

Documento de Trabajo N° 18

**Costos de Seguridad y Gastos
Sociales dentro del sector público
paraguayo, 1969-1988**

Tomás Scheetz

BASE Investigaciones Sociales
Asunción
Octubre, 1989



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - baseis@baseis.org.py

Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	Fuentes y metodología.....	4
3.	Problemas con los datos paraguayos y dificultades de análisis.....	5
4.	Análisis de los datos.....	8
4.1	La evolución general de los gastos públicos.....	8
4.2	Fluctuaciones y participación del gasto público en el PIB.....	8
4.3	La expansión de los gastos por función.....	9
4.4	La importancia del "pozo" salarial en el sector público.....	10
4.5	La distribución de los salarios públicos.....	10
5.	Conclusiones.....	12
	Apéndice A. La nómina institucional en base al año 1987.....	14
	Apéndice B. Cuadros.....	16
	Bibliografía citada	

1. **Introducción**

El breve Documento de Trabajo que se presenta a continuación, refleja los resultados preliminares de un riguroso trabajo de compilación de información realizado por el autor entre 1987 y 1989 en el marco de un Proyecto sobre el "Impacto comparativo de gastos militares en cuestiones de desarrollo" que ha estado apoyado por las Fundaciones Mac Artur y Social Sciences Research Council.

La comparabilidad del mismo se refiere a que el autor ha recogido datos de Argentina, Chile, Paraguay y Perú tratando -en la medida en que fue posible- de ponerlos en un formato standard que permite su comparación. La principal fuente utilizada en estos cuatro países fue el Presupuesto ejecutado de gastos de la Nación y fuentes auxiliares de los mismos.

En la medida que en este trabajo es preliminar, su contenido no pretende más que adelantar una información aún no enteramente interpretada. En efecto, el propósito del mismo es analizar los gastos realizados del Sector Público No Financiero No Empresarial del Paraguay a lo largo de los últimos veinte años. En él se examina la relación entre los gastos en Educación, Salud, Previsión, Policía, Defensa e Inversiones Públicas. A esto se agrega un estudio del reparto salarial entre diferentes sectores de trabajadores estatales. El formato que se emplea es -como se dijo- el mismo que ya fue utilizado en las investigaciones que el autor hizo de los egresos públicos en Argentina, Chile y Perú.

Tomás Scheetz se desempeña actualmente como profesor en la Facultad de Ciencias Económicas y como investigador del CESEI (Centro de Estudios del Sistema Económico Internacional), de la Universidad de Buenos Aires. Es además investigador visitante del EURAL (Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas). Ha obtenido su doctorado (Ph. D.) en Economía en la University of Texas at Austin, y realizado estudios postdoctorales en el Institute of Development Studies (IDS) de la University of Sussex en Brighton, Inglaterra.

Base Investigaciones Sociales, ha tenido el privilegio de contarle durante dos meses este año como Investigador Asociado, mientras duró su permanencia en el Paraguay para la recolección de los datos nacionales.

Asunción, Octubre de 1989

2. Fuentes y metodología

Frente a lo que ocurre con frecuencia en las series producidas por fuentes internacionales, las nuestras fueron elaboradas haciendo un esfuerzo especial por mantener constante de año en año la Nómina de instituciones incluidas bajo una misma Función gubernamental. Es decir, aunque la agencia contralora local haya cambiado la clasificación funcional de una repartición pública, colocándola bajo otra Función en su contabilidad a partir de una determinada fecha, nosotros la mantenemos a lo largo de la serie en la Función originalmente asignada.

La exclusión de gastos financieros de la serie, corresponde a la modalidad utilizada por el Fondo Monetario Internacional. A la vez, los gastos del sector empresarial (salvo los que se incluyen como transferencias del gobierno central hacia el sector empresarial público) se excluyen por dos razones. Primero, porque la cobertura y calidad del sector empresarial deja mucho que desear en todos los países (salvo en el caso Chileno de los últimos años). Y segundo, porque el criterio de lo que significa un gasto corriente cambia de naturaleza sustancialmente entre lo que es para la Administración Central o las entidades descentralizadas y lo que es para el caso de una empresa pública (IMF, 1986).

Otro atractivo de nuestra serie de datos es su consolidación, ya que en lo posible se han eliminado transferencias intrasectoriales. Así, se evita contar doblemente los gastos.

La Nómina, o listas de pliegos de agencias públicas que se responsabilizan directamente por el gasto de dinero, está incluida como el Apéndice A al final del documento. Se ha tomado como año ejemplar, la nómina de 1987. La misma se emplea para todos los años en adelante, tomando en cuenta, naturalmente, los cambios institucionales que ocurren. En nuestro caso se ha buscado, primero, una constante definición funcional que se aplica a lo largo de los veinte años; y segundo, una constancia de definición funcional de país a país. Como nuestra finalidad era un examen de los gastos ejecutados (de hecho, los gastos devengados o refrendados en el caso paraguayano) en las funciones sociales (educación, salud, otros gastos sociales), previsionales, de seguridad interna y de seguridad externa, y a la vez, debido a que el reparto oficial de gastos en estas funciones no coincidían exactamente con nuestro criterio para inclusión o exclusión de un programa dado bajo la función especificada, hemos tomado el corte de datos informados por el Ministerio de Hacienda, Contraloría Financiera de la Nación (gastos devengados por capítulo, función, subfunción y programa). Dichos datos fueron reelaborados para nuestro propio uso, agregando los gastos de las entidades descentralizadas y municipios, ambos consolidados por la Secretaría Técnica de Planificación. Fundamentamos el corte funcional que aquí presentamos en su utilidad para el análisis de la evolución de los gastos sociales civiles, los costos totales de los aparatos de defensa y policía, la inversión pública y los gastos totales de los aparatos de defensa y policía, la inversión pública y los gastos totales del sector público. Para esto decidimos definir la previsión, educación y salud militar como costos de la seguridad externa. Esto se justifica (en todos los países) dado que en los gastos para estos aspectos de la función Defensa, se han creado instituciones superfluas y paralelas a las de la civilidad, y generalmente con un gasto que está efectivamente

favoreciendo a los militares frente al resto de la ciudadanía. Llama la atención que estos aspectos no sean reconocidos en las series de gastos funcionales presentadas por el FMI (Government Finance Statistics Yearbook), que también se publican en las Naciones Unidas (Statistical Yearbook), donde la educación militar (o policial), por ejemplo, se contabiliza como gastos social educativo. Indiscutiblemente el FMI y las NN.UU. no se equivocan al contabilizar así ese gasto. Pero otros usuarios de datos pueden tener otro criterio igualmente válido para un corte estadístico distinto. Ese es el caso en este trabajo, en el que se quiere asilar el costo total de los servicios públicos de defensa y policía frente a los costos de los servicios públicos de salud o educación ofrecidos a la población general. Paradójicamente, es justamente esta desagregación la que las NN:UU. (Department for Disarmament Affairs, 1983, 1986) han estado pidiendo.

Como se nota en el Apéndice "A", el corte que hicimos incluye siete Funciones. La definición de la mayoría de esas funciones se entiende con solo mirar su contenido programático. La más confusa es quizás "Gobierno General". Esta Función es realmente el residuo de las que no se incluyen en las otras seis. Como tal, resulta el gasto más grande de todos. Abarca las Funciones administrativas, judiciales, legislativas y de relaciones exteriores así como las reparticiones públicas orientadas hacia la producción económica o ciencia y tecnología, todos aspectos sumamente importantes, aunque no pertinentes para nuestros fines. La otra Función que es residual es "Otros Gastos Sociales"; se incluyen en ella todos los gastos sociales no contabilizados en educación y salud (o previsión, si esta fuera considerada como "social"). Por último, cabe señalar la importancia de haber ubicado bajo "Defensa" los gastos de jubilaciones y pensiones que corren a cuenta de "Obligaciones diversas del estado" (31-05-02-01 en la clasificación del presupuesto paraguayo), sobre todo el rubro de "veteranos, lisiados y mutilados". Desde 1982 este ítem por sí solo pesa entre el 45 y el 50 por ciento del total de "Defensa" que se contabiliza oficialmente. Abajo discutiremos aspectos de "Defensa" que no aparecen en la auditoría oficial.

En principio (ya que en la práctica algunos de estos aspectos están ausentes), "Defensa" incluye:

- Los costos (de todo tipo) del personal civil y militar.
- Operaciones y mantenimiento
- Adquisiciones de material bélico
- Investigación y desarrollo militar
- Construcción con fines militares
- Pensiones militares
- Defensa Civil
- Fuerzas paramilitares
- Instituciones de salud y educación militar
- Programas donde lo militar predomina (por ejemplo, la ruta Transchaco en Paraguay, energía nuclear en el caso chileno, un equipo de radar usado mayormente por la fuerza Aérea en Argentina y Paraguay).

3. Problemas con los datos paraguayos y dificultades de análisis

Los datos que presentamos en guaraníes corrientes sufren de varias falencias. Primero, la naturaleza prebendaria del estado paraguayo (ampliamente reconocida) tergiversa muchas series económicas, a veces haciéndolas totalmente inservibles para el analista. Quizás los datos del sector público no sean totalmente viciados, pero es indudable que son afectados por gastos contabilizados bajo un rubro pero que de hecho fueron desviados hacia otro uso no declarado. El caso de los "planilleros" (gastos en cargos públicos ficticios) es notorio, pero está lejos de ser único. Esta cualidad prebendaria probablemente conlleva una subestimación de todas las demás, suponiendo que el desvío de fondos favoreció sobre todo a las primeras.

El Producto Interno Bruto (PIB) está también probablemente subestimado, debido a la economía no registrada. Naturalmente esto dificultó el uso del PIB como denominador en series cronológicas o diacrónicas (entre funciones o entre países). Junto con la debilidad del PIB se debería mencionar la poca confiabilidad que merece el deflactor del PIB. Ni el mismo Banco Central parece poner mucha confianza en él, como lo muestran sus frecuentes cambios de deflatores, incluso los de años pasados, sobre los que ya no es posible suponer que se tratara de "estimados preliminares".

Desde 1982 los crecientes subsidios crediticios y cambiarios hacia el sector público por parte del sector público financiero aumentó el gasto cuasi-fiscal en forma muy importante (ver, por ejemplo, Campos y Canese, 1987, pag. 74). Para nuestro fin estos subsidios ocultan el tamaño verdadero de los déficit fiscales. Además, sin duda, afectan la distribución funcional de gastos de maneras no previsibles. Aunque muy importantes, en este documento no se ha podido tomarlos en cuenta.

Limitantes causados por falta de información o falta de desagregación se presentan en algunos años, sobre todo los primeros años de nuestra serie. Tal es el caso de 1969 donde los datos tomados no incluyen ni municipios ni entidades descentralizadas. A la vez, la serie para 1988 es preliminar, debido al estimado que se empleó para los gastos municipales, y a la falta de información para las entidades descentralizadas (salvo la Universidad Nacional de Asunción).

A todas estas dificultades se agregan un sinnúmero de otras menos importantes. Por ejemplo, no se ha podido eliminar todas las transferencias intragubernamentales. Mientras en el caso chileno, por ejemplo, se estima que se llega a eliminar casi 80 por ciento en los últimos años, nuestra experiencia indica que para Paraguay la proporción es algo menor. Esto tiende a sobrestimar el déficit fiscal. Otros problemas son, el no haber podido repartir los intereses (pequeños por ciento) de la deuda pública interna, o el no haber podido prorratear gastos entre Funciones cuando un egreso cumple varias funciones (por ejemplo, la inversión en la Ruta Trans-Chaco cae bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa, y sin duda comparte cualidades de la función "Defensa", sin embargo, nosotros la ubicamos bajo "Gobierno General".

Mucho más importantes son los errores introducidos por lo que no se informa oficialmente como costos del aparato de defensa. La lista incluye: las importaciones bélicas, los ingresos/gastos autogenerados (y no informados) en las reparticiones

militares y policiales, el efecto salarial de los "planilleros" y cargos ficticios, los ingresos recibidos en especie, los gastos de defensa hechos desde otras entidades públicas (fuentes fidedignas señala algunos gastos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones como ejemplo), los aportes del Banco Central del Paraguay a la Presidencia desde 1986 hasta 1988 (U\$S 4.060.000 según El Diario 18/8/89, los intereses de la deuda pública externa que no captamos. Todo esto causa una subestimación en la función de Defensa, tenemos la existencia del capítulo 31, "Otros Servicios y Propósitos". Esta cuenta es grande y es el colchón financiero del Tesoro. Su reparto completo entre nuestras siete Funciones parece imposible.

Los demás problemas significativos ocurren al nivel analítico. En el Cuadro 1 del Apéndice "B" se muestran los gastos refrendados por Función. Aquí se encuentran los datos básicos del estudio no deflactados según función. La parte superior incluye los datos construidos por nosotros del Sector Público No Financiero y No Empresarial. La parte inferior contiene el total de egresos e ingresos de la Administración Central sola (elaborado por el Ministerio de Hacienda), los gastos del Sector Público No Financiero (la serie que recibe el FMI, elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación), la Inversión Pública de la Administración Central (abarca solamente inversión bruta en capital fijo, menos inversión en inmuebles) y por último, el PIB y su deflactor (implícito, elaborados por el Banco Central).

En los Cuadros 2 a 4 se analizan los datos del Cuadro 1 de tres maneras complementarias entre sí. Cada método sufre de defectos, pero se trabaja con el supuesto de que las tendencias y relaciones entre funciones emergen a través de los tres cuadros tomados en conjunto. El Cuadro 2 deflacta las series del Cuadro 1 empleando del deflactor implícito del PIB, guaraníes constantes de 1982. Esta operación presenta varias debilidades. Primero, el año base es relativamente arbitrario ya que los resultados cambian según el año escogido. Uno debería elegir un año de relativa estabilidad económica, pero esto nunca es del todo aceptable. Segundo, interviene la educación relativa del deflactor. Por ejemplo, pesan las ponderaciones usadas, y cuanto más inflacionaria la situación, más débil el instrumento deflactor.

En el Cuadro 3 presentamos la participación porcentual de las funciones en los gastos totales de nuestra Nómina. Aquí el problema es que no se puede comparar porcentajes entre país y país. En los gastos en sanidad, por ejemplo, la venta de servicios médicos en la Argentina probablemente contenga un componente mayor del sector privado que en el Paraguay. La otra debilidad de este método porcentual es que, obviamente, los porcentajes no dicen nada sobre la cantidad de dinero gastado.

El Cuadro 4 presenta un índice de crecimiento de las funciones y series dadas en el Cuadro 1. Una vez más, el problema es el año base. Puede ser, por ejemplo, que en el año tomado como base, la sanidad este subestimada, es decir, que ese año no sea representativo de sus tendencias a largo plazo. Si este fuera el caso la serie de sanidad se expandiría mucho más rápido que las demás series.

4. Análisis de datos

Tomando en cuenta todas las advertencias antes señaladas, se puede decir algo respecto a la evolución de los gastos funcionales en las últimas dos décadas.

4.1 La evolución general de los gastos públicos

Primero, en el Cuadro 2 vemos que los gastos en defensa exceden los gastos en educación y salud (tomados en conjunto) en casi todos los años, pese a que estos gastos militares ni siquiera incluyen adquisiciones bélicas. Esta misma situación la encontramos en la Argentina sólo después de 1973, pero nunca en Chile ni en el Perú, países todos considerados más militarizados que el Paraguay.

Cronológicamente, nuestra Nómina muestra un notorio aumento de gastos reales entre 1975 y 1983, con un salto notable en 1981. Luego comienzan cinco años de caídas continuas en los gastos reales, llegando en 1988 a los niveles de 1978. Estas dos tendencias deberían contrastarse con los gastos reales de las Funciones que forman parte de dicha nómina y con las caídas del PIB en 1982 y 1983.

En salud, por ejemplo, notamos un crecimiento de gastos reales entre 1975 y 1981, seguido por una tendencia a la disminución. Educación sigue sustancialmente la misma tendencia, comenzando su declive precipitado recién en 1984. Seguridad Interna y Defensa también crecen entre 1975 y 1982, seguido por unos años de disminución constante.

Si comparamos los ingresos y los gastos de la Administración Central, veríamos que los años 1974-1980 eran años superavitarios, con crecientes déficits y superávits se leen tomando en cuenta las tendencias de la Nómina y las Funciones arriba descritas. Se ve que los superávits estimularon aumentos en varios rubros que luego sobrepasaron la capacidad de la Administración Central de generar recursos, induciendo a recortes tardíos, hasta que un superávits se produce de nuevo en 1986 a un nivel presupuestario que se asemeja al de una década atrás.

En cuanto a las inversiones reales dentro de la Administración Central, aún excluyendo grandes inversiones de las empresas públicas y de los entes binacionales, notamos aumentos substanciales en 1975, 1976 y 1978, seguidos por años muy fluctuantes, pero terminado con caídas muy fuertes en la inversión.

4.2 Fluctuaciones y participación del gasto público en el PIB

En el Cuadro 3 vemos la mejora que experimenta la participación en gastos totales de salud entre 1977 y 1981, seguida por fluctuaciones. En cambio la Educación parece recibir un porcentaje relativamente constante (que oscila entre 11.4% y 14.2%) de los gastos totales. Una situación parecida reina en la Seguridad Interna que recibe un porcentaje que varía entre 6.3% y 8.9%. En cambio, la Función Defensa muestra una participación declinante (aunque casi siempre mayor que los gastos para la educación y

salud juntos) de 1969 a 1980, seguida por una situación fluctuante en la que la Defensa, cuando se expande, lo hace mayormente a costa de la parte del Gobierno General. El salto cualitativo que Defensa hace en 1982 se debe en gran parte al efecto de gastos de defensa asignados por el capítulo 31 (Transferencias a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Públicas, en el renglón fondos militares).

También deberíamos comentar la participación del sector público en el PIB. Nuestra Nómina representa solo 15.1% del PIB en 1970, 12.2% en 1975, 13.7% en 1982 y 9.0% en 1987. El sector público No Financiero participó en el PIB, en esos mismos años, en 16.3%, 17.8%, 16.0% y 13.7%. Con todo, habría que notar la pequeña proporción que representa el peso del Estado en la economía, sobre todo si lo comparamos con un 41.5% en Chile, 21.6% en el Perú y 16.7 en la Argentina (todos tomando la Nómina para 1982 y excluyendo gastos provinciales y de las empresas públicas). Claramente, esto guarda relación con la baja presión tributaria en el Paraguay.

4.3 La expansión de los gastos por función

El Cuadro 4 muestra el crecimiento cronológico del gasto público y sus varias Funciones componentes, tomando 1970 como año base. Como la información para 1969 abarcaba solamente la Administración Central, no se pudo comenzar con el índice en ese año. En general, se nota que el crecimiento del PIB ha sido más rápido que el del sector público. Las excepciones a esta relación son, primero, el salto temporal que hicieron los gastos en Salud entre 1981 y 1985; y segundo, los incrementos fuertes que hicieron Policía y Defensa en 1982 y 1983 (recuérdese que no se están considerando los gastos militares no informados). Además, las inversiones reales de la Administración Central muestran una tendencia de crecimiento más rápido que el PIB casi continuamente entre 1971 y 1983.

Si comparamos el índice de las Funciones con el índice de crecimiento de la Nómina en su totalidad, podríamos apreciar cuándo y cuáles Funciones desplazaron a otras en su participación en los egresos públicos. A lo largo de los veinte años la serie residual de Gobierno General casi siempre excede el nivel de crecimiento de la Nómina, salvo en los años 1982, 1983 y 1986, cuando este conjunto jugó el papel de variable de ajuste frente a la crisis económica. Pero para entender mejor cuáles fueron exactamente las causas, se precisaría un examen más a fondo, que desglosará los programas que incidieron en el crecimiento. Sanidad presenta una serie extraña, por su comportamiento contracíclico. De 1979 en adelante esta Función excede el crecimiento de la Nómina, aunque cabría recordar el bajísimo nivel de gastos reales y participación porcentual en egresos totales que descubrimos en los Cuadros anteriores. Educación, en cambio, se mantiene apenas por encima del crecimiento de la Nómina, salvo a partir de 1984 cuando parece que fuera usada también como variable de ajuste económico. Del mismo modo, éste parece haber sido el papel de la previsión civil, que hasta 1983 se mantenía justo por encima del crecimiento de la Nómina, para luego caer con el ajuste. La seguridad interna y defensa reportan crecimientos fuertes de 1981 a 1983, luego disminuyen un año frente a la crisis, para reasumir después su aumento mayor que el de la Nómina. El nivel de la inversión real de la Administración Central excede el de la Nómina, excepto en 1984 y 1986, cuando pierde terreno frente a la Nómina Total.

4.4 La importancia del "pozo" salarial en el sector público

Con el Cuadro 5 presentamos un corte distinto (no funcional) del sector público. Los costos en personal representan una visión económica de los egresos estatales. En este caso no tenemos datos para el sector público ampliado, sino simplemente para ciertos Ministerios (o capítulos) de la Administración Central. Aún así, los datos permiten un análisis interesante de la cuestión salarial estatal. Desde luego los costos en personal (vale decir, sueldos, gastos de representación, viáticos y becas para cargos temporales y permanentes) suelen representar el egreso más grande del estado y ciertamente, son el centro de la sensible política laboral estatal. En el Cuadro 5 tenemos las remuneraciones corrientes y constantes (consignados en la 7^a. fila del mismo) de la Administración Central, junto con el número de cargos para algunos años y Ministerios. Entiéndase que los cargos dados para la Administración Central excluyen los del Ministerio de Defensa, los cuales a su vez, excluyen los conscriptos (cuyo costo laboral es casi nulo). Vemos que en guaraníes constantes de 1982 la Administración Central aumentó el pozo salarial en términos reales cada año desde 1974 hasta 1983. Luego comenzó a bajar cada año, hasta la actualidad. Esto es una expresión de lo que otros llaman el "subsido salarial", que fue extraído de los bolsillos de los agentes estatales por el fisco (Campos y Canese, 1987, pag. 78).

Un último punto respecto al Cuadro 5. Si bien decimos arriba que el estado paraguayo es pequeño en comparación con el peso del argentino o peruano en el PIB, aquí podemos notar una creciente participación estatal entre la población económicamente activa (PEA). Si supusiéramos que cada uno de los cargos de Administración Central fuera equivalente a un puesto de la PEA (supuesto obviamente falso, pues hay individuos que ocupan más de un cargo), notaríamos que los estatales representaban 5.3% de la PEA en 1970 versus 6.7% en 1988. El estado está absorbiendo un porcentaje creciente de la PEA, a pesar de ofrecer una remuneración cada vez peor.

4.5 La distribución de los salarios públicos

El reparto del pozo salarial se aclara en el Cuadro 6. Allí vemos como los trabajadores del Ministerio de Salud han aumentado su proporción en los últimos años, (Aunque también cabe la posibilidad de que haya crecido la proporción de trabajadores de salud entre la totalidad de estatales; este es un dato a confirmar). Los trabajadores de la educación vieron subir su parte en el total de los fondos salariales de 1970 hasta 1978, seguido por una erosión de su proporción (aún con un aumento constante de personal en el sector). El Ministerio del Interior (Policía), que presenta una proporción llamativamente invariable entre 1969 y 1978, luego comienza una subida proporcional notable (una vez más, cabe la advertencia respecto al aumento del personal). El Ministerio de Defensa es el más llamativo por su tamaño proporcional respecto al resto de la Administración Central, y ello sin tomar en cuenta el acceso a ingresos prebendarios probablemente mayores que en otras reparticiones públicas.

Información adicional nos permite decir algo aun más preciso sobre el reparto salarial en 1987. Los trabajadores de la salud representaban aproximadamente 11% de

los cargos públicos y percibían 10% de los ingresos (sub-pagados en promedio). Los trabajadores de la educación ocupaban aproximadamente 33% de los cargos públicos y recibían solo 29,3% del pozo salarial (sub-pagados en promedio). La policía era aproximadamente 22% del total de los cargos, y recibía solo el 14.9% del pozo salarial (el sector peor llevaban 20.6% del pozo de remuneraciones (sobre-pagados en promedio). Aunque es obvio que las diferencias salariales debidas a la mezcla de niveles de calificaciones dentro de cada sector no son expresadas por los promedios, aun así, algunas de las desigualdades señaladas aquí son llamativas.

El Cuadro 6 también muestra un desmejoramiento del pozo salarial entre la totalidad de los gastos públicos desde 1974 hasta 1981, seguido por dos años de mejoría relativa (1982 y 1983), para luego caer de nuevo en términos porcentuales. Recuérdese que el Cuadro 5 (Ver de nuevo la fila 7º) presentaba una situación de mejoría en guaraníes constantes entre 1974 y 1983. Esta supuesta contradicción se resuelve notando que si bien las remuneraciones reales crecieron entre 1974 y 1983, los gastos totales reales de la Administración Central aumentaron aun más rápido. Pero, en cambio, la caída porcentual que se observa en el Cuadro 6 a partir de 1983, lo que hace es realzar aún más el argumento respecto del subsidio salarial al fisco de parte de los trabajadores estatales (salvo los de Defensa).

5. Conclusiones

Este es un documento de trabajo, y como tal las conclusiones se presentan como tentativas. Resta por hacer una mayor revisión de los Cuadros analíticos, probando otros años bases y distintos deflatores. Sin embargo, algunos resultados parecen ser definitivos.

a. Los gastos funcionales en Defensa parecen ser altos respecto a los de Educación y Salud, los cuales a su vez parecen muy bajos, tomando en cuenta niveles en otros países del área. La relación entre estas tres Funciones se notó tanto en guaraníes constantes como en las proporciones de la nómina gastos en cada una. No parece haber un desplazamiento ("crowding out") de los gastos sociales por parte de Defensa; existe más bien un sobredimensionamiento constante de Defensa a lo largo de los veinte años. Esta afirmación se hace al margen de argumentos válidos que tomasen en cuenta las legítimas necesidades de un aparato de Defensa, y la capacidad de las fuerzas armadas paraguayas de proveer ese servicio público. La seguridad externa es un bien público común, una póliza de seguros que los imponentes compran. Lo que hay que tener en cuenta es que los gastos en salud, educación y otros aspectos de capital físico y humano, también representan una inversión muy importante en la seguridad de la nación.

b. Falta información respecto a costos de Defensa no informados, con lo cual los gastos de Defensa serían todavía más elevados. Las importaciones bélicas, por ejemplo, no aparecen en los egresos del sector público. Uno se pregunta, por qué el secreto?. Lo importante desde una perspectiva militar es la capacidad operativa de las unidades militares, no la parte financiera. Indudablemente el secreto es para evitar reclamos sobre el destino de los recursos por parte de los ciudadanos e imponentes, que tienen el derecho de saber cómo se gastó su dinero. Los representantes políticos tiene el deber de controlarlo, ex ante al votar el presupuesto, y ex post al dar su visto bueno a la auditoría.

c. Las pensiones y jubilaciones civiles y salarios estatales (sobre todo) han sido usados como variables de ajuste en la crisis fiscal desde 1983.

d. Los gastos del sector público paraguayo pesan menos en su PIB que los gastos fiscales en la Argentina, Chile o el Perú. Muchos argumentos actuales sobre el tamaño excesivo del estado vis a vis la economía, no tiene vigencia en el Paraguay.

e. Parecería que la Policía fuese el sector estatal peor remunerado (*ceteris paribus*). Uno puede imaginar que esta situación puede llevar a problemas laborales y/o a la búsqueda de ingresos extra-legales. También los sectores de salud y educación parecen estar sub-pagados, mientras Defensa parece estar sobre-pagado. Presumiblemente, la transición democrática traerá consigo demandas salariales crecientes. Se puede prever posibles puntos salariales sensibles entre civiles estatales y militares. Esto mismo ocurrió en la Argentina, y seguramente aparecerá dentro de poco en Chile donde la relación es aún más desequilibrada. Los gastos en Defensa (incluyendo sus aspectos previsionales, educacionales y de salud) parecen cumplir una función de distribución de ingreso regresiva en la sociedad paraguaya. es probable que los civiles que dependen más de los gastos salariales y sociales reducidos (probablemente la clase media y baja) sean los más perjudicados.

f. La fuerza laboral del sector público va aumentando su participación en la PEA. Simultáneamente el estado remunera cada vez pero (en promedio). El sector privado no parece estar creciendo lo suficiente como para proveer puestos de trabajo. Obviamente este problema tiene que ver con la insuficiente inversión en capital fijo y capital humano.

g. Los datos internacionales subestiman los gastos paraguayos en Defensa, aún sin tomar en cuenta los no informados. En 1985 (último año con datos de tres instituciones) el FMI reporta solo 44.1% de los gastos captados por nosotros, el Stockholm Peace Research Institute solo 50.2% y el International Institute for Strategic Studies (de Londres) solo 48.3% de nuestra estimación. Errores parecidos aparecen para la Argentina, Chile y el Perú.

Apéndice A. La nómina institucional en base al año 1987

Aquí se presenta la división funcional por Capítulo y Programa, según el criterio del autor (aunque muy parecido al de Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional). El año 1987 se da como ejemplo. Todos los demás años siguen el mismo formato, inclusive en otros países presentados en el estudio global.

Capítulo, Función, Subfunción y Programa

Gobierno General (Administrativo, Judicial, Legislativo, Relaciones Exteriores, Ministerios orientados hacia la producción o ciencia y tecnología).

1Cámara de Senadores

2Cámara de Diputados

06* Presidencia

08 Ministerio de Relaciones Exteriores

09* Ministerio de Hacienda

11* Ministerio de Agricultura y Ganadería

12* Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

15* Ministerio de Justicia y Trabajo

16Ministerio de Industria y Comercio

17Ministerio sin Cartera

18Consejo de Estado

26Poder Judicial

31* Intereses y comisiones de la deuda pública no incl. aparte

31* Aporte a Organizaciones Nacionales e Internacionales

31* Otros Propósitos

13070201 Aeronáutica Civil

13070602 Servicio de Bolsas

13070604 Construcción de Ruta V

07060201 Aporte a IDM

67 Instituto de bienestar Rural

68Crédito Agrícola de Habilidad

70 Instituto Nacional de Tecnología y Normalización

71Servicio Nacional de Salud Animal

72Instituto de Desarrollo Municipal

Municipios (199 + Asunción)

(Además hay 13 Empresas Públicas que no se incluyen en el estudio, salvo por las transferencias que reciben de la Administración Central).

* Indica que el capítulo entero no se encuentra bajo esta Función. Por lo tanto, el lector debería buscar bajo otras Funciones para los programas sustraídos.

Sanidad

6. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

07040201 Aporte a Corposana

31* Intereses de la deuda externa

Educación

10Ministerio de Educación y Culto
11010303 Aporte a Organizaciones Nacionales e Internacionales
11030201 Alimentación y Educación Nutricional
11030301 Enseñanza Agropecuaria y Forestal
15071205 Formación Profesional
15071207 Formación Profesional-Eje Norte
15071211 Asistencia Técnica Alemana
31* Intereses de la deuda externa
32Universidad Nacional de Asunción

Previsión Social

09010312 Aporte a la Administración de la Caja Fiscal
15050501 Transferencia a la Caja de Empleados y Obreros de Ferrocarril
31050201 (se divide en 3) Aporte a la Caja de Administración Pública
57IPS
58Caja de Bancarios
60 Caja de Ferroviarios
61Caja de Ande
62Caja de Municipalidades de Asunción

Otros Gastos Sociales

07060101 Aporte a IPVU
15071204 Estudio y Planificación de Recursos Humanos
15071206 Higiene y Seguridad
15071208 Instituto de Investigación y Planificación de Recursos Humanos
31* Intereses de la deuda Externa
63 Instituto Nacional del Indígena
69IPVU

Seguridad Interna

07* Ministerio del Interior
06010302 Seguridad del Palacio de López
12010401 Policía Caminera
15010708 Custodia de Reclusos
310502 Transferencia a la Caja Pública (de Policía)

Defensa

13* Ministerio de Defensa Nacional
310502 Transferencia a la Caja Pública (de las FF.AA.)
310901 Intereses de la deuda externa
57050104 Sobrevivientes de la Guerra de Chaco (a veces contabil.)

59060101 Admin. de la Caja de Préstamos del MDN
75060210 Dirección de Colonización Militar

Apéndice B. Cuadros

Notas para la lectura de Cuadros

Para el periodo 1984-1988 no se pudo conseguir el desagregado del Ministerio de Defensa Nacional. Por tanto, no se pudo desglosar los programas de Aeronáutica Civil, Servicio de Balsas, y Construcción de la Ruta V. Estos deberían pasar a la Función "Gobierno General". En todo caso, representan sólo alrededor de uno por ciento del Ministerio de Defensa.

Más importante es la ausencia de las importaciones bélicas en la función "Defensa". También faltan cosas tales como la transferencia de dólares por parte del Banco Central entre 1986 y 1989. Según las revelaciones de auditoría, éstos fondos fueron directamente a la Presidencia para uso de Seguridad. Respecto a "defensa", hay que señalar la importancia de haber colocado las Transferencias a la Caja de la Administración Pública en esta Función. Después de 1982 llega a representar casi el 50% de lo gastado en "Defensa".

Para 1979 se tuvo que hacer estimados de las transferencias desde la Administración Central hacia las Entidades Descentralizadas. Los más importantes eran las efectuadas desde el Ministerio de Educación hacia la Universidad Nacional de Asunción y desde el Ministerio de Agricultura hacia el CAH, IBR y SENACSA. En ese año se trabajó con el supuesto de que el presupuesto de la UNA se recibió enteramente del Ministerio de Educación. El residuo se considera gastado en los programas agrícolas.

Corposana es una Empresa Pública cuyo aporte desde la Administración Central (07) colocamos bajo la Función "sanidad". Los demás aportes a EE.PP. ya están insertos bajo "Gobierno General". Si el sector empresas públicas se hubiera agregado al estudio este, habría que eliminar esta transferencia del 07 a Corposana. Pero como no se incluyen las EE.PP. se mantienen todas las transferencias como gastos de la Función "Gobierno General", salvo el aporte a Corposana.

En el reparto de intereses externos (no se repartieron internos) se empleó el Presupuesto aprobado, identificando (a veces con dificultad) la función de cada préstamo. Contabilizamos según lo presupuestado en las Funciones de "Salud", "Educación", "Otros Gastos Sociales", y "Defensa". El residuo pasó a cuenta de "Gobierno General". Vale el comentario que a veces lo refrendado sobrepasaba lo presupuestado (en 52.6% en 1987 por ejemplo). En este caso las demás funciones (no "Gobierno General") se subestiman.

Un subestimado de las Funciones (no el "Gobierno General") ocurre con el no reparto de lo gastado por "Otros Servicios y Propósitos" (capítulo 31).

En el reparto de las Transferencias a la Caja de la Administración Pública (310502) lo presupuesta es casi siempre menor que lo refrendado. Por tanto, se reparte proporcionalmente lo refrendado según su participación en lo presupuestado.

Cuando la eliminación es más grande que el s.e.t. (sin eliminar transferencias), (por ejemplo, 1986 en 310902) se elimina todo, más un tanto de 310903 (Otros Servicios y Propósitos). Cuando la eliminación se registra menor que el "Aporte" (a IDM, por 07), luego se devuelve el sobrante al 07.

Para 1969 los datos desagregados son sólo para la Administración Central. Por tanto, no hay eliminaciones.

En el caso paraguayo se trabajó con gastos "refrendados" (devengados). Estos pagos que quedan por cancelar generalmente son cancelados en los primeros meses del siguiente año, y luego se contabilizan en el año anterior donde corresponde. El estado es un buen pagador en este caso.

Cuadro 1. Gastos refrendados reales

	Paraguay (millones de guaraníes constantes de 1982)										
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Gobierno General	4205.2	4241.9	4611.1	5636.6	5570.7	7578.4	9183.7	12255.8	13678.9	19132.9	23023.2
Sanidad	425.4	489.1	527.1	516.4	578.4	619.4	932.3	1021.0	1264.1	1647.6	2492.2
Educación	1227.1	1385.8	1442.7	1700.8	1993.8	2398.2	2865.8	3856.9	4112.3	5308.5	6012.6
Previsión Civil	392.6	1791.9	1945.9	2211.4	2229.7	2838.5	3826.8	4077.5	5915.0	5237.7	8104.9
Otros Gastos Sociales	49.3	183.2	152.8	143.7	109.5	134.0	343.9	598.1	696.0	20.0	188.1
Seguridad Interna	769.7	791.8	872.6	952.5	1050.2	1309.2	1755.2	1883.3	2202.4	2649.6	3203.2
Defensa	2194.5	2399.2	2579.7	2787.6	2938.7	2963.0	4357.6	4608.4	5514.7	6229.6	7688.9
Total nómina (Rda. C.69; Rest.incl.EEEO)	9263.9	11282.8	12131.8	13949.1	14471.0	17840.7	23265.4	28300.9	33412.5	40225.9	50713.1
Total oficial Refrendado (Admin. central)	9672.9	9865.2	10618.0	12201.9	12608.7	15961.8	19658.8	23710.7	27010.8	35872.8	43558.1
Total ingresos líquidos (Admin. Central)	965.1	9384.4	9471.7	9468.8	12606.3	17253.6	20110.3	23629.4	30697.6	42786.4	48708.1
Sector Público No Finan. Consol)		12243.0	13294.0	15369.0	16789.0	21568.0	33992.0	34977.9	38405.1	47763.6	63622.3
Inversión Pública (Admin. Central)	1215.3	907.0	1089.5	1258.2	1282.0	1624.2	3589.3	5815.9	5587.4	8942.0	9639.0
Producto Interno Bruto	70093	74921	83736	96899	125437	168018	190439	214069	263612	322542	430514
Deflact. Implícito de PIB (1982=100)	24.64	24.68	26.13	28.42	34.34	42.44	45.30	47.90	53.20	58.50	70.10

Fuente: STP y Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Notas: los datos para 1969 abarcan solamente la administración central. Para los de 1988 faltan todas las entidades descentralizadas, salvo la UNR y Municipios.

Los gastos municipales no contienen un componente de gasto sociales.

La información sobre gastos del sector público no financiero obviamente incluyen datos de gastos de capital de las Empresas Públicas.

El deflactor del PIB no encadena bien pre-1975. Por lo tanto, los números deflatores sufren en calidad.

El deflactor del PIB provisorio para 1988 se fabricó a base del IPC promedio anual del BCP (24.0%). Esto produce un PIB a precios corrientes de G. 3283620.8 millones.

Cuadro 1. Gastos refrendados reales. Continuación

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gobierno General	29022.1	43468.1	32009.6	38721.1	56843.6	64211.9	60143.8	88788.6	118530.4
Sanidad	3367.5	5468.7	5179.5	6661.9	10019.3	10650.9	8119.0	11319.6	15692.8
Educación	9010.1	10818.4	12952.3	16809.5	16094.3	19044.4	21269.4	30178.5	37514.5
Previsión Civil	10960.8	13435.5	17084.7	19765.3	17991.9	22125.1	32565.6	26948.6	5351.1
Otros Gastos Sociales	253.6	20.3	402.9	300.8	1624.5	702.4	652.0	1704.9	571.7
Seguridad Interna	4275.6	6664.6	8980.6	9137.6	9491.7	12804.0	14646.7	18190.9	22398.2
Defensa	9311.7	14515.5	24631.7	26769.5	29126.3	31468.5	37585.9	47824.5	58485.5
Total nómina (Rda. C.69; Rest.incl.EEEO)	66201.5	9691.0	101241.5	118165.7	141191.7	161007.3	174982.5	224955.5	258544.3
Total oficial Refrendado (Admin. central)	56275.4	76062.8	88441.4	99918.8	123573.5	141929.8	145530.8	209513.9	273641.3
Total ingresos líquidos (Admin. Central)	64876.4	67856.4	66651.5		111327.7	128176.1	153864.7	219587.6	281723.0
Sector Público No Finan. Consol)	74956.8	106909.4	117827.6	144796.6	188274.7	208423.0	240799.6	342764.5	
Inversión Pública (Admin. Central)	10714.3	4749.6	14039.8	17834.5	9298.7	29729.8	10694.3	21039.3	39814.5
Producto Interno Bruto	560459	708689	737040	818114	1070444	1393890	1833800	2493601	3283621
Deflact. Implicito de PIB (1982=100)	81.90	95.20	100.00	114.45	145.27	181.94	239.33	312.00	386.88

Cuadro 2. Gastos refrendados reales

	Paraguay (millones de guaraníes constantes de 1982)										
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Gobierno General	17069.8	17187.4	17646.7	19833.1	16222.3	17856.8	20273.1	25586.2	25729.2	32705.9	32843.3
Sanidad	1726.9	1981.7	2017.1	1817.1	1684.3	1459.4	2058.1	2131.4	2413.8	2816.4	3555.2
Educación	4981.1	5615.0	5521.9	5984.7	5806.0	5650.7	6326.2	8051.9	7729.8	9074.4	8577.2
Previsión Civil	1593.8	7260.4	7446.8	7781.2	6493.0	6688.3	8447.7	8512.6	1118.5	8953.3	11561.9
Otros Gastos Sociales	200.2	742.2	584.9	505.7	318.9	315.8	759.1	1248.6	1308.3	34.2	268.3
Seguridad Interna	3124.3	3208.1	3339.4	3351.7	3058.2	3084.8	3874.7	3931.7	4139.8	4529.2	4569.4
Defensa	8907.9	9721.4	9872.5	9808.7	8557.7	6981.6	9619.5	9620.9	10366.1	10648.9	10968.4
Total nómina (adm. C.69; Rest. incl. EEEO)	37604.0	45716.2	46428.8	49082.0	42140.5	42037.5	51358.4	59083.4	62805.4	68762.2	72343.9
Total oficial Refrendado (Admin. central)	39264.0	39972.3	40635.2	42934.4	36717.2	37610.2	43397.0	49500.4	50772.2	61321.0	62137.0
Total ingresos líquidos (Admin. Central)	39195.9	38024.4	36248.4	33317.4	36710.3	40654.1	44393.6	49330.8	57702.2	73139.2	69483.7
ector Público No Finan. Consol)		49607.0	50876.4	54078.1	48890.5	50820.0	75037.5	73022.8	72190.0	81647.2	90759.3
Inversión Pública (Admin. Central)	4933.1	3675.1	4169.5	4427.3	3733.4	3827.1	7923.4	12141.7	10502.6	15285.5	13750.4
Producto Interno Bruto	284520	303570	320459	340954	365280	395895	420395	446908	495511	551354	614143

Cuadro 2. Gastos refrendados reales. Continuación

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gobierno General	35436.0	45659.7	32009.6	33832.4	39129.6	35292.9	25130.1	28457.9	30637.5
Sanidad	4111.7	5744.4	5179.5	5820.8	6897.0	5854.1	3392.4	3628.1	4056.2
Educación	11001.3	11363.8	12952.3	14687.2	11078.9	10467.4	8887.1	9672.6	9696.7
Previsión Civil	13383.2	14112.9	17084.7	17269.8	12385.2	12160.7	13607.0	8637.4	1383.1
Otros Gastos Sociales	309.7	336.4	402.9	262.8	1118.3	386.1	272.4	546.4	147.8
Seguridad Interna	5220.6	7000.6	8980.6	7983.9	6533.9	7037.5	6119.9	5830.4	5789.5
Defensa	11369.6	15247.4	24631.7	23389.7	20049.8	17296.1	15704.6	15328.4	15117.2
Total nómina (Rda. C.69; Rest.incl.EEEO)	80832.1	99465.3	101241.5	103246.6	97192.6	88494.7	73113.5	72101.1	66828.0
Total oficial Refrendado (Admin. central)	68712.3	79897.8	88441.4	87303.5	85064.7	78009.1	60807.6	67151.7	70730.3
Total ingresos líquidos (Admin. Central)	79214.2	71277.7	66651.5	0.0	76635.0	70449.7	642289.8	70380.6	72819.2
Sector Público No Finan. Consol)	91522.3	112299.8	117827.6	126515.2	129603.3	114555.9	100614.0	109860.4	0.0
Inversión Pública (Admin. Central)	13082.2	15493.3	14039.8	15582.8	6400.9	16340.4	4468.4	6743.4	10291.2
Producto Interno Bruto	684321	744421	737040	714822	736865	766126	766223	799382	848744

Cuadro 3. Participación Porcentual de las funciones en los gastos refrenados del sector público no empresarial, no financiero

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Gobierno General	45.4	37.6	98.0	40.4	38.5	42.5	39.5	43.3	41.0	47.6	45.4
Sanidad	4.6	4.3	4.3	3.7	4.0	3.5	4.0	3.6	3.8	4.1	4.9
Educación	13.2	12.3	11.9	12.2	13.8	13.4	12.3	13.6	12.3	13.2	11.9
Previsión Civil	4.2	15.9	16.0	15.9	15.4	15.9	16.4	14.4	17.7	13.0	16.0
Otros Gastos Sociales	0.5	1.6	1.3	1.0	0.8	0.8	1.5	2.1	2.1	0.0	0.4
Seguridad Interna	8.3	7.0	7.2	6.8	7.3	7.3	7.5	6.7	6.6	6.6	6.3
Defensa	23.7	21.3	21.3	20.0	20.3	16.6	18.7	16.3	16.5	15.5	15.2
Total nómina (adm. C.69; Rest. incl. EEOO)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(San + Educ + OGS)/ Nomina	18.4	18.2	17.5	16.9	18.5	17.7	17.8	19.3	18.2	17.3	17.1
Nómina / PIB	13.2	15.1	14.5	14.4	11.5	10.6	12.2	13.2	12.7	12.5	11.8
SPNF Consolidado / PIB	0.0	16.3	15.9	15.9	13.4	12.8	17.8	16.3	14.6	14.8	14.8

Cuadro 3. Participación Porcentual de las funciones en los gastos refrenados del sector público no empresarial, no financiero

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gobierno General	43.8	45.9	31.6	32.8	40.3	39.9	34.4	39.5	45.8
Sanidad	5.1	5.8	5.1	5.6	7.1	6.6	4.6	5.0	6.1
Educación	13.6	11.4	12.8	14.2	11.4	11.8	12.2	13.4	14.5
Previsión Civil	16.6	14.2	16.9	16.7	12.7	13.7	18.6	12.0	2.1
Otros Gastos Sociales	0.4	0.3	0.4	0.3	1.2	0.4	0.4	0.8	0.2
Seguridad Interna	6.5	7.0	8.9	7.7	6.7	8.0	8.4	8.1	8.7
Defensa	14.1	15.3	24.3	22.7	20.6	19.5	21.5	21.3	22.6
Total nómina (adm. C.69; Rest. incl. EEOO)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(San + Educ + OGS)/ Nomina	19.1	17.5	18.3	20.1	19.6	18.9	17.2	19.2	20.8
Nómina / PIB	11.8	13.4	13.7	14.4	13.2	11.6	9.5	9.0	7.9
SPNF Consolidado / PIB	13.4	15.1	16.0	17.7	17.6	15.0	13.1	13.7	0.0

Cuadro 4. Índice de crecimiento de gastos funcionales 1970=100

	Paraguay										
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Gobierno General		100.0	108.7	132.9	131.3	178.7	216.5	288.9	322.7	451.1	542.8
Sanidad		100.0	107.8	105.6	118.3	126.6	190.6	208.7	262.6	336.9	509.6
Educación		100.0	104.1	122.7	143.9	173.1	206.8	278.3	296.7	383.1	433.9
Previsión Civil		100.0	108.6	123.4	124.4	158.4	213.6	227.6	330.1	292.3	452.3
Otros Gastos Sociales		100.0	83.4	78.5	59.8	73.2	187.7	326.5	380.0	10.9	102.7
Seguridad Interna		100.0	110.2	120.3	132.6	165.4	221.7	237.9	278.2	334.6	404.6
Defensa		100.0	107.5	116.2	122.5	123.5	181.6	192.1	229.9	259.6	320.5
Total nómina (adm. C.69; Rest. incl. EEOO)		100.0	107.5	123.6	128.3	158.1	206.2	250.8	296.1	356.5	449.5
Total oficial Refrendado (Admin. central)		100.0	107.6	123.7	127.8	161.8	199.3	240.3	273.8	363.6	441.5
Total ingresos líquidos (Admin. Central)		100.0	100.9	100.9	134.3	183.9	214.3	251.8	327.1	455.9	519.0
Sector Público No Finan. Consol)		100.0	108.6	125.5	137.1	176.2	277.6	285.7	313.7	390.1	519.7
Inversión Pública (Admin. Central)		100.0	120.1	138.7	141.3	179.1	395.7	641.2	616.0	985.9	1062.7
Producto Interno Bruto		100.0	111.8	129.3	167.4	224.3	252.2	285.7	351.9	430.5	574.6

Cuadro 4. Índice de crecimiento de gastos funcionales 1970=100. Continuación

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gobierno General	684.2	1024.7	754.6	912.8	1340.1	1513.8	1417.9	2093.2	2794.3
Sanidad	688.5	1118.1	1059.0	1362.1	2048.6	2177.7	1660.0	2314.4	32.8.6
Educación	650.2	780.7	934.7	1213.0	1161.4	1374.3	1534.8	2177.7	2707.1
Previsión Civil	611.7	749.8	953.5	1103.1	1004.1	1234.8	1817.4	1503.9	298.6
Otros Gastos Sociales	138.5	174.8	220.0	164.2	886.9	383.5	356.0	930.8	312.1
Seguridad Interna	540.0	841.8	1134.3	1154.1	1198.8	1617.2	1849.9	2297.5	2828.9
Defensa	308.1	605.0	1026.6	1115.7	1214.0	1311.6	1566.6	1993.3	2437.7
Total nómina (Rda. C.69; Rest.incl.EEEO)	506.7	839.3	897.3	1047.3	1251.4	1427.0	1550.9	1993.8	2291.5
Total oficial Refrendado (Admin. central)	570.4	771.0	896.5	1012.8	1252.6	1438.7	1475.2	2123.8	2773.8
Total ingresos líquidos (Admin. Central)	691.3	723.1	710.2	0.0	1186.3	1365.8	1639.6	2339.9	3002.0
Sector Público No Finan. Consol)	612.2	873.2	962.4	1182.7	1537.8	1702.4	1966.8	2799.7	0.0
Inversión Pública (Admin. Central)	1101.3	1626.2	1547.9	1966.3	1025.2	3277.8	1179.1	2319.6	4389.6
Producto Interno Bruto	748.1	945.9	983.8	1092.0	1428.8	1860.5	2447.6	3328.3	4382.8

Cuadro 5. Costo del personal en la Administración Central

	Paraguay (millones de Guaraníes corrientes)										
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Administración Central	3381.5	3724.7	3907.9	4370.9	4528.6	5136.8	6150.5	7396.8	8623.7	10261.2	12386.2
Ministerio de Salud	293.2	335.1	339.7	362.2	368.6	403.4	464.9	549.0	651.1	794.1	1052.8
Ministerio de Educación	933.3	1012.2	1073.1	1226.1	1286.1	1567.2	1844.8	2242.7	2704.6	3232.2	3883.5
Ministerio del Interior	385.7	422.3	454.2	507.5	529.8	601.6	713.7	852.5	1022.2	1193.1	1532.2
Ministerio de Defensa	854.3	939.2	979.0	1051.4	1098.3	1193.0	1452.9	1685.5	1949.4	2326.0	2725.2
Gastos total. admin.. Central (sin elim.. transferencias)	9672.9	9265.2	10618.0	12201.9	12608.7	15961.8	19658.8	23710.7	27010.8	42786.4	43558.1
Salarios Reales Adm. Central (Guar. De 1982, Defl. De PIB)		15091.8	14955.6	15379.7	13187.4	12103.7	13577.4	15442.2	16210.0	17540.5	17669.3
Número de Cargos por Ministerio y Administración Central											
Administración Central		33215					41352				
Ministerio de Salud											
Ministerio de Educación											
Ministerio del Interior											
Ministerio de Defensa				7642			8186				
Población Económ. Activa		76094:					880116				

Fuente: STP

Notas: los cargos de Defensa Excluyen los conscriptos. De todas maneras el gasto en personal conscripto es ínfimo. En cambio, el Min. de Defensa incluye cargos civiles.

Cuadro 5. Costo del personal en la administración central. Continuación

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Administración Central	15978.8	22474.0	28287.5	32907.6	34319.2	40780.2	47107.8	63816.5	78994.2
Ministerio de Salud		2197.0				3701.5	4463.5	6354.4	7905.7
Ministerio de Educación		6264.8				11795.2	13583.1	18685.2	21809.9
Ministerio del Interior		3200.7				6419.5	7398.7	9486.0	11673.8
Ministerio de Defensa							10229.8	13127.3	
Gastos total. admin.. Central (sin elim.. transferencias)	56275.4	84072.2	84441.4	99918.8	123573.5	141929.8	145530.8	209513.3	273641.3
Salarios Reales Adm. Central (Gs. de 1982, Defl. de PIB)	19510.1	23607.2	28287.5	28752.8	23624.4	22414.1	19683.2	20454.0	
Número de Cargos por Ministerio y Administración Central									
Administración Central	57914					64247		71755	75512
Ministerio de Salud			8335					9689	10678
Ministerio de Educación			24742					28620	29167
Ministerio del Interior			17205					19081	19594
Ministerio de Defensa			12014			13725			15645
Población Económ. Activa	1056996					1256438		1433413	1358260

Fuente: STP

Notas: los cargos de Defensa Excluyen los conscriptos. De todas maneras el gasto en personal conscripto es ínfimo. En cambio, el Min. de Defensa incluye cargos civiles.

Cuadro 6. Costo del personal en la Administración Central

	Paraguay (Participación de los gastos en personal por ministerio en los Servicios Personales en la Administración Central). %										
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Min. de Salud/Serv. Pers. admin.. Central	8.7	9.0	8.72	8.3	8.1	7.9	7.6	7.4	7.5	7.7	8.5
Min. de Educ/Serv. Pers. admin.. Central	27.6	27.2	27.5	28.1	28.4	30.5	30.0	30.3	31.4	31.5	31.4
Min. de Inter/Serv. Pers. admin.. Central	11.4	11.3	11.6	11.6	11.7	11.7	11.6	11.5	11.9	11.6	12.4
Min. de Defensa/Serv. Pers. admin.. Central	25.3	25.2	25.1	24.1	24.3	23.2	23.6	22.8	22.6	22.7	22.0
Serv. Pers. Adm. Cen/Gast. Tot. Admin. Cen. (sin elim. Transferencias)	35.0	37.8	36.8	35.8	35.9	32.2	31.3	31.2	31.9	24.0	28.4

Cuadro 6. Costo del personal en la Administración Central. Continuación

	Paraguay. (Participación de los gastos en personal por ministerio en los Servicios Personales en la Administración Central). %									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
Min. de Salud/Serv. Pers. admin.. Central	0.0	9.8	0.0	0.0	0.0	9.1	9.5	10.0	10.0	
Min. de Educ/Serv. Pers. admin.. Central	0.0	27.9	0.0	0.0	0.0	28.9	28.8	29.3	27.6	
Min. de Inter/Serv. Pers. admin.. Central	0.0	14.2	0.0	0.0	0.0	15.7	15.7	14.9	14.8	
Min. de Defensa/Serv. Pers. admin.. Central	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	21.7	20.6	0.0	
Serv. Pers. Adm. Cen/Gast. Tot. Admin. Cen. (sin elim. Transferencias)	28.4	26.7	33.5	32.9	27.8	28.7	32.4	30.5	28.9	

Bibliografía

Banco Central del Paraguay. **Cuentas nacionales**, varios años.

Campos, Luis A. Y Ricardo Canese. **El sector público en el Paraguay**. Asunción: CIDSEP, 1987

International Institute for Strategic Studies. **The military balance**, varios años.

International Monetary Fund. **A manual on government finance statistics**. Washington, D.C., 1986.

Government finance statistics yearbook, Washington, D.C., varios años.

Paraguay, Ministerio de Hacienda, Contraloría Financiera de la Nación. **Informe financiero**, varios años.

Scheetz, Thomas; "Public sector expenditures and financial crisis in Chile. **World Development**", vol. 15, n° 8 (August 1987): 1053 – 1075.

Inéditos.

Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Yearbook**, varios años.

United Nations. **Statistical Yearbook**, varios años.

Reduction of military budgets: Refinements of international reporting and comparison of military expenditures, no. 10, Disarmament Study Series: A/S-12/17, 1983.

Department for Disarmament Affairs. **Reduction of military budgets: Construction of military price indexes and purchasing-power parities for comparison of military expenditures**. N° 15, Disarmament Study Series: A/40/421, 1986.

United States Arms Control and Disarmament Agency. **World military expenditures and arms transfers**, varios años