

CEMAF

Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros

Reconocido por Resolución N° 145/99 del Ministerio de Educación y Cultura
Formación Continua

1

EL FUTURO DE LA PRESUPUESTACIÓN EN PARAGUAY

Documento elaborado por:

Lic. Flora Rojas

Consultora experta en Presupuesto Público
Ex Directora de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
Ex Directora de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

Abril, 2008

Resumen Ejecutivo¹

1. Los Ingresos Públicos en Paraguay mantienen una alta dependencia del Comercio Exterior, así como también las Regalías y Compensaciones de Itaipú y Yacyreta que se perciben en dólares americanos y que actualmente se cotizan muy por debajo de los valores de años anteriores, tal es así, que se percibe que la moneda norteamericana tenderá a la baja afectando la recaudación tributaria y los ingresos no tributarios. Para prever esta caída en los ingresos, el Gobierno Nacional implantaría el IVA a los combustibles que tendrá un efecto nocivo por la clara incidencia que tiene sobre la inflación, con ello, el fisco estaría recaudando mayores recursos que serían producto del aumento de los precios (impuesto inflación). Los ingresos tributarios del año 2007 fueron **11,9% del PIB**.
2. Los gastos corrientes fueron creciendo producto de las mayores necesidades para cubrir los gastos rígidos (gastos en personal, pago de jubilados y pensionados y servicio de la deuda externa) y en conocimiento de que el Poder Ejecutivo no decide sobre los montos aprobados del Presupuesto General de la Nación sino es el Poder Legislativo quien define finalmente los valores. Todos los años, las cifras de los gastos públicos son modificados de forma amplia a nivel del Legislativo, por las facultades que le brinda la Constitución Nacional en el tratamiento de tan importante documento. El Presupuesto General de la Nación se duplicó en el periodo 2003-2008.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

en millones de guaraníes corrientes

Descripción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% acumulado 2003-2008
Administración Central	7.294.573	8.017.808	9.223.933	10.503.801	11.410.504	14.897.346	204%
Administración Descentralizada	8.250.382	9.346.699	10.707.554	11.482.891	12.476.076	14.743.650	179%
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	15.544.955	17.364.507	19.931.487	21.986.692	23.886.580	29.640.996	191%

3. Paraguay por disposiciones legales (Ley de Administración Financiera del Estado y modificaciones) debe aplicar en la elaboración del Presupuesto Público, la técnica Base Cero combinada con "Por Programas", de manera a permitir a la alta gerencia contar con una herramienta de operación, para compenetrarse de lo que son las Entidades

A. _____

¹ El Banco Central del Paraguay modificó el año base de 1982 a 1994 para el cálculo del PIB, con esta modalidad la serie histórica de los valores corrientes del PIB disminuyeron en términos corrientes antes del año 2003 y aumentan de forma importante luego del año citado, con lo cual, los guarismos antes del año 2003 en términos del PIB aumentan y después del año 2003, disminuyen.

Públicas en su conjunto, de utilizar más información para evaluar, tomar decisiones, asignar recursos de manera más efectiva y reducir los costos en forma lógica y no arbitrariamente. A partir del año 2006, la apertura de los programas se ha limitado a un solo nivel de desagregación en vez de dos niveles como lo tenía antes, con ello se **eliminó** la información presupuestaria, que impide llevar a cabo una evaluación de la mejor alternativa para alcanzar los objetivos de los programas y, conocer los diferentes niveles de costos a los que se ofrece el servicio público.

4. Se avizora un panorama difícil y complejo (el periodo 2008-2013), para el Gobierno que tendrá a su cargo administrar las finanzas del país, conforme a los cálculos estimados a partir del presente año 2008, la situación financiera de la Administración Central cerraría con un leve déficit que irá acentuándose en los años venideros de 0,3% del PIB en 2008 a 1,7% del PIB en 2013. Los Ingresos Tributarios no podrán alcanzar el 11,9% del PIB del año 2007.
5. Se crearán más Entidades Públicas y por ende, más cargos públicos como consecuencia de los compromisos de los políticos realizados en sus respectivas campañas. El Congreso Nacional tendrá legisladores nuevos, la Gobernabilidad Democrática necesaria para decidir las finanzas públicas del país, estará amenazada por la variedad de criterios, y de ideologías políticas, en el momento de votar por la política presupuestaria futura de la República.
6. Observar el estado en que se encuentra la reingeniería del SIAF, de forma a hacer los ajustes necesarios para que el presupuesto pueda servir de herramienta de gestión, que brinde la información para controlar y posteriormente para evaluar. Los tipos de presupuestos deberían ser eliminados, permitir mayor desagregación de programas presupuestarios para algunos que por su naturaleza, debe contar con un tercer nivel (programa, subprograma y actividad), también debería incorporarse algunos indicadores de producción, que puedan servir para realizar cálculos de resultado intermedio para medir el cumplimiento de objetivos de programas, y viabilizar los costos en que se prestan los servicios públicos. Países como Perú y Costa Rica, han avanzado en un presupuesto orientado a resultados y mantienen hasta 4 (cuatro) niveles de desagregación (programas, subprogramas, actividades y tareas).

7. Vincular la planificación estratégica con el presupuesto, de modo que permita al gobierno estructurar su presupuesto sobre la base de misiones y objetivos, identificar mejor sus prioridades, ver el horizonte del largo plazo, prever los recursos financieros, reestructurar actividades y revisar las prioridades de las políticas presupuestarias a ser consideradas.
8. Los pasivos contingentes irán en aumento cada año, por la mayor cantidad de funcionarios públicos que se acogerían al beneficio de la jubilación, y otros con doble beneficio: jubilación más una suma importante por retiro voluntario, también se encuentran los pagos de préstamos, garantías del Estado, que deberían preverse por las formas de riesgos con las cuales se enfrentarían los presupuestos siguientes.
9. Habrá que implantar un “Sistema Integrado de Bienes de Consumo e Insumos” a nivel nacional para controlar el stock en los almacenes, monitorear el abastecimiento y utilización, de manera a controlar la eficiencia de las adquisiciones que realizan los Organismos y Entidades del Estado.
10. **Tiene futuro la presupuestación en Paraguay?** La respuesta es “SI”, haciendo hincapié a los procedimientos de preparación y de la puesta en práctica de un presupuesto que sirva de herramienta de gestión, sencillo y amigable para la lectura de los actores estratégicos, legisladores, sociedad civil, entre otros. Se deberán establecer presupuestos que den cuenta de sus ingresos y de sus gastos. Los parlamentarios otorgarán créditos presupuestarios con seriedad y objetividad, las instituciones gastadoras entregarán informes y realizarán programas acordados, y los auditores verificarán los informes financieros, etc.

El futuro de la presupuestación en Paraguay depende de lo siguiente:

- a) De la modificación de la Constitución Nacional en el artículo 216 Del Presupuesto General de la Nación, donde el Poder Legislativo *“solamente podrá reprogramar los rubros presupuestarios sin aumentar el monto global del Presupuesto General de la Nación remitido por el Poder Ejecutivo”*, y el artículo 203 Del origen y de la iniciativa, *“sólo podrá nacer Leyes en el Poder Legislativo que NO tengan relación con la política económica del país, éstos solamente deberán ser elaborados por el Poder Ejecutivo a través de las Entidades competentes”*.

- b) Mientras se concrete la modificación de la actual Constitución Nacional, se podría activar el “*Proyecto de Ley de Estabilidad, Responsabilidad y Transparencia Fiscal*” que tuvo entrada en el Congreso Nacional, Expediente N° 04116 de fecha 30 de junio de 2005, elaborado por la Lic. Flora Rojas e introducida al Poder Legislativo a través de la Senadora Dra. Lilian Samaniego, el mismo debería ser revisado por las Entidades competentes para su tratamiento y consideración de forma urgente.

Objetivo del documento:

Difundir un análisis del presupuesto público paraguayo para socializarlo con técnicos, analistas del sector, y con la sociedad civil interesada en conocer el futuro de la presupuestación, basada en la realidad actual con un enfoque crítico que sirva para que los Gobernantes de turno, tomen en cuenta y corrijan el rumbo del presupuesto público.

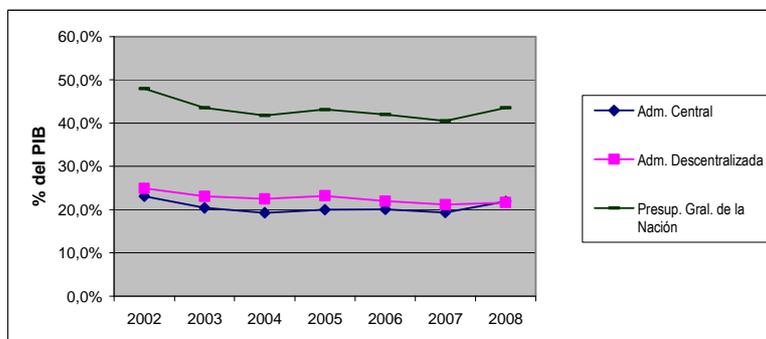
REALIDAD ACTUAL

1. Los Ingresos Públicos en Paraguay mantienen una alta dependencia del Comercio Exterior, así como también las Regalías y Compensaciones de Itaipú y Yacyreta que se perciben en dólares americanos y que actualmente se cotizan muy por debajo de los valores de años anteriores, tal es así, que se percibe que la moneda norteamericana tenderá a la baja afectando la recaudación tributaria y los ingresos no tributarios. Para prever esta caída en los ingresos, el Gobierno Nacional implantaría el IVA a los combustibles que tendrá un efecto nocivo por la clara incidencia que tiene sobre la inflación, con ello, el fisco estaría recaudando mayores recursos que serían producto del aumento de los precios (impuesto inflación). Los ingresos tributarios del año 2007 fueron **11,9% del PIB**.
2. Los gastos corrientes fueron creciendo producto de las mayores necesidades para cubrir los gastos rígidos (gastos en personal, pago de jubilados y pensionados y servicio de la deuda externa) y en conocimiento de que el Poder Ejecutivo, no decide sobre los montos aprobados en el Presupuesto General de la Nación sino es el Poder Legislativo quien define finalmente los valores. Todos los años, las cifras de los gastos públicos son modificados de forma amplia a nivel del Legislativo por las facultades que le brinda la Constitución Nacional en el tratamiento de tan importante documento, impidiendo la ejecución de políticas sociales debido a que los aumentos otorgados a nivel del Congreso Nacional son importantes, el **Presupuesto General de la Nación de 48% del PIB en 2002 y luego pasó a ser 43,6% del PIB en 2008**.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

Como % del PIB

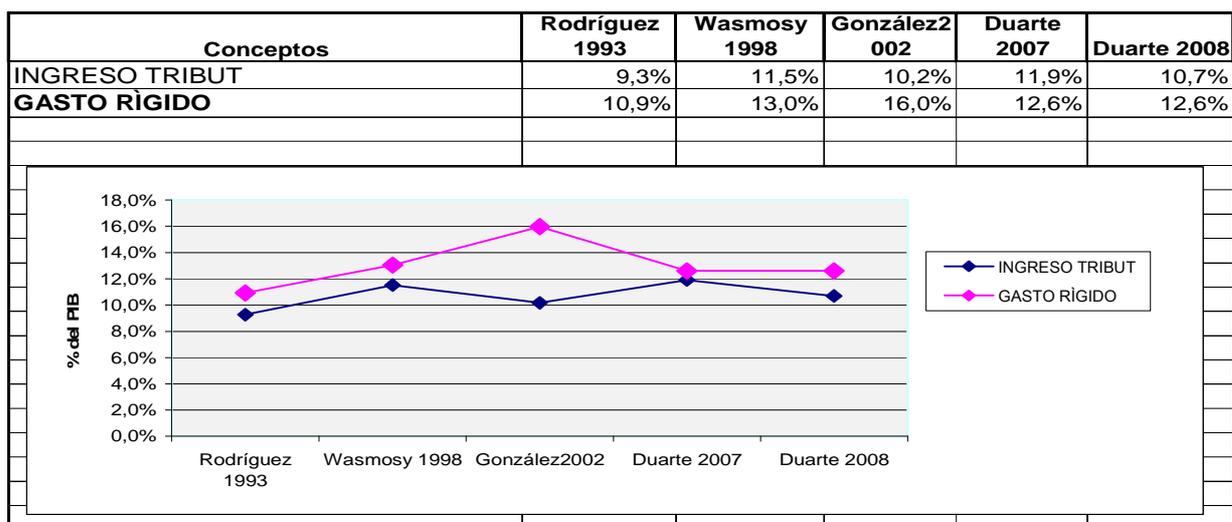
Descripción	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración Central	23,1%	20,5%	19,3%	20,0%	20,1%	19,4%	21,9%
Administración Descentralizada	24,9%	23,1%	22,5%	23,2%	22,0%	21,2%	21,7%
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	48,0%	43,6%	41,8%	43,2%	42,1%	40,5%	43,6%



Fuente: Informe Financiero y ejecución presupuestaria Ministerio de Hacienda 2002-2008

3. La brecha entre los ingresos tributarios y los gastos rígidos fue atenuándose de 5,8 puntos en 2002 a 0,7 puntos en 2007, es decir que las recaudaciones tributarias que son recursos genuinos no alcanzaron para financiar totalmente los gastos rígidos, razón por la cual el fisco tuvo que recurrir a recursos no tributarios para cubrir totalmente esos gastos. En 2002 los ingresos tributarios fueron 10,2% del PIB mientras que los gastos rígidos totalizaron 16% del PIB, en el año 2007 la brecha disminuyó de forma importante, los ingresos tributarios se ubicaron en 11,9% del PIB y los gastos rígidos en 12,6% del PIB.

Ingresos Tributarios en relación a los gastos rígidos: Evolución a finales de periodos presidenciales

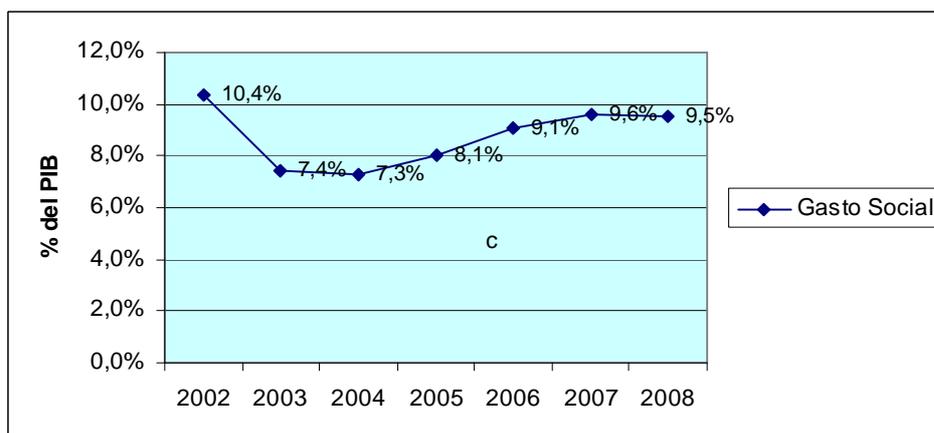


Fuente: Informe Financiero del Ministerio de Hacienda y Cuentas Nacionales del Banco Central del Paraguay.

El futuro de la presupuestación en Paraguay, abril 2008.

Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros. www.cemaf.edu.py

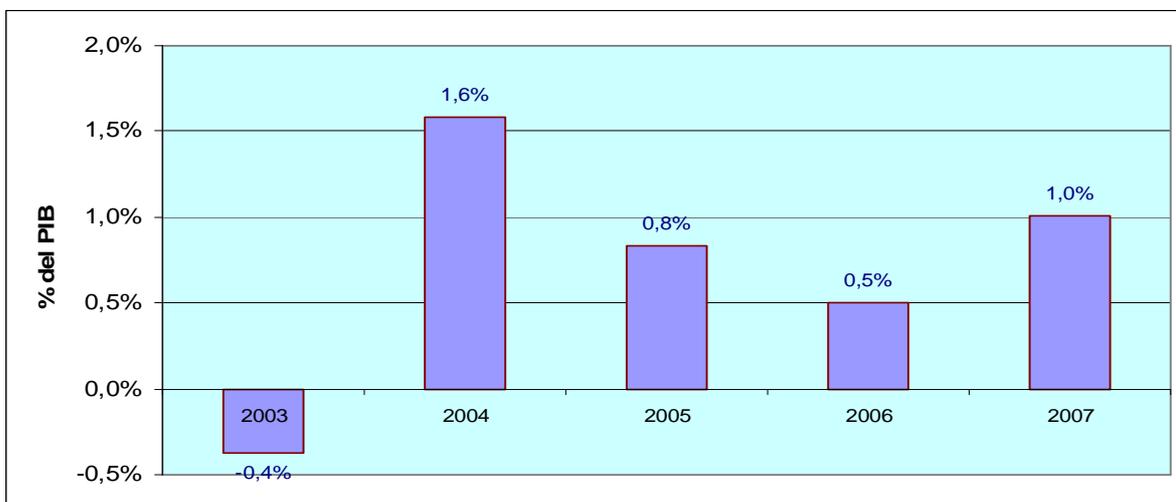
4. El gasto social sin embargo, perdió varios puntos con relación al año 2002 como porcentaje del PIB, en 2002 alcanzó el 10,4% y en 2007 9,6% del PIB. Paraguay necesita invertir más en el sector social si desea que la población vulnerable salga de la pobreza donde se encuentra. Se calcula que el gasto social al final del presente año (2008) se ubicaría en la misma proporción que el año 2007.



Fuente: Informe Financiero del Ministerio de Hacienda y Cuentas Nacionales del Banco Central del Paraguay.

5. La situación financiera de la Administración central mejoró bastante en el periodo 2002-2007, de un déficit de 3,1% del PIB pasó a un superávit del 1% del PIB en 2007, producto del incremento sustancial en los ingresos tributarios cuya explicación se sustenta en una nueva Ley de adecuación fiscal combinada con una Administración Tributaria totalmente renovada, se aplicaron controles con mayor exigencia bajo un contexto distinto de lo habitual utilizado en años de periodos anteriores, es decir fueron reformulados e innovados.

Situación financiera de la Administración Central 2003-2008



Fuente: Informe Financiero y ejecución presupuestaria del Ministerio de Hacienda.2003-2008

6. La transparencia en el tratamiento del Presupuesto a nivel del Congreso Nacional, es casi nula. No se conocen los resultados de los estudios efectuados, tampoco la forma en que vota cada legislador, las reuniones no son públicas, los montos remitidos por el Ejecutivo son modificados discrecionalmente en el ámbito Legislativo, el presupuesto se convierte en una herramienta de negociación en vez de gestión. El proceso presupuestario en Paraguay no cumple con una de sus principales funciones, constituirse como “herramienta de gestión” que permita establecer y coordinar políticas públicas.

7. La sociedad civil está ausente principalmente por su ignorancia en materia fiscal y los efectos sobre su bienestar, todavía en la mente de los paraguayos y paraguayas está que el Estado debe ser “paternalista”, solucionarle sus problemas, razón por la cual, los sindicatos y grupos de presión exigen mucho al Gobierno sin ofrecer nada a cambio, se otorgan aumentos en diversos conceptos a nivel del Legislativo, tales como: sueldos, adquisiciones de tierras, subsidios, sin efectuarse ningún tipo de análisis cuantitativo ni cualitativo de las acciones tomadas que siempre apuntan a cuestiones políticas.

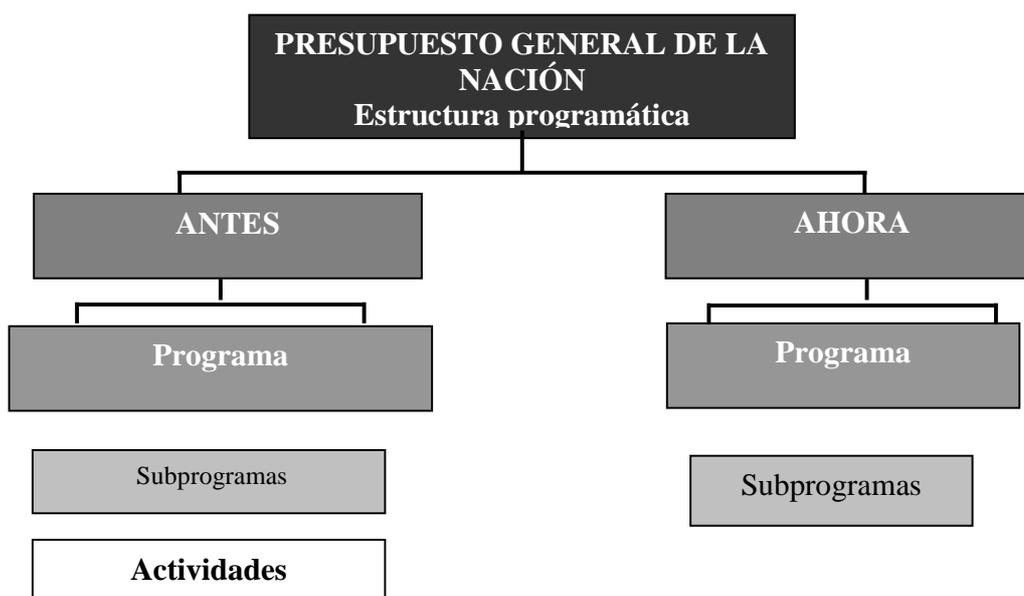
8. El Poder Legislativo ha acentuado su afán de incidir en cuestiones económicas, nacen leyes que postergan ingresos genuinos como el Impuesto a la Renta Personal, también reprogramaciones de gastos de capital a corrientes violentando la Ley de Administración Financiera del Estado, y ampliaciones presupuestarias en rubros muy delicados como son los Gastos rígidos, entre otros casos que abundan, sin pensar del “cómo financiar”.
9. La Ley de Contrataciones Públicas implantado a partir del año 2003 trajo orden e uniformidad en el proceso de compras pero no trajo ahorro al Estado, los costos de los insumos, equipamiento e inversiones difieren mucho entre los Organismos y Entidades del Estado, las Auditorías Institucionales efectúan los controles ex post y ya no se involucran en el proceso. Aún no se ha parametrizado los precios medios de los bienes a pesar de que los proyectos de presupuestos anuales incorporan un detalle de los bienes de consumo e insumos en cantidad y precio, una vez aprobado el presupuesto anual, no se realizan comparaciones del costo estimado durante el proceso de presupuestación con la efectiva adquisición del bien.
10. En el ámbito del Presupuesto Municipal, la Ley Orgánica Municipal establece reglas cuantitativas para la elaboración del Presupuesto y adolece el alcance de las mismas, por lo que debería reglamentarse en forma clara y precisa la modalidad de cálculo y así anular la discrecionalidad en su interpretación. La Nueva Ley Orgánica que se encuentra en estudio en el Poder Legislativo incorpora un tema totalmente que va de contramano a la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado, el Clasificador presupuestario de ingresos y gastos de los Gobiernos Locales, quedaría a cargo de la Contraloría General de la República en vez del Ministerio de Hacienda, desdibujando el rol que tiene el Órgano de Control.
11. Paraguay por disposiciones legales (Ley de Administración Financiera del Estado y modificaciones) debe aplicar en la elaboración del Presupuesto Público, la técnica Base Cero combinada con “Por Programas”, de manera a permitir a la alta gerencia contar con una herramienta de operación, para compenetrarse de lo que son las Entidades Públicas en su conjunto, de utilizar más información para evaluar, tomar decisiones, asignar recursos de manera más efectiva y reducir los costos en forma lógica y no arbitrariamente. A partir del año 2006, la apertura de los programas se ha limitado a “un” solo nivel de desagregación en

El futuro de la presupuestación en Paraguay, abril 2008.

Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros. www.cemaf.edu.py

vez de “dos” niveles como lo tenía antes, con ello se **eliminó** la información presupuestaria, que impide llevar a cabo una evaluación de la mejor alternativa para alcanzar los objetivos de los programas y, conocer los diferentes niveles de costos a los que se ofrece el servicio público.

Resumen de la estructura programática comparada (anterior y actual) se presenta en el siguiente cuadro.



12. Allen Shick, experto en Presupuesto Público de CEPAL y Banco Mundial, dice: “*Que las correcciones en materia presupuestaria son permanentes porque los cambios adoptados producen rara vez las mejoras esperadas, por tanto el fracaso de una reforma genera otra reforma*”.

13. El Ministerio de Hacienda implantó un módulo de control y evaluación dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera con mayor exigencia a partir del año 2006, los Organismos y Entidades del Estado deben cargar en dicho módulo los indicadores de producción, “*que no da cuenta del logro de los objetivos*” de las Instituciones, es requisito fundamental para el diseño del indicador el establecimiento previo de objetivos y metas “*lo que será medido*”. En el año 2006 el Presupuesto General de la Nación incorporó diversos indicadores de producción que sumaron más de 1.100 distribuido en 36 Instituciones Públicas que hacen un aproximado de 30 indicadores por Institución, lo cual es un número

elevado si se desea que sean fáciles de medir, controlar y monitorear. Chile es el país con mayor experiencia en el desarrollo de Indicadores de Desempeño (15 años) y tiene 3 Indicadores por cada Institución, construido bajo parámetros uniformes que se definen claramente antes de adoptarlos.

14. No se puede hablar de indicadores en un país cuya estadística es una “cuenta pendiente”, las estadísticas deben ser lo más independiente posible de manera a no ser manipuladas por las autoridades de turno. Los indicadores de producción también denominadas metas de producción, por ejemplo: pacientes atendidos, niños vacunados, alumnos matriculados, etc., no existe ningún control de parte del Ministerio de Hacienda respecto a la veracidad de los datos estadísticos cargados en el Sistema, solo sirven para burocratizar la ejecución presupuestaria, por tanto los responsables de los Organismos y Entidades de Estado cargan los datos que desean, solo por cumplir con el mandato del Decreto que reglamenta la Ley anual de Presupuesto.
15. Existe una gran confusión dentro Ministerio de Hacienda en el concepto de “Control y Evaluación”, considera como un mismo concepto mientras que son distintos. El concepto de “**control**” tiene que ver con el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y normativas dictadas cuya responsabilidad se encuentra a cargo de los órganos de control (Auditorías Institucionales, Auditoría General del Poder Ejecutivo, Contraloría General de la República y Congreso Nacional). El concepto de “**evaluación**” tiene que ver con: “¿Cómo lo estamos haciendo?” como respuesta a los usuarios de los bienes y/o servicios ofrecidos por los Organismos y Entidades del Estado.
16. Cómo monitorear el cumplimiento de los Objetivos del Milenio con el presente presupuesto?

Entidad	Indicador de Producción	ODM
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Kit de parto entregado	ODM5: Mejorar la salud materna.
	Mujeres con VIH atendidas	ODM6: Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades.
Ministerio de Educación y Cultura	Kit escolar entregado	ODM2: Alcanzar la educación básica universal
	Complemento nutricional a niños y niñas	ODM1: Erradicar la extrema pobreza y

Entidad	Indicador de Producción	ODM
	entregados	el hambre.
Presidencia de la República	Programa Abrazo: Cantidad de niños y niñas atendidos	ODM1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre.
	Programa Tekoporá: Cantidad de familias beneficiadas con bonos solidarios	ODM1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre.
	Programa Ñopytyvó: Cantidad de familias beneficiadas con bonos solidarios	ODM1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre.

17. Existe una atonicidad de Indicadores de producción en las Entidades seleccionadas, se puede apreciar que algunos indicadores no pueden conducir a ningún “resultado o impacto” debido que no pueden ser objeto de “control” por el concepto genérico que contiene en la selección del indicador, para validar el indicador se debería conocer el grado de aplicabilidad en el sentido si puede ser factible su “control”, en caso de no justificarse su pertinencia debería eliminarse, o buscarse otro que cumpla con el objetivo propuesto en el programa .

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

Entidad	Programa	Denominación del Producto	Grado de aplicabilidad	
Ministerio de Educación y Cultura	Consolidación y Mejoramiento de la Educ. Inicial y Básica	Niños y niñas matriculados	Aplica	
		Complemento Nutricional entregado	Aplica	
		Kits escolar entregado	Aplica	
	Implementación de la Reforma Educación en la Educ. Media	Jóvenes matriculados	Aplica	
		Formación de Profesionales Docentes	Docentes formados	No aplica
			Docentes capacitados	No aplica
	FOR. DE PROF. EN LA EDUC. INV. EXP PEDAGOG Y EXT COMUNIT.		Docentes bachilleres profesionalizados	No aplica
			Docentes formados	No aplica
			Proyectos de investigación	No aplica
	FOR. BAS PERM. A LA POB. JOV. Y AD. Y A LAS P. C/ NE. ED.		Capacitación sociocultural realizada	No aplica
			Capacitación realizada a jóvenes y adultos y personas	No aplica
		Servicios Educativos de los centros reg. De educación	Alumnos matriculados	Aplica
	Form. Difusión y de Rec. De las Expresiones Artísticas	Alumnos matriculados en la disciplina artística musical	Aplica	
		Alumnos matriculados en la disciplina artística musical	Aplica	

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

Entidad	Programa	Denominación del Producto	Grado de aplicabilidad	
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Atencion Primaria en Salud	Atencion Integral a menores de 15 años	No aplica	
		Atencion Integral a la mujer en edad fertil	No aplica	
		Atencion Integral al hombre mayor de 14 años	No aplica	
		Atencion Integral a la salud de grupos vulnerables	No aplica	
		Atencion Integral a la mujer en edad fertil (indigena)	No aplica	
		Atencion Integral a menores de 15 años	No aplica	
	Atencion Basica Complementaria	Atencion Integral a la mujer en edad fertil	No aplica	
		Atencion Integral al hombre mayor de 14 años	No aplica	
		Atencion Medica Especializada	Atencion Ambulatoria y hospitalizacion especializada	No aplica
			Docencia e Investigacion	No aplica
			Atencion especializada a menores de 15 años	No aplica
			Atencion especializada a mayores de 14 años	No aplica
			Atencion integral en prevencion y tratamiento del cancer	No aplica
			Capacitaciones en temas referentes al cancer	No aplica
			Atencion Integral del Medico	No aplica
			Atencion Integral a menores de 15 años	No aplica
			Servicios, productos e instrumentales de apoyo a la salud	No aplica
		Asistencia Nacional en Emergencias Medicas	Atencion Hospitalaria de urgencia	No aplica
			Atenciones Medicas de Emergencia	No aplica
			Atencion en emergencias y desastres	No aplica
			Fortalecimiento a las prestaciones de salud	Asistencia social en medicamentos
			Asistencia social	No aplica
			Aprovisionamiento de kits de partos y cesareas	Aplica

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (Secretaría de Acción Social y Secretaría de la Niñez y Adolescencia)

Entidad	Programa	Denominación del Producto	Grado de aplicabilidad
Presidencia de la Republica	Promocion y proteccion integral a la niñez y adolescencia	Instalacion y consolidacion de los consejos departamentales municip.	No aplica
		Instalacion y consolidacion de los consejos departamentales municip.	No aplica
	Asistencia en situaciones de emergencia y/o desastres	Asistencia a familias damnificadas por eventos adversos	No aplica
		Desarrollo Social	Familias identificadas accediendo a los servicios de salud
		Niños y sus familias identificados recibiendo salud, educacion	No aplica
		Familias indigenas recibiendo salud, educacion	No aplica
		Subproyectos de desarrollo comunitario	No aplica
		Fortalecimiento Institucional de gobiernos locales	No aplica
		Proyectos de inversiones sociales para familias ubicadas	No aplica
		Articulacion, coordinacion, sistematizacion y socializacion	No aplica
		Regularizacion de asentamientos en el territorio nacional	No aplica
		Políticas y programas sociales monitoreadas	No aplica
		Foro de consulta permanente sobre políticas sociales	No aplica
		Secretaría permanente del Mercosur Social	No aplica
		Proyectos sociales formulados, reformulados , aprobados	No aplica
		Contratacion de consultoria para el apoyo a políticas sociales	No aplica
		Capacitacion a profesionales de las SAS. Otros Ministerios	No aplica
		Viviendas unifamiliares	No aplica

18. El Ministerio de Educación y Cultura en la estructura programática 2007, impide efectuar el control y la evaluación del alcance de los objetivos y metas propuestas y alcanzadas. Por ejemplo:

⇒ Educación Inicial y Básica que contribuye al **ODM2**: Alcanzar la educación básica universal.

TIPO DE PRESUPUESTO 2: PROGRAMAS DE ACCIÓN

PROGRAMA 4. CONSOLIDACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL Y ESCOLAR BÁSICA

SUBPROGRAMA 1: Apoyo operativo a la gestión curricular

SUBPROGRAMA 2: Complemento nutricional

SUBPROGRAMA 3: Provisión de Textos y Materiales didácticos

Como puede apreciarse la configuración de los subprogramas no dá lugar a efectuar ningún control de cumplimiento de los indicadores de producción de “niños y niñas matriculadas”, tomando como muestra un área geográfica y dentro de la misma, “un centro educativo de importancia en la región”, lo que confirma la necesidad de ampliar los niveles de desagregación en la estructura programática.

19. Cada año se dicta el Decreto que reglamenta la Ley Anual de Presupuesto a finales del mes de enero, las Administraciones de los Organismos y Entidades del Estado al poco tiempo de dictarse dicho decreto, proceden a reprogramar el presupuesto con el cual se asegura el gasto, si bien el Congreso Nacional modifica algunos rubros (aumento/disminución), la cantidad de reprogramaciones que se realizan durante el año, suman anualmente alrededor de 1.000. Luego están las ampliaciones presupuestarias recibidas en el Ministerio de Hacienda, con excepción del Poder Judicial que lo remite directamente al Poder Legislativo. No existe en la cultura mental de las Instituciones gastadoras recomponer los créditos presupuestarios o recurrir a observar el perfil de todo el personal permanente cuando se necesita, solo se piensa en creaciones de más cargos y pedido de más créditos presupuestarios.
20. La cultura del ahorro en Paraguay no existe como una modalidad de reducir costos de funcionamiento del Estado, se debe permitir la movilidad de los bienes de capital entre las Instituciones, lo que sobra en una Entidad le sirve a otra. Por ejemplo: Sillas, escritorios, armarios, sofás, etc, con alguna reparación se traspasa a escuelas, hospitales u otras instituciones que necesitan de los mismos, es cuestión de buscar la dinámica contable y patrimonial. Además se desconocen el inventario de los Bienes de consumo e Insumos obrantes al final de cada año en los Organismos y Entidades del Estado, todos los años se programan adquisiciones sin saber de la existencia en los almacenes, como también, no se efectúan comparaciones de precios promedios de obras (empedrados, rutas, aulas, hospitales, etc).
21. También los bienes patrimoniales de los Organismos y Entidades del Estado no se encuentran totalmente registrados en los balances, por ejemplo: *anualmente en los presupuestos se solicitan rubros de combustibles para vehículos que no están registrados en los balances, como también mantenimiento de edificios que tampoco figuran en los mismos.*
22. El Ministerio de Hacienda hizo los esfuerzos de diseñar la plurianualidad de presupuesto sin ningún marco legal, lamentablemente hasta la fecha, no tuvo resultados en la limitación del gasto global o sectorial para tres años siguientes. Las proyecciones realizadas en la evolución del gasto, quedaron por debajo de las estimaciones a medida que el periodo

avanzaba, con lo cual, el nacimiento de la plurianualidad del presupuesto no fue la más indicada.

23. El presente Gobierno fue la que más creó Entidades, amplió el espectro del Presupuesto Público con las nuevas Entidades, que deben contar con una Estructura Orgánica que permita su funcionamiento, ellas son: Dirección Nacional de Aduanas; Instituto Nacional de Cooperativismo; Instituto Paraguayo de Artesanía; Servicio Nacional de Calidad, Sanidad vegetal y de Semillas; Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y también nacieron dos nuevas Universidades Públicas, la de Concepción y de Villarrica del Espíritu Santo.
24. La planificación estratégica está basada en un Plan Operativo Anual que se halla a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación, éste debería ser replanteado, se elabora a través de una ficha técnica, la misma no registra un vínculo entre la denominación del producto que corresponde a un “objetivo específico”, ligado a una “unidad de medida” y “meta cuantitativa anual”, mientras que el Ministerio de Hacienda describe a la denominación del producto bajo otro parámetro. No existe una lógica de construcción tampoco coordinación entre ambas Instituciones.
25. El Poder Judicial goza de autarquía presupuestaria que jamás fue interpretada, debido que el 3% del presupuesto de la Administración Central es el piso que le corresponde. A partir de la Constitución Nacional de 1992, el Poder Judicial de 1 (una) sola Entidad pasó a ser 4 (cuatro), Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Tribunal de Justicia Electoral y el Consejo de la Magistratura, y hasta la fecha, la independencia de este Poder del Estado sigue en discusión, además el estudio y aprobación del proyecto de presupuesto del Poder Judicial lo decide finalmente el Poder Legislativo.

PROYECCIÓN FUTURA²

1. Se avizora un panorama difícil y complejo (el periodo 2008-2013), para el Gobierno que tendrá a su cargo administrar las finanzas del país, conforme a los cálculos estimados a partir del presente año 2008, la situación financiera de la Administración Central cerraría con un leve déficit que irá acentuándose en los años venideros de 0,3% del PIB en 2008 a 1,7% del PIB en 2013. Los Ingresos Tributarios no podrán alcanzar el 11,9% del PIB del año 2007.

Situación Financiera proyectada 2008-2013 de la Administración Central³



Se utilizaron como supuestos una inflación en aumento en el periodo 2008-2013, de 11% en 2008 con un incremento anual de 1 (un) punto porcentual al final de cada año, es decir, el año 2013 cerraría con 16%, mientras que el crecimiento del PIB se situaría alrededor del 3% anual en todo el periodo.

2. El Sistema Tributario Nacional no tendría cambios, los esfuerzos por recaudar más y mejor continuarían, crecerían las “termitas fiscales” que se refieren a las compras que se realizan por Internet, mercaderías que ingresan al país sin pago de los impuestos, esta modalidad

A. _____

² Estimación 2008-2013 de elaboración propia basada en supuestos macroeconómicos, inflación y crecimiento PIB construido bajo un escenario inercial, mismas políticas presupuestarias aplicadas en el periodo 2003-2008 en la distribución del gasto público.

de adquisiciones irá en aumento a lo largo del periodo, se deberá buscar algún mecanismo de control que resultaría muy complejo para la Administración Tributaria.

3. Se crearán más Entidades Públicas y por ende, más cargos públicos, por los discursos escuchados de parte de los Candidatos que pugnan por la Presidencia de la República, además, el Congreso Nacional tendrá legisladores nuevos, en el sentido de representantes de partidos políticos que no estuvieron en otros periodos, es decir, la Gobernabilidad Democrática necesaria para decidir las finanzas públicas del país, estará amenazada por la variedad de criterios, y además, por los compromisos realizados en sus respectivas campañas políticas.
4. La burocratización implantada en el proceso de Contrataciones Públicas, no contribuirá para reducir costos de funcionamiento de los Organismos y Entidades del Estado, el Código de Contratación otorgado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas debería ser a nivel de programa “no” por estructura programática porque no deja margen de maniobra para optimizar las adquisiciones.
5. Habrá mayores compromisos financieros para atender el “sector social”, necesaria para paliar la pobreza existente en el país, sin efectuarse ninguna reformulación de política presupuestaria que permita eliminar Entidades que cumplen mismas funciones fusionándolas en una sola, también, aumentarían los programas con transparencias condicionadas para atender a familias que se encuentran en la pobreza.
6. Las reprogramaciones presupuestarias y las ampliaciones presupuestarias seguirán en el orden del día, comprometiendo aún más las finanzas del país y con ello, los precios internos aumentarán castigando aún más a los sectores vulnerables.
7. El Poder Legislativo seguirá en su rol de incrementar los montos del Presupuesto General de la Nación, como también, serán mentores de Leyes que afectarán directamente a la Política Fiscal.
8. El Ministerio de Hacienda, con la reingeniería del Sistema Integrado de Administración Financiera que se encuentra en plena etapa de prueba y puesta en marcha, seguirá los mismos vicios ya señalados, tales como: misma estructura presupuestaria, rubros

vinculados a tipos de presupuesto, módulo de control y evaluación, plurianualidad del presupuesto, criterios que no apuntan a la innovación y reformulación presupuestaria.

9. Los pasivos contingentes irán en aumento cada año, por la mayor cantidad de funcionarios públicos que se acogerían al beneficio de la jubilación, y otros con doble beneficio: jubilación más una suma importante por retiro voluntario, también se encuentran los pagos de préstamos, garantías del Estado, que deberían preverse por las formas de riesgos con las cuales se enfrentarían los presupuestos siguientes.

10. En el tema presupuestario todo es urgente, aún no se diferencia de todo lo urgente cual es prioridad, la planificación estratégica está disociada de la presupuestación en nuestro país, el argumento es que no se conocen las prioridades y del papel activo de los grupos de interés y de los ministerios gastadores.

TIENE FUTURO LA PRESUPUESTACIÓN DEL PARAGUAY?

La respuesta es “SI”, haciendo hincapié a los procedimientos de preparación y de la puesta en práctica de un presupuesto que sirva de herramienta de gestión, sencillo y amigable para la lectura de los actores estratégicos, legisladores, sociedad civil. Se deberán establecer presupuestos que den cuenta de sus ingresos y de sus gastos. Los parlamentarios otorgarán créditos presupuestarios con seriedad y objetividad, las instituciones gastadoras entregarán informes y realizarán programas acordados, y los auditores verificarán los informes financieros, etc.

1. El futuro de la presupuestación en Paraguay depende de lo siguiente:
 - a) Modificación de la Constitución Nacional en el artículo 216 Del Presupuesto General de la Nación, donde el Poder Legislativo “solamente se podrá reprogramar los rubros presupuestarios sin aumentar el monto global del Presupuesto General de la Nación remitido por el Poder Ejecutivo”, y el artículo 203 Del origen y de la iniciativa, “sólo podrá nacer Leyes en el Poder Legislativo que NO tengan relación con la política económica del país, éstos solamente deberán ser elaborados por el Poder Ejecutivo a través de las Entidades competentes”.
 - b) Mientras se llame a una constituyente para modificar la actual Constitución Nacional, se podría activar el “Proyecto de Ley de Estabilidad, Responsabilidad y Transparencia Fiscal” que tuvo entrada en el Congreso Nacional, Expediente N° 04116 de fecha 30 de junio de 2005, elaborado por la Lic. Flora Rojas e introducida al Poder Legislativo a través de la Senadora Dra. Lilian Samaniego, el mismo debería ser revisado por las Entidades competentes para su tratamiento y consideración de forma urgente.
 - c) Observar el estado en que se encuentra la reingeniería del SIAF, de forma a hacer los ajustes necesarios para que el presupuesto pueda servir de herramienta de gestión, que brinde la información para controlar y posteriormente para evaluar. Los tipos de presupuestos deberían ser eliminados, permitir mayor desagregación de programas presupuestarios para algunos que por su naturaleza, debe contar con un tercer nivel (programa, subprograma y actividad), también debería incorporarse algunos indicadores de producción que puedan servir para realizar cálculos de resultado intermedio para

medir el cumplimiento de objetivos de programas, y viabilizar los costos en que se prestan los servicios públicos. Países como Perú y Costa Rica, han avanzado en un presupuesto orientado a resultados mantienen hasta 4 (cuatro) niveles de desagregación (programas, subprogramas, actividades y tareas).

- d) Todos los ingresos en efectivo deben estar debidamente presupuestados, provengan éstos, de fondos nacionales y/o internacionales.
- e) Se debería implementar el marco de plurianualidad de los gastos construido sobre la base de una programación financiera, con previsiones a mediano plazo (tres a cinco años) de los ingresos y gastos que deriven de las políticas aprobadas. Cada año fiscal será revisado y ajustado de conformidad a la evolución de los precios, se reestimarán los ingresos y los gastos. Esta modalidad de presupuestación ex ante, contribuirá a fijar reglas fiscales que apunten en forma global a un resultado fiscal armonizado con la política monetaria.
- f) También se deberá establecer un porcentaje al Poder Judicial, entiéndase Corte Suprema de Justicia por ser el sector jurisdiccional que tiene a su cargo la administración de justicia, un monto tope que le permita su funcionamiento y elaborar su presupuesto bajo los mismos parámetros que establece la Ley de Administración Financiera del Estado, el Poder Legislativo deberá revisar su estructura y fundamentación, para dotarle del marco legal sin violentar su independencia. El Poder Ejecutivo, transferirá las 12 avas partes del presupuesto aprobado para cumplir con sus compromisos financieros, sin salirse de las normas generales que rigen la Administración Financiera del Estado.
- g) Habrá que implantar un Sistema Integrado de Bienes de Consumo e Insumos a nivel nacional para controlar el stock en los almacenes, monitorear el abastecimiento y utilización, de manera a controlar la eficiencia de las adquisiciones que realizan los Organismos y Entidades del Estado.
- h) Los bienes patrimoniales deberán estar totalmente registrados en la contabilidad de los Organismos y Entidades del Estado, para confrontarlos con los pedidos de créditos presupuestarios en combustibles, mantenimiento de vehículos, edificios, ambulancias, y

también rubros para adquisiciones de vehículos, ambulancias, construcciones, entre otros.

- i) Vincular la planificación estratégica con el presupuesto, de modo que permita al gobierno estructurar su presupuesto sobre la base de misiones y objetivos, identificar mejor sus prioridades, ver el horizonte del largo plazo, prever los recursos financieros, reestructurar actividades y revisar las prioridades de las políticas presupuestarias a ser consideradas.

BIBLIOGRAFÍA

- SHICK, Allen, CEPAL Serie Gestión Pública N° 21, año 2002.
- ROJAS, Flora. La importancia de la política presupuestaria en la economía paraguaya, año 2005.
- ROJAS, Flora. Gastos de Cohesión Social, año 2007.
- www.cemaf.edu.py/documentos.php