

CEMAF

Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros

Reconocido por Resolución Nº 145/99 del Ministerio de Educación y Cultura
Formación Continua

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPÚA

TRABAJO DE CONCLUSIÓN
*POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y
CONTROL GUBERNAMENTAL*

**FINANZAS DE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES**

Autoras:

Lic. Maida Tejera
Lic. Lidia Jaroszuk
Lic. Marianne Ruppel

Encarnación, PARAGUAY
Año 2002

INTRODUCCIÓN

Oficialmente las Gobernaciones son reconocidas como «*los principales promotores del desarrollo departamental*» en colaboración con los municipios, del desarrollo departamental y regional, en colaboración entre los departamentos y del desarrollo nacional en colaboración con el Gobierno Nacional

Haciendo un poco de historia; hasta la década de los años ochenta, el desarrollo de programas y proyectos nacionales con implicancias territoriales a nivel departamental o distrital no habían tenido la participación de los ciudadanos radicados en el interior del país. El proceso de toma de decisiones comenzaba y terminaba en las instancias del Gobierno Central.

La Constitución de 1992, cambia el sistema de gobierno, las Delegaciones de Gobierno son reemplazadas por las Gobernaciones para cumplir con los objetivos estratégicos del desarrollo actual de la República del Paraguay, que son lograr la autonomía y autarquía departamental en coordinación con el gobierno central y con los municipios para un mejor aprovechamiento de los recursos.

Es evidente que la descentralización, es una experiencia nueva para el Paraguay y acerca de ella existen posiciones contrarias. Están aquellos que ven con reparo este proceso y sostienen que el país no tiene diferencias socioculturales definidas entre los departamentos para que justifiquen la práctica de planes propios. Agregan que existe dificultad para fortalecer los gobiernos departamentales en una estructura política unitaria.

En cambio, aquellos que adoptan decisiones en favor de la descentralización se fundamentan en las dificultades e ineficiencia que ha demostrado la planificación centralizada, las cuales se ven expresadas en visibles distancias del nivel de desarrollo y de la modernización, logrados en la capital frente a los municipios del interior de la República. Por sobre este mismo argumento ellos ubican las potencialidades de participación en la autogestión que brindan los gobiernos departamentales.

Por todo lo expuesto, es necesario e ineludible que los Gobiernos Departamentales formulen e implementen proyectos, planes y programas en sus respectivas instituciones, de manera tal a demostrar a propios y extraños, la capacidad que poseen para administrar los recursos del estado en forma eficiente y con ello justificar una vez más que la descentralización es un proceso por el que vale la pena seguir luchando.

En este contexto, esta presentación pretende contribuir al proceso de conocimiento del uso de los recursos públicos por parte de los Gobiernos Departamentales, con la premisa de que éstas instituciones tienen la capacidad de generar, administrar el gasto público de sus respectivos departamentos, sin que ello signifique y como muchos afirman “*una independencia del nivel nacional*” por el contrario, el objetivo es el de cooperar y colaborar efectivamente para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país”.

FINANZAS PÚBLICAS

Las Finanzas Públicas se ocupan de **la satisfacción de las necesidades públicas, mediante el gasto público y de la tributación y otras recaudaciones fiscales**. Tienen que ver con la asignación de recursos económicos a través del presupuesto público.

Las Finanzas Públicas guardan estrecha relación con los objetivos económicos nacionales, regionales, locales, porque las operaciones fiscales tienen un gran efecto en el funcionamiento de la economía. Entre los objetivos económicos generales ampliamente aceptados cabe citar el crecimiento, la estabilidad, y la equidad - o la menor desigualdad - de la distribución del ingreso y de la riqueza. La independencia nacional o la autosuficiencia constituye un principal objetivo político, con un importante contenido económico, en muchos países. Se pueden utilizar instrumentos fiscales para lograr cada uno de los principales objetivos y también para alcanzar objetivos secundarios o coadyuvantes.

LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS NACIONALES

A.- El crecimiento económico o desarrollo

El crecimiento económico o desarrollo tiene varias dimensiones. El objetivo de crecimiento requiere que los recursos económicos disponibles se reorienten de usos que contribuyen poco al crecimiento hacia usos que contribuyan más al crecimiento económico.

B.- La inversión.

Desempeña una importante función en el crecimiento. En los países menos desarrollados se acepta en general la idea de que el gobierno debe asumir una función importante en el fomento del crecimiento. A los gobiernos corresponde efectuar grandes gastos en servicios y actividades que fomenten el crecimiento, con los problemas concomitantes de planificación, presupuesto, control, ejecución eficiente y contabilidad. Deben financiar el gasto de manera ordenada sin interferir demasiado con el crecimiento del sector privado.

C.- La tributación y el gasto público

Deben adaptarse al ambiente económico y social. Las funciones que el Gobierno puede y debe cumplir varía a medida que el país se va transformando y pasa de una agricultura predominante de subsistencia a un sistema de mercado y a una creciente industrialización y urbanización. La base imponible guarda estrecha relación con condiciones económicas tales como magnitud de la economía monetizada, las formas principales de riqueza, el flujo de importaciones y exportaciones, la estructura del comercio al por mayor y al por menor y el volumen de la producción manufacturera interna.

D.- Las operaciones fiscales

También deben adaptarse a la capacidad administrativa de la administración pública. Ciertas medidas tributarias muy avanzadas y refinadas pueden resultar decepcionantes porque, en la práctica, tal vez no funcionen como se había previsto y bien pueden ser en realidad menos eficaces y equitativas que ciertos impuestos más sencillos. El talento administrativo es un recurso escaso en todos los países y mucho más en los que se hallan en las primeras etapas de desarrollo, y es preciso economizar el uso de este recurso limitado.

E.- El gasto público y la tributación

Pueden adecuarse al sistema económico y político del país y a las ideas sobre la justicia social y las instituciones jurídicas establecidas. Ciertos factores políticos o ideológicos pueden excluir la adopción de medidas que han dado buen resultado en otros medios. Asimismo, puede ocurrir que algunos procedimientos que parecen apropiados por su sencillez y flexibilidad administrativa no satisfagan requisitos como evitar el fraude, mantener el control político y garantizar un trato equitativo.

El principal objetivo de la tributación es generar ingresos para reasignar el control de los recursos económicos de los contribuyentes al estado, ya sea para que los utilice directamente proporcionando servicios públicos, o para transferirlos a otros. Esto se consigue por lo general, obligando al contribuyente a ceder parte de su poder adquisitivo al estado.

RECOMENDACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Para realizar la transparencia de las Finanzas Públicas se recomienda dos líneas de acción:

A.- Reducir las prácticas cuasifiscales, mediante la incorporación de una mayor parte de las operaciones de sea naturaleza en el presupuesto público o la elaboración de presupuestos complementarios de renuncia fiscal, de regulaciones obligatorias y de garantías. Para realizar la transparencia de las finanzas públicas, es deseable ir reduciendo el alcance de las prácticas cuasifiscales - *Ej. operaciones de salvamento en casos de crisis cambiarias, otorgamiento de garantías a inversionistas privados-* e incluyéndolas en el presupuesto público, esto permitiría un mayor control macroeconómico, un adecuado análisis de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, un buen control democrático y, en fin, el tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Estado y de los recursos necesarios para financiarlas.

B.- Realizar un mayor esfuerzo por mejorar la información fiscal, la relevancia pública de esta tarea es incuestionable, ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico, sino la eficacia y eficiencia de la acción pública. Es, por lo tanto, un tributo al fortalecimiento de valores democráticos que exige la presentación a la comunidad de cuentas específicas, transparentes y oportunas del quehacer del Estado. Debe abarcar no sólo el ámbito de las acciones fiscales sino también de las cuasifiscales. En resumen puede afirmarse que la transición al campo de las finanzas públicas es fácil, y ahí se inicia el estudio de la economía aplicada. Sean cuales fueren las funciones que se le asignen al Gobierno, éste, **«para hacer lo que sea»**, primero tiene que reunir ingresos. Está claro que el vehículo primordial del Gobierno para financiarse son los impuestos. Lo más importante de recordar en cuanto a los impuestos es que, en última instancia, la gente o las familias son quienes los pagan.

LA DESCENTRALIZACIÓN

Para abordar la tarea propuesta, necesariamente debemos introducir aunque más no sea a nivel superficial el tema «*descentralización*», tanto a nivel nacional como internacional.

Para ello, se define a la descentralización, como la transferencia de poder político, recursos, competencias y funciones administrativas desde la administración central a otros órganos; cuyas bases territoriales sean regionales o locales, y posean autoridad suficiente para generar normas propias.

La descentralización está vinculada a un proyecto de reforma administrativa-funcional del Estado. Fortalece la democracia porque permite más participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones estatales.

LOS RETOS PENDIENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

A continuación y con el propósito de conocer la situación de otros países que tienen las mismas dificultades que el Paraguay en este tema, describimos algunas reflexiones del Econ. GABRIEL AGHÓN sobre los “Avances y Retos de la Descentralización para la Región Latinoamericana y el Caribe”.

A partir de la década de los ochenta, las economías latinoamericanas y del Caribe iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, en el que se destacan el avance de los procesos de descentralización y la profundización democrática, que colocan a las municipalidades como centro del debate respecto a la organización del Estado, y, en particular, en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de los servicios especialmente sociales.

Este proceso pasa por la distribución adecuada de responsabilidades del sector público entre los distintos niveles de gobierno, cada uno de ellos con sus propias ventajas en la provisión de servicios y realización de actividades tendientes al mejoramiento de la calidad de vida; por la asignación de fuentes estables de ingresos que permitan a las localidades asumir los roles encomendados: y, en últimas incrementar la efectividad del mismo sector público en su conjunto.

Si bien la descentralización plantea grandes expectativas y potencialidades para el fortalecimiento del desarrollo municipal, también plantea serios desafíos y retos comunes a la mayoría de los países de la región que a continuación se enuncian:

1.- Promover una mayor eficacia y transparencia de los gobiernos locales

La descentralización proporciona una vía para mejorar la prestación de servicios del Estado y mejorar los sistemas de información, dada la cercanía entre los prestadores del servicio y los beneficiarios.

Por tanto, es importante tener buenos mecanismos para evaluar si efectivamente se están cumpliendo los propósitos económicos, sociales y políticos que se persiguen con el proceso de descentralización; a través de adecuados sistemas de seguimiento y evaluación del proceso y la promoción de una rendición de cuentas transparente y efectiva (accountability).

2.- Avanzar en equidad del gasto público descentralizado

Una función principal del proceso descentralización, es contar con un adecuado sistema de transferencias, no solamente debe ser la distribución de ingresos sino también la capacidad de gestión.

Actualmente las localidades con mayor capacidad fiscal tienen un desarrollo mayor que las localidades de menor capacidad fiscal, por lo que, el principal apoyo de las entidades nacionales – a través de sus programas y proyectos de fortalecimiento local - deben dirigirse a las

municipalidades como organizadoras de servicios, a fin de generar una mayor equidad regional en los países.

3.- Garantizar una mayor autonomía y responsabilidad fiscal local

Un proceso de descentralización sostenible requiere tanto de una adecuada asignación de competencias como de esquemas de financiamientos basados en una mayor responsabilidad fiscal por parte de las localidades.

La dirección de las reformas debe apuntar a una mayor autonomía de las municipalidades para que generen sus propios ingresos en función del juego político entre el gobierno local y los ciudadanos, que demandan de éstos su apoyo político. El fortalecimiento de los ingresos propios a nivel local no solamente requiere **modernizar la administración tributaria vigente**, especialmente la de sus principales impuestos, ya que, el impuesto inmobiliario, las patentes industriales, comerciales y de servicios, y el gravamen a los vehículos automotores, representan aproximadamente el 70% del total de la recaudación municipal en los países de la región, también, demanda **incentivar mayor creatividad financiera para promover la canalización de nuevos recursos**, incluyendo la misma movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal, como es el caso de las contribuciones de mejoras y de los contratos de concesión.

4.- Asegurar una mayor prudencia y disciplina fiscal a nivel local

Es necesario desarrollar instrumentos que permitan controlar el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales, a fin de diseñar mecanismos que hagan compatibles los beneficios de eficiencia económica, social y política de la descentralización con un adecuado control macroeconómico.

En este sentido, en Colombia existe un sistema de evaluación que permite definir la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, conocido como “sistema de semáforos”. Este sistema se alimenta con información sobre la relación del nivel de endeudamiento

y los ingresos corrientes de la respectiva entidad, o el servicio de la deuda y su ahorro operacional.

5.- Rediseñar las transferencias intergubernamentales.

El rediseño de las transferencias debe incorporar nuevos criterios que tomen en cuenta tanto factores de distribución del ingreso y la pobreza como de costos de los servicios, esfuerzo fiscal local y eficiencia administrativa.

6.- Adoptar una mayor voluntad y compromiso político con la descentralización.

La descentralización como proceso eminentemente político debe contar con un claro marco constitucional y legal, y, requiere la profundización de una cultura descentralista.

En la práctica los niveles centrales desconfían de la capacidad de las localidades para resolver sus problemas y actúan exclusivamente de manera sectorial. Igualmente, en ciertos casos las municipalidades no se articulan y actúan con recelo frente al nivel central.

7.- Promover la cooperación y difusión de las mejoras prácticas.

El avance de la descentralización en la región y la experiencia lograda hasta el momento (éxitos y fracasos) es un gran activo que se tiene y se puede potencializar aún más a través de la cooperación técnica.

Se observan esquemas de participación comunitaria que promueven mayor responsabilidad e injerencia efectiva de las comunidades en la fiscalización o control social del gasto, y finalmente, regulaciones al endeudamiento territorial tendientes a minimizar los posibles efectos macroeconómicos, conocimientos que los países como Paraguay debieran aprovechar mediante el intercambio y la difusión de experiencias exitosas entre las municipalidades de los países de la región.

También existen riesgos que se deben tener presentes, entre otros : el deterioro de la calidad de los servicios, el clientelismo político, la baja

capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales, los posibles impactos socioeconómicos; experiencias que deben tenerse en cuenta para trabajar desde diferentes frentes a fin de fortalecer institucionalmente a las localidades.

Finalmente, y a modo de reflexión, las municipalidades de la región tienen que afrontar en los próximos años el desafío de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos. Una premisa primordial para ello es la mayor responsabilidad fiscal y política de las localidades manifiesta en una modernización tributaria y mayor esfuerzo fiscal local, un mejoramiento de los sistemas de transferencias, un uso responsable de los recursos del crédito y una efectiva fiscalización del gasto.

A continuación, se desglosa los Avances del Proceso Normativo de Descentralización Política, Administrativa y Fiscal en algunos países de América Latina.

CHILE

En 1974 comenzó el proceso de regionalización de Chile que dividió el territorio nacional en 13 regiones y 51 provincias. Se creó una estructura institucional y administrativa de respaldo a la administración regional para apoyar una gestión territorial y descentralizada, por medio de los Consejos Regionales de Desarrollo, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación y las Secretarías Regionales Ministeriales. En 1979, la Ley de Rentas Municipales triplicó los recursos, en 1981 se traspasó a las comunas la administración de salud y educación, en 1992 se modificó la Constitución para la elección de concejales y alcaldes, y en 1993 se establecieron los gobiernos regionales. En 1996 se instauró la elección popular de alcaldes.

COLOMBIA

En 1986 la reforma municipal estableció la elección popular de alcaldes, y se promulgó la Ley 12, mecanismos mediante los cuales se aumentaron los recursos disponibles y las responsabilidades a los municipios. En 1991 se promulga la nueva Constitución política, la cual declara al país como un Estado Social de Derecho, en la forma de república unitaria y descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa y

pluralista. Los principales desarrollos normativos de la Constitución en frónta-
lecimiento municipal son: Ley 60/93 por la cual se dictan las normas orgánicas
sobre la distribución de competencias y los recursos, Ley 136/94 que
establece el régimen municipal, y Ley 142/94 que reglamenta la prestación de
los servicios públicos.

BRASIL

La Constitución de 1988 fortaleció la autonomía política, administrativa y
financiera de los municipios. Los municipios establecen su propia
organización político-administrativa a través de las leyes orgánicas
constitucionales. Se incrementaron las transferencias intergubernamentales,
particularmente el FPE y el FPM.

BOLIVIA

La reforma constitucional de 1985 estableció las elecciones de autoridades
locales cada dos años y autorizó a las municipalidades para recaudar
impuestos y definir sus inversiones. La ley de participación popular de 1994
asignó nuevas responsabilidades a los municipios, municipalizó el territorio
nacional y otorgó atribuciones a organizaciones sociales territoriales; 1995 se
decretó la ley de descentralización administrativa del poder ejecutivo
departamental, que permite armonizar la intervención de los sectores en su
territorio (departamento) vinculando el nivel nacional con el municipal.

PERÚ

En 1979 la Constitución estableció una organización estatal descentralizada.
En 1989 se constituyeron las regiones y se eligieron los gobiernos regionales.
En 1993 se promulga una nueva Constitución y comienza su respectivo
desarrollo normativo. Dentro de las principales normativas están : la ley de
bases de descentralización y regionalización, ley de constituciones
regionales, ley orgánica de regiones y gobiernos regionales, ley orgánica de
municipalidades, entre otras. Adicionalmente, se estableció la Comisión
Nacional de Descentralización por parte del Congreso, cuya actividad central
es la elaboración de estudios tendientes a fortalecer el proceso de
descentralización. Existe un marco legal que permite las concesiones y donde
la autonomía fiscal municipal es relativamente alta en las obras locales.

ARGENTINA

La Constitución de 1994 define la necesidad de establecer las funciones, servicios y recursos a cargo de cada nivel de gobierno. Dentro del Plan de Convertibilidad (1991) y ajuste a la crisis fiscal, la descentralización fiscal se reformula como una estrategia de saneamiento fiscal y financiero de las provincias, y una incipiente estrategia de reformas estructurales relativas a las privatizaciones, administración y gestión descentralizada, para fortalecer los sistemas tributarios y racionalizar las políticas de gasto público.

PARAGUAY

La nueva Constitución otorga autonomía a las municipalidades y crea el gobierno departamental, ambos con elección popular. Esto implica la presencia de la descentralización dentro de la agenda de prioridades de política. Este interés se tradujo en el inicio de programas de fortalecimiento institucional auspiciados por organismos internacionales de cooperación (BID, GTZ, Banco Mundial, CEPAL, entre otros) y la creación de la Comisión Nacional para la Descentralización con participación del poder ejecutivo, el Congreso Nacional y los gobiernos subnacionales. Los ingresos municipales se han incrementado dentro del actual sistema. Adicionalmente, existe conciencia de que una mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales debe respaldarse con el desarrollo de una mayor capacidad institucional.

Actualmente, el Poder Legislativo se encuentra estudiando dos Anteproyectos de Ley que tienen, el “*Anteproyecto de Ley Marco de Descentralización*”, así como el “*Anteproyecto de Ley de Organización de la Administración del Estado*”, dos normativas que

EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL ESTADO PARAGUAYO

El régimen administrativo es el conjunto de funciones de naturaleza técnica, intelectual y jurídica que se materializan en actividades para cumplir las decisiones de las autoridades políticas ordenando la acción del gobierno para identificar los problemas, recaudar los recursos para solucionarlos, asignar las funciones y responsabilidades y emprender la solución.

La administración busca que las cosas se hagan lo más eficiente y económicamente posible. En la administración moderna existe la tendencia a establecer unidades especializadas provistas del personal suficientemente calificado para atender determinados casos.

Los objetivos que persiguen las organizaciones administrativas son :

- a.- Recaudación y manejo del dinero público.
- b.- Control y regulación del sistema bancario.
- c.- Administración del personal público.
- d.- Contabilidad de los gastos e ingresos.
- e.- Provisión de los materiales, máquinas y enseres esenciales para los funcionarios y oficinas administrativas.
- f.- Inspección del cumplimiento de las disposiciones internas.

TIPOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Podemos distinguir tres tipos de organización administrativa de acuerdo al conjunto y grado de competencias que poseen, así como el ámbito territorial donde se desenvuelven.

A.- La Administración Centralizada: Es aquella donde el poder para ordenar la ejecución de decisiones e instrucciones o emitir reglamentos obligatorios se concentra en órganos sometidos jerárquicamente al poder central. Normalmente a la administración centralizada se la identifica con el Gobierno Nacional. Su máximo exponente es el Poder Ejecutivo, que ejerce la administración a través de un conjunto de órganos, jerárquicamente organizados en Ministerios o Secretarías.

B.- La Administración Desconcentrada: La administración desconcentrada es una variante del régimen centralizado en la que se distribuyen servicios, funcionarios o determinadas competencias a uno o más funcionarios, o determinadas competencias a una o más localidades de un territorio determinado, con el propósito de mejorar la prestación del servicio, sin que esto signifique otorgar personería jurídica, autonomía o autarquía patrimonial.

C.- La Administración Descentralizada: La administración descentralizada es otra forma de administración del Estado, basada en la **transferencia de facultades o competencias a organismos independientes del gobierno central** en un ámbito territorial limitado. Sus principales objetivos son:

1. Desburocratizar la administración pública y dotar de mayor eficiencia al Estado.
2. Promover la participación local en la administración de los órganos de Gobierno.
3. Estimular la capacidad local para promover el desarrollo económico.

La administración descentralizada es ejercida por los organismos a los que se delega o concede la gestión de ciertos intereses o servicios públicos circunscriptos a un determinado territorio sub-nacional y se caracterizan por:

1. Ser órganos autónomos de la Administración Central.
2. Poseer máximas autoridades electas por el pueblo
3. Poseer personalidad jurídica y patrimonio propio, diferenciados del Estado
4. Disponer de personal operativo y administrativo diferente al de la Administración Central.
5. Gozar de autonomía política, administrativa y normativa.
6. Poseer autarquía para la recaudación e inversión de sus recursos.

LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La Constitución Nacional estructura y organiza el territorio del Estado para su funcionamiento político y administrativo en: Departamentos, Municipios y Distritos.

Esta estructura territorial organiza en el ámbito subnacional una nueva institución, el Gobierno Departamental diferente al Gobierno Nacional y al Gobierno Municipal, que históricamente existieron como instituciones de organización territorial y política de la República.

Si bien esta nueva institución política administrativa departamental tiene competencias y atribuciones más limitadas que las instituciones nacionales, es más amplia que las del ámbito local o comunitario, con todas las consecuencias que pueda implicar para la administración y jerarquía del poder político.

Con esta nueva organización política y territorial, la República cuenta con Gobierno Subnacionales integrados por :

a.- El Gobierno Departamental

Tiene competencias en los límites del territorio denominado Departamento, que a su vez comprende varios municipios y las zonas rurales que se hallan dentro de su jurisdicción.

b.- El Gobierno Municipal.

Ejerce sus funciones dentro del ejido urbano y rural del municipio, es decir los barrios y las compañías de un determinado distrito.

El Gobierno Municipal y el Gobierno Departamental gozan de autonomía política, administrativa y normativa. Esto significa que ambas instituciones tienen capacidad para tomar decisiones en cuanto a la oportunidad de ejecutar políticas y ejercer acciones administrativas propias de sus jurisdicciones.

Esta capacidad se manifiesta en la facultad de proponer, orientar y decidir cómo, cuándo y dónde invertir los recursos propios o transferidos; nombrar, ascender o contratar funcionarios, crear reparticiones o dependencias administrativas, así como también dictar resoluciones u ordenanzas de cumplimiento obligatorio y efecto restringido.

Otras facultades constitucionales de los Gobiernos Subnacionales, se refieren a la autarquía en materia de recaudación e inversión de recursos, que significa atribuciones limitadas del Gobierno Departamental y Municipal para establecer, cobrar o liberar impuestos, tasas y contribuciones.

EL GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno Municipal es ejercido por un Intendente y un organismo colegiado, la Junta Municipal, ambos electos directamente por la comunidad por un período de cinco años. Salvo el intendente, las demás autoridades pueden ser reelectas.

Esta institución de gobierno local cuenta con personería jurídica propia de derecho público con autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en el manejo de sus recursos.

Se diferencia de la Gobernación en cuanto que el ámbito y extensión de su competencia y jurisdicción se reduce a las denominadas ciudades o municipios determinadas por Ley de la Nación.

Tiene por objeto promover el desarrollo de los intereses locales, cuyo territorio coincide con el distrito que puede dividirse en zonas urbanas, sub-urbanas y rurales.

La Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal amplía y especifica los deberes y las atribuciones de la institución municipal.

EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

MARCO JURÍDICO

El Gobierno Departamental es la institución constitucional que administra y gobierna en calidad de órgano descentralizado del Gobierno Central, al interior de los límites del espacio territorial denominado Departamento.

La Ley N° 426/94 Carta Orgánica Departamental, en su Art.1º establece: *"El Gobierno Departamental es persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las Leyes"*.

La concesión de personalidad jurídica y autonomía política, administrativa y normativa al Gobierno Departamental es el reconocimiento a las colectividades territoriales de la potestad para autoadministrarse. Esta potestad permite a los Gobiernos Departamentales ejercer el dominio de las decisiones políticas y traducirlas en disposiciones administrativas y normas reglamentarias que oriente el uso de los recursos materiales y financieros asignados por las leyes.

El Gobierno Departamental es ejercido por : el Gobernador, la Junta Departamental y el Consejo de Desarrollo Departamental.. La función sustantiva del Gobierno Departamental es la coordinación de las acciones públicas que promuevan y fomenten el desarrollo económico, social y cultural del Departamento y permitir así una acción conjunta de los organismos nacionales en los municipios y áreas rurales que se encuentran en la jurisdicción de su territorio.

DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL**(Art. 16 de la Ley Nº 426/94)**

- a) Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deben coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten.
- c) Formular el Presupuesto Anual del Gobierno Departamental que será previsto en el Presupuesto General de la Nación.
- d) Administrar los Bienes y Recursos del Gobierno Departamental.
- e) Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento.
- f) Coordinar con los organismos competentes del Gobierno Central la política sanitaria aplicable al Departamento.
- g) Participar de los Programas de Cooperación Internacional en el Departamento dentro de los límites establecidos en los acuerdos internacionales, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional conforme a la Ley.
- h) Organizar con los recursos previsto en el Presupuesto del Departamento los Servicios Departamentales Comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio y dentro del mismo Departamento en coordinación con los Municipios con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia.
- i) Cuando dos o más Gobiernos Departamentales limítrofes tengan proyectos coincidentes, podrán coordinar sobre los mismos, con sujeción a las disposiciones legales que rijan la materia.
- j) Requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas de carácter nacional que operan en el Departamento.

- k) Adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas residentes en el mismo y del medio ambiente y de los recursos naturales del Departamento.
- l) Cumplir con las demás funciones que le asigne la Constitución Nacional y las Leyes.

Ley Nº 317/94 “que reglamenta la intervención de los Gobiernos Departamentales y Municipales”.

En 1994, el Congreso Nacional sancionó ésta ley, determinando los casos en que los gobiernos subnacionales pueden ser intervenidos por el Poder Ejecutivo.

Los límites legislativos establecidos para una intervención son los siguientes:

- a.- por decisión mayoritaria de la Junta de cada institución.
- b.- por desintegración de la Junta Departamental o Municipal según sea el caso.
- c.- a solicitud de la Junta, fundada en informe de la Contraloría.

Esta ley es importante porque determina los límites de la intervención del poder central en las cuestiones políticas que puedan suscitarse en las administraciones departamentales y municipales, reglamentando el Art. 222, inc. 3 de la Constitución Nacional.

Ley Nº 14/68 “del Presupuesto General de la Nación”.

Esta ley también fue modificada para que los Gobiernos Departamentales puedan cumplir con sus objetivos públicos, lo que permite a cada Gobierno Departamental proyectar sus necesidades y prioridades en un Presupuesto General de Gastos del Departamento.

Las modificaciones introducidas en ésta ley, expresan el reconocimiento legislativo a la capacidad constitucional del Gobierno Departamental para gestionar el desarrollo y la administración gerencial en el territorio de su competencia.

Ley N° 1.032/96 “que crea el Sistema Nacional de Salud”.

La creación del Sistema Nacional de Salud (SNS), según la propia ley, obedece a la necesidad de “cumplimiento de una política nacional que posibilite la plena vigencia del derecho a la salud de toda la población”. (Art. 1). Establece la organización del Sistema, las instituciones del sector salud componente del mismo, el Consejo Nacional de Salud y su estructura, el Consejo Regional de Salud, el Consejo Local de Salud, los fines de dichos consejos, los comités ejecutivos regionales y locales, el plan nacional de salud, los recursos del sistema y las disposiciones transitorias. El Consejo de Gobernadores tiene un representante en el Consejo Nacional de Salud, mientras que el secretario de cada gobernación deberá presidir el Consejo Regional de Salud.

Ley N° 1016/97 "que establece el régimen jurídico para la explotación de los Juegos de Suerte o de Azar".

Esta ley permite a los Gobiernos Subnacionales una importante fuente de ingresos por su control y regulación.

El **Art. 28** establece que los recursos provenientes de los juegos de azar serán destinados en todos los niveles de la administración oficial a los sectores de la salud pública, educación escolar y bienestar social, preferentemente en inversiones de capital y equipamientos.

El **Art. 30** en sus inc., "a", "b", "c" y "d" establece la distribución de los cánones percibidos por mes vencido, por la Administración Central, por las Gobernaciones o por las Municipalidades, según sea el caso.

Los Gobiernos Departamentales recibirán el 30% del canon producido por los juegos de azar a escala nacional, de los cuales el 50% se distribuirá en partes iguales entre todos los departamentos y el 50% restante multiplicando el número de habitantes del departamento por un cociente hallado sumando los ingresos totales que correspondan a los juegos dividido por el total de habitantes del país; el 30% del ingreso producido en el nivel departamental; el 20% del ingreso generado en el Municipio de Asunción, monto que se distribuirá de

igual forma que lo producido a escala nacional; y por último el 30% de lo recaudado a escala municipal, que será distribuido sólo a aquellos gobiernos departamentales donde se implementaron los juegos.

Ley N° 1309/98 “que establece la distribución y depósitos de parte de los denominados Royalties y Compensaciones en razón del territorio inundado a los Gobiernos Departamentales y Municipales”.

Conforme a ésta ley, la distribución de los recursos en concepto de Royalties o compensaciones provenientes de los ingresos de las hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá serán distribuidos en dos mitades; una mitad para la Administración Central y la otra mitad para la Administración Descentralizada, distribuida de la siguiente manera:

A las Gobernaciones de los Departamentos afectados de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones y Ñeembucú, éste último departamento fue incluido en la Ley N° 1829/01, que modifica el Art.2º, inc. "a" y "c" de la Ley N° 1309/98, se les asigna en forma directa y en partes iguales el 5% del total correspondiente a royalties y compensaciones. A las demás Gobernaciones no afectadas se asigna en partes iguales el 5%. A los municipios afectados se les asigna el 15% de los royalties y compensaciones distribuidos de la siguiente manera: 50% en partes iguales para cada municipio y el 50% restante de acuerdo a la densidad poblacional.

A los demás municipios no afectados el restante 25% del total de royalties y compensaciones.

La utilización de los recursos provenientes de Royalties y Compensaciones están condicionados. Por lo menos el 80% debe ser destinado a gastos de capital y el 20% restante se podrá utilizar en gastos corrientes, siempre y cuando estén vinculados a los proyectos financiados con dichos fondos.

A modo de ejemplo, y por la importancia que representan los recursos asignados a los gobiernos departamentales y en especial a los Casos de Estudio de éste trabajo en esta fuente de financiamiento se plasma la distribución de Royalties y Compensaciones correspondiente al Ejercicio 2002.

Distribución de los Royalties y Compensaciones correspondiente al Ejercicio 2002

- En guaraníes corrientes -

Instituciones	Cuota Afectados	Cuota no Afectados	Monto dividido N° de Gob. Afectadas	Monto dividido N° de no Gob. Afectadas	MONTO TOTAL
Gobiernos Departamentales	16.421.601.000	16.421.601.000			32.843.202.000
Gobernaciones Afectadas <i>Itapúa</i> <i>Misiones</i> <i>Ñeembucú</i> <i>Alto Paraná</i> <i>Canindeyú</i>			3.284.320.200 <i>656.864.040</i> <i>656.864.040</i> <i>656.864.040</i> <i>656.864.040</i> <i>656.864.040</i>		
Gobernaciones no Afectas (12 Departamentos)				1.368.466.750 114.038.896	

Fuente: elaboración propia en base a
Ministerio de Hacienda : Informe Financiero 1994-2000
Bco. Central del Paraguay : Boletín de Cuentas Nacionales N° 35,26 y 37.

Ley N° 1533/99 “que establece el Régimen de Obras Públicas”.

Esta Ley crea el marco jurídico e institucional relacionado con las obras públicas de los diferentes niveles de gobierno (central, departamental y municipal). Para controlar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley se crea una Dirección Nacional de Obras Públicas (DINOP) con cinco atribuciones, entre las que se encuentra la de considerar los pliegos de bases y condiciones. Esta atribución genera una importante diferencia entre el gobierno departamental y el municipal, teniendo en cuenta que las municipalidades estarán exentas de someter los proyectos de pliego de bases y condiciones a ésta institución, mientras que los departamento no.

Ley N° 1535/99 “de Administración Financiera del Estado”

Esta Ley regula la administración financiera del Estado que comprende el conjunto de sistemas, las normas básicas y los procedimientos administrativos a los que se ajustarán sus distintos organismos y dependencias para programar, gestionar, registrar, controlar y evaluar los ingresos y el destino de los fondos públicos. Las disposiciones de esta ley se aplican también a los gobiernos departamentales, entes autónomos y autárquicos, etc. Además establece el sistema presupuestario, sus disposiciones generales, principios, normas, lineamientos, criterios, terminología, clasificador presupuestario de

ingresos y gastos, estructura, programación, formulación de proyectos y anteproyectos; ejecución y modificaciones presupuestarias.

Ley N° 1614/00 “general del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay”

Esta Ley afecta de manera particular a los gobiernos subnacionales ya que en su Art. 6to. Señala que la titularidad del servicio es del estado paraguayo y cuyas facultades y deberes podrá ser delegadas a través de una ley. Esta ley deroga artículos referidos al tema contenidos en las leyes Nro. 426/94 y 1294/97

Ley N° 1615/00 “General de reorganización y transformación de entidades públicas descentralizadas y de reforma y modernización de organismos de la Administración Central”

Esta Ley afecta indirectamente a los gobiernos subnacionales ya que establece y regula los procesos de reorganización y transformación necesarios para la modernización de los organismos de la Administración Central y de las entidades descentralizadas del Estado.

Ley N° 1618/00 “de concesiones de obras y servicios públicos”

Esta normativa instituye el régimen legal que aplicarán los tres Poderes del Estado, los gobiernos departamentales y las municipalidades para otorgar en concesión obras y servicios públicos.

Resolución S.S.E.T. N° 50/96 "por la cual se implementa el sistema que permita identificar el IVA devengado en la jurisdicción de los Gobiernos Departamentales".

La Subsecretaría de Estado de Tributación dispuso esta normativa para dar cumplimiento al Art.34, inc."I" de la Ley N° 426/94 Orgánica Departamental.

Establece en su Art. 1º, que los Contribuyentes del IVA. que realicen operaciones gravadas deberán llenar el formulario "930 - Impuesto al Valor Agregado - Gobiernos Departamentales", el cual se presentará conjuntamente con los formularios N°. 800 u 801 según corresponda, a fin de identificar el impuesto devengado en cada departamento.

En resumen, para el desarrollo de sus funciones, la administración departamental cuenta con un patrimonio inicial, compuesto por las propiedades que pertenecieran anteriormente a las Delegaciones de Gobierno, así como también:

- a.- Las asignaciones o subvenciones establecidas en el Presupuesto General de Gastos de la Nación.
- b.- Las compensaciones y royalties establecidos por ley.
- c.- El quince por ciento (15%) de los ingresos que perciben los municipios por el cobro del impuesto inmobiliario.
- d.- El quince por ciento (15%) del Impuesto al Valor Agregado recaudado en cada jurisdicción.
- e.- El treinta por ciento (30%) de los ingresos por concesión de licencias de juegos de azar.
- f.- Los ingresos que obtengan por los servicios que preste, los intereses, tasas o reajustes que se le acrediten.
- g.- Las rentas propias en concepto de donaciones o legados.

ACTORES Y PROGRAMAS DE APOYO A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Las instituciones más importantes involucradas en la gestión de los Gobiernos Departamentales son él:

CONSEJO DE GOBERNADORES

- Fue creado en marzo de 1999,
- Esta conformado por los Gobernadores en ejercicio.
- Sus autoridades son las asambleas ordinarias y extraordinarias, la mesa directiva integrada por los diecisiete Gobernadores y la Junta Directiva (cuatro Gobernadores).
- Sus objetivos son:
 - ⇒ promover el desarrollo de los departamentos e
 - ⇒ incentivar la colaboración recíproca entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales.

CONSEJO NACIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO “CONADE”

- Fue creado a través del Decreto N° 8612/00
- Esta integrado por representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo de los gobiernos departamentales y municipales respectivamente.
- Su estructura se conforma con un Consejo Director y una Secretaría Ejecutiva.
- Sus objetivos son:
 - ⇒ proponer a los Poderes del Estado principio, políticas, estrategias y metas para la descentralización del Estado,
 - ⇒ promover la reforma del marco legal buscando la armonización con las demás leyes que estén relacionadas con el tema,
 - ⇒ promover la definición de políticas sectoriales que permitan reglas de juego claras y transparentes dentro de las cuales desarrollar el proceso.

ASOCIACIÓN DE JUNTAS DEPARTAMENTALES DEL PARAGUAY “AJUDEPA”

- ☒ Fue creado en el año 1998
- ☒ Esta conformado por dos representantes titulares y dos suplentes de cada una de las Juntas Departamentales con que cuenta el país.
- ☒ Sus autoridades son las asambleas ordinarias y extraordinarias, y un Comité Ejecutivo.
- ☒ Sus objetivos son:
 - ⇒ la promoción del desarrollo social, económico y cultural de los departamentos y la colaboración entre las Juntas,
 - ⇒ la investigación sobre la problemática nacional y el planteamiento de soluciones con proyección local, departamental, regional y nacional,
 - ⇒ mejoramiento de la legislación de los gobiernos departamentales
 - ⇒ la formación permanente de los Miembros de la Asociación
 - ⇒ la difusión del espíritu de la descentralización político-administrativa ante todos los estamentos de la sociedad.

MISIÓN DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Es evidente que los Gobiernos Departamentales fueron creados y sus autoridades electas para el cumplimiento de alguna MISIÓN. A casi diez años del inicio de sus mandatos, los Gobiernos Departamentales continúan sometidos a fuertes demandas por parte de la ciudadanía, que urge la solución de problemas de variada índole y cuya competencia en ciertos casos está asignada a otros organismos que dependen del gobierno central. Por esta razón, determinar a ciencia exacta cuál es la misión específica de los Gobiernos Departamentales, es una de las graves encrucijadas que afligen el proceso de descentralización.

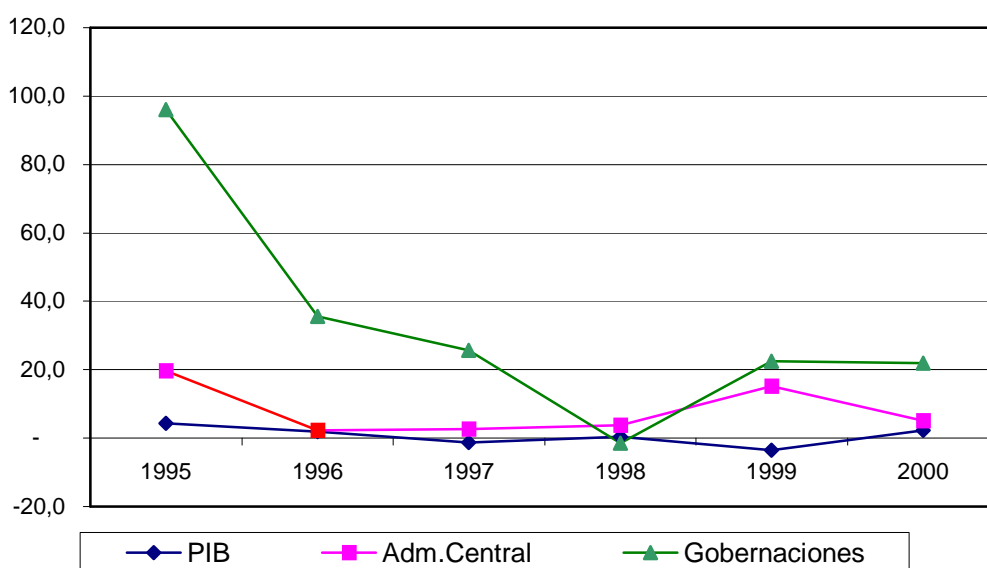
En principio, el problema se plantea en términos formales, porque la Constitución Nacional atribuye numerosas funciones al Gobierno Departamental, sin embargo, varias de las competencias - como prestación de servicios públicos - siguen concentradas en organismos dependientes del Poder Ejecutivo.

Para hacer efectiva la disposición constitucional en lo que compete a los Gobiernos Departamentales, será necesario replantear el rol y la dimensión de estos organismos, mediante negociaciones entre el Consejo de Gobernadores y el Poder Ejecutivo, a fin de efectivizar una Ley Reglamentaria de Competencias, que permita modificar las Cartas Orgánicas de cada una de estas entidades a ser descentralizadas y luego emprender el reordenamiento funcional de las mismas.

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y SU EVOLUCIÓN – Contexto General

Como sabemos, las Gobernaciones se crearon en el año 1992, con la nueva Constitución y las primeras elecciones se realizaron en 1993, con lo cual a partir de 1994 recién estas instituciones aparecen con presupuesto propio.

Desde el año 1994, los Gobiernos Departamentales han ido aumentando paulatinamente su peso dentro de los gastos del sector público. En 1995 se produjo un pronunciado aumento real de sus gastos (96%) para luego disminuir su tasa de crecimiento anual, aunque ésta fue mayor que la del PIB y la de la Administración Central en todos los años estudiados, a excepción de 1998, tal y como puede apreciarse en el **Gráfico N° 1** y **Cuadro N° 1**.



Gastos obligados de la Administración Central y de las gobernaciones. Producto Interno Bruto

- En millones de guaraníes corrientes -

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB	14.960.131	17.698.589	19.804.807	20.934.352	23.436.984	24.144.290	26.920.974
Administración Central	2.241.121	3.042.599	3.416.261	3.750.118	4.343.995	5.338.882	6.112.908
Gobernaciones	12.692	28.206	41.971	56.438	62.065	81.093	107.794

Fuente: elaboración propia en base a

Ministerio de Hacienda : Informe Financiero 1996-2001

Bco. Central del Paraguay : Boletín de Cuentas Nacionales N° 35,26 y 37.

CUADRO N°1

El crecimiento promedio anual de gastos de las Gobernaciones durante el período 1994-2000 en términos nominales ha sido de más del 40% en comparación con el del PIB que fue de sólo el 10,3% y el de la Administración Central de 18,2%.

El promedio de **participación porcentual** de los gastos de las Gobernaciones con respecto al PIB durante los 6 años analizados representó el 0,2% en cambio su participación promedio con respecto a los gastos de la Administración Central fue del 1,2%

Gastos de las Gobernaciones con respecto a los de la Adm. Central y al PIB

Tasas de crecimiento y porcentaje de Participación

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Variación Promedio Anual
Tasa de crecimiento							
PIB	18,3	11,9	5,7	12,0	3,0	11,5	10,3
Administración Central	35,8	12,3	9,8	15,8	22,9	14,5	18,2
Gobernaciones	122,2	48,8	34,5	10,0	30,7	32,9	42,8
Participación porcentual de las gobernaciones en la AC y en el PIB							
G/PIB	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
G/AD	0,9	1,2	1,5	1,4	1,5	1,8	1,2

Fuente: CEPRO – Análisis Presupuestario Departamental 1995-2000

CUADRO N°2

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS GOBERNACIONES PERIODO 1996-2001

El análisis de los presupuestos de las Gobernaciones seleccionadas como Casos de Estudio en éste trabajo permitirá tener una aproximación de la forma que toma el gasto público descentralizado en este nivel de gobierno y en particular en la zona sur del país, atendiendo a la condición de mayor, medio y menor potencial de recursos.

En este contexto, consideramos esencial tener un panorama del gasto público de las diecisiete gobernaciones en el periodo comprendido entre 1996 y 2001 **Cuadro Nº 3**, lo que posteriormente nos permitirá analizar en detalle el comportamiento del presupuesto de cada uno de los departamentos mencionados, **Cuadro Nº 5 y 6** y visualizar el comportamiento de los gastos de las tres Gobernaciones en estudio con respecto al PIB.

Gastos de las gobernaciones.

- En millones de guaraníes corrientes -

Nº	Gobernaciones	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
		Pres. vigente	Obligado	Pres. vigente	Obligado	Pres. vigente	Obligado	Pres. vigente	Obligado	Pres. vigente	Obligado	Pres. Vigente	Obligado
I	Concepción	3.564	2.241	4.273	2.017	n.d.	n.d.	9.639	4.017	10.555	2.211	6.968	n.d.
II	San Pedro	3.251	2.453	3.552	3.383	3.872	2.923	10.129	4.779	10.810	6.407	7.239	5.919
III	Cordillera	3.975	2.506	4.236	3.820	4.621	3.294	7.123	5.730	8.369	6.793	5.742	5.379
IV	Guairá	2.642	1.377	2.904	2.291	3.262	2.829	7.375	4.258	8.741	6.154	6.527	4.798
V	Caaguazú	5.369	2.490	4.550	2.314	4.624	3.079	10.589	5.284	12.127	7.880	9.075	7.886
VI	Caazapá	3.077	1.814	2.680	1.738	2.939	563	6.370	n.d.	4.655	2.836	5.759	n.d.
VII	Itapúa	4.758	2.182	4.461	3.659	4.996	4.125	13.420	9.004	14.790	7.843	13.040	9.985
VIII	Misiones	3.171	1.514	3.120	2.906	3.588	3.272	7.511	2.769	9.847	2.565	7.362	1.355
IX	Paraguari	3.351	2.279	3.371	3.127	3.695	3.552	10.193	6.966	10.425	6.810	7.675	6.742
X	Alto Paraná	6.593	4.616	9.101	6.528	14.915	11.300	19.307	12.346	23.198	11.864	17.529	16.800
XI	Central	8.883	4.192	10.263	7.483	13.091	8.528	24.562	9.242	26.321	13.111	19.694	8.149
XII	Ñeembucú	3.165	2.054	3.364	2.678	3.371	3.122	6.496	2.136	7.622	5.576	5.767	2.570
XIII	Amambay	3.464	2.095	3.573	3.226	4.103	4.074	8.219	2.685	9.308	3.846	7.090	6.297
XIV	Canindeyú	3.604	2.005	2.576	2.092	3.560	2.419	8.568	2.606	9.978	6.244	7.861	6.895
XV	Pte.Hayes	3.094	1.835	2.576	2.307	2.670	1.433	6.831	4.064	7.664	5.878	6.046	5.727
XVI	Alto Paraguay	4.652	3.849	4.456	3.747	4.630	3.881	7.005	1.769	7.162	4.207	4.435	4.499
XVII	Boquerón	3.996	2.469	3.385	3.122	3.897	3.671	7.949	3.438	12.174	7.565	10.971	3.799
Total		70.609	41.971	72.440	56.438	81.834	62.065	171.286	81.093	196.746	107.760	148780	96.800

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe Económico 1996-2001

CUADRO Nº 3

Gastos obligados según gobernaciones.
- Porcentaje del *Obligado* con respecto al monto *presupuestado* -

N°	Gobernaciones	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I	Concepción	62,9	47,2	n.d.	41,7	20,9	n.d.
II	San Pedro	75,5	95,2	75,5	47,2	59,3	81,8
III	Cordillera	63,0	90,2	71,3	80,4	81,2	93,7
IV	Guairá	52,1	78,9	86,7	57,7	70,4	73,5
V	Caaguazú	46,4	50,9	66,6	49,9	65,0	86,9
VI	Caazapá	59,0	64,9	19,2	n.d.	37,0	n.d.
VII	Itapúa	45,9	82,0	82,6	67,1	53,0	76,6
VIII	Misiones	47,8	93,1	91,2	36,9	26,0	18,4
IX	Paraguari	68,0	92,8	96,1	68,3	65,3	87,8
X	Alto Paraná	70,0	71,7	75,8	64,0	51,1	95,8
XI	Central	47,2	72,9	65,1	37,6	49,8	41,4
XII	Ñeembucú	64,9	79,6	92,6	32,8	73,2	44,6
XIII	Amambay	60,5	90,3	99,3	32,7	41,3	88,8
XIV	Canindeyú	55,6	81,2	68,0	30,4	62,6	87,7
XV	Pte.Hayas	59,3	89,6	53,7	59,5	76,7	94,7
XVI	Alto Paraguay	82,7	84,1	83,9	25,3	58,7	101,4
XVII	Boquerón	61,8	92,2	94,2	43,3	62,1	34,6
Total		59,4	77,9	75,8	47,3	54,8	65,1

Fuente: elaboración propia en base al cuadro N°4

CUADRO N°4

Puede apreciarse, **Cuadro N° 3 y 4** la diferencia existente entre los gastos realizados y los presupuestados durante el periodo entre 1996-2001. El peor año, en este sentido, fue 1999, ya que sólo pudieron ejecutar el 47% de lo previsto, lo cual hace suponer que gran parte de los programas planeados para ese año quedaron sin ser desarrollados.

Cabe resaltar la importante disparidad en los montos ejecutados. Visualizando los datos de 1999 – año de menor ejecución – la Gobernación de Alto Paraguay fue la que menos presupuesto ejecutó (25,3 %), mientras que Cordillera lo hizo en más del 80%. Ante tanta diferencia, surgen las interrogantes acerca de los motivos que causan esta disparidad. Podría entonces, plantearse inicialmente tres hipótesis:

1.- Problemas de gestión, vale decir, las Gobernaciones ejecutan su presupuesto de acuerdo con su desempeño; aquellas que no cuentan con los recursos humanos adecuados no pueden implementar sus programas, y por lo tanto, no gastan.

2.- Problemas de transferencias: la decisión política en la Administración Central y en las Municipalidades, de no realizar las transferencias oportunamente.

3.- Problemas de elaboración de presupuesto: el presupuesto es proyectado por el Ejecutivo Departamental, luego es aprobado por la Junta Departamental, para posteriormente pasar al Ministerio de Hacienda y finalmente al Poder Legislativo. En este proceso, los presupuestos son modificados no necesariamente de acuerdo con las necesidades departamentales ni con las posibilidades recaudatorias, lo que hace que se apruebe un presupuesto desfasado de ambas realidades – operativas y tributarias.

Un ejemplo de esta situación, constituye la inclusión de las Escuelas Agrícolas asentadas en los respectivos departamentos en los presupuestos de los gobiernos departamentales, que en los años 1999 y 2000 dejaron de formar parte del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería para incorporarse a programas del gobierno departamental, y, posteriormente desde el año 2001 volvieron a incluirse como programas del M.A.G.

El análisis de la participación porcentual de las diferentes gobernaciones en el presupuesto obligado total también se ha modificado drásticamente. Ver Cuadro “A”. En 1994 existían pocas diferencias entre ellas, por ejemplo, Central, la más importante en recursos tenía el 7,8% de dicho total, mientras que la que recibía menos transferencias era Guairá, con una participación porcentual de 5,1%. Como se puede ver hay una diferencia de apenas 2,7% puntos porcentuales. Comparando siempre el Departamento Central con el Departamento de menor transferencia en 1995, se amplía a 8,4 puntos; en 1997 a 10,2 puntos; en 1998 a 17,3 puntos; en 1999, aunque disminuye, permanece relativamente alta con 13 puntos porcentuales, mientras que en el 2000 esta diferencia baja a 10 puntos porcentuales.

Las gobernaciones que tienen un mayor nivel de gasto son Central y Alto Paraná en todos los años estudiados y les sigue en importancia Itapúa. Con respecto a las de menores gastos, la distribución por gobernación presenta cambios importantes según el año que se trate, pero se podría

señalar que Alto Paraguay, Ñeembucú, Canindeyú, Amambay y Misiones son las que tiene menor peso relativo.

Gastos obligados de las gobernaciones.

- Como porcentajes de participación en el total -

Gobernaciones	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Concepción	5,7	5,4	5,3	3,6	n.d.	5,0	2,1	n.d
San Pedro	6,3	5,9	5,8	6,0	4,7	5,9	5,9	6,1
Cordillera	6,3	6,1	6,0	6,8	5,3	7,1	6,3	5,5
Guairá	5,1	4,4	3,3	4,1	4,6	5,3	5,7	4,9
Caaguazú	5,6	6,5	5,9	4,1	5,0	6,5	7,3	8,1
Caazapá	5,2	5,4	4,3	3,1	0,9	n.d.	2,6	n.d
Itapúa	5,9	6,8	5,2	6,5	6,6	11,1	7,3	10,3
Misiones	5,4	5,7	3,6	5,1	5,3	3,4	2,4	1,3
Paraguari	5,8	5,7	5,4	5,5	5,7	8,6	6,3	6,9
Alto Paraná	6,6	12,8	11,0	11,6	18,2	15,2	11,0	17,3
Central	7,8	n.d.	10,0	13,3	13,7	11,4	12,2	8,4
Ñeembucú	5,4	5,5	4,9	4,7	5,0	2,6	5,2	2,6
Amambay	5,2	5,5	5,0	5,7	6,6	3,3	3,6	6,5
Canindeyú	5,5	6,5	4,8	3,7	3,9	3,2	5,8	7,1
Pte.Hayes	5,3	6,5	4,4	4,1	2,3	5,0	5,5	5,9
Alto Paraguay	7,5	6,2	9,2	6,6	6,3	2,2	3,9	4,6
Boquerón	5,4	5,1	5,9	5,5	5,9	4,2	7,0	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base al cuadro Nº 3

CUADRO A

Si analizamos, (Cuadro Nº 5 y 6) el porcentaje sobre la participación de las Gobernaciones de Itapúa, Misiones y Ñeembucú en el total asignado a las Gobernaciones con respecto al PIB en el periodo 1994-2001, puede observarse que en el año 1994, las tres Gobernaciones de referencia tuvieron un porcentaje similar de asignación presupuestaria. Nótese que a partir del año 1995, los montos presupuestados van teniendo una variación considerable, aunque en el año 1999 el porcentaje de asignación varía notoriamente entre ellos. Buscando una explicación a este comportamiento, encontramos que en el año 1994 se fijó un monto único para todos los departamentos en concepto de presupuesto anual. Esta distribución de los recursos contra toda lógica no reconoce la diversidad de los problemas en cada departamento, hecho que se puede constatar considerando la densidad poblacional de cada territorio.

Si bien es cierto, que cada Gobierno Departamental tiene facultades para proyectar sus necesidades y prioridades en un Presupuesto General de Gastos del Departamento, hasta la fecha los proyectos de presupuestos son recortados y reestructurados por decisiones unilaterales del Ministerio de Hacienda y del Congreso Nacional.

Gastos obligados de las gobernaciones.

- En millones de guaraníes corrientes -

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB	14.960.131	17.698.589	19.804.807	20.934.352	23.436.984	24.144.290	26.920.974	28.238.991
Gobernaciones	12.692	28.206	41.971	56.438	62.065	81.093	107.794	96.802
<i>Itapúa</i>	749	1.926	2.182	3.659	4.125	9.004	7.843	9.985
<i>Misiones</i>	688	1.614	1.514	2.906	3.272	2.769	2.565	1.355
<i>Ñeembucú</i>	684	1.562	2.054	2.678	3.122	2.136	5.576	2.570

Fuente: elaboración propia en base a

Ministerio de Hacienda : Informe Financiero 1996-2001

Bco. Central del Paraguay : Boletín de Cuentas Nacionales N°35,26 y 37.

CUADRO N°5

Gastos obligados de las gobernaciones de Itapúa, Misiones y Ñeembucú

Porcentajes de participación con respecto al total de las Gobernaciones

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Porcentaje de las Gobernaciones con respecto al PIB	0,08	0,16	0,24	0,27	0,26	0,34	0,40	0,34
<i>Itapúa</i>	5,90	6,83	5,20	6,48	6,65	11,10	7,28	10,31
<i>Misiones</i>	5,42	5,72	3,61	5,15	5,27	3,41	2,38	1,40
<i>Ñeembucú</i>	5,39	5,54	4,89	4,75	3,42	2,63	5,17	2,65

Fuente: elaboración propia en base a

Ministerio de Hacienda : Informe Financiero 1996-2001

Bco. Central del Paraguay : Boletín de Cuentas Nacionales N°35,26 y 37.

CUADRO N°6

ALGUNOS INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS

Distribución de recursos presupuestarios y algunos indicadores socio-económicos

Nº	Gobernaciones	Presupuesto obligado 1999	Hogares con al menos una NBI	Población 1999	PEA*	Población pobre según su ingreso
I	Concepción	5,0	79,2	3,5	27,3	47,8
II	San Pedro	5,9	74,7	6,6	28,6	62,2
III	Cordillera	7,1	70,0	4,0	29,8	35,2
IV	Guairá	5,3	73,0	3,3	30,8	40,7
V	Caaguazú	6,5	75,3	8,5	30,2	60,6
VI	Caazapá	**	75,0	2,7	27,6	48,1
VII	Itapúa	11,1	67,5	8,9	30,6	36,8
VIII	Misiones	3,4	70,7	1,9	28,2	38,3
IX	Paraguari	8,6	70,6	4,6	30,2	34,5
X	Alto Paraná	15,2	63,1	12,4	35,3	26,3
XI	Central	11,4	58,8	23,9	36,4	20,7
XII	Ñeembucú	2,6	75,9	1,6	32,0	36,5
XIII	Amambay	3,3	74,2	2,5	31,8	39,4
XIV	Canindeyú	3,2	74,1	2,6	33,0	38,5
XV	Pte.Hayes	5,0	83,4	1,5		36,2
XVI	Alto Paraguay	2,2	85,2	0,7	32,2	44,6
XVII	Boquerón	4,2	93,0	0,3	***	32,9
Total		100,0	64,1	100,0	41,8	32,2

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe Financiero 1999

CUADRO B

* Población Económicamente Activa

** Caazapá no presenta datos en 1999, pero en 1977 su presupuesto presentó el 3,1% del total y en 1998 el 0,9%

*** Población Económicamente Activa de la Región Occidental (Chaco)

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas miden el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población utilizando para ello cuatro indicadores que miden la calidad de la vivienda. La infraestructura sanitaria, el acceso a la educación y la capacidad de subsistencia

Los datos que se presentan en el Cuadro "B" muestran, que en promedio, el 64% de los hogares ubicados en las gobernaciones tienen al menos una NBI; sin embargo, hay departamentos que se encuentran muy por arriba de ese promedio, es decir, tienen mayor porcentaje de hogares con al menos una NBI. Entre estos departamentos se encuentran los tres de la región occidental (Boquerón, Alto Paraguay y Pte.Hayes); le siguen Concepción, Ñeembucú, Caaguazú y Caazapá.

Los primeros departamentos citados concentran el 2,5% de la población de los 17 departamentos y presentan muy baja densidad poblacional (entre 0,1 y 0,9 habitantes/Km.2), lo cual complicaría o, por lo menos, elevaría considerablemente los costos de implementación de la política social, sobre todo porque la principal necesidad básica insatisfecha es la de infraestructura sanitaria (disponibilidad de agua y eliminación de

excretas), cuya provisión a bajo costo requiere concentración poblacional. De los 22.275 hogares censados en 1992, 15.726 tienen la citada NBI, es decir, el 70,6%

Los departamentos de la Región Oriental citados presentan un contexto muy diferente. En primer lugar tienen una densidad poblacional mucho mayor (entre 5,7 y 33,7 habitantes/Km.2) y en segundo lugar son heterogéneos en cuanto a sus necesidades básicas insatisfechas. En los departamentos de Concepción, Caaguazú y Caazapá, la NBI más importante es la calidad de la vivienda, mientras que la infraestructura sanitaria queda en segundo lugar. Ñeembucú es la excepción ya que tiene más hogares con esta carencia. Llama la atención que en todos los departamentos analizados hay un gran número de hogares que no tienen acceso a la educación, lo cual se torna sumamente preocupante, considerando la forma en que aumentó el presupuesto de gastos de la nación para tal efecto y a la incidencia que tiene el factor educativo en la autoestima, la capacidad para el trabajo, el nivel remunerativo, la prevención de enfermedades, entre otros.

Además de considerar a la población como uno de los factores que podría explicar la distribución del presupuesto (a mayor cantidad de habitantes, mayor gasto), también es necesario tener en cuenta el nivel de pobreza (a mayor pobreza, mayor necesidad de gasto) ya que se podría suponer que si se quiere una asignación equitativa, buscando mejorar la calidad de vida de quienes están en peores condiciones, la acción más eficaz sería focalizar el gasto público hacia los departamentos con mayores niveles de carencia. Ello sin sonslayar la importancia de otros aspectos-como la infraestructura vial, por ejemplo, relativos a condiciones que favorezcan un desarrollo regional más equilibrado.

En general, se podría señalar que es necesario, ante la escasez de recursos y las casi ilimitadas necesidades departamentales, realizar un plan de largo plazo para lograr una asignación presupuestaria que permita focalizar el gasto teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada departamento.

DEPARTAMENTO DE ITAPÚA EN CIFRAS

El Departamento de Itapúa esta situado en la parte sur oriental del país, uno de sus límites natural lo constituye el Río Paraná que corre de noreste a sur y separa al Departamento con la Argentina. La superficie del departamento es de 16.525 Km², con una población de 417.807 habitantes, de los cuales el 71% corresponde a la población rural, y el 29% restante a la población urbana.

El territorio departamental se halla dividido en treinta distritos, segmentados a su vez en tres grandes zonas denominadas : Zona Centro, Zona Sur y Zona Nordeste. Los treinta distritos se denominan : José Leandro Oviedo, San Pedro del Paraná, General Artigas, General Delgado, Coronel Bogado, San Cosme y Damián, Carmen del Paraná, Fram, La Paz, San Juan Del Paraná, Encarnación, Capitán Miranda, Cambyretá, Nueva Alborada, Trinidad, Jesús, Hohenau, Obligado, Bella Vista, Alto Verá, Pirapó, Edelira, Capitán Meza, Natalio, Yatytay, Itapúa Poty, Tomás Romero Pereira, Carlos Antonio López, San Rafael del Paraná y Mayor Otaño, siendo la ciudad de Encarnación, la capital departamental. Esta ciudad es uno de los puntos de referencia turística más importantes del país; a unos pocos kilómetros se encuentran las ruinas jesuíticas de Santísima Trinidad, de Jesús, y de San Cosme y Damián, que fueron declaradas Patrimonio Universal por la UNESCO.

Los principales cultivos son el trigo, la soja y el algodón; además es el primer departamento productor de arroz, girasol y tung. Comparte con Alto Paraná la mayor producción de soja y maíz del país., considerándosele uno de los sectores agrícolas más avanzados del país. Igualmente otros cultivos desarrollados con éxitos lo constituyen mandioca, yerba mate, sorgo, porto, naranjo dulce, girasol, maní, habilla, batata, mandarina, ajo, cebolla, uva, zanahoria, limón, papa, tomate, frutales, entre otros cultivos de consumo.

Por otra parte, el ganado bovino corresponde al 5,6% de la existencia nacional. La cría de porcinos es una actividad destacable y representa el 20% de la existencia nacional, así como un 12% de la reproducción de aves.

El **censo industrial** de 1997 revela que existen 205 empresas industriales, 237 plantas industriales y trabajan alrededor de 5.256 personas en las mismas plantas. Cuenta con yerbateras, molinos harineros, industrias de aceites comestibles, fábricas de embutidos, de almidón y de lácteos.

Cabe destacar que tienen sede en Itapúa, instituciones de investigación, como el Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA) de Capitán Miranda; el Centro de Mecanización Agropecuario (CEMA) de Pirapó; el Centro de Desarrollo y Extensión Forestal (CEDEFO) de Pirapó.

En materia de educación, Itapúa cuenta con instituciones de Educación Escolar Básica de Escolar Media. Igualmente existen 4 escuelas agropecuarias, 2 colegios técnicos y 7 universidades.

En el área de salud, la Séptima Región Sanitaria tiene su sede en la capital departamental, dependiendo de ella Centros de Salud y Puestos de Salud respectivamente.

El Hospital Pediátrico Municipal de Encarnación. El Instituto de Previsión Social también tiene sede en Encarnación, destacándose la moderna infraestructura del complejo edilicio y de equipamientos. En el ámbito de salud privada, cuenta con 4 Sanatorios Privados, Policlínicos

Itapúa cuenta con importantes vías de comunicación como la terrestre, fluvial y ocasionalmente la aérea. La principal vía fluvial es el Río Paraná que comunica con la Argentina a través de sus puertos.

Las vías terrestres más importantes son tres :

- la ruta 1 que une Asunción con Encarnación.
- la ruta 6 que une Encarnación con Ciudad del Este.
- la ruta «Graneros del Sur», de 125 Km. de asfaltados que une varias comunidades del departamento que son las principales productoras
- la ruta internacional, que une Encarnación con Posadas, Misiones, Argentina, a través del Puente «San Roque González de Santacruz».

Itapúa, es el único departamento que posee un banco de origen local y cuyas operaciones se centran en la misma región. En total existen 33 oficinas bancarias y financieras que están concentradas en Encarnación (8 sucursales) y Obligado (4 sucursales).

Cabe señalar, que Itapúa cuenta con Hoteles, restaurantes, agencias de turismo, entre otras actividades comerciales.

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ITAPÚA

A continuación, se desglosa el análisis del Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Gobernación de Itapúa, en el periodo comprendido en los años 1996 al 2001.

Los ingresos de la Gobernación de Itapúa **Cuadro N° 7 y 8** dependen en un mayor porcentaje de las transferencias realizadas por la Administración Central, particularmente las de capital, que aunque son proporcionalmente menores, son de gran importancia para aquellos gastos relacionados con obras públicas.

La mayor parte de las transferencias realizadas por las municipalidades han sido corrientes, aunque a partir de 1999 también son de capital. Puede observarse que los recursos no provenientes de transferencias suman alrededor de sólo 6% en todos los años estudiados

Ingresos Ejecutados según Clasificación Económica

- En millones de guaraníes corrientes -

Clasificación económica	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.
Ingresos Corrientes	2.654	1.396	2.190	1.713	3.173	2.442	9.719	6.298	12.254	6.815	10.527	6.183
Transf. Corrientes	2.654	1.396	2.190	1.712	2.890	2.220	8.906	5.793	11.806	6.398	9.887	5.675
de la Adm. Central	1.225	1.118	1.588	1.472	1.754	1.124	5.476	4.256	8.230	5.149	7.384	3.586
de Municipalidades	1.429	278	602	240	1.136	1.096	3.430	1.536	3.576	1.249	2.503	2.089
Otros Rec. Corrientes	--	--	--	--	283	222	813	505	448	417	640	508
Ingresos de Capital	2.104	787	2.270	1.946	1.824	1.682	3.701	2.707	2.535	1.151	2.513	2.312
Transf. de Capital	2.104	787	2.270	1.946	1.673	1.671	3.701	2.707	2.435	1.051	1.820	2.312
de la Adm. Central	2.104	787	2.270	1.946	1.673	1.671	2.006	1.777	1.445	761	1.127	2.111
de Municipalidades	--	--	--	--	--	--	1.695	930	990	290	693	201
Otros Rec. de Capital	--	--	--	--	151	11	--	--	100	100	--	--
Total	4.758	2.183	4.460	3.659	4.997	4.124	13.420	9.005	14.789	7.966	13.040	8.495

Fuente: CEPRO – Análisis Presupuestario Departamental 1996-2001

CUADRO N° 7

Ingresos Ejecutados según Clasificación Económica
- Como porcentajes de participación en el total sobre "presupuesto realizado" -

Clasificación Económica	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos Corrientes	63,9	46,8	59,2	69,9	85,6	72,8
Transferencias Corrientes	63,9	46,8	53,8	64,3	80,3	66,8
de la Adm. Central	51,2	40,2	27,3	47,3	64,6	42,2
de Municipalidades	12,7	6,6	26,6	17,1	15,7	24,6
Otros Recursos Corrientes	-.-	-.-	5,4	5,6	5,2	6,0
Ingresos de Capital	36,1	53,2	40,8	30,1	14,4	27,2
Transferencias de Capital	36,1	53,2	40,5	30,1	13,2	27,2
de la Adm. Central	36,1	53,2	40,5	19,7	9,6	24,8
de Municipalidades	-.-	-.-	-.-	10,3	3,6	2,4
Otros Recursos de Capital	-.-	-.-	0,3	-.-	1,3	-.-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración Propia en base al cuadro anterior

CUADRO N°8

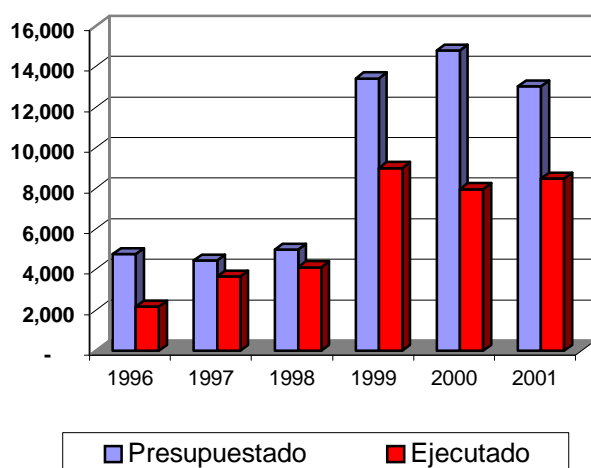
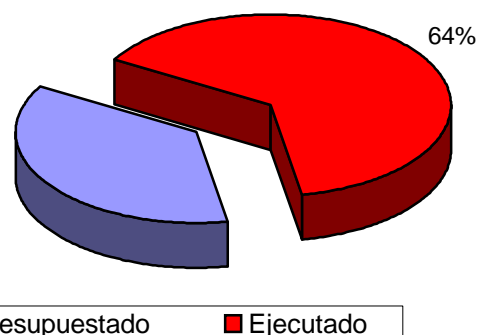


Gráfico comparativo de Itapúa sobre Ingresos periodo 1996-2001



La mayor parte de los gastos de la Gobernación de Itapúa Cuadro N° 9 y 10 corresponden a gastos corrientes. El año 2000 muestra la mayor participación, 82.9%. Por otra parte, 1997, es el único año en que los gastos de capital superaron a los corrientes. Dentro de los gastos corrientes, los servicios personales tienen una gran importancia, aunque han ido perdiendo peso paulatinamente hasta 1999, en que representaron sólo el 19.5% de los gastos totales, para ganar mayor participación nuevamente en el 2000 y 2001.

Otra particularidad, representa el rubro de Transferencias, que ha aumentado de manera importante desde 1996, llegando a representar el mayor de los gastos (37.5%) en el año 1999.

En lo que respecta a los gastos de capital, el rubro Transferencias en el periodo 1996-2001 ha sido muy importante, llegando al 51,9% en 1997, en contrapartida, en ese mismo año el rubro Inversión Física fue solo de 1,3% - el menor en todos los años estudiados.

En 1999, se da la situación inversa, el rubro Transferencia registró sólo 8,1% de participación – el menor de los años estudiados - , mientras que el rubro Inversión Física tuvo un 23,5% de participación. Esto se debe a que en ese año, la Gobernación de Itapúa adquirió un importante lote de rodados (camionetas doble cabinas y camiones volquetes) que pasaron a formar parte del parque automotor de la institución, situación que a su vez genera un incremento en el porcentaje de participación - desde ese año – en el rubro Materiales y Suministros.

Gastos obligados según Clasificación Económica y su objeto

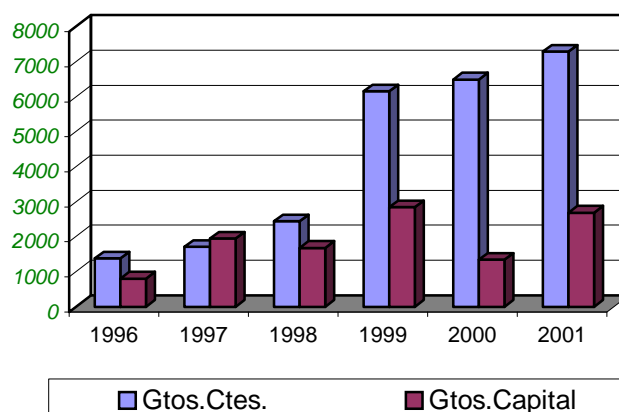
-En millones de guaraníes corrientes-

Clasificación económica	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.
Gastos Corrientes	1.728	1.377	1.891	1.713	3.172	2.443	9.583	6.162	12.254	6.498	9.794	7.293
Serv. Personales	847	838	882	861	948	901	2.035	1.757	2.719	2.246	2.609	2.343
Serv. No Personales	232	191	298	220	312	268	617	424	1.199	540	1.139	672
Materiales. y Suminist.	67	59	89	71	102	90	1.648	578	2.367	857	1.558	835
Transf. Corriente	582	289	622	561	1.810	1.184	5.255	3.378	5.969	2.855	4.469	3.439
Otros Gastos	--	--	--	--	--	--	28	25	--	--	19	4
Gastos de Capital	3.029	805	2.570	1.946	1.823	1.682	3.837	2842	2.535	1345	3.609	2.692
Inversión Física	875	105	670	47	289	272	2.292	2.114	710	513	1.088	181
Transf. de Capital	2.154	700	1.900	1.899	1.534	1.410	1.545	728	1.825	832	2.521	2.511
Otros Gastos	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Total	4.757	2.182	4.461	3.659	4.995	4.125	13.420	9.004	14.789	7.843	13.403	9.985

Fuente: CEPRO – Análisis Presupuestario Departamental 1996-2001

CUADRO N°9

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PUBLICO



Gastos obligados según Clasificación Económica y su objeto

- Como porcentajes de participación en el total sobre "presupuesto realizado" -

Clasificación Económica	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gastos Corrientes	63,1	46,8	59,2	68,4	82,9	73,0
Servicios Personales	38,4	23,5	21,8	19,5	28,6	23,5
Servicios No personales	8,8	6,0	6,5	4,7	6,9	6,7
Materiales y Suministros	2,7	1,9	2,2	6,4	10,9	8,4
Transf. Corriente	13,2	15,3	28,7	37,5	36,4	34,4
Otros Gastos	--	--	--	0,3	--	0,04
Gastos de Capital	36,9	53,2	40,8	31,6	17,1	27,0
Inversión Física	4,8	1,3	6,6	23,5	6,5	1,8
Transf. de Capital	32,1	51,9	34,2	8,1	10,6	25,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración Propia en base al cuadro anterior

CUADRO N°10

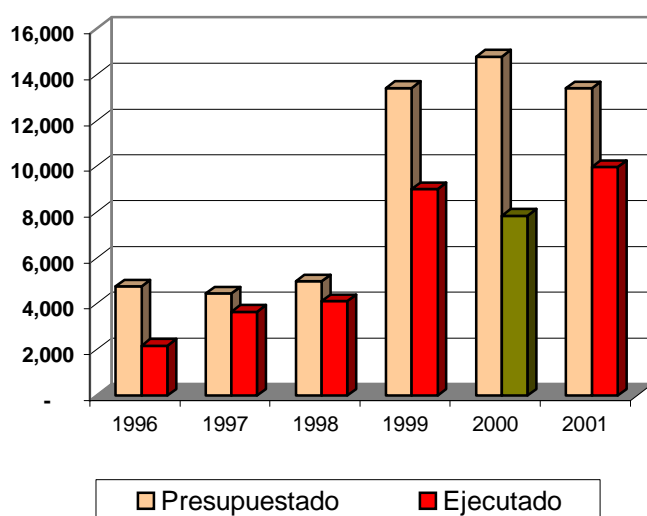
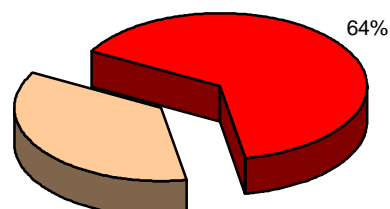


Gráfico comparativo de Itapúa sobre Gastos periodo 1996-2001



DEPARTAMENTO DE MISIONES EN CIFRAS

El Departamento de Misiones está situado en la parte sur oriental del país. Limita al norte con los Departamentos de Paraguari y Caazapá, al Sur con la República Argentina, al Este con Itapúa y al Oeste con Ñeembucú La superficie del departamento es de 9.566 Km², con una población de 98.607 habitantes, El territorio departamental se halla dividido en diez distritos, cuyos nombres son: San Juan Bautista, Villa Florida, San Miguel, Santa María, Santa Rosa, San Ignacio, Santiago, San Patricio, Yabebyry, Ayolas, siendo la ciudad de San Juan Bautista, la capital departamental.

Las producciones agrícolas principales son: algodón, arroz, maíz, caña de azúcar, trigo y mandioca. La ganadería es la principal actividad de este departamento, ocupa el 7mo. lugar en la República en cuanto al número de animales vacunos.

La actividad industrial está conformada por industrias de alimentos balanceados y lácteos. Tiene una planta envasadora de hierbas medicinales, producción artesanal. Además, se ha comprobado la existencia de yacimientos de algunos minerales como el cobre.

En materia de educación, del Departamento de Misiones cuenta con instituciones de Educación Escolar Básica, de Escolar Media. Igualmente existen escuelas agropecuarias, colegios técnicos y 2 universidades

En el área de salud, la Octava Región Sanitaria tiene su sede en la capital departamental, dependiendo de ella Centros de Salud y Puestos de Salud. En el ámbito de salud privada, cuenta con dos Sanatorios Privados.

La principal vía fluvial es el Río Paraná que comunica a la ciudad de Ayolas con la Ciudad de Ituzaingo - Argentina.

Las vías terrestres más importantes son tres:

- la ruta 1 que une Misiones con Asunción y Encarnación.
- la ruta 4 que une Misiones con Pilar.

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE MISIONES

Se desglosa a continuación el análisis del Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Gobernación de Misiones, en el periodo comprendido en los años 1996 al 2001

Analizando el Cuadro Nº 11 y 12 se observa que en casi todos los años estudiados, más del 50% corresponde a ingresos corrientes y derivan, en gran parte, de la Administración Central. Nótese que en 1998 y 2001, las transferencias desde las Municipalidades llegaron a constituir más del 10%; los demás años no pasaron del 3,2%.

Por otra parte, los ingresos de capital provienen casi en su totalidad de la Administración Central, salvo en los años 1998 y 2000 respectivamente.

Ingresos Ejecutados según Clasificación Económica

- En millones de guaraníes corrientes -

Clasificación Económica	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.
Ingresos Corrientes	1636	1.052	1.929	1.828	2.004	1.829	4.519	1.682	6.154	1.998	4.974	3.828
Transf. Corrientes	1636	1.052	1.929	1.828	1.925	1.754	4.479	1.608	6.110	1.953	4.910	3.764
de la Adm. Central	1536	1.000	1.829	1.750	1.502	1.371	3.474	1.478	5.485	1.882	4.257	2.771
de Municipalidades	100	52	100	78	423	383	1.005	130	625	71	653	993
Otros Rec. Corrientes	--	--	--	--	79	75	40	74	44	45	64	64
Ingresos de Capital	1535	559	1.191	1.140	1.583	1.487	2.992	2.464	3.693	1.314	2.388	1.488
Transf. de Capital	1535	559	1.191	1.140	1.515	1.429	2.992	2.464	3.673	1.273	2.388	1.488
de la Adm. Central	1535	559	1.191	1.140	1.294	1.269	2.743	2.464	3.424	1.199	2.134	1.391
de Municipalidades	--	--	--	--	221	160	249	--	249	74	254	97
Otros Rec. de Capital	--	--	--	--	68	58	--	--	20	41	--	--
Total	3171	1.611	3.120	2.968	3.587	3.316	7.511	4.146	9.847	3.312	7.362	5.316

Fuente: CEPRO – Análisis Presupuestario Departamental 1996-2001

CUADRO Nº11

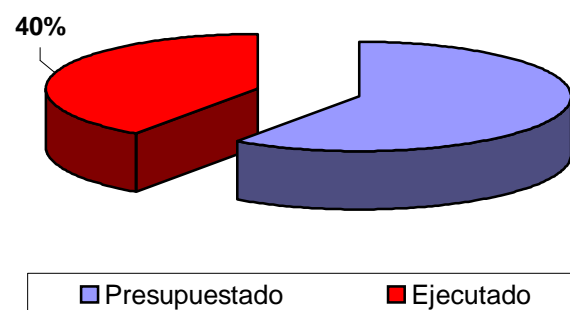
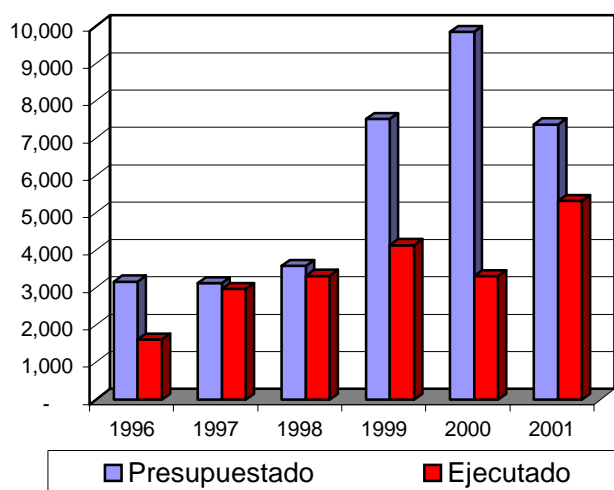
Ingresos Ejecutados según Clasificación Económica
- Como porcentajes de participación en el total sobre "presupuesto realizado" -

Clasificación Económica	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos Corrientes	65,3	61,6	55,2	40,6	60,4	72,0
Transferencias Corrientes de la Adm. Central de Municipalidades	65,3	61,6	52,9	38,8	59,0	70,8
Otros Recursos Corrientes	3,2	2,6	11,5	3,1	2,2	18,7
Otros Recursos Corrientes	-.-	-.-	2,3	1,8	1,4	1,2
Ingresos de Capital	34,7	38,4	44,8	59,4	39,6	28,0
Transferencias de Capital de la Adm. Central de Municipalidades	34,7	38,4	43,1	59,4	38,4	28,0
Otros Recursos de Capital	-.-	-.-	4,8	-.-	2,2	1,8
Otros Recursos de Capital	-.-	-.-	1,8	-.-	1,2	-.-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración Propia en base al cuadro anterior

CUADRO N° 12

Gráfico comparativo de Misiones sobre Ingresos periodo 1996-2001



En todos los años estudiados, los gastos corrientes han sido los de mayor importancia, Cuadro N° 13 y 14 llegando a representar casi el 100% en 2001. El pago a los servicios personales y no personales ha concentrado la mayor parte de los recursos, sobre todo en los primeros años, para luego aumentar la participación relativa del rubro materiales y suministros.

Hasta el año 1998, los gastos de capital se han destinado casi en su totalidad a la inversión física, para la adquisición de rodados, inversión edicilia de la institución, esto cambia drásticamente en el año 1999, ya que casi desaparece la inversión para darle lugar a las transferencias y posteriormente vuelve a adquirir importancia en el 2000.

Cabe señalar, que ésta Gobernación en el año 1999 fue intervenida debido a indicios de un mal uso de los recursos públicos. El Gobernador electo en 1998 fue destituido y se realizaron nuevas elecciones en ese Departamento. Esta situación se refleja en el comportamiento que toma el gasto público a partir de ese año. Por otra parte, cabe destacar que recavar información de ésta institución es sumamente difícil, lo que a su vez no nos permite analizar detenidamente el comportamiento que toma el gasto público en esta institución.

Gastos obligados según Clasificación Económica y su objeto

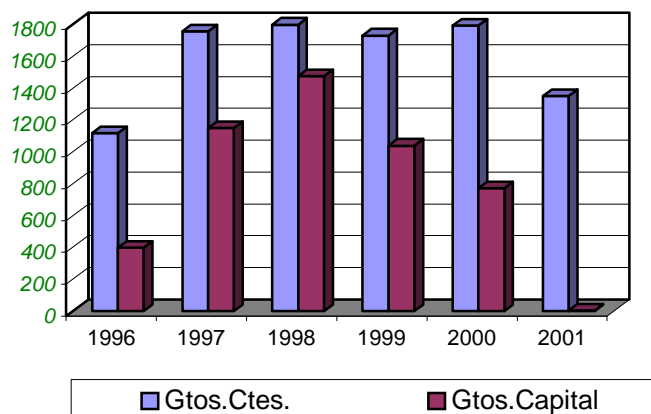
- En millones de guaraníes corrientes -

Clasificación Económica	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.
Gastos Corrientes	1.605	1.116	1.897	1.756	2.004	1.798	4.232	1.730	6.154	1.793	4.854	1.351
Serv. Personales	919	763	970	881	981	939	1.261	730	2.098	1.057	1.876	648
Serv. No Personales	230	135	204	182	211	209	262	203	792	293	649	317
Materiales. y Suminist.	410	178	670	646	516	436	579	373	1.135	261	653	254
Transf. Corriente	40	35	50	47	288	213	2.129	424	2.128	182	1.680	132
Otros Gastos	6	5	3	--	8	1	1	--	1	--	--	--
Gastos de Capital	1.566	398	1.222	1.150	1.583	1.474	3.277	1.039	3.577	771	2.676	3
Bienes de cambio	--	--	--	--	--	--	--	--	--	30	1.102	3
Inversión Física	1.391	398	1.012	986	1.583	1.474	100	57	2.591	738	1.574	--
Transf. de Capital	175	--	210	164	--	--	3.177	982	986	3	--	--
Total	3.171	1.514	3.119	2.906	3.587	3.272	7.509	2.769	9.731	2.564	7.534	1.354

Fuente: CEPRO – Análisis Presupuestario Departamental 1996-2001

CUADRO N° 13

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PUBLICO



Gastos obligados según Clasificación Económica y su objeto

- Como porcentajes de participación en el total sobre "presupuesto realizado" -

Clasificación Económica	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gastos Corrientes	73,7	60,4	55,0	62,5	69,9	99,8
Servicios Personales	50,4	30,3	28,7	26,4	41,2	47,9
Servicios No personales	8,9	6,3	6,4	7,3	11,4	23,4
Materiales y Suministros	11,8	22,2	13,3	13,5	10,2	18,8
Transf. Corriente	2,3	1,6	6,5	15,3	7,1	9,7
Otros Gastos	0,3	-.-	0,0	-.-	-.-	-.-
Gastos de Capital	26,3	39,6	45,0	37,5	30,1	0,2
Bienes de Cambio	-.-	-.-	-.-	-.-	1,2	0,2
Inversión Física	26,3	33,9	45,0	2,1	28,8	-.-
Transf. de Capital	-.-	5,6	-.-	35,5	0,1	-.-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración Propia en base al cuadro anterior

CUADRO N° 14

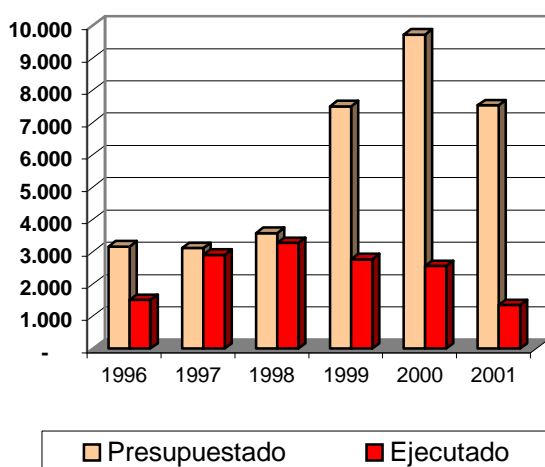
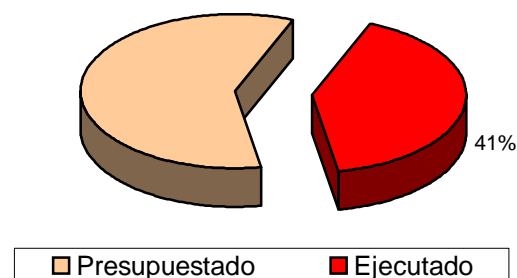


Gráfico comparativo de Misiones sobre Gastos periodo 1996-2001



DEPARTAMENTO DE ÑEEMBUCÚ EN CIFRAS

El Departamento de Ñeembucú está situado en la parte sur oriental del país. Dos de sus límites naturales lo separan de la Argentina, por un lado el Río Paraná y por el otro el Río Paraguay. A nivel del territorio nacional tiene límites con los departamentos de Misiones, Paraguari y Central. La superficie del departamento es de 12.147 Km², con una población de 83.617 habitantes, residiendo el 53% en el ámbito rural, con tendencia decreciente en razón a la migración rural urbana. El mayor porcentaje de la población se encuentra en el segmento de 5 a 19 años, reduciéndose bruscamente en el grupo de 20 a 34 años por el fenómeno de emigración (búsqueda de estudios, capacitación, empleos, entre otros) En este contexto un largo período histórico del comportamiento poblacional en la región permite visualizar fenómenos llamativos. En cincuenta años, Ñeembucú no duplica su población - crece 76% - en tanto el país la cuadruplica - 409% - lo que implica que Ñeembucú tiene vocación migratoria. Con este comportamiento poblacional, la proporción de la población de Ñeembucú en el global del país decrece sistemáticamente.

El territorio departamental se halla dividido en dieciséis distritos, segmentados a su vez en dos grandes zonas, denominadas Zona Sur y Zona Norte respectivamente. Los nombres de los dieciséis distritos son: Villa Oliva, Alberdi, Villa Franca, San Juan del Ñeembucú, Tacuarás, Guazú Cua, Pilar, Isla Umbú, Humaitá, Paso de Patria, Gral. José Eduvigis Díaz Desmochados, Mayor Martínez, Villalbín, Laureles y Cerrito. , siendo la ciudad de Pilar, la capital departamental.

El 70% de la superficie del Departamento de Ñeembucú esta cubierta por humedales. A nivel planetario, los Humedales de Ñeembucú han sido considerados de importancia internacional, a partir de 1971 y en año sucesivos con mayor extensión, con compromisos internacionales asumidos a ese respecto por parte del país, y plasmados en normativas nacionales, por la importante reserva de agua dulce, así como la diversidad de la fauna y flora.

Los principales cultivos son el algodón, caña de azúcar, maíz, batata, maní, mandioca, poroto. Otros renglones agrícolas lo componen la guayaba, los citrus, como pomelo, naranja dulce y mandarina, coco, melón, cebolla, y

habilla. En el sector ganadero, por sus condiciones naturales Ñeembucú es de vocación ganadera, dados los humedales que favorecen las pasturas que se extienden en gran parte de su territorio

En el Departamento de Ñeembucú se cuenta con 178 locales escolares, distribuidos en el área rural 128 y 50 en el área urbana. La misma relación no observa en cuanto a la cantidad de aulas ya que en el ámbito rural se cuenta con 335 aulas y en el área urbana con 274. Sólo el 5,6% de los locales escolares cuenta con bibliotecas.

La Universidad Nacional de Pilar cuenta con más de 19 carreras dentro de cinco facultades : Ciencias Aplicadas, Agronomía, Ciencias Contables y Administración, Derecho y Ciencias Políticas.

La cantidad de establecimientos de salud pública en Ñeembucú es del orden de 58, de ellos siete cuentan con servicios de internación y cinco con farmacias. Uno de los que cuenta con este servicio es el Hospital Regional del MSP y BS y, el otro es el Hospital del I.P.S. Los problemas del sector salud son de orden económico, específicamente para la adquisición de medicamentos y no precisamente en cuanto a disponibilidad de camas, que alcanza un total de 25.556, y sólo 7.076 son ocupadas. En el ámbito de la salud privada, cuenta con 3 Sanatorios Privados

Desde el punto de vista industrial, Ñeembucú se identifica con la industria textil. Es bien conocida nacional e internacionalmente por su industria textil integrada (una empresa : desmotado-hilado-tejidos) y desde los años 30 siempre ha tenido la industria de mayor capacidad del país en este ramo. En la actualidad, la empresa Manufactura de Pilar S.A. es la única empresa textil de tamaño relevante que posee el país.

Respecto a la cantidad de entidades bancarias y financieras, en la actualidad, Ñeembucú sólo cuenta con una Sucursal del Banco Nacional de Fomento, con sede en la capital del departamento, sin embargo, la Cooperativa de Ñeembucú – COODEÑE es una institución que genera la mayor parte del movimiento financiero, a más de tres entidades del sector financiero.

Ñeembucú es un departamento estratégicamente posicionado, es el único de los 17 departamentos de la República que tiene costas sobre los dos ríos más importantes Paraguay y Paraná, y en el programa de integración regional a través del Proyecto Hidrovía Paraguay-Paraná, será el primer puerto de entrada (Importación) y el último de salida (Exportación).

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ÑEEMBUCÚ

A continuación, se desglosa el análisis del Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Gobernación de Ñeembucú, en el periodo comprendido en los años 1996 al 2001.

Los ingresos de la Gobernación de Ñeembucú en el periodo señalado fueron en su mayoría de transferencias de la Administración Central, tanto en las transferencias corrientes como en las de capital. El resto representan transferencias corrientes de las municipalidades. Cabe destacar el comportamiento que se verifica en el año 2001, donde se registra un importante incremento en las transferencias tanto corrientes (12,19%) como de capital (19,39% por primera vez) provenientes de las municipalidades. Ver Cuadro N° 15 y 16.

Ingresos Ejecutados según Clasificación Económica

- En millones de guaraníes corrientes -

Clasificación Económica	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.
Ingresos Corrientes	2.534	1.525	3.604	2.138	1.395	1.355	3.244	2.342	5.333	3.662	3.863	2.079
Transf. Corrientes	2.534	1.525	3.604	2.138	1.370	1.330	3.196	2.283	5.283	3.556	3.762	1.989
de la Adm. Central	2.524	1.476	3.544	2.100	1.327	1.292	2.787	2.200	5.025	3.299	3.581	1.579
de Municipalidades	10	49	60	38	43	38	409	83	258	257	181	410
Otros Rec. Corrientes	--	--	--	--	25	25	48	59	50	106	101	90
Ingresos de Capital	630	532	620	597	1.959	1.873	3.250	1.593	3.654	1.949	1.904	1.284
Transf. de Capital	630	532	620	597	1862	1.779	3.250	1.593	3.624	1.906	1.561	1.284
de la Adm. Central	580	532	620	597	1547	1.509	2.682	1.578	3.134	1.774	1.446	632
de Municipalidades	50	--	--	--	345	270	568	15	490	132	1.115	652
Otros Rec. de Capital	--	--	--	--	67	94	--	--	30	43	343	--
Total	3.164	2.057	4.224	2.735	3.354	3.228	6.494	3.395	8.987	5.611	5.767	3.363

Fuente: Administración de la Gobernación de Neembucú. 1996-2001

CUADRO N°15

Ingresos Ejecutados según Clasificación Económica
- Como porcentajes de participación en el total sobre "presupuesto realizado" -

Clasificación Económica	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos Corrientes	74,14	78,17	41,98	59,52	65,26	61,82
Transferencias Corrientes de la Adm. Central	74,14	78,17	41,20	58,02	63,38	56,17
de Municipalidades	71,75	76,78	40,02	55,91	58,80	46,95
Otros Recursos Corrientes	2,38	1,39	1,18	2,11	4,58	12,19
Otros Recursos Corrientes	--	--	--	--	--	2,68
Ingresos de Capital	25,86	21,83	58,02	40,48	34,74	38,18
Transferencias de Capital de la Adm. Central	25,86	21,83	55,11	40,48	33,97	38,18
de Municipalidades	25,86	21,83	46,75	40,10	31,62	18,79
Otros Recursos de Capital	--	--	--	--	--	19,39
Otros Recursos de Capital	--	--	--	--	--	--
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración Propia en base al cuadro anterior

CUADRO N°16

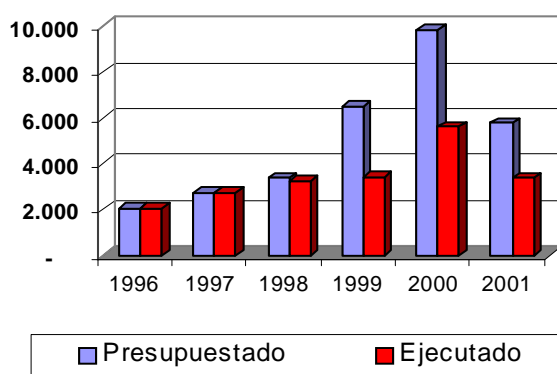
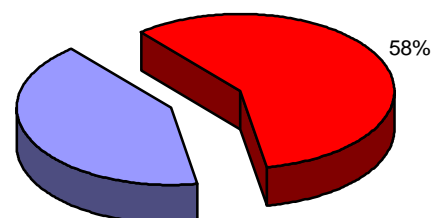


Gráfico comparativo de Ñeembucú sobre Ingresos periodo 1996-2001



Nótese que de los casos de estudios seleccionados, la Gobernación de Ñeembucú presenta una particularidad muy especial. Desde el año 1996 a 1998, los gastos de capital superaron a los gastos corrientes y en contrapartida desde 1999-2001 se registró lo inverso, es decir, los gastos corrientes superaron a los de capital en un porcentaje importante, coincidentemente con un cambio de gobierno. **Cuadro N° 17 y 18**

Sin embargo, los gastos corrientes en el rubro Servicios Personales ha alcanzado su mayor participación en el año 1996, con el 37,05%

Se analizan pues dos etapas bien diferenciadas, la primera, de 1996-1998, donde los gastos de capital en los rubros de inversión física y transferencias marcan la mayor participación de los gastos. Este comportamiento tiene su fundamentación en la adquisición de rodados (camiones volquetes, pala cargadora, camionetas) y la política implementada por las autoridades de turno, en la transferencia de recursos a Comisiones Vecinales y de Cooperación Escolar para la construcción de obras. (aulas escolares, puestos de salud, etc.)

La segunda, de 1999-2001, donde la mayor participación de los gastos se da en los gastos corrientes, a excepción del año 2000, donde la inversión física alcanza un 26,33%, en razón a la ampliación edilicia de la institución. Las inversiones realizadas para la institución en ambos periodos hace que los rubros de materiales y suministros y servicios no personales aumente considerablemente en ésta etapa. Por otra parte, las transferencias corrientes superaron a las de capital, éste comportamiento se debe a la transferencia de recursos para el programa vaso de leche (100% de cobertura) y del móvil salud (atención médico-ambulatoria con provisión de medicamentos).

Gastos obligados según Clasificación Económica y su objeto

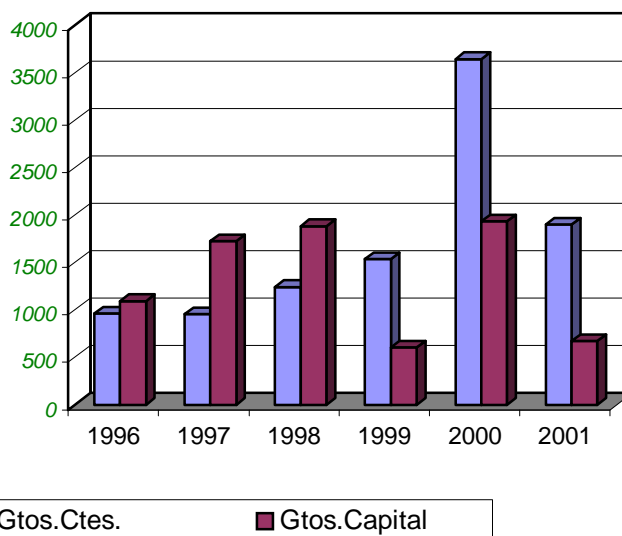
En millones de guaraníes corrientes

Clasificación Económica	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.	Pres. vigente	Realiz.
Gastos Corrientes	1.255	961	1.080	956	1.412	1.240	3.213	1.534	5.333	3.642	3.271	1.898
Serv. Personales	813	761	814	792	824	761	1.198	729	1.267	1.184	1.296	900
Serv. No Personales	110	72	155	98	203	173	279	249	567	564	626	323
Materiales. y Suminist.	169	86	81	57	146	147	418	194	700	531	551	323
Transf. Corriente	153	42	20	9	214	159	1.293	362	2.756	1.363	788	352
Otros Gastos	10	--	10	--	25	--	25	--	43	--	10	--
Gastos de Capital	1.910	1.093	2.281	1.722	1.959	1.882	3.282	602	3.654	1.933	2.607	672
Inversión Física	925	782	986	689	1.003	1.015	1.937	281	2.137	1.468	1.003	226
Transf. de Capital	985	311	1.296	1.033	956	867	1.345	321	1.517	465	1.604	446
Otros Gastos	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Total	3.165	2.054	3.362	2.678	3.371	3.122	6.495	2.136	8.987	5.575	5.878	2.570

Fuente: Administración de la Gobernación de Neembucú.

CUADRO N° 17

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PUBLICO



Gastos obligados según Clasificación Económica y su objeto

- Como porcentajes de participación en el total sobre "presupuesto realizado" -

Clasificación Económica	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gastos Corrientes	46,79	35,70	39,72	71,82	65,33	73,85
Servicios Personales	37,05	29,57	24,38	34,13	21,24	35,02
Servicios No personales	3,51	3,66	5,54	11,66	10,12	12,57
Materiales y Suministros	4,19	2,13	4,71	9,08	9,52	12,57
Transf. Corriente	2,04	0,34	5,09	16,95	24,45	13,70
Otros Gastos	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-
Gastos de Capital	53,21	64,30	60,28	28,18	34,67	26,15
Inversión Física	38,07	25,73	32,51	13,16	26,33	8,79
Transf. de Capital	15,14	38,57	27,77	15,03	8,34	17,35
Otros Gastos	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-	-,-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración Propia en base al cuadro anterior

CUADRO N° 18

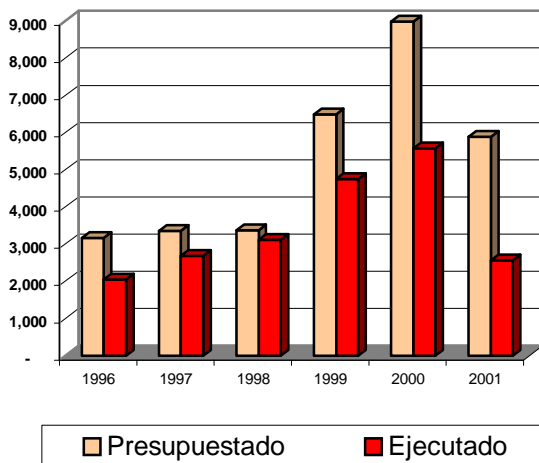
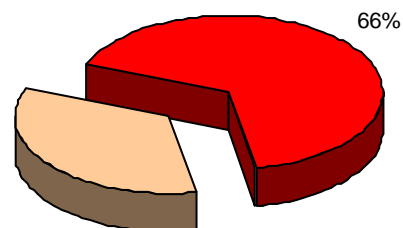


Gráfico comparativo de Ñeembucú sobre Gastos periodo 1996-2001



EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES - PERIODO 1996-2001

Con respecto a la ejecución del presupuesto de las Gobernaciones y en su contexto general, es posible apuntar algunas de las siguientes consideraciones :

- 1.- No se observan criterios para la asignación de recursos desde la Administración Central a las Gobernaciones : analizando algunos datos se puede ver que el monto transferido a cada una de las Gobernaciones no se relaciona ni con el nivel de pobreza de la población ni con la cantidad de habitantes. Tampoco con las necesidades de infraestructura económica y social del departamento.
- 2.- Las Gobernaciones se constituyeron en una suerte de distribuidores de recursos. Gran parte de sus gastos se imputan al rubro Transferencias, lo cual implica que se convirtieron, en ese aspecto, en intermediarios de recursos públicos entre la Administración Central y las instituciones públicas y privadas (municipalidades, puestos y centros de salud, entidades educativas de la sociedad civil). Tampoco se tiene conocimiento de la existencia de los criterios utilizados por el Ejecutivo Departamental para definir la institución y el monto a ser transferido.
- 3.- Por el lado de los ingresos, y de acuerdo con la ley, las Gobernaciones tienen una gran dependencia de transferencias, tanto de las realizadas por la Administración Central como de las realizadas por las Municipalidades; por lo tanto una parte importante de su gestión depende del desenvolvimiento de otros niveles de gobierno y de la voluntad o no de los mismos para realizar las transferencias con la sistematicidad requerida. Los Gobiernos Departamentales, además, *no cuentan con mecanismos de control de las recaudaciones obtenidas en los*

diferentes rubros (IVA., inmobiliario, juegos de azar) por parte de la Administración Central y de las Municipalidades.

Finalmente, vale decir, que si el objetivo es acercar a la ciudadanía la capacidad de decidir sobre sus propios recursos, y por ese medio, contribuir al desarrollo del país, es necesario antes plantearse transformaciones importantes, tanto en el marco jurídico actual, como en el ámbito de las instituciones estatales. Acompañando estos cambios, se hace necesario el fortalecimiento y la capacitación a la ciudadanía, para que pueda ejercer, efectivamente, sus libertades fundamentales.

CONCLUSIÓN

En principio se podría señalar que las Gobernaciones constituyen actualmente una instancia burocrática sin roles concretos bien definidos y sin capacidad para generar recursos propios, lo cual se convierte en un problema económico ya que sus acciones dependen en gran parte de la transferencia de fondos que le realicen los otros dos niveles de gobierno: central y municipal. De esta manera, tanto la implementación de las políticas como su financiamiento presenta obstáculos complejos de superar con el marco jurídico actual.

Un problema derivado de lo anterior es el de la eficiencia o de cuál es el nivel adecuado de gobierno que pueda realizar las actividades al menor costo posible. Esta discusión aún no se incluyó en la agenda política, lo cual implicaría analizar las posibilidades de economías de escala y del control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos de cada uno de los niveles de gobierno para cada una de las tareas que se incluyan en una determinada política pública.

Por otro lado, varias de las competencias departamentales (Art.163 de la Constitución) se reducen a la «*coordinación*» de actividades con los demás niveles de gobierno; sin embargo, no existen los mecanismos formales para hacerlo, ni la obligación por parte de los mismos de coordinar tales actividades. Esto se traduce potencialmente en una falta de eficacia de las políticas, es decir, en el incumplimiento de las metas establecidas.

En tercer lugar se tiene el problema de los incentivos cuando se hace referencia a la distribución de recursos. Las Gobernaciones no tienen recursos propios, es decir, no recaudan, por lo tanto no necesariamente les interesaría colaborar con la disminución de la evasión impositiva en su ámbito territorial. Lo contrario ocurre en el gobierno central y las municipalidades que tampoco tienen estos incentivos, ya que parte de los recursos recaudados por ellos serán destinados a otra instancia.

A todo esto, se suma la estructura tributaria actual, así como la estructura básica destinada a administrar los recursos públicos, que no permiten la generación de información adecuada que permita garantizar un completo control de las transferencias de los recursos tal como lo estipulan las leyes respectivas. En este sentido, las Gobernaciones están en desventaja debido a que al no ser receptoras no pueden verificar el cumplimiento o no de las regulaciones; por ejemplo, al no conocer el nivel del impuesto inmobiliario recaudado en sus municipios, no pueden controlar si el monto transferido por éstos representa efectivamente el porcentaje establecido en la Ley Orgánica Departamental.

RECOMENDACIÓN

Las informaciones obtenidas y recopiladas - que por cierto, fueron sumamente difíciles de obtener en el lugar donde se generan, por el excesivo recelo a brindar información, que debería estar a la vista de cualquier ciudadano, sin más trámites que el de solicitarlo - ; nos permite tener una visión aproximada de la realidad de cada departamento, su potencialidad, sus necesidades insatisfechas y la falta de coordinación y mejor aprovechamiento de sus recursos.

Consideramos, que es necesario evitar que los Gobiernos Departamentales se conviertan en costosos apéndices de la administración central, y para esto, se requiere de nuevas estrategias en diferentes planos como:

- ❖ **LEGISLATIVO** : la necesidad de modificación de la Ley N° 426/94 Carta Orgánica Departamental, a fin de efectivizar una ley reglamentaria de competencias, sin que la misma colisione con los otros dos niveles de gobierno: central y municipal. Actualmente se encuentran para estudio y consideración del Congreso Nacional dos anteproyectos de ley que se relacionan estrechamente con los Gobiernos Subnacionales :
 - a) *“Anteproyecto de Ley Marco de Descentralización”*, documento elaborado por el Grupo Técnico de Descentralización del Poder Ejecutivo, coordinado por la Secretaría Nacional de la Reforma – SNRE y apoyado por el Proyecto DESAD (Descentralización de Estructuras Administrativas” y la GTZ – Agencia de Cooperación Técnica Alemana
 - b) *“Anteproyecto de Ley de Organización del Poder Ejecutivo”*, documento preparado por un Equipo de Consultores de ARD, Inc. “Programa de Reforma Nacional” con auspicio de USAID.

Por otra parte, los próximos días 11,12, y 13 de julio del año 2003 en la Gobernación de Canindeyú se realizará un Seminario Taller referido al *“Anteproyecto de Modificación de la Ley N° 426/94 Carta Orgánica*

Departamental", evento organizado por la Federación de Gobiernos Subnacionales y auspiciado por ARD Paraguay.

- ❖ **Administrativo** : a medida que se clarifican las responsabilidades, sería conveniente incorporar el tema del fortalecimiento fiscal con propuestas de generación de recursos propios a este nivel, vía algún tipo de impuesto, tasa o regalías.
- ❖ **Cultural** : la promoción de una fuerte estrategia de educación y comunicación que involucre a la sociedad civil organizada al proceso descentralista, vale decir, universidades, empresarios, gremios, sindicatos y distintas organizaciones ciudadanas, a través de los cuales se aseguren mecanismos efectivos de fiscalización y control ciudadano (accountability)

Finalmente, la simple expedición de leyes no garantiza el éxito y el aprovechamiento de las ventajas de la gestión descentralizada. Por lo tanto, hasta que no se implementen de manera sistemática y permanente agresivos programas de desarrollo institucional que fortalezcan los recursos humanos de éstas entidades, que aumenten la capacidad administrativa, de gestión y planificación para asumir los desafíos de las nuevas competencias y responsabilidades que puedan ser asignadas, todo lo realizado será en vano.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional
- Ley N° 426/94 – Carta Orgánica Departamental
- Ley N° 125/92 Actualizado. 1ra.Edición. Antonio Ayala Mañotti . Oscar Benítez Codas. Año 2001.
- Presupuesto Público “Análisis Presupuestario Departamental 1994 al 2000” . Número 10. CEPPRO Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social. Año 2001.
- Presupuesto Público “Evolución del Presupuesto Público 1898 al 2000” . Número 10. CEPPRO Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social. Año 2001.
- Gestión de Gobiernos Departamentales. GTZ – DESAD – AJUDEPA Consejo de Gobernadores del Paraguay. Año 2002
- Paraguay – Reformas del Sector Público. STR. Secretaria Técnica de Planificación. Año 1998
- Paraguay – Descentralización de la Administración Estatal. STR. Secretaria Técnica de Planificación. Año 1998.
- Paraguay – Política Fiscal. STR. Secretaria Técnica de Planificación. Año 1998.
- Finanzas Públicas. CEMAF Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros Año 2002.
- Modernización del Presupuesto Municipal. CEMAF. Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros. Año 2000
- Descentralización en el Paraguay. Fortalecimiento Institucional y Elaboración de Proyectos. CIDSEP/UC. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”.
- Economías Regionales y Desarrollo Territorial. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Año 2002
- Volúmenes de Proyectos de Presupuesto de Gobiernos Departamentales - Ejercicios Fiscales 1994-2001. Biblioteca del Ministerio de Hacienda .
- Volúmenes de Ejecuciones Presupuestaria de Gobiernos Departamentales – Ejercicios Fiscales 1994-2001. Biblioteca del Ministerio de Hacienda
- Encuesta de Hogares Ñeembucú 2000. STR, DGEEC, GDÑ. Año 2001.
- La Ecorregión de Ñeembucú. Ramon Fogel. Año 2000.