Artículo Original - Artigo Original - Original Article

Inversión social, protección y promoción social en Brasil y Paraguay: escala, composición y brechas en el MERCOSUR

Investimento social, proteção e promoção social no Brasil e no Paraguai: escala, composição e brechas no MERCOSUL

Sol Ibarra
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná, Brasil.
Lislei Teresinha Preuss
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná, Brasil.
ibarrae.solmorelia@gmail.com
https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id249

Recibido: 21/09/2026. Aceptado: 16/11/2026.

Resumen: Este artículo analiza la inversión social en Brasil y Paraguay como expresión de dos arquitecturas divergentes de protección social en el MERCOSUR. A partir de un diseño descriptivo-comparativo con datos fiscales de 2025 y literatura sobre regímenes de bienestar y promoción social, se compara la escala y la composición del gasto social, advirtiendo las diferencias institucionales y de clasificación entre ambos países. En Brasil, la inversión social alcanza el 26,6% del PIB y sostiene sistemas de salud y educación, pero la fuerte concentración en seguridad social contributiva (16,53%) limita su potencial redistributivo y deja a la población informal dependiente de programas asistenciales de menor escala. En Paraguay, pese a que el 56% del presupuesto de la Administración Central se destina a lo social, la inversión total representa apenas el 10% del PIB, lo que refleja un esfuerzo fiscal reducido y una arquitectura fragmentada que restringe la capacidad estatal para cerrar brechas históricas en un contexto de alta informalidad. Desde el enfoque de promoción social, se discute cómo estas decisiones fiscales condicionan la articulación entre protección y generación de capacidades, limitando las trayectorias de autonomía e inclusión productiva para quienes están fuera del empleo formal. Se concluye que la brecha de escala y la sobrerrepresentación de los esquemas contributivos exigen reorientar la inversión hacia estrategias integrales de promoción y articular la agenda del MERCOSUR hacia pisos de protección social más inclusivos.

Palabras clave: Inversión social; Protección social; Promoción social; Informalidad laboral; MERCOSUR.

Resumo: Este artigo analisa o investimento social no Brasil e no Paraguai como expressão de duas arquiteturas divergentes de proteção social no MERCOSUL. A partir de um desenho descritivo-

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 7 - 2026

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)

Publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

comparativo com dados fiscais de 2025 e literatura sobre regimes de bem-estar e promoção social, compara-se a escala e a composição do gasto social, advertindo sobre as diferenças institucionais e de classificação entre os dois países. No Brasil, o investimento social atinge 26,6% do PIB e sustenta sistemas de saúde e educação, mas a forte concentração na seguridade social contributiva (16,53%) limita seu potencial redistributivo e deixa a população informal dependente de programas assistenciais de menor escala. No Paraguai, apesar de 56% do orçamento da Administração Central ser destinado ao social, o investimento total representa apenas 10% do PIB, o que reflete um esforço fiscal reduzido e uma arquitetura fragmentada que restringe a capacidade estatal de fechar brechas históricas em um contexto de alta informalidade. A partir da abordagem de promoção social, discute-se como essas decisões fiscais condicionam a articulação entre proteção e geração de capacidades, limitando as trajetórias de autonomia e inclusão produtiva para aqueles que estão fora do emprego formal. Conclui-se que a brecha de escala e a sobrerrepresentação dos esquemas contributivos exigem reorientar o investimento para estratégias integrais de promoção e articular a agenda do MERCOSUL em direção a pisos de proteção social mais inclusivos.

Palavras-chave: Investimento social; Proteção social; Promoção social; Informalidade laboral; MERCOSUL.

1. Introducción

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan los individuos, donde la protección social y la promoción de capacidades juegan un papel constitutivo e instrumental (Sen, 2000). En América Latina, la persistencia de altos niveles de desigualdad y la informalidad estructural han puesto en tensión los modelos de protección social anclados exclusivamente en el empleo formal (Cecchini & Martínez, 2011). En el seno del MERCOSUR, Brasil y Paraguay representan dos polos opuestos en cuanto a la escala y arquitectura de sus Estados sociales, a pesar de compartir una matriz productiva desigual y altos niveles de vulnerabilidad (Podestá, 2023; CEPAL, 2024).

La literatura sobre regímenes de bienestar ha identificado que los Estados sociales se diferencian por su grado de desmercantilización y estratificación social (Esping-Andersen, 1993). En América Latina, estos regímenes han adoptado formas híbridas: el "universalismo estratificado" de los países del Cono Sur, el "régimen dual" de Brasil y México, y el "régimen excluyente" de países como Paraguay (Filgueira, 1998). Martínez Franzoni (2008) profundiza en esta heterogeneidad y señala que los regímenes de bienestar latinoamericanos combinan elementos de universalismo y focalización, con una fuerte dependencia del mercado laboral formal y de las familias como proveedoras de bienestar. En este contexto, Brasil ha consolidado un sistema de bienestar tardío con una alta inversión social, pero fuertemente concentrado en jubilaciones y pensiones (Kerstenetzky & Kerstenetzky, 2015). Paraguay, por su parte, mantiene un Estado social mínimo y fragmentado, con una baja presión tributaria y una alta dependencia de programas asistenciales focalizados (MEF, 2026b).

Huber y Stephens (2012), señalan que los regímenes de bienestar latinoamericanos se caracterizan por una combinación de universalismo estratificado y dualismo, donde la cobertura contributiva coexiste con una mayoría de trabajadores informales excluidos de los beneficios de la seguridad social. Barrientos (2013) advierte que, en contextos de alta informalidad, los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales han aliviado la pobreza, pero no han logrado transformar las estructuras de protección social ni garantizar la inclusión productiva. A pesar de los avances en la reducción de la pobreza en la región durante la última década, la brecha entre la protección de los trabajadores formales y la situación de los trabajadores informales sigue siendo el núcleo del problema. Como señala Pereira (2013), la protección social contemporánea corre el riesgo de convertirse en un instrumento de "activación" para el mercado, en lugar de un derecho universal que garantice la desmercantilización.

A partir de los presupuestos teóricos, el presente artículo tiene como pregunta central: ¿Cómo condicionan el volumen y la composición de la inversión social en Brasil y Paraguay la articulación entre protección social y promoción de capacidades para la población en situación de informalidad?. El

objetivo general es comparar la escala y composición de la inversión social de ambos países y discutir sus implicancias para la promoción social. Los objetivos específicos son: 1) caracterizar los regímenes de bienestar de ambos países; 2) comparar la estructura del gasto social (seguridad social, educación, salud, promoción) y los indicadores de resultados; y 3) analizar el rol de los programas de inclusión productiva en el marco de la agenda del MERCOSUR. El análisis se guía por tres supuestos: (a) el nivel absoluto de inversión define la capacidad de protección; (b) la composición interna determina quiénes reciben qué; y (c) las decisiones fiscales revelan prioridades entre universalización y focalización.

El artículo se estructura en cinco secciones. La primera sección corresponde a la introducción, en la segunda se presenta la metodología, la tercera sección expone los resultados comparativos, la sección 4 discute los hallazgos a la luz de la literatura y la dimensión regional. Finalmente, la sección 5 ofrece las conclusiones.

Para comprender las arquitecturas de protección social, es necesario distinguir entre la inversión social (recursos destinados al bienestar, ya sean transferencias o servicios) y el gasto social efectivo (erogaciones presupuestarias ejecutadas). Siguiendo a Kerstenetzky y Kerstenetzky (2015), el Estado de bienestar debe ser concebido como un actor del desarrollo, donde la inversión en capacidades humanas (educación, salud, seguridad económica) es fundamental para el crecimiento de largo plazo. Desde la perspectiva de Esping-Andersen (1993), los Estados de bienestar se diferencian por su grado de desmercantilización y estratificación social. En América Latina, estos regímenes han adoptado formas híbridas: el "universalismo estratificado" de los países del Cono Sur, el "régimen dual" de Brasil y México, y el "régimen excluyente" de países como Paraguay (Filgueira, 1998). Martínez Franzoni (2008) añade que la organización del cuidado y la división sexual del trabajo son elementos centrales para entender la estratificación de los regímenes latinoamericanos.

Cecchini y Martínez (2011) plantean que un sistema integral de protección social debe combinar componentes contributivos y no contributivos, pero sobre todo debe articular la protección con la promoción social. Esto implica no solo aliviar la pobreza, sino generar activos, mejorar la productividad y fomentar la inclusión productiva. En contextos de alta informalidad, donde el empleo formal no logra ser la puerta de entrada a la protección, el Estado debe garantizar pisos de protección social que permitan la autonomía económica, sin embargo, como advierte Pereira (2013), existe una tensión entre un enfoque de derechos universales y un enfoque de "alivio de la pobreza" condicionado, que puede derivar en políticas focalizadas que no cuestionan las raíces de la desigualdad. Barrientos (2013) complementa esta idea al señalar que los programas de transferencias condicionadas han sido efectivos para reducir la pobreza de corto plazo, pero su impacto en la inclusión productiva y en la superación de la informalidad ha sido limitado.

El enfoque de las capacidades de Sen (2000) resulta fundamental aquí: la inversión social no debe medirse solo por su volumen, sino por su capacidad para expandir las libertades reales de las personas, incluyendo la libertad de participar en el mercado laboral en condiciones dignas y de ejercer la ciudadanía social. La promoción social, por tanto, se entiende como el conjunto de políticas que fortalecen las capacidades y los activos de los hogares, permitiéndoles generar ingresos autónomos y superar la vulnerabilidad (Cecchini & Martínez, 2011). Para medir estos aspectos, es necesario utilizar indicadores sociales que permitan operacionalizar conceptos abstractos como la pobreza, la desigualdad o la informalidad (Jannuzzi, 2004). La selección de indicadores como el coeficiente de Gini, la tasa de pobreza monetaria o la cobertura de pensiones debe realizarse con criterios de validez y confiabilidad, tal como señala Jannuzzi (2004), para evitar conclusiones sesgadas.

2. Metodología

Se trata de un estudio descriptivo-comparativo de caso (Brasil y Paraguay). La selección de los casos responde a un criterio de máxima diferencia: Brasil es la economía más grande de la región con un sistema de protección estratificado, mientras que Paraguay es una economía pequeña con un sistema fragmentado y de baja cobertura. Ambos países comparten, sin embargo, una matriz productiva desigual y una historia de informalidad estructural, lo que los hace relevantes para el análisis de las brechas de protección en el MERCOSUR.

Para la selección de la literatura, se realizó una revisión narrativa de la producción académica sobre protección social, promoción social y gasto público

en América Latina y el MERCOSUR. La búsqueda se efectuó en las bases de datos SciELO y Google Scholar, utilizando combinaciones de las siguientes expresiones: "protección social", "promoción social", "gasto público", "inversión social", "regímenes de bienestar", "informalidad laboral", "MERCOSUR", "Brasil" y "Paraguay". Se priorizaron artículos publicados en revistas arbitradas, informes de organismos internacionales (CEPAL, Banco Mundial) y documentos oficiales de los gobiernos de Brasil y Paraguay. Los criterios de inclusión fueron: pertinencia temática con el objeto de estudio, actualidad (publicaciones posteriores a 2010, con excepción de obras clásicas sobre regímenes de bienestar) y rigor metodológico. Se excluyeron documentos de divulgación general sin respaldo académico o institucional. La literatura seleccionada permitió construir el marco analítico y contrastar los hallazgos empíricos con los debates teóricos sobre protección y promoción social en la región.

El período de análisis comprende los datos de la ejecución fiscal de 2025, complementados con indicadores sociales de 2023-2024 (últimos disponibles). La elección de 2025 responde a la disponibilidad de informes oficiales de cierre fiscal en ambos. Para Brasil, se utilizan los datos del Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2026), que analiza la ejecución presupuestaria federal de 2025 y el gasto por funciones (COFOG). También se utiliza el informe de Tesouro Nacional (2024) para la clasificación funcional y los datos de Podestá (2023) para la comparación regional.

Para Paraguay, se utilizan los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2026) sobre el cierre del ejercicio fiscal 2025 y el gasto social de la Administración Central. Los indicadores sociales provienen de CEPAL (2024) para pobreza y Gini, e Ibarra Espinola y Preuss (2025) para informalidad en Paraguay. Para Brasil, se utilizan datos de Levy y Cruces (2021) y del Inesc (2026). El déficit de la Caja Fiscal paraguaya se estima en PYG 3.015 mm para 2025 (MEF, 2026b).

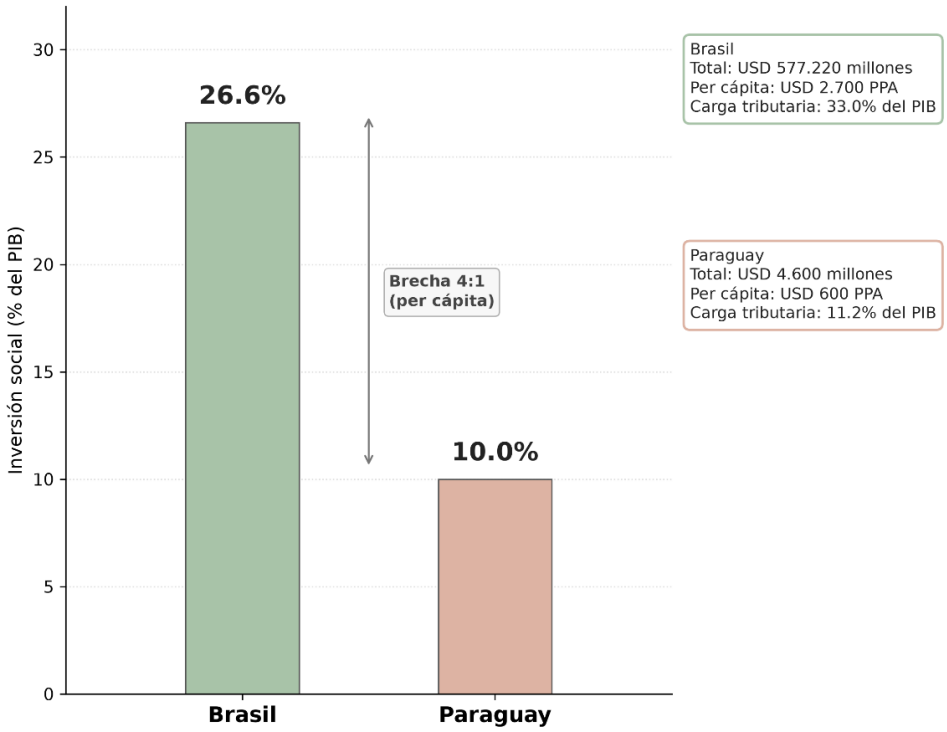
Es fundamental señalar que las cifras no son estrictamente homologables. El dato de Brasil (26,6% del PIB) corresponde al Gobierno General (incluye Unión, Estados y Municipios) y suma las funciones de Protección Social, Educación y Salud (Inesc, 2026). El dato de Paraguay (10% del PIB) se calcula sobre el Gobierno General (17,8% del PIB) aplicando la "prioridad fiscal" del 56% de la Administración Central (MEF, 2026a). Además, Paraguay incluye en su gasto social las jubilaciones de la Caja Fiscal (MEF, 2026a). Para mitigar estas diferencias, se presentan los datos en porcentaje del PIB, se desagrega la composición y se incluye el gasto per cápita en dólares PPA (Paridad de Poder Adquisitivo) para dimensionar la brecha de escala. Se excluye el gasto privado y se distingue entre seguridad social contributiva y asistencia no contributiva.

Se analizan las siguientes variables: gasto por función en % del PIB y per cápita en USD PPA; peso de la seguridad social, la asistencia, la salud y la educación; presión tributaria e informalidad; cobertura de pensiones, pobreza y Gini. Asimismo, se describen los principales programas de promoción e inclusión productiva y sus evaluaciones disponibles.

3. Resultados

Los datos de 2025 confirman una diferencia estructural en la escala de la inversión social. Brasil destinó el 26,6% de su PIB a funciones sociales estrictas (Protección Social, Educación y Salud), lo que representa un volumen de aproximadamente USD 577.220 millones (Inesc, 2026). En términos per cápita, Brasil invierte alrededor de USD 2.700 anuales por habitante (PPA). Paraguay, por su parte, presenta una inversión social total que ronda el 10,0% del PIB. El presupuesto del Gobierno General alcanzó el 17,8% del PIB, del cual la Administración Central destinó el 56% a prioridades sociales (MEF, 2026a). Sin embargo, en términos absolutos, el gasto social paraguayo apenas representa USD 4.600 millones, con un gasto per cápita cercano a los USD 600 (PPA). La brecha de escala es de más de 4 a 1 en términos per cápita. Esta diferencia refleja no solo el tamaño de las economías, sino la capacidad fiscal de los Estados: mientras Brasil tiene una carga tributaria cercana al 33% del PIB, Paraguay apenas alcanza el 11,2% (MEF, 2026b; Podestá, 2023).

Figura 1. *Brecha de escala de la inversión social entre Brasil y Paraguay (2025).*



Nota. Datos de Brasil incluyen Gobierno General; Paraguay incluye Administración Central y Gobierno General. USD PPA = dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia con base en Inesc (2026) y MEF (2026a).

Más allá del volumen, la composición del gasto revela la arquitectura de los regímenes. En Brasil, la función de Protección Social absorbe el 16,53% del PIB, impulsada casi en su totalidad por las jubilaciones y pensiones del sector formal (Inesc, 2026). La Educación (5,10%) y la Salud (5,03%) tienen un peso significativamente menor. Esta estructura evidencia un modelo de "desmercantilización" (Esping-Andersen, 1993) fuerte, pero altamente estratificado: protege a los trabajadores formales con pensiones elevadas, mientras que la población informal depende de programas asistenciales como el Bolsa Família o el BPC (Beneficio de Prestación Continuada), que representan una fracción menor del presupuesto (Levy & Cruces, 2021).

En Paraguay, la composición es igualmente regresiva. Del gasto social total, el 34% se destina a la Seguridad Social (jubilaciones de la Caja Fiscal y del IPS), el 20% a Educación, el 20% a Promoción y Acción Social (Tekoporã, Pensión Universal) y el 22% a Salud (MEF, 2026a). Aunque la "prioridad fiscal" (56%) es alta, el gasto en promoción social y asistencia es aún incipiente y está fuertemente focalizado. El programa Tekoporã Mbarete y la Pensión Universal para Adultos Mayores son los principales instrumentos de alivio, pero no logran compensar la falta de cobertura contributiva (Tabla 1).

Los programas de promoción e inclusión productiva son el eslabón más débil en ambos países. En Brasil, el programa Bolsa Família ha sido fundamental para la reducción de la pobreza, pero su componente de "puerta de salida" hacia el empleo formal (como el Brasil Sem Miseria o el Pronaf) ha tenido un impacto limitado debido a la estructura del mercado laboral y a la falta de coordinación intersectorial (Cecchini & Martínez, 2011). El reciente programa Pé-de-Meia (Inesc, 2026) busca incentivar la permanencia escolar, pero aún es pronto para evaluar su impacto en la movilidad social. La articulación entre transferencias condicionadas y programas de crédito y asistencia técnica puede aumentar la productividad y la acumulación de activos de agricultores familiares, pero los efectos son modestos cuando la coordinación institucional es débil o la escala es reducida (Cecchini & Martínez, 2011).

Tabla 1. *Indicadores comparativos de inversión social y resultados (Brasil y Paraguay, 2025).*

Indicador	Brasil	Paraguay
PIB (USD miles de millones)	2.170	46
Inversión social (% del PIB)	26,6%	10,0%
Gasto social per cápita (USD PPA)	~2.700	~600
Peso de la Seguridad Social en el gasto social	62%	34%
Peso de la Promoción/Asistencia	19%	20%
Informalidad laboral	~40%	>60%
Cobertura de pensiones (ocupados)	~60%	~20%
Coeficiente de Gini (último año)	0,52	0,45
Pobreza monetaria	20,5%	26,9%

Fuente: Elaboración propia con base en Inesc (2026), MEF (2026a), CEPAL (2024), Ibarra Espinola y Preuss (2025) y Levy y Cruces (2021).

En Paraguay, el programa Tekoporã combina transferencias monetarias con acompañamiento familiar y acceso a servicios básicos. Las evaluaciones disponibles (Banco Mundial, 2022) muestran que su impacto en la generación de ingresos autónomos es limitado, en parte por la falta de una oferta articulada de servicios de capacitación y crédito. El programa Hambre Cero en las Escuelas (MEF, 2026a) ha dinamizado el sector educativo, pero no constituye una política de inclusión productiva. La ausencia de un sistema de protección social integral en Paraguay limita la capacidad del Estado para articular la asistencia con la promoción. La informalidad superior al 60% (Ibarra Espinola & Preuss, 2025) agrava esta situación, ya que la mayoría de los trabajadores quedan fuera del sistema contributivo y dependen de programas asistenciales de cobertura limitada.

Tabla 2. *Programas de promoción e inclusión productiva en Brasil y Paraguay.*

Programa	País	Componente principal	Cobertura	Presupuesto (USD millones)	Evaluación disponible
Bolsa Família	Brasil	Transferencia condicionada	~20 millones de familias	~12.000	Reducción de pobreza; impacto limitado en empleo formal (Levy & Cruces, 2021)
Brasil Sem Miséria	Brasil	Inclusión productiva	Familias pobres	~1.500	Coordinación intersectorial débil (Cecchini & Martínez, 2011)
Pronaf	Brasil	Crédito agrícola	Agricultores familiares	~3.000	Efectos modestos por escala (Cecchini & Martínez, 2011)
Pé-de-Meia	Brasil	Incentivo escolar	Estudiantes de secundaria	~1.000	En implementación (Inesc, 2026)
Tekoporã	Paraguay	Transferencia condicionada + acompañamiento	Familias en pobreza extrema	~150	Impacto limitado en ingresos autónomos (Banco Mundial, 2022)
Hambre Cero	Paraguay	Alimentación escolar	Estudiantes de escuelas públicas	~200	En implementación (MEF, 2026a)

Fuente: Elaboración propia con base en Inesc (2026), MEF (2026a), Levy y Cruces (2021) y Banco Mundial (2022).

4. Discusión

El caso paraguayo ilustra una paradoja: el país asigna el 56% de su presupuesto central a lo social, pero el volumen total es insuficiente para cerrar brechas históricas. Esto se debe a la baja presión tributaria y a la rigidez del gasto (MEF, 2026b). La protección social en Paraguay opera como un piso mínimo que alivia la pobreza extrema, pero no logra construir trayectorias de autonomía (Cecchini & Martínez, 2011). La informalidad superior al 60% (Ibarra Espinola & Preuss, 2025) agrava esta situación, ya que la mayoría de los trabajadores quedan fuera del sistema contributivo. Como señala Pereira (2013), la protección social en contextos de baja institucionalidad tiende a convertirse en una política de "alivio" más que en un derecho estructural, lo que perpetúa la vulnerabilidad de los sectores populares. La debilidad de la agencia de las mujeres en los hogares pobres, señalada por Sen (2000), también limita la capacidad de las políticas sociales para transformar las relaciones de género y promover la autonomía económica.

Brasil logra una cobertura amplia en salud y educación, pero su estructura de gasto es altamente regresiva. La concentración en jubilaciones y pensiones (16,53% del PIB) reduce el potencial redistributivo de la inversión social (Kerstenetzky & Kerstenetzky, 2015). La población informal de las regiones Norte y Nordeste depende de programas asistenciales de menor escala, mientras que el sector formal del Sur y Sudeste recibe pensiones proporcionalmente elevadas. Esta segmentación reproduce las desigualdades territoriales y laborales (Levy & Cruces, 2021). El desafío brasileño no es solo aumentar la inversión, sino reasignar el gasto previsional hacia la infancia y la salud básica, como han señalado organismos internacionales (Banco Mundial, 2017). La experiencia brasileña confirma lo que Barrientos (2013) denomina "dualismo de protección social": un sistema de alta cobertura para los formales y uno de baja intensidad para los informales, lo que limita la construcción de ciudadanía social plena. La ética del trabajo y la percepción de los derechos, analizadas por Pereira (2013), juegan un papel crucial en la legitimidad de esta estructura segmentada.

La agenda del MERCOSUR en materia social ha avanzado en la coordinación de la seguridad social (Acuerdo Multilateral de Seguridad Social) y en la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM). Sin embargo, la promoción social y la inclusión productiva de los trabajadores informales no han sido el centro de la agenda regional. Los planes estratégicos de acción social (PEAS) han priorizado la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria, pero sin una articulación efectiva con las políticas de empleo y formalización. La experiencia comparada sugiere que, sin una armonización de los pisos de protección social y sin una coordinación macroeconómica que permita ampliar el espacio fiscal, la brecha entre Brasil y Paraguay seguirá siendo un obstáculo para la cohesión social regional (Cecchini & Martínez, 2011). Como señalan Huber y Stephens (2012), la construcción de sistemas de protección social inclusivos en América Latina requiere no solo de voluntad política, sino de coaliciones sociales y pactos fiscales que sostengan la inversión en el largo plazo.

Este trabajo es de carácter descriptivo y exploratorio, basado en fuentes secundarias. Las diferencias en la cobertura institucional (Gobierno General vs. Administración Central) y en los años de referencia de los datos (2025 para Brasil y Paraguay, pero con proyecciones en algunos indicadores) limitan la precisión de las comparaciones. Asimismo, no se realiza un análisis causal de los efectos de la inversión social en la informalidad, lo que constituye una agenda pendiente para futuras investigaciones. La heterogeneidad regional dentro de Brasil y la falta de datos desagregados para Paraguay impiden un análisis más fino de las brechas territoriales. La selección de indicadores, aunque basada en criterios de validez y confiabilidad (Jannuzzi, 2004), está condicionada por la disponibilidad de datos oficiales. La falta de datos de gasto por quintil impide evaluar con precisión la progresividad del gasto social en ambos países.

5. Conclusiones

El artículo evidencia que la inversión social en Brasil y Paraguay expresa dos arquitecturas divergentes. Brasil destina un volumen significativo de recursos, pero su estructura está fuertemente sesgada hacia la seguridad social contributiva, lo que limita su potencial redistributivo y deja a la informalidad dependiente de la asistencia. Paraguay, a pesar de su alta "prioridad fiscal", tiene una escala de inversión insuficiente y un sistema fragmentado que no logra articular la protección con la promoción social.

Para avanzar hacia sistemas más inclusivos en el MERCOSUR, es necesario superar la dicotomía entre asistencia y promoción. Esto implica: 1) reorientar la inversión social hacia la infancia y la salud básica en Brasil, reduciendo el peso de las jubilaciones de mayor cuantía; 2) ampliar el espacio fiscal en Paraguay mediante una reforma tributaria progresiva, cuya viabilidad requiere un análisis político y económico más profundo; y 3) fortalecer los programas de inclusión productiva con una oferta articulada de servicios de capacitación y crédito. La agenda del MERCOSUR debe incorporar la promoción social como un eje central, garantizando pisos de protección social para los trabajadores informales y promoviendo la convergencia de los sistemas de protección. Como señala Sen (2000), el desarrollo es un proceso de expansión de libertades, y la protección social debe ser un medio para ampliar las capacidades de todos, no solo de aquellos insertos en el mercado formal. La construcción de un sistema de protección social inclusivo requiere, además, reconocer el papel de la agencia de las mujeres y de las organizaciones sociales en la promoción del cambio social.

Referencias

Banco Mundial. (2017). *Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I: Síntese*. Grupo Banco Mundial. https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report

Banco Mundial. (2022). *Evaluación de impacto del Programa Tekoporã en Paraguay*. Banco Mundial.

Barrientos, A. (2013). *Social assistance in developing countries*. Cambridge University Press.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4dbb0ae1-7148-43ad-9472-b582a33b3234/content

CEPAL. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim.

Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (Ed.), *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). FLACSO.

Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. University of Chicago Press.

Ibarra Espinola, S. M., & Preuss, L. T. (2025). Trabajadores informales en Paraguay: el lado invisible de la protección social. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales, 6*, 100-108. https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/163

Inesc. (2026). *Orçamento e direitos: Balanço da execução de políticas públicas 2025*. Instituto de Estudos Socioeconômicos.

Jannuzzi, P. de M. (2004). *Indicadores sociais no Brasil: Conceitos, fontes de dados e aplicações* (3.ª ed.). Alínea.

Kerstenetzky, C. L., & Kerstenetzky, J. (2015). O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: Uma história das ideias. *Dados, 58*(3), 581-615.

Levy, S., & Cruces, G. (2021). *Time for a new course: An essay on social protection and growth in Latin America* (UNDP LAC Working Paper No. 24). United Nations Development Programme. https://files.acquia.undp.org/public/migration/latinamerica/undp-rblac-PNUD*bckPapers24*e.pdf

Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. Editorial Universidad de Costa Rica.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2026a). *Informe de las finanzas públicas de la República del Paraguay 2025*. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gov.py/es/dependencias/viceministerio-de-economia-y-planificacion/informes-las-finanzas-publicas

Ministerio de Economía y Finanzas. (2026b). *Informe de gasto social. Cierre del ejercicio fiscal 2025. Administración Central*. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gov.py/es/dependencias/viceministerio-administracion-financiera/gerencia-gestion-financiera-estado/direccion-general-presupuesto/gasto-social-2025

Pereira, P. A. P. (2013). Proteção social contemporânea: cui prodest? *Serviço Social & Sociedade*, (116), 636-651.

Podestá, A. (2023). *Gasto público en América Latina y el Caribe: sistemas de clasificación para analizar la asignación de recursos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/es/publicaciones/68758-gasto-publico-america-latina-caribe-sistemas-clasificacion-analizar-la

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Tesouro Nacional. (2024). *Despesa por função do governo geral. Resultados de 2024 - Classificação COFOG*. Secretaria do Tesouro Nacional.

Social investment, protection and social promotion in Brazil and Paraguay: scale, composition and gaps in MERCOSUR

Abstract: This article analyzes social investment in Brazil and Paraguay as expressions of two divergent social protection architectures within MERCOSUR. Based on a descriptive-comparative design using 2025 fiscal data and literature on welfare regimes and social promotion, the scale and composition of social spending are compared, noting institutional and classification differences between both countries. In Brazil, social investment reaches 26.6% of GDP and supports health and education systems, but the strong concentration in contributory social security (16.53%) limits its redistributive potential and leaves the informal population dependent on smaller-scale assistance programs. In Paraguay, although 56% of the Central Administration's budget is allocated to social purposes, total investment represents only 10% of GDP, reflecting a low fiscal effort and a fragmented architecture that restricts the state's capacity to close historical gaps in a context of high informality. From a social promotion perspective, the article discusses how these fiscal decisions condition the articulation between protection and capability generation, limiting trajectories of autonomy and productive inclusion for those outside formal employment. It is concluded that the scale gap and the overrepresentation of contributory schemes require redirecting investment towards comprehensive promotion strategies and articulating the MERCOSUR agenda towards more inclusive social protection floors.

Keywords: Social investment; Social protection; Social promotion; Labor informality; MERCOSUR.

Resumen biográfico

Sol Ibarra: Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Itapúa (Paraguay) y profesora de inglés. Posee experiencia en el ejercicio de la docencia. Maestranda en Ciencias Sociales Aplicadas en la Universidade Estadual de Ponta Grossa (Brasil), como becaria del Programa de Movilidad Académica ZICOSUR. Investiga dentro de la línea de Estado, Derechos y Políticas Públicas.

Lislei Teresinha Preuss: Doctora en Serviço Social por la Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Magíster en Serviço Social por la Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada en Serviço Social por la Universidade Federal de Santa Catarina y en Pedagogia por la Universidade do Estado de Santa Catarina. Profesora adjunta de la Universidade Estadual de Ponta Grossa y coordinadora del Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas. Posee experiencia en el área de Serviço Social, con énfasis en Serviço Social da Saúde, y desarrolla investigaciones en los siguientes temas: protección social, política social de salud, política social de salud en América Latina y atención primaria en salud.

Contribución de los autores

Las autoras declaran haber contribuido en cada una de las etapas de la investigación y redacción del artículo.

Financiamiento

La investigación no recibió financiamiento específico.

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe ningún conflicto de interés en relación con este estudio.

Cita

Ibarra, S., & Preuss, L. T. (2026). Inversión social, protección y promoción social en Brasil y Paraguay: escala, composición y brechas en el MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales, 7*, 207-215. https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id249