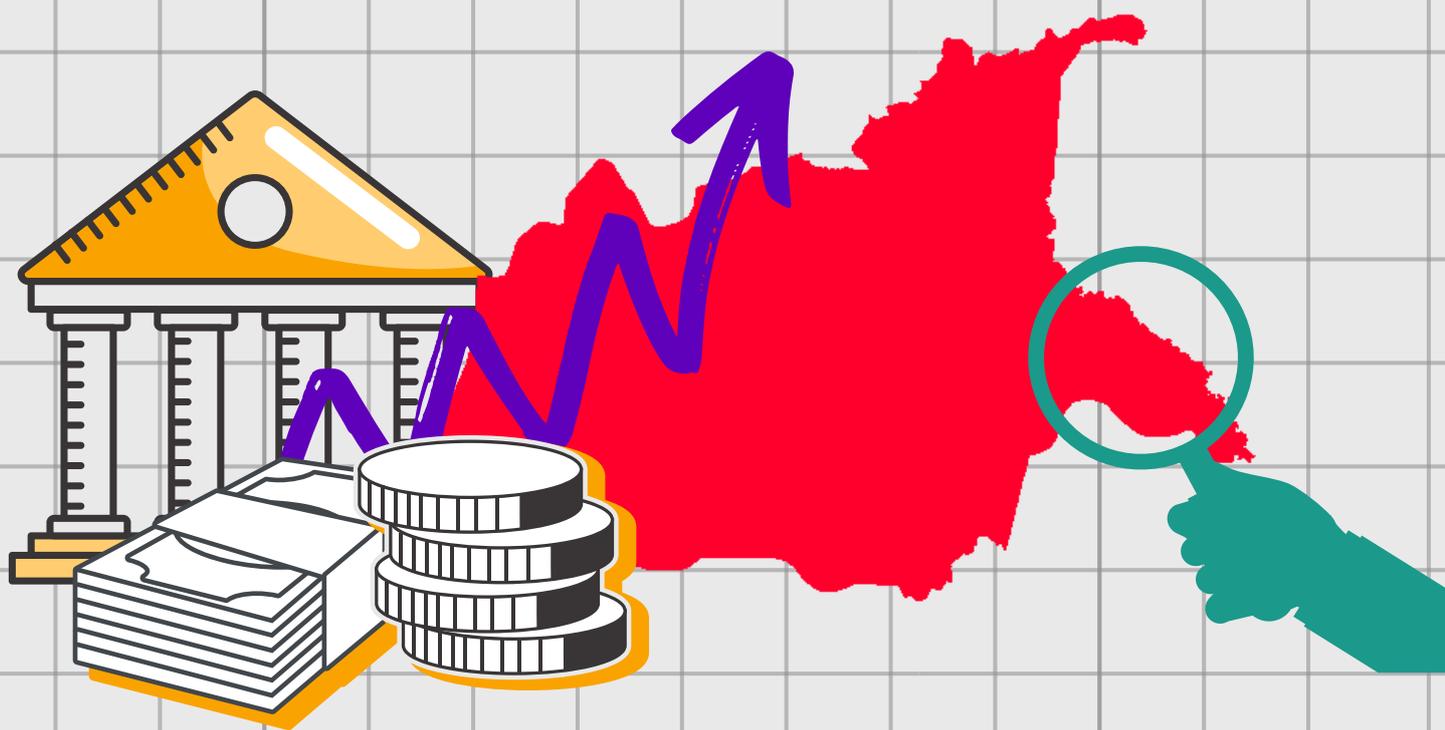


RECURSOS Y GASTOS PÚBLICOS DE LAS GOBERNACIONES Y MUNICIPALIDADES.

Los Royalties y el Fonacide

El caso de la Gobernación de Caaguazú
y las municipalidades de Caaguazú,
Repatriación y Yhú.

PERÍODO 2013 – 2019



Lila Molinier

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA

Recursos y gastos públicos de las gobernaciones y municipalidades. Los Royalties y el Fonacide. El caso de la Gobernación de Caaguazú y las municipalidades de Caaguazú, Repatriación y Yhú - Período 2013 - 2019

© Lila Molinier

© Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

Colón 1700 c/ París. Asunción, Paraguay

Teléfonos: (595 21) 425 850/2

comunicacion@decidamos.org.py

www.decidamos.org.py

Junio 2020

Contenido

PRESENTACIÓN.....	5
1. Los gobiernos departamentales y municipales, el proceso de descentralización en la actualidad y sus recursos financieros	6
2. Los recursos financieros de las gobernaciones y municipalidades	8
3. Los recursos financieros de las gobernaciones.....	9
3.1. Las transferencias del Ministerio de Hacienda a las gobernaciones en 2019.....	11
3.2. Los recursos financieros ejecutados por la Gobernación de Caaguazú en 2018 y 2019	13
3.3. Las transferencias del Ministerio de Hacienda a la Gobernación de Caaguazú entre 2013 y 2019	14
4. Los recursos financieros de las municipalidades.....	19
4.1. Los impuestos y las patentes municipales.....	20
4.2. Las tasas municipales.....	21
4.3. Las contribuciones.....	22
4.4. Las transferencias compensatorias	22
5. Los recursos ejecutados por las municipalidades seleccionadas del departamento de Caaguazú en 2018 y 2019	24
5.1. Las transferencias del Ministerio de Hacienda a las municipalidades en 2019.....	24
5.2. Los recursos ejecutados por las municipalidades seleccionadas en 2018 y 2019.....	26
6. Las transferencias del Ministerio de Hacienda a las municipalidades seleccionadas entre 2013 y 2019	32
6.1. Municipalidad de Caaguazú.....	33
6.2. Municipalidad de Repatriación.....	34
6.3. Municipalidad de Yhú.....	35
7. La ejecución de los gastos de la Gobernación de Caaguazú y las municipalidades seleccionadas.....	36
7.1. Los gastos ejecutados por la Gobernación de Caaguazú entre 2013 y 2018.....	36
7.2. La ejecución de gastos de las municipalidades seleccionadas entre 2013 y 2018.....	40
8. La ejecución de los proyectos financiados con Royalties y Fonacide. El caso de la Municipalidad de Yhú	45
8.1. Proyectos financiados con Royalties	45
8.2. Proyectos financiados con Fonacide	47
8.3. Las alertas del análisis.....	49
Conclusiones preliminares.....	55
Referencias	59

Listado de Cuadros

Cuadro 1. Transferencias del Ministerio de Hacienda a las Gobernaciones (2019) En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total	11
Cuadro 2. Gobernación de CAAGUAZU. Listado de ejecución de recursos Año 2018-2019. En guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.....	14
Cuadro 3. Transferencias del Ministerio de Hacienda a la Gobernación de CAAGUASU 2013 - 2019. Millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.....	15
Cuadro 4. Aporte de hidroeléctricas binacionales a las Gobernaciones Año 2019*. Millones de guaraníes corrientes y porcentajes (%) sobre el total.	18
Cuadro 5. Transferencias financieras del Ministerio de Hacienda a las municipalidades del país. Año 2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.....	25
Cuadro 6. Municipalidad de CAAGUAZU. Recursos ejecutados Año 2018 - 2019. Según tipo de ingresos. En guaraníes	26
Cuadro 7. Municipalidad de Repatriación. Recursos ejecutados 2018-2019. Según tipo de ingresos. En guaraníes y porcentajes de participación.....	29
Cuadro 8. Municipalidad de Yhú. Recursos ejecutados. Año 2018-2019. Según tipo de ingresos. En guaraníes y porcentajes de participación.....	32
Cuadro 9. Transferencias del Ministerio de Hacienda a la Municipalidad de CAAGUASU. Año 2013 - 2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.....	33
Cuadro 10. Transferencias financieras del MH a la Municipalidad de YHÚ. Año 2013 - 2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.....	35
Cuadro 11. Municipalidad de YHÚ. Ejecución de gastos con Royalties y Fonacide. Año 2015-2019. En guaraníes.....	50
Cuadro 12. Municipalidad de YHÚ. Porcentaje (%) de inversión sobre transferencias de Royalties y Fonacide. Año 2015-2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%).	50

Listado de Tablas

Tabla 1. Gobiernos departamentales. Composición de los Recursos Institucionales (F30).	10
Tabla 2. Impuestos y patentes municipales.....	21
Tabla 3. Tasas municipales.....	21
Tabla 4. PARAGUAY. Número de población por ciudades más pobladas. Año 2019. Según proyecciones de la DGEEC 2000- 2025- 2050.	23
Tabla 5. Municipalidad de Yhú. Royalties. Empresas adjudicadas con más de un proyecto entre 2015 y 2019. Costo de proyectos en guaraníes.....	51
Tabla 6. Municipalidad de Yhú. Fonacide. Empresas adjudicadas con más de un proyecto entre 2015 y 2019. Costo en guaraníes.	53

PRESENTACIÓN

El estudio analiza la información oficial sistematizada sobre los recursos y gastos presupuestarios de las gobernaciones y municipalidades en forma muy general, para enfocarse posteriormente en el caso de la Gobernación de Caaguazú y tres municipalidades (Caaguazú, Repatriación e Yhú) de dicho departamento, seleccionadas por su relación con los trabajos de base realizados en dichos municipios por Decidamos.

Los objetivos son propiciar y promover el acceso a la información y el conocimiento sobre los recursos con que cuentan los gobiernos departamentales y municipales, en relación con las competencias que deben cumplir para mejorar la calidad de vida de la población local, por medio del acceso y el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales, ambientales.

Para ello, se busca que la población se organice, informe, converse, discuta, critique y proponga formas y prácticas que contribuyan a avanzar en forma participativa en su relación consigo misma y con las instituciones estatales, los gobiernos locales, departamentales, y el gobierno nacional. Éstos tienen la obligación de elaborar políticas públicas y las medidas que conduzcan a lograr el bien común.

Ejerciendo sus derechos civiles y políticos, las comunidades y organizaciones sociales necesitan interpelar a los gobiernos locales sobre la situación de los municipios, sus planes y programas en ejecución, y contribuir con su organización a encaminar las soluciones.

¿Cuántos recursos tienen la Gobernación y las tres municipalidades mencionadas de Caaguazú para cubrir los gastos que se necesitan hacer para avanzar en el aumento de la cobertura, la equidad y la calidad de los servicios básicos sociales y de infraestructura?
¿En forma se gastan esos recursos?

Son preguntas que buscamos responder con los datos y la información disponible en los últimos cinco años, 2015 – 2019, y a través de los capítulos que tratan los recursos disponibles, y luego cómo se gastó, por parte de la Gobernación y las municipalidades de Caaguazú, Repatriación e Yhú.

Lila Molinier, junio de 2020

1. Los gobiernos departamentales y municipales, el proceso de descentralización en la actualidad y sus recursos financieros

Los resultados de la descentralización en gobiernos departamentales y municipales, que lleva ya casi 30 años en el Paraguay, no son satisfactorios porque generalmente reproducen las debilidades y vicios de los gobiernos centrales/nacionales; las deudas sociales y de infraestructura física acumuladas, así como los conflictos político-partidarios, y la corrupción y captura de las políticas y recursos públicos, tanto por las élites políticas como económicas locales.

Sin embargo, la apuesta a esta descentralización se mantiene ante la alternativa no deseada del retorno a la centralización y por las posibilidades de avanzar en la participación, movilización y lucha de los actores locales en el ámbito de los gobiernos y del desarrollo local, como parte del proceso nacional y regional global, por el derecho ciudadano al acceso a la información pública y al reclamo por la vigencia real de sus derechos humanos en forma integral.

En el presente año 2020, estaba prevista la realización de las elecciones municipales de intendentes y juntas municipales, pero que fue postergada para el 2021 por la pandemia del COVID-19, en un contexto en el que los gobiernos departamentales y el gobierno nacional han sido renovados en agosto de 2018. Esta situación supone la posibilidad de que las comunidades locales de cada municipio busquen, en términos políticos, influir en la promoción de nuevos liderazgos así como fortalecer los existentes que apuntan a la perspectiva de incorporar cambios en los cargos de elección popular locales, a favor de una gestión participativa, transparente y eficaz en beneficio de toda la población.

Para avanzar hacia en los procesos de desarrollo social nacional y local, vemos la necesidad de participar para promover políticas de acción que cambien y mejoren la situación actual de la población mayoritaria en cuanto al acceso a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, a través de servicios e infraestructura pública de calidad.

En ese sentido, el presente trabajo se propone aportar al análisis y la discusión de la situación actual del gobierno departamental de Caaguazú y en tres de sus municipios (Caaguazú, Repatriación y Yhú), sobre uno de los aspectos claves de la política de los gobiernos locales, como son los recursos financieros o presupuestarios.

Las preguntas que guían este estudio en busca de respuestas concretas y con el objetivo de que sean manejadas por los líderes y las comunidades, son: ¿cuáles son los recursos presupuestarios de la Gobernación de Caaguazú y de los gobiernos municipales citados? ¿Cuáles son sus características, alcances y limitaciones? Y más concretamente, considerando la importancia de los Royalties y el Fonacide (Fondo Nacional para la Inversión y el Desarrollo), ¿cuánto se transfiere en dichos conceptos al departamento y a los municipios seleccionados?

Por otro lado, las preguntas también están orientadas a identificar el destino de dichos recursos de manera a dimensionar mejor su importancia: ¿Cómo se gastaron? ¿En qué programas y acciones? ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos?

Para facilitar el análisis de esta situación financiera departamental y municipal, el presente estudio aporta también información y reflexiones sobre el contexto general del departamento y los municipios en relación con los recursos y gastos ejecutados en el mismo período, y el marco legal e institucional vigente.

La metodología utilizada parte de lo concreto para luego proponer reflexiones explicativas desde las evidencias y las fuentes teórico-metodológicas a las que se accedió.

2. Los recursos financieros de las gobernaciones y municipalidades

Los recursos presupuestarios de las gobernaciones y municipalidades tienen diferencias y aspectos en común que veremos en este apartado. En cuanto a las diferencias, la principal es que las gobernaciones, a falta de recursos genuinos propios (por medio del cobro de impuestos), reciben transferencias del Ministerio de Hacienda con origen en los Recursos del Tesoro (Fuente 10), que provienen de los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Central, y en los Recursos Institucionales (Fuente 30), asignados por leyes específicas, como por ejemplo, la coparticipación de los Royalties y el Fonacide y del Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otros, como veremos más adelante.

En cambio, las municipalidades tienen la competencia de recaudar el impuesto inmobiliario sobre la tenencia de la tierra correspondiente a sus municipios, así como otras patentes, contribuciones y tasas, que forman parte de sus ingresos. Además, las municipalidades que tienen menores recursos presupuestarios, Grupos 3 y 4 según la Ley Orgánica Municipal (Nº 3966/10), reciben un aporte extraído del 15% de los ingresos por impuesto inmobiliario a nivel país (Art. 153). En 2020, el Poder Ejecutivo reordenó los 255 municipios que existen actualmente en solo tres grupos, en el contexto de las elecciones municipales previstas, por lo que habría que aclarar los nuevos criterios que categorizan a las municipalidades de menores recursos.

Primer grupo	Segundo grupo	Tercer grupo
23 municipios	115 municipios	117 municipios

Fuente: Abc Color (03/03/20), Decreto Nº 2415/20.

Por otro lado, tienen en común que, tanto las gobernaciones como las municipalidades, reciben transferencias del Ministerio de Hacienda en concepto de regalías y compensaciones (Royalties y Fonacide) de las hidroeléctricas binacionales Itaipú (Paraguay-Brasil) y Yacyretã (Paraguay-Argentina), que forman parte importante de sus ingresos. Así mismo, reciben porcentajes de coparticipación en el cobro de cánones sobre los ingresos de los juegos de azar. Finalmente, ambos

gobiernos tienen ingresos por cobro de aranceles, contribuciones, donaciones y préstamos.

3. Los recursos financieros de las gobernaciones

Los ingresos de las gobernaciones son, por un lado, los Recursos del Tesoro (Fuente 10), con origen en los impuestos, que el Ministerio de Hacienda les transfiere a falta de recursos propios y en función de su articulación con la política del Gobierno Central. Por otro lado, son los Recursos Institucionales (Fuente 30), que le son asignados por leyes específicas, en porcentajes establecidos y efectivizados también a través de las transferencias del Ministerio de Hacienda (MH) según los siguientes conceptos (a excepción del inciso iv), que son transferidos por las propias municipalidades del departamento (Tabla 1):

- i. Royalties o regalías generadas por las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá, 5%, transferidos a los departamentos afectados y 5% para los no afectados, para su inversión en bienes de capital (80%), seguido de desarrollo sustentable y gastos corrientes vinculados con las inversiones (20%);
- ii. Fonacide, constituido por los ingresos en concepto de compensación por cesión de energía excedente de la parte paraguaya de la Itaipú al Brasil, transferido según la misma distribución anterior, para la inversión en la infraestructura escolar (50%) y la alimentación escolar (30%), y en desarrollo local y gastos corrientes vinculados con los gastos de capital (20%);
- iii. Co-participación de los ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) por departamento, 15%, para su inversión en salud, educación y obras públicas;
- iv. Co-participación de los ingresos por impuesto inmobiliario, 15%, recaudado y transferido por los gobiernos municipales, correspondientes a cada departamento, para obras de infraestructura vial y bienes de capital;
- v. Co-participación de los cánones e ingresos de los juegos de azar ubicados en cada departamento, 30% y

- vi. Co-participación de los cánones e ingresos de los juegos de azar ubicados en Asunción, 20%, para el mejoramiento y mantenimiento de los accesos a la capital de la República, que beneficia a los departamentos Central y Presidente Hayes, y a los municipios afectados.
- vii. Compensaciones, como la de la Industria Nacional del Cemento (INC) a la Gobernación de Concepción (25%) sobre la transferencia al Estado paraguayo ejecutada por dicha empresa¹.

Tabla 1. Gobiernos departamentales. Composición de los Recursos Institucionales (F30)

Recursos Institucionales	%
Royalties de las hidroeléctricas binacionales	
Departamentos afectados	5%
Departamentos no afectados	5%
Fonacide. Compensación de la Itaipú	5%
INC. Compensación por la explotación de recursos no renovables sobre aporte anual al Estado	25%
Impuesto al Valor Agregado (IVA) departamental	15%
Impuesto Inmobiliario - Municipios del departamento	15%
Cánones e ingresos de los juegos del azar	30%
Cánones e ingresos de los juegos del azar en Asunción, capital, para Gobernaciones de Central y Pte. Hayes, y a favor de municipios vecinos	20%

Fuente: Elaboración propia con base en el marco legal.

Además de las transferencias del Ministerio de Hacienda y de las municipalidades del departamento (del 15% del impuesto inmobiliario recaudado), las gobernaciones pueden tener acceso a otros recursos financieros, como las donaciones y legados, y del crédito con cargo en la deuda pública.

¹ La Ley N° 4352/11 dispone la compensación de la Industria Nacional de Cemento (INC) a la Gobernación y a las municipalidades del departamento de Concepción, por la utilización de los recursos naturales no renovables. Entró en vigencia en 2012 y consiste en la transferencia que el Ministerio de Hacienda hace a dichos gobiernos, en cuatro cuotas trimestrales. El cálculo de la compensación se basa en la aplicación del 40% sobre el monto total que anualmente la INC transfiere al Ministerio de Hacienda a través del rubro 812 “Transferencias Consolidables de las Empresas Descentralizadas a la Tesorería General” y que es distribuida de la siguiente manera: 25% es destinado a la Gobernación del departamento, 25% al municipio de San Lázaro y el 50% restante, a las municipalidades de los demás distritos.

¿Cuál es el ingreso de las Gobernaciones por año? ¿Cuál es el comportamiento que han tenido estos ingresos en los últimos años y qué se puede esperar en los próximos, en el caso de la Gobernación de Caaguazú? Son preguntas que buscamos responder a continuación.

3.1. Las transferencias del Ministerio de Hacienda a las gobernaciones en 2019

En este apartado, vemos algunas características de los ingresos de las gobernaciones con origen en las transferencias del Ministerio de Hacienda ejecutadas en 2019, por departamento.

Cuadro 1. Transferencias del Ministerio de Hacienda a las Gobernaciones (2019) En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total

Gobernación	Recursos del Tesoro	Royalties	Fonacide	IVA	Cánones J. de Azar	INC	Totales
TOTALES	541.784	231.496	134.187	95.282	34.706	175	1.037.630
Concepción	29.149	9.669	5.221	2.458	1.546	175	48.218
San Pedro	30.639	9.669	5.981	1.404	2.125		49.818
Cordillera	28.514	9.112	6.486	1.019	1.621		46.752
Guairá	23.243	9.669	6.100	3.536	1.306		43.854
Caaguazú	43.459	9.669	6.100	5.173	2.411		66.812
Caazapá	27.886	9.669	4.415	1.380	1.392		44.742
Itapúa	46.721	23.205	14.640	6.233	2.934		93.733
Misiones	28.178	23.205	11.581	1.881	1.271		66.116
Paraguarí	34.193	9.669	4.770	2.874	1.724		53.230
Alto Paraná	38.175	23.205	12.322	23.293	4.432		101.427
Central	59.647	9.669	5.800	31.559	6.427		113.102
Ñeembucú	31.781	23.205	11.374	1.717	1.211		69.288
Amambay	20.580	9.669	6.100	4.205	1.428		41.982
Canindeyú	25.497	23.205	10.852	2.286	1.398		63.238
Presidente Hayes	21.956	9.669	10.245	2.738	1.301		45.909
Boquerón	28.433	9.669	6.100	1.877	1.150		47.229
Alto Paraguay	23.733	9.669	6.100	1.649	1.029		42.180
En % sobre el total	52,2%	22,3%	12,9%	9,2%	3,3%	0,4%	100%

Concepción	60,5%	20,1%	10,8%	5,1%	3,2%	0,4%	100%
San Pedro	61,5%	19,4%	12,0%	2,8%	4,3%		100%
Cordillera	61,0%	19,5%	13,9%	2,2%	3,5%		100%
Guairá	53,0%	22,0%	13,9%	8,1%	3,0%		100%
Caaguazú	65,0%	14,5%	9,1%	7,7%	3,6%		100%
Caazapá	62,3%	21,6%	9,9%	3,1%	3,1%		100%
Itapúa	49,8%	24,8%	15,6%	6,6%	3,1%		100%
Misiones	42,6%	35,1%	17,5%	2,8%	1,9%		100%
Paraguarí	64,2%	18,2%	9,0%	5,4%	3,2%		100%
Alto Paraná	37,6%	22,9%	12,1%	23,0%	4,4%		100%
Central	52,7%	8,5%	5,1%	27,9%	5,7%		100%
Ñeembucú	45,9%	33,5%	16,4%	2,5%	1,7%		100%
Amambay	49,0%	23,0%	14,5%	10,0%	3,4%		100%
Canindeyú	40,3%	36,7%	17,2%	3,6%	2,2%		100%
Presidente Hayes	47,8%	21,1%	22,3%	6,0%	2,8%		100%
Boquerón	60,2%	20,5%	12,9%	4,0%	2,4%		100%
Alto Paraguay	56,3%	22,9%	14,5%	3,9%	2,4%		100%
Obs.: Incluye deuda flotante año 2018 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior.							

Fuente: Elaboración propia, con base en MH, SIAF - Cifras Preliminares al 06/01/2020. Datos correspondientes a transferencias efectivas realizadas - SITE

En el Cuadro 1 se registra la ejecución de dichas transferencias en concepto de Recursos del Tesoro (Fuente 10) y de Recursos Institucionales (Fuente 30). Entre éstos, se identifica la cantidad ingresada en concepto de Royalties y del Fonacide.

Los recursos transferidos a las gobernaciones por el Ministerio de Hacienda en 2019 sumaron más de **1,038 billones de guaraníes (G 1.037.630.000.000)**. En el caso de la Gobernación de Caaguazú, dicha transferencia fue de más de 66.812 millones de guaraníes.

Los Recursos del Tesoro son la principal fuente de ingresos de las gobernaciones. En 2019, representaron, en promedio, más del 52% de las transferencias recibidas. En seis departamentos (Concepción, San Pedro, Cordillera, Caaguazú, Caazapá y Boquerón), entre los cuales se encuentra el quinto departamento, esa participación supera el 60%.

Sin embargo, en cinco departamentos, la participación de los Recursos del Tesoro es menor al promedio (llegando al mínimo de 37,6% en el caso de Alto Paraná), porque tienen acceso a mayores Recursos Institucionales (Fuente 30), como es el caso de aquellos que vieron la inundación de sus territorios con la construcción de las hidroeléctricas binacionales: Itaipú (Canindeyú y Alto Paraná) y Yacyretá (Itapúa, Misiones y Ñeembucú), y tienen mayores ingresos en concepto de Royalties y Fonacide.

Precisamente, entre los Recursos Institucionales transferidos a las gobernaciones en 2019, se destacan los originados por la renta de las hidroeléctricas binacionales, con promedios sobre el total de transferencias de 22,3% para los Royalties, y de 12,9% para el Fonacide.

Les siguen otros Recursos Institucionales como la co-participación en el IVA departamental, que corresponde al 9,2% sobre el total de las transferencias del MH, y los Cánones de los juegos de azar, con el 3,3%. En el caso de Concepción, la compensación de 175 millones de guaraníes, pagada por la Industria Nacional del Cemento (INC) a la Gobernación, corresponde a menos del 1% de las transferencias recibidas.

El ingreso con que cuentan las gobernaciones por medio de las transferencias de las municipalidades (del 15% del total del impuesto inmobiliario recaudado por año) no está registrado en el Cuadro 1, debido a que no son transferidas por el Ministerio de Hacienda, porque son transferencias intergubernamentales (de las municipalidades a la gobernación de su departamento). Tampoco incluye los demás ingresos que hemos mencionado.

3.2. Los recursos financieros ejecutados por la Gobernación de Caaguazú en 2018 y 2019

El Cuadro 2 muestra la síntesis de la totalidad de los recursos ejecutados por la Gobernación de Caaguazú en los dos últimos años, 2018 y 2019, por tipo de ingresos. En 2018, el total de ingresos percibidos fue de más de 67.028 millones de guaraníes, el cual tuvo un aumento del 15% en 2019 a más 77.024 millones, que está asociado en parte con el financiamiento generado por el saldo inicial de caja en 2018, de 8,5%.

El origen de sus ingresos, tanto corrientes como de capital, son las transferencias, que como veremos más abajo están relacionadas con las mismas fuentes, mediante la transferencia del Ministerio de Hacienda, así como de las ejecutadas por las 22 municipalidades del departamento, extraída del 15% de la recaudación total del impuesto inmobiliario.

Cuadro 2. Gobernación de CAAGUAZU. Listado de ejecución de recursos Año 2018-2019. En guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.

Grupo Subgrupo Origen	Tipo de ingreso	2018	% sobre el total	2019	% sobre el total
5	Gobierno Departamental de Caaguazú	67.028.923.009	100%	77.024.205.493	100%
100	Ingresos Corrientes	50.009.915.095	75%	54.713.569.995	71,0%
150	Transferencias corrientes	48.340.293.946	72%	51.082.384.735	66,3%
190	Otros Recursos Corrientes	1.669.621.149	2%	3.631.185.260	4,7%
200	Ingresos de Capital	17.019.007.914	25%	15.751.625.771	20,5%
220	Transferencias de Capital	17.019.007.914	25%	15.751.625.771	20,5%
222	Transferencias consolidables de entidades y órgano. Del Estado	5.496.791.226	8%	232.390.683	0,3%
223	Transferencias de entidades y org. del Estado por coparticipación	11.522.216.688	17%	15.519.235.088	20,1%
300	Recursos de Financiamiento	0	0	6.559.009.727	8,5%
340	Saldo Inicial de Caja	0	0	6.559.009.727	8,5%

Fuente: Anexo. Cuadro 1

3.3. Las transferencias del Ministerio de Hacienda a la Gobernación de Caaguazú entre 2013 y 2019

En el Cuadro 3 se registra la ejecución de las transferencias del Ministerio de Hacienda a la Gobernación de Caaguazú entre 2013 y 2019, período que coincide con el inicio del gobierno central y departamental, anteriores, así como el del inicio de los actuales. Dichas transferencias están integradas por los Recursos del Tesoro (Fuente 10) y los Recursos Institucionales (Fuente 30). Entre estos últimos se identifica la cantidad ingresada en concepto de Royalties y del Fonacide.

Considerando dichas transferencias totales, se observa su crecimiento anual desde 2014 y que desde el 2016, se sostiene en un nivel superior, al tener una variación positiva. Han pasado de un total anual de más de 29.300 millones de guaraníes (2013) a otro de más de 66.800 millones de guaraníes (2019), con un máximo de 69.765 millones de guaraníes en 2017.

Cuadro 3. Transferencias del Ministerio de Hacienda a la Gobernación de CAAGUASU 2013 - 2019. Millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.

Año	Recursos del Tesoro	Royalties	Fonacide	IVA	Canones J. de Azar	Totales
En millones de G.	276.865	52.090	27.338	33.634	15.372	405.299
2013	14.382	6.350	2.972	3.790	1.867	29.361
2014	43.291	5.714	2.593	3.979	1.887	57.464
2015	37.565	4.783	3.409	5.173	1.845	52.775
2016	42.493	9.568	4.431	5.124	2.117	63.733
2017	50.144	8.012	4.055	5.172	2.412	69.795
2018	45.531	7.994	3.778	5.223	2.833	65.359
2019	43.459	9.669	6.100	5.173	2.411	66.812
En % sobre el total	68,3%	12,9%	6,7%	8,3%	3,8%	100%
2013	49,0%	21,6%	10,1%	12,9%	6,4%	100%
2014	75,3%	9,9%	4,5%	6,9%	3,3%	100%
2015	71,2%	9,1%	6,5%	9,8%	3,5%	100%
2016	66,7%	15,0%	7,0%	8,0%	3,3%	100%
2017	71,8%	11,5%	5,8%	7,4%	3,5%	100%
2018	69,7%	12,2%	5,8%	8,0%	4,3%	100%
2019	65,0%	14,5%	9,1%	7,7%	3,6%	100%
Obs.: incluye deuda flotante año 2018 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior. Datos correspondientes a transferencias efectivas realizadas - SITE						

Fuente: Elaboración propia, con base en MH, SIAF - Cifras Preliminares al 06/01/2020.

El promedio de participación de los Recursos del Tesoro Nacional sobre el total transferido es de un poco más del 68%, que fue sobrepasado en 2014, 2015, 2017 y 2018, debido al menor ingreso del lado de los Recursos Institucionales (F30).

Por otro lado, cabe considerar la novedad presentada en 2019 respecto de la transferencia del Fonacide para las gobernaciones. La Ley N° 6258/2019, que aprueba el Presupuesto General de la Nación 2019, en su Artículo 244, dispuso que los recursos asignados a la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) (Art. 3º, inciso d) de la Ley del Fonacide (N°4758/12), del 7% de los recursos disponibles en el Fonacide, sean reasignados, excepcionalmente durante 2019, de la siguiente forma: un 50% fue incorporado a la asignación del Tesoro Nacional, (Art. 3º, inciso a) de la Ley del Fonacide), y el otro 50% fue incorporado a la asignación a las Gobernaciones y Municipalidades, (Art. 3º, inciso c) de la misma Ley del Fonacide, y enteramente destinado para las gobernaciones.

Además, en su Artículo 245 modifica el Artículo 4º de la Ley N°3984/10 que establece la distribución y depósito de los Royalties y Compensaciones a los gobiernos departamentales y municipales, y el Artículo 4º de la Ley del Fonacide, que distribuye dichas asignaciones, para modificar la distribución interna de la transferencia, para su utilización en un 100% a la alimentación escolar, de parte de las gobernaciones y de la Municipalidad de Asunción. En este último caso, y de manera excepcional, durante 2019, para la alimentación escolar en las escuelas públicas y subvencionadas del municipio.

Las modificaciones establecidas en el Artículo 244, aumentaron los recursos asignados al Tesoro Nacional del 28 al 31,5% y a las gobernaciones del 5% al 8,50%. En el caso de Caaguazú, departamento no afectado por las inundaciones de la construcción de las hidroeléctricas binacionales, pasó al 4,25%

Esta medida de política que modifica dos leyes vigentes a favor de una decisión política en favor del acceso a la alimentación de los escolares en todo el país establece un precedente que debe ser registrada por la ciudadanía y las organizaciones sociales para organizar e impulsar sus demandas y reclamos.

Finalmente, la suma total de transferencias y de cada concepto en 2013 – 2019 debe ayudar a la ciudadanía y las comunidades locales a generar conciencia sobre la

cantidad de recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda en este período y evaluar su impacto en el departamento.

El promedio de participación de cada transferencia sobre el total y su comparación con el promedio anual permite identificar los mínimos y máximos, o si se quiere, los años buenos y los malos, para cada fuente de ingreso, así como tomar consciencia de su variabilidad, en la búsqueda de una gestión previsible dentro de dicho contexto, tanto por la gestión departamental como por la demanda social.

La Gobernación de Caaguazú se encuentra en el grupo de las gobernaciones que dependen en más del 60% de los Recursos del Tesoro Nacional (Fuente 10), como parte de las transferencias recibidas del Ministerio de Hacienda, y esta situación está asociada con la menor disponibilidad anual de los Recursos Institucionales, en relación con los Royalties y Fonacide.

3.3.1. Los Royalties

El promedio de participación de los ingresos por los Royalties de Itaipú y Yacyretá, dentro de las transferencias ejecutadas por el Ministerio de Hacienda a la Gobernación de Caaguazú entre 2013 y 2019, es del 12,9% sobre el total. Este promedio general fue superado a más del 21% (2013), el 15% (2016) y del 14% (2019) del total de los ingresos en dichos años (Cuadro 3).

3.3.2. El Fonacide

La incorporación del Fonacide como un nuevo ingreso dentro de los Recursos Institucionales para las gobernaciones y municipalidades desde fines de 2012, efectivizadas por medio de las transferencias del Ministerio de Hacienda, está asociada con la triplicación de la compensación en concepto de cesión de energía excedente de la parte paraguaya al Brasil. Este aumento fue logrado con base en los acuerdos entre los gobiernos de Fernando Lugo y Luiz Ignacio “Lula” Da Silva, de julio de 2009, mientras que los beneficios financieros para los gobiernos departamentales y municipales (25% de los recursos disponibles por el Fonacide), fueron logrados mediante la Ley de creación del Fondo (Nº4738/12), con base en un consenso político particular, producto

de la coyuntura del segundo semestre de 2012, durante el gobierno transitorio de Federico Franco.

La participación del Fonacide es menor que la de los Royalties dentro de las transferencias a las gobernaciones, con un promedio general del 6,7% sobre el total transferido entre el 2013 y 2018, margen superado en los mismos años en que lo lograron los Royalties, 2013, 2016, 2019 (Cuadro 3). Esta coincidencia se entiende porque el origen y los criterios de distribución de ambos beneficios financieros de las hidroeléctricas son los mismos. Ambos dependen de la cantidad de energía producida por las dos hidroeléctricas binacionales y de la condición de departamentos afectados o no por la inundación de sus territorios. Caaguazú es del grupo de los no afectados, por lo que la proporción que recibe es menor en relación con los cinco departamentos afectados: Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa, Misiones y Ñeembucú.

Por otro lado, el destino y uso de ambos ingresos son diferentes. Los Royalties deben ser invertidos en infraestructura en un 80% y en desarrollo local el 20% restante, incluyendo los gastos corrientes que demanda la inversión (Ley N°3984/10). En cambio, el Fonacide debe ser invertido en infraestructura escolar (50%); alimentación escolar (30%), y en desarrollo local, el 20% restante, incluido los gastos corrientes vinculados con las inversiones (Ley N°4738/12). De ahí que la evaluación de su ejecución debe contemplar las particularidades de cada uno.

En el Cuadro 4, se agrupan los ingresos por Royalties y Fonacide recibidos por las gobernaciones por medio de las transferencias del Ministerio de Hacienda que provienen de Itaipú y Yacyretã. Juntos, suman en promedio el 35,2% de los ingresos de estos gobiernos en 2019. En el caso de la Gobernación de Caaguazú, ese promedio es mucho menor, del 23,6% en 2019 y equivalente a un ingreso de 15.769 millones de guaraníes por ambos conceptos, debido a su condición de departamento no afectado por la inundación de su territorio por la construcción de las hidroeléctricas binacionales.

Cuadro 4. Aporte de hidroeléctricas binacionales a las Gobernaciones Año 2019*. Millones de guaraníes corrientes y porcentajes (%) sobre el total.

Gobierno departamental	Total Hidroeléctricas	Total ingresos	Total Hidroeléctricas	Total ingresos
TOTALES	365.683	1.037.630	35,2%	100%
Concepción	14.890	48.218	30,9%	100%
San Pedro	15.650	49.818	31,4%	100%
Cordillera	15.598	46.752	33,4%	100%
Guairá	15.769	43.854	36,0%	100%
Caaguazú	15.769	66.812	23,6%	100%
Caazapá	14.084	44.742	31,5%	100%
Itapúa	37.845	93.733	40,4%	100%
Misiones	34.786	66.116	52,6%	100%
Paraguarí	14.439	53.230	27,1%	100%
Alto Paraná	35.527	101.427	35,0%	100%
Central	15.469	113.102	13,7%	100%
Ñeembucú	34.579	69.288	49,9%	100%
Amambay	15.769	41.982	37,6%	100%
Canindeyú	34.057	63.238	53,9%	100%
Presidente Hayes	19.914	45.909	43,4%	100%
Boquerón	15.769	47.229	33,4%	100%
Alto Paraguay	15.769	42.180	37,4%	100%

*El total de ingresos solo incluye las transferencias del MH (Cuadro 1).

Obs.: (1) incluye deuda flotante año 2018 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior. Datos correspondientes a transferencias efectivas realizadas – SITE (2)

Fuente: Elaboración propia, con base en MH, SIAF - Cifras Preliminares al 06/01/2020.

4. Los recursos financieros de las municipalidades

Los ingresos de las municipalidades están previstos en la Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal vinculados con su funcionamiento y de los servicios que deben prestar en relación con sus objetivos y sus atribuciones. Según esta ley, las municipalidades tienen ingresos corrientes, de capital, recursos de financiamiento (es decir, créditos de deuda), donaciones, y participación en tributos y regalías de otros niveles de la Administración del Estado (Art. 144). Además, pueden recibir contribuciones, donaciones y legados.

Los **ingresos corrientes** se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios, transferencias y donaciones destinadas expresamente a cubrir gastos corrientes, y demás ingresos corrientes no previstos (Art. 145). Los **ingresos tributarios** provienen del cobro de impuestos, tasas y contribuciones creadas por ley y los **no tributarios**, son

ingresos generados por otras fuentes como: multas, prestaciones de servicio, rentas de activos fijos, rentas de activos financieros, concesiones y otros ingresos destinados a gastos corrientes de origen no tributario (Art. 146 y 147).

Las **transferencias corrientes** son ingresos provenientes del Tesoro Nacional y de entidades y organismos del sector público en calidad de aporte sin contraprestación y no reembolsables, destinados a gastos corrientes (Art. 148).

Los **ingresos de capital** son ingresos por venta de activos, enajenación de inmuebles u otros bienes de capital, transferencias y donaciones destinadas a gastos de capital y otros (Art. 149).

Los **recursos de financiamiento** incluyen el endeudamiento interno, el externo, la recuperación de préstamos, y otros, como negocios fiduciarios (Art. 150).

Las municipalidades de San Lázaro (Concepción), de todos los municipios del departamento de Canindeyú, de tres municipios de Itapúa y cuatro de Misiones (por ser sedes distritales de monumentos históricos de las Misiones Jesuíticas) tienen transferencias asignadas por leyes especiales de creación de la compensación y aportes establecidos. Todas presentan diferencias importantes entre sí, en cuanto al origen, los montos y el período de vigencia de las compensaciones y aportes. Pero en todos los casos, deben ser invertidos en gastos de capital, relacionados con la infraestructura vial y social, y con el desarrollo cultural como destinos turísticos (Ley N°4352/11; Ley N°5404/15; Ley N°6145/18 y Ley 6241/18).

4.1. Los impuestos y las patentes municipales

Son fuentes genuinas de recursos, variadas, por lo que van enlistados en la Tabla N°3. El más importante es el impuesto inmobiliario sobre la tenencia de la tierra dentro de los límites del municipio, y es recaudado por las municipalidades. El 70% de lo recaudado corresponde a las municipalidades, el 15% al gobierno del departamento correspondiente, y otro 15% es distribuido entre las municipalidades con menores

recursos. En el caso de Asunción, que es un distrito independiente, le corresponde quedarse con el 85% del total recaudado.

Tabla 2. Impuestos y patentes municipales.

1. Impuesto inmobiliario, según ley respectiva
2. Impuesto a los baldíos y a inmuebles de grandes extensiones
3. Patente comercial, industrial y profesional
4. Patente a los rodados
5. Patente a la construcción
6. Patente al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria
7. Patente a la transferencia de dominio de bienes raíces
8. Patente al edificio
9. Patente a la propiedad y registro de ganado
10. Patente a la transferencia y faenamiento de ganado
11. Patente al transporte público de pasajeros
12. Impuesto a los espectáculos y entretenimientos públicos
13. Canon a los juegos de azar
14. Impuesto a las rifas y sorteos
15. A las operaciones de crédito
16. A la publicidad y propaganda
17. Sellados y estampillas municipales
18. Impuesto al cementerio
19. Otros a crear

Fuente: Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal, Art. 152

4.2. Las tasas municipales

En el caso de las tasas municipales (Tabla 3), son ingresos percibidos por servicios públicos que ofrecen o deberían de ofrecer, pero que en muchos casos no lo hacen, como la limpieza de calles y plazas públicas y la recolección y disposición de desechos sólidos y líquidos. Algunas de las tasas están incorporadas a la boleta del impuesto inmobiliario. Su regulación está a cargo de las municipalidades, con base en ordenanzas.

Tabla 3. Tasas municipales

1. Barrido y limpieza
2. Recolección, tratamiento y disposición de residuos
3. Conservación de parques, jardines y paseos públicos

4. Contratación e inspección de pesas y medidas
5. Chapas de numeración domiciliaria
6. Servicios de salubridad
7. Servicios de cementerio
8. Tablada
9. Desinfección y lucha contra insectos, roedores y otros insectos transmisores de enfermedades
10. Inspección de instalaciones
11. Servicios de identificación e inspección de vehículos
12. Servicios de Alcantarillado sanitario, desagüe pluvial y otros servicios públicos no suministrados por otros organismos
13. Servicio de previsión y protección contra riesgos de incendios, derrumbes y accidentes graves
14. Demás servicios establecidos por ley

Fuente: Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal, Art. 158

En síntesis, los impuestos, patentes y tasas recaudados por las municipalidades, así como las donaciones y legados, son Recursos Institucionales, propios que les son asignados por la Ley Orgánica Municipal (N°3966/10). También, esta ley le permite contraer deudas para complementar los recursos requeridos para financiar sus acciones, es decir, también acceden a recursos del crédito.

4.3. Las contribuciones

Son recursos asignados por las municipalidades, en forma y tiempo establecidos por medio de ordenanzas, con el propósito de generar recursos especiales, adicionales, para invertir en el mejoramiento del municipio, en aspectos específicos. Por ejemplo, en el caso de la Municipalidad de Yhú, están vigentes actualmente dos contribuciones especiales, adicionales sobre el impuesto inmobiliario y el de patente de rodados, para mejorar la infraestructura vial.

4.4. Las transferencias compensatorias

Las municipalidades, así como hemos dicho anteriormente, son beneficiarias de las regalías provenientes de las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretã, conocidas como Royalties y Fonacide, y que forman parte de sus Recursos Institucionales, pues

son transferencias que también les fueron asignadas específicamente por las leyes de depósito y distribución de dichos beneficios (Ley N°3984/10 y 4738/12)

Finalmente, hay que decir que, por su diversidad, número y utilización, los recursos financieros municipales podrían representar la disponibilidad de importantes flujos y bienes, particularmente en el caso de los municipios más poblados y urbanizados. De ahí que, por otro lado, también representan factores generadores de desigualdad económica y social entre los municipios y las municipalidades. En ese sentido, el aporte previsto para los municipios de menores recursos, extraído del 15% del impuesto inmobiliario recaudado por las municipalidades del país, busca paliar en cierto grado dicha desigualdad.

Tabla 4. PARAGUAY. Número de población por ciudades más pobladas. Año 2019. Según proyecciones de la DGEEC 2000- 2025- 2050.

1. Asunción	522.287
2. Ciudad del Este	301.815
3. Luque	277.301
4. San Lorenzo	257.530
5. Capiatá	236.828
6. Lambaré	179.800
7. Fernando de la Mora	176.943
8. Limpio	145.740
9. Ñemby	139.691
10. Encarnación	134.059
11. Caaguazú	124.870
12. Cnel. Oviedo	121.626

Fuente: DGEEC, 2019. Disponible en: www.dgeec.gov.py

En la Tabla 5, se observa que entre las 12 principales ciudades más pobladas del país con una población de hasta un poco más de 120 mil habitantes, Asunción es hasta cuatro veces más grande en cuanto a población que las demás, y que entre éstas también existen diferencias importantes. En el caso de la ciudad de Caaguazú, cuya Municipalidad forma parte actualmente del Grupo I, es más de cuatro veces menor a Asunción; dos y medio veces menor que Ciudad del Este, y es también menor a las siete ciudades más

pobladas y urbanizadas del departamento Central, en la actualidad, y que forman parte del mismo Grupo I de municipalidades².

5. Los recursos ejecutados por las municipalidades seleccionadas del departamento de Caaguazú en 2018 y 2019

Los tipos y los indicadores de ingresos municipales vistos en el punto anterior son analizados aquí, en primer lugar, en relación con la información disponible sobre la ejecución de las transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda a las municipalidades del país en general, a las del departamento de Caaguazú y a las tres municipalidades seleccionadas, y que forman parte de los Recursos Institucionales que no son recaudados directamente en los municipios. En segundo lugar, presentaremos los ingresos totales, por grupo e indicadores de ingreso, incluyendo las transferencias del Ministerio de Hacienda.

5.1. Las transferencias del Ministerio de Hacienda a las municipalidades en 2019

El Ministerio de Hacienda transfiere a las municipalidades las partidas correspondientes a los Recursos Institucionales que no son recaudados por las mismas (Royalties, Fonacide, Cánones sobre Juegos de Azar, compensaciones especiales que benefician a municipios del departamento de Concepción, Canindeyú, Misiones e Itapúa) o que requieren de su depósito y verificación, como el aporte anual del 15% sobre el impuesto inmobiliario, recaudado en todo el país para municipios de menores recursos.

² El Ministerio del Interior reorganizó en tres grupos las 255 municipalidades existentes en la actualidad, según los niveles del presupuesto de las mismas, y fue aprobado por Decreto N° 2415 del 28 de febrero de 2020.

Según el Cuadro 5, en 2019, el Ministerio de Hacienda transfirió un total de 1,337 billones de guaraníes (G 1.336.982.000.000) al total de municipalidades del país.

En el caso de las municipalidades del departamento de Caaguazú, las transferencias ejecutadas por el Ministerio de Hacienda suman un total de 97.007 millones de guaraníes en 2019, incluyendo los recursos institucionales de los que dispone. De entre ellos, los Royalties de las hidroeléctricas binacionales es el más importante, al abarcar casi el 67% de los ingresos transferidos; le sigue el Fonacide, con el 21,5%. Sumando ambos ingresos, 88,5 de cada 100 guaraníes transferidos por el Ministerio de Hacienda a las municipalidades del departamento de Caaguazú provienen de los beneficios financieros de las dos hidroeléctricas binacionales (Cuadro 5).

En tercer lugar, se encuentra la contribución por Municipio de Menores Recursos, con casi el 10% de las transferencias, y en el último lugar, los ingresos por Canon de Juegos de Azar, con el 2,8%.

Cuadro 5. Transferencias financieras del Ministerio de Hacienda a las municipalidades del país. Año 2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.

Totales	1336982	97007	60396
Royalties	889873	64916	
Fonacide	298567	20862	
Juegos de azar	33999	2738	
Menores recursos	53620	8491	
INC compensación	526	0	526
Compensación Saltos del Guairá 1/	58753	0	58753
Ley N°6145/18 Aporte Especial 2/	1000	0	1000
Ley N°6241/18 Aporte Especial 3/	643	0	643

2/ A las municipalidades de Jesús, Trinidad, San Cosme y Damián, departamento de Itapúa.

3/A San Ignacio, Sta. María, Santiago y Sta. Rosa, departamento de Misiones

Fuente: MH, Cuadro de Ejecución de transferencias a gobiernos municipales por año.

Considerando los tres municipios seleccionados del departamento de Caaguazú, encontramos que se mantiene el mismo orden de importancia de dichos ingresos transferidos por el Ministerio de Hacienda, con algunas variaciones que veremos más adelante.

5.2. Los recursos ejecutados por las municipalidades seleccionadas en 2018 y 2019

La disponibilidad de la información sobre la ejecución presupuestaria de las tres municipalidades seleccionadas del departamento (Caaguazú, Repatriación y Yhú), en 2018 y 2019, nos permite presentar en este apartado, los resultados del análisis de la ejecución de la totalidad de los recursos en dicho lapso. En su presentación, incluimos en el texto del análisis los cuadros de síntesis, y en el Anexo, los cuadros con el detalle de los indicadores de cada grupo de ingreso.

5.2.1. Municipalidad de Caaguazú

El municipio de Caaguazú es el segundo más importante del departamento de Caaguazú, con una superficie territorial de 977,6 km² y una población proyectada de 124.870, para 2019 (DGEEC, 2015). Los recursos ejecutados por la municipalidad en 2018 son cercanos a los de Coronel Oviedo, la ciudad capital del departamento, y superiores en más del triple respecto a las otras dos seleccionadas, Repatriación y Yhú.

En el total de ingresos en 2018, de más de 26.064 millones de guaraníes, los ingresos corrientes son el grupo más importante (58%), y dentro ellos, los ingresos tributarios, que aportan un poco más del 28% del total de ingresos de la municipalidad (Cuadro 6). Los impuestos principales, medido por los ingresos recaudados, son tres: el inmobiliario, el de patente a la profesión, la industria y el comercio, y a los rodados (Anexo Cuadro 2).

Cuadro 6. Municipalidad de CAAGUAZU. Recursos ejecutados Año 2018 - 2019. Según tipo de ingresos. En guaraníes

Grupo e indicadores de ingreso	2018	% sobre el total	2019	% sobre el total
TOTAL */	26.064.048.856	100%	31.606.221.244	100%
I. INGRESOS CORRIENTES	15.059.440.985	57,8%	15.673.050.980	49,6%
INGRESOS TRIBUTARIOS	7.395.048.100	28,4%	8.089.340.215	25,6%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	828.569.530	3,2%	817.960.232	2,6%
VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1.935.049.300	7,4%	1.887.864.450	6,0%

TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.942.131.742	11,3%	2.707.941.000	8,6%
RENTAS DE LA PROPIEDAD	1.699.114.313	6,5%	1.770.965.099	5,6%
OTROS RECURSOS CORRIENTES	259.528.000	1,0%	398.979.984	1,3%
II. INGRESOS DE CAPITAL	8.709.900.289	33,4%	9.195.285.078	29,1%
Venta de Activos	437.157.227	1,7%	654.707.593	2,1%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	8.272.743.062	31,7%	8.540.577.485	27,0%
III. RECURSOS DE FINANCIAMIENTO	2.294.707.582	8,8%	6.737.885.186	21,3%

Fuente: Anexo Cuadro 2.

Los ingresos de capital cubren una tercera parte del total (33%), en base a las transferencias de capital con las partidas mayoritarias de Royalties (32%) y del Canon Fiscal (juegos de azar) en forma residual. No se registra la transferencia del Fonacide. Mientras que los recursos del financiamiento llegan a poco menos del 9%.

En 2019, los ingresos totales crecen en forma importante (21%) respecto de 2018, asociado con los Recursos de financiamiento, y dentro de éstos, el Saldo inicial de caja, con dos partidas de Recursos con afectación específica – Royalties, cuadruplicado en el mismo lapso.

Entre los ingresos corrientes, que varió solo 4%, la recaudación del impuesto inmobiliario fue de 2.319 millones de guaraníes, 10% superior al logrado el año anterior (Anexo Cuadro 2). Si comparamos este ingreso con el potencial estimado por el Servicio Nacional de Catastro para el 2020, de 2.429 millones de guaraníes, vemos que son muy próximos ambos montos (5% de diferencia), lo cual indica que la administración de este impuesto, que forma parte de los recursos institucionales genuinos, es eficaz en el caso de la Municipalidad de Caaguazú.

Sin embargo, los Recursos de financiamiento ejecutados en 2018 y 2019, están asociados con Endeudamiento interno – Préstamos del sector privado en un 44% y 24% respectivamente. Además, con un Saldo inicial de caja – Recursos con afectación específica en los Royalties, que registra sumas considerables de 1.295 millones (2018) y 5.088 millones de guaraníes (2019) de las transferencias de Royalties de años anteriores, no ejecutadas en el año correspondiente al ingreso a la cuenta bancaria oficial (Anexo cuadro 2).

Comparado con las transferencias del Ministerio de Hacienda para la Municipalidad de Caaguazú, en 2017 y 2018 (Cuadro 7), son montos elevados, sobre todo el contabilizado en 2019.

¿Qué es un Saldo inicial de caja? Según el Clasificador del Presupuesto General de la Nación 2019, el **Saldo inicial de caja** para los Recursos institucionales, con Recursos de afectación específica - Royalties (343 - 21), está constituido por disponibilidades financieras con origen específico, al inicio del año presupuestario, y que será destinado a solventar gastos del ejercicio presupuestario vigente (MH, 2019, p. 86).

Para entender cuál es el problema planteado, consideramos que las cifras referidas no corresponden a la totalidad de las sumas transferidas por el Ministerio de Hacienda en los dos años en cuestión según el cotejo que hacemos con el Cuadro 7, por lo que no estamos ante la falta de entrega del informe de ejecución de la transferencia correspondiente, una condición establecida por Ley N°4891/13, para la ejecución las transferencias. Más bien, estamos ante una baja (2018) y una muy baja (2019) ejecución de los Royalties. Esta situación es un problema recurrente sobre el que volveremos más tarde.

5.2.2. Municipalidad de Repatriación

El municipio de Repatriación es el más grande de los tres observados en este estudio, territorialmente hablando, con más de 1.012 km², y con una población proyectada en 33.393 para el año 2019, un tanto mayor a la de Yhú (DGEEC, 2015).

En 2018, la municipalidad ejecutó recursos por más de 7.466 millones de guaraníes, dentro de los cuales, los ingresos corrientes aportaron el 53%; los ingresos de capital más del 45%, y los recursos del financiamiento casi el 2% (Cuadro 7).

Los grupos de transferencias corrientes y de capital no especifican los beneficios financieros de las hidroeléctricas binacionales en sus dos formas actuales, como Royalties y Fonacide, sino como Royalties y compensaciones (transferencias corrientes) y como Royalties (transferencias de capital), lo cual es incorrecto si

incluye al Fonacide³. Pero el registro de las transferencias del Ministerio de Hacienda si los identifica en forma diferenciada, de ahí que lo registramos en el Cuadro 10, como lo veremos más abajo.

Por otro lado, vemos que, entre los ingresos corrientes, las transferencias corrientes (28%) y los ingresos tributarios (25%) son las principales fuentes de recursos, seguidos por la venta de bienes y servicios de la administración pública (6%).

Entre los ingresos tributarios, el impuesto inmobiliario (63%), el impuesto a la patente profesional, de comercio e industria (10%) y de rodados (8%) cubren el 81% del total de dichos ingresos (Anexo Cuadro 3).

Cuadro 7. Municipalidad de Repatriación. Recursos ejecutados 2018-2019. Según tipo de ingresos. En guaraníes y porcentajes de participación.

Grupos e indicadores de indicadores de ingresos	2018	% sobre el total	2019	% sobre el total
TOTAL */	7.466.458.004	100	7.828.953.735	100
I. INGRESOS CORRIENTES	3.952.675.742	52,9	3.597.717.065	46,0
INGRESO TRIBUTARIOS	1.135.508.640	15,2	1.270.236.902	16,2
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	31.245.727	0,4	7.756.184	0,1
VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADM. PÚBLICA	431.046.827	5,8	402.750.698	5,1
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.293.288.248	30,7	1.766.902.781	22,6
RENTAS DE LA PROPIEDAD	53.526.300	0,7	120.870.500	1,5
OTROS RECURSOS CORRIENTES	8.060.000	0,1	23.200.000	0,3
II. INGRESOS DE CAPITAL	3.374.521.080	45,2	3.479.948.750	44,4
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	3.374.521.080	45,2	3.479.948.750	44,4
III. RECURSOS DE FINANCIAMIENTO	139.261.182	1,9	751.287.920	9,6

Fuente: Anexo. Cuadro 3

³ El Fonacide proviene del pago de la compensación por cesión de la energía paraguaya excedente al Brasil, y no por territorio inundado. Ver Molinier (2014).

En cuanto al ingreso en concepto del impuesto inmobiliario, de 786 mil millones de guaraníes en 2019, que aumentó en 10% respecto de 2018, está aún lejos de llegar a la expectativa de recaudación de los 1.368 millones de guaraníes estimados para el 2020 (SNC, 2020) por lo que ahí hay un recurso pendiente a mejorar mediante las estrategias de la administración tributaria de la municipalidad.

Por el lado de los ingresos de capital, asignados a la inversión en bienes de capital, solo refieren a dos partidas de Royalties, por más de 3.300 millones de guaraníes (Cuadro 7).

Los Recursos de financiamiento aportaron el 2% del total de ingresos. Están constituidos por el Saldo inicial de caja, con Recursos propios, en menor medida, y con dos partidas de Recursos, con afectación específica a los Royalties, por valor de más de 105 millones de guaraníes (Cuadro 7).

En 2019, los ingresos totales aumentaron el 5% respecto de 2018. Se redujeron los ingresos corrientes en -9%, vinculado principalmente con la caída de las transferencias corrientes en casi en una cuarta parte (-23%) y de los ingresos no tributarios.

Sin embargo, los Recursos de financiamiento, consistente en el Saldo inicial de caja, afectado a los Royalties, se quintuplicaron, pasaron de 106 millones (2018) a más de 705 millones en 2019. Es decir, se evidencia que dichos montos son los remanentes de los recursos ejecutados en el año anterior con origen en los Royalties, lo cual no sólo es permitido, sino aporta un pequeño margen de disponibilidad financiera al ejercicio anual.

5.2.3. Municipalidad de Yhú

Es el municipio más pequeño de los tres territorialmente hablando, con 678 Km². El número de población proyectado es de 35.000, año 2019, cercano al de Repatriación (DGEEC, 2015).

En cuanto al nivel de recursos ejecutados en 2018, es menor al de Repatriación, de 6.079 millones de guaraníes, pero aumenta considerablemente (32%) en 2019. La comparación entre ambas ejecuciones anuales aporta al análisis sobre las características de su gestión.

Los ingresos corrientes, entre ellos, las transferencias corrientes (48%) y los ingresos tributarios (42%) son la principal fuente de recursos, seguidos de los ingresos de capital (41%), vinculados con las transferencias de los Royalties y el Fonacide, así como de la recaudación de los impuestos inmobiliario y de patente a la profesión, la industria y el comercio (Cuadro 4).

Al 2019, aumentaron la recaudación de dos impuestos importantes, el inmobiliario (18%) y el de patentes de rodados (23%), pero también se redujo en forma considerable el de patente profesional, al comercio y la industria (-40%), generando el total de ingresos tributarios con un aumento del 9% (Anexo Cuadro 4).

Por el lado del impuesto inmobiliario, la recaudación potencial para el 2020 es estimada en 15.949 millones de guaraníes (SNC, 220), correspondiente al 70% del impuesto recaudado y que pertenece a la municipalidad local. Sin embargo, el ingreso efectivo en 2019, de 916 millones de guaraníes, con un importante aumento del 18% respecto de 2018 (Anexo Cuadro 4), está aún lejos de dicha expectativa, por lo que también en este caso, es una fuente de recursos pendiente a activar mediante estrategias adecuadas por la administración municipal.

El total de las transferencias corrientes se estancó impactado por la importante caída del Canon Fiscal (juegos de azar) (-53%) y del aporte a municipios de menores recursos (-24%).

Los ingresos de capital aumentaron considerablemente (49%) frente a 2018, en relación con el aporte del Fonacide y el aumento de los Royalties. Además, creció considerablemente el Saldo inicial de caja, dentro de los Recursos de financiamiento, con afectación en los Royalties, en más de 537 millones de guaraníes. También creció el Saldo inicial de préstamo bancario del 2018.

Cuadro 8. Municipalidad de Yhú. Recursos ejecutados. Año 2018-2019. Según tipo de ingresos. En guaraníes y porcentajes de participación.

Grupos e Indicadores de ingresos	2018	% sobre el total	2019	% sobre el total
Total*/	6.079.718.575	100	8.014.490.578	100
I. INGRESOS CORRIENTES	3.584.457.370	59,0	3.749.761.019	46,8
INGRESOS TRIBUTARIOS	1.503.517.589	24,7	1.635.998.550	20,4
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	52.055.000	0,9	58.257.930	0,7
VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	153.040.700	2,5	186.337.920	2,3
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.720.451.248	28,3	1.703.105.623	21,3
RENTAS DE LA PROPIEDAD	90.494.833	1,5	98.690.996	1,2
DONACIONES CORRIENTES	50.000.000	0,8	50.000.000	0,6
OTROS RECURSOS CORRIENTES	14.898.000	0,2	17.370.000	0,2
II. INGRESOS DE CAPITAL	2.484.767.183	40,9	3.662.022.321	46,1
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2.484.767.183	40,9	3.662.022.321	45,7
III. RECURSOS DE FINANCIAMIENTO	10.494.022	0,2	572.707.238	7,1

Fuente: Anexo. Cuadro 4

Como se hizo evidente, entre los recursos disponibles en las tres municipalidades entre 2018 y 2019, uno de los aspectos destacados es el de los Recursos de financiamiento, con el Saldo inicial de caja con afectación en los Royalties remanente del año anterior. En el caso de la Municipalidad de Caaguazú incorpora además el endeudamiento interno y en el de Yhú, los Recursos propios contienen el saldo inicial de préstamo bancario con el sector privado.

6. Las transferencias del Ministerio de Hacienda a las municipalidades seleccionadas entre 2013 y 2019

Al igual que a las gobernaciones, el Ministerio de Hacienda transfiere a las municipalidades las partidas correspondientes a los Recursos Institucionales que no son recaudados por las mismas (Royalties, Fonacide, Cánones sobre Juegos de Azar, compensaciones especiales que benefician a municipios del departamento de Concepción, Canindeyú, Misiones e Itapúa). También, transfiere el aporte a las municipalidades de menores recursos, consistente en el 15% extraído del impuesto inmobiliario recaudado en todas las municipalidades del país, y que es distribuido en

forma igualitaria a las municipalidades del grupo en cuestión, como lo hemos visto antes.

La disponibilidad del registro de dichas transferencias de recursos institucionales a las municipalidades en el Ministerio de Hacienda es importante, para identificarlos y dimensionarlos mejor, ya que no siempre son especificados en la liquidación anual de los recursos por los gobiernos municipales, como pudimos ver en algunos de los casos analizados, particularmente cuando se trata del Fonacide.

Además, el comportamiento de cada uno de los recursos institucionales asignados y transferidos a dichos municipios por el Ministerio de Hacienda, ayudan a identificar las señales de alerta que emiten los ingresos de las municipalidades. En ese sentido, cabe recordar que la transferencia del Fonacide inicia desde fines de 2012.

6.1. Municipalidad de Caaguazú

Los ingresos totales con origen en las transferencias del Ministerio de Hacienda crecen, principalmente, desde 2016 y, en el lapso que va de 2013 a 2019, varían de un mínimo de 5.925 millones de guaraníes (2014) a un máximo de 11.270 millones de guaraníes (2016). Los Royalties ocupan entre el 54% (2015) al 73% (2019) del total transferido, seguido por el Fonacide que ocupa entre el 23,5% (2019) al 42% (2015) (Cuadro 9).

Cuadro 9. Transferencias del Ministerio de Hacienda a la Municipalidad de CAAGUASU. Año 2013 - 2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.

Año	Royalties	Fonacide	Juegos de Azar	TOTAL
Milones de guaraníes				
2013	4.960	2.460	275	7.695
2014	4.152	1.520	253	5.925
2015	3.975	3.116	257	7.348
2016	7.525	3.369	376	11.270
2017	6.645	3.404	332	10.381
2018	7.176	3.621	417	11.214
2019	8.245	2.644	359	11.248
En porcentajes sobre el total (%)				

2013	64,5%	32,0%	3,6%	100%
2014	70,1%	25,7%	4,3%	100%
2015	54,1%	42,4%	3,5%	100%
2016	66,8%	29,9%	3,3%	100%
2017	64,0%	32,8%	3,2%	100%
2018	64,0%	32,3%	3,7%	100%
2019	73,3%	23,5%	3,2%	100%

Fuente: MH, Cuadro de Ejecución de transferencias a gobiernos municipales, serie 2013 - 2019

6.2. Municipalidad de Repatriación

En este caso, los ingresos totales transferidos por el Ministerio de Hacienda crecen en forma más lenta desde 2016, y pasan de un mínimo de 3.240 millones de guaraníes (2015) a un máximo de 5.664 millones de guaraníes (2018) (Cuadro 10). Los Royalties ocupan entre el 52,2% (2015) al 64,8% (2019), seguido del Fonacide que ocupa entre el 28,8% (2019) al 35,3% (2013) del total transferido.

Transferencias financieras del MH a la Municipalidad de REPATRIACIÓN. Año 2012 - 2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total

AÑO	Royalties	Fonacide	Juegos de Azar	Menores recursos	TOTAL
Milones de guaraníes					
2013	2.276	1.128	123	135	3.662
2014	2.036	985	113	217	3.351
2015	1.691	1.143	115	291	3.240
2016	3.272	1.424	154	471	5.321
2017	2.761	1.414	135	590	4.900
2018	2.966	1.497	168	1.033	5.664
2019	3.397	1.089	144	616	5.246
En porcentajes sobre el total (%)					
2013	62,2%	30,8%	3,4%	3,7%	100%
2014	60,8%	29,4%	3,4%	6,5%	100%
2015	52,2%	35,3%	3,5%	9,0%	100%
2016	61,5%	26,8%	2,9%	8,9%	100%
2017	56,3%	28,9%	2,8%	12,0%	100%
2018	52,4%	26,4%	3,0%	18,2%	100%

2019	64,8%	20,8%	2,7%	11,7%	100%
-------------	-------	-------	------	-------	------

Fuente: MH, Cuadro de Ejecución de transferencias a gobiernos municipales, serie 2013 – 2019.

6.3. Municipalidad de Yhú

Como habíamos visto antes, las transferencias del Ministerio de Hacienda a esta Municipalidad son similares a las de Repatriación, pero un tanto mayores, y varían de un mínimo de 2.980 millones de guaraníes (2015) a un máximo de 6.035 millones de guaraníes (2016), manteniendo un comportamiento ondulante hasta 2019 (Cuadro 11). Los Royalties ocupan entre un 53% (2018) al 65% (2019) dentro del total transferido, mientras el Fonacide ocupa entre el 21% (2019) al 31% (2013).

En síntesis, en los tres casos, los ingresos transferidos por el Ministerio de Hacienda, los Royalties y Fonacide ocupan entre el 79 y casi 97% del total, siendo mayor las partidas para la Municipalidad de Caaguazú, y parecidas las de las otras dos, por efecto del mayor número de población en el primer caso, y el menor, en el tercero.

También se puede ver que los aportes por municipios con menores recursos, que son distribuidos en forma igualitaria en todo el grupo de municipios que caben dentro de dicha categoría, benefician solo a Repatriación y Yhú, no así a Caaguazú. Además, que ha tenido un crecimiento constante, a un ritmo regular, a excepción de 2019.

Cuadro 10. Transferencias financieras del MH a la Municipalidad de YHÚ. Año 2013 - 2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%) sobre el total.

AÑO 2013 - 2019	Royalties	Fonacide	Juegos de Azar	Menores recursos	TOTAL
Milones de guaraníes					
2013	2.457	1.219	132	126	3.934
2014	2.200	1.064	123	217	3.604
2015	1.665	938	86	291	2.980
2016	3.597	1.769	198	471	6.035
2017	2.836	1.452	138	590	5.016
2018	3.045	1.536	173	1.033	5.787
2019	3.484	1.117	148	616	5.365

En porcentajes sobre el total (%)					
2013	62%	31%	3%	3%	100%
2014	61%	30%	3%	6%	100%
2015	56%	31%	3%	10%	100%
2016	60%	29%	3%	8%	100%
2017	57%	29%	3%	12%	100%
2018	53%	27%	3%	18%	100%
2019	65%	21%	3%	11%	100%

Fuente: MH, Cuadro Ejecución de transferencias a gobiernos municipales, serie 2013 – 2019.

Una característica común en el caso de las tres municipalidades en relación con las transferencias del Ministerio de Hacienda es la variación de año en año, y de cada uno de sus componentes que integran dichos ingresos. Sin embargo, en los tres municipios se registran aumentos en los ingresos totales desde 2016, asociados principalmente con el aumento de los ingresos por Royalties y Fonacide, que marcan de ese modo un período distinto en la disponibilidad de fuentes y niveles de recursos (Cuadros 9 - 11).

7. La ejecución de los gastos de la Gobernación de Caaguazú y las municipalidades seleccionadas

Después de conocer los niveles y las características de los recursos de la Gobernación de Caaguazú y de las tres municipalidades seleccionadas, pasamos a analizar los gastos ejecutados por estos gobiernos, para conocer cuáles son sus niveles, características, alcances y limitaciones, y entender su manejo.

7.1. Los gastos ejecutados por la Gobernación de Caaguazú entre 2013 y 2018

El registro del gasto total ejecutado por el gobierno departamental de Caaguazú y su distribución en el período reciente 2013 – 2018 está disponible en la estadística del Ministerio de Hacienda en tres formas: como gasto ejecutado por programa, por objeto del gasto, y por fuentes y origen del financiamiento, entre ellos, los Royalties y el Fonacide.

7.1.1. Los gastos ejecutados por fuentes y origen del financiamiento

Comenzamos por esta última característica, pues nos ayuda a cruzar la información con los recursos de los gobiernos departamentales vistos anteriormente. El Cuadro 12 muestra que el gasto total ejecutado por la Gobernación de Caaguazú en el período 2013 - 2018 comenzó con un crecimiento importante en 2014, y que siguió creciendo hasta 2016, para luego descender lentamente en 2017 - 2018.

Su distribución, según fuentes y origen del financiamiento, y el porcentaje de ejecución en cada caso, nos permite ver el tipo de gasto cubierto con los recursos antes estudiados. Además, la brecha entre el gasto ejecutado y el presupuesto vigente; es decir, la cantidad gastada en guaraníes y el porcentaje que faltó ejecutar para llegar al 100% del presupuesto vigente⁴.

El monto total del gasto ejecutado por la Gobernación de Caaguazú en 2013 fue de 47.170 millones de guaraníes; aumenta en 2014 en una tercera parte, 32%, y sigue aumentando hasta 2016, para bajar lentamente en los dos últimos años. El gasto total de 2018 es de 67.018 millones de guaraníes (Cuadro 12). Comparando con el gasto ejecutado en 2018 con los ingresos totales del mismo año, hay un saldo positivo de 11 millones de guaraníes (Cuadro 2).

Considerando todo el período 2013 - 2018, según el Cuadro 12, el porcentaje de ejecución del gasto total de la Gobernación de Caaguazú superó el 90% del presupuesto total asignado sólo en 2015 (95%) y 2016 (91%). En otros cuatro, varió entre el 80% (2013) y 89% (2014), es decir, al inicio del gobierno departamental y central del período anterior.

También se puede ver que los Recursos del Tesoro transferidos por el Ministerio de Hacienda (F10), que cubren los gastos corrientes y operativos, se caracterizaran por un

⁴ El presupuesto vigente es el aprobado por ley, con las modificaciones incorporadas durante el año de ejecución, mediante la aprobación con leyes específicas.

porcentaje de ejecución relativamente más elevado, al variar de un mínimo de 85% (2013) y el 100% (2015). En cambio, los Recursos Institucionales (F30), se caracterizan por un porcentaje de ejecución relativamente más bajo, al variar de un mínimo de entre un 70% (2013) y 87% (2016), incluso en los casos cuya fuente de financiamiento fueron los Royalties (62% y 94%) y el Fonacide (entre 50% y 81%). La excepción a esta regla es por parte del impuesto inmobiliario, que tuvo dos años de baja ejecución de 58% (2013) y 57% (2016) y otros cuatro de máxima, entre 98% (2014) y 100% (2015, 2018) (Cuadro 12).

Ante esta situación cabe plantear que el gobierno departamental de Caaguazú, del período anterior, 2013 – 2018, se caracterizó por generar planes de acción y presupuestos cuyas expectativas de ingresos fueron poco realistas, que no fueron cubiertas en los hechos, y que incluso hizo uso frecuente de los recursos del crédito, como se evidencia en el Cuadro 14, de la ejecución por objeto del gasto.

7.1.2. Los gastos ejecutados por programas

Los programas tienen denominaciones de tipo general, que son aplicados para todos los gobiernos departamentales. En dichos términos, en el año 2018, la administración institucional (Programa Administración Ejecutiva Departamental) absorbió casi el 10% del total de 67.018 millones de guaraníes, con un nivel alto de ejecución presupuestaria de más del 98%, como en casi todo el período observado. Mientras, la mayor parte del gasto fue absorbido por el Programa Social Equitativo, con una participación de casi el 90% sobre el total del gasto, seguido muy atrás por el Programa de Gestión Legislativa Departamental (la Junta Departamental) que absorbió el 0,4% del total del gasto (Cuadro 13).

El Programa Social Equitativo sustituyó, desde el 2015, al anterior Programa de Desarrollo Departamental, que también tenía una denominación genérica para las acciones misionales de las gobernaciones. Se entiende que el cambio busca significar la orientación actual del desarrollo departamental hacia la equidad social.

Habría que evaluar la eficacia y efectividad del objetivo y las acciones del principal programa de acción misional de los gobiernos departamentales, en este caso en el de Caaguazú, para asegurar que la equidad sea realmente comprendida y exprese la actual orientación y los resultados de la política departamental. Considerando el apoyo a las políticas de desarrollo del sector público que ejecutan las gobernaciones, por lo general, aunque ya no exista un programa denominado de esta forma, las políticas públicas podrían ganar coherencia y consistencia.

7.1.3. Los gastos ejecutados por grupos de objeto del gasto

El objeto del gasto es el realizado en los servicios, bienes, insumos, transferencias, inversión y deudas adquiridas por el sector público previsto y ordenado, en el marco de los programas y proyectos en los que se organizan las acciones y el presupuesto público. En el Cuadro 14 están organizados en seis grupos, que los contiene y nombra su contenido.

El principal, es el grupo de Transferencias, concretamente, las Transferencias Corrientes, seguidas de las Transferencias de Capital que la gobernación ejecutó con el sector privado. El total del gasto ejecutado en estas transferencias, en 2018, equivale al 55% del gasto total del año. En otros términos, la Gobernación terceriza, a través del sector privado, gran parte de sus acciones.

El siguiente objeto del gasto de mayor importancia es el de Inversión Física, que absorbió el 14,8% del total ejecutado. Va seguido del rubro Servicios Personales que agrupa las remuneraciones básicas, el personal contratado y otros gastos de personal de la gobernación; directivo y de secretaría que absorbe el 11,3% sobre el total ejecutado; luego siguen el rubro Bienes de consumo e insumos (6,2%) y Servicios no personales (3,8%) que suman en conjunto el 10% del gasto anual. Ambos grupos están muy relacionados con la ejecución de los programas de acción de llegada al municipio sede de la gobernación, y asociados con problemas y programas comunes a otros municipios, como los servicios urbanos, y servicios sociales públicos, con base en el Plan de Desarrollo Departamental aprobado por el gobierno departamental de turno, el que, por

cierto, no modificó su denominación incorporando el carácter equitativo definido por el principal programa de acción.

Salvo los gastos de la administración ejecutiva y del legislativo gubernamental, que equivalen a un poco más del 10% en 2018, el resto de los rubros agrupados como objeto del gasto están vinculados con el Programa de Desarrollo Social Equitativo, por lo que su evaluación en términos de esta definición es de fundamental importancia para determinar si el gasto público ejecutado por la Gobernación de Caaguazú contribuye efectivamente a la equidad social, es decir, a reducir la desigualdad social y económica que prima en el país.

El Cuadro 14 registra el gasto en Deudas Pendientes de Pago de Gastos Corrientes de Ejercicios Anteriores, entre 2016 y 2018, y de Gastos Corrientes de Ejercicios Anteriores en 2016 y 2018. En 2018, el monto adeudado constituía el 8,4% del gasto total ejecutado, el más alto hasta ese entonces. Así también, Deudas Pendientes de Pago de Gastos de Capital de Ejercicios Anteriores, entre 2014 y 2015.

Dichos montos, tienen implicancias graves, pues son montos elevados, y parte de una práctica recurrente, en un contexto en el que veíamos más arriba que en los Saldos iniciales de caja, lo predominante no eran las deudas sino los Recursos Institucionales comprometidos con las transferencias de Royalties y del Canon Fiscal (juegos de azar).

7.2. La ejecución de gastos de las municipalidades seleccionadas entre 2013 y 2018

La información disponible en la base de datos del Ministerio de Hacienda sobre la ejecución del gasto de las municipalidades sólo incluye la clasificación por grupos de objeto del gasto, que pasamos a considerar a continuación.

7.2.1. Municipalidad de Caaguazú

La información disponible en este caso omite los datos de ejecución del año 2017, y es incompleta en 2018. Reflejan que en el período de gobierno anterior 2013 – 2018 había problemas de gestión presupuestaria.

El gasto total ejecutado fue decreciente en 2014, 2016 y 2018. El más grave es este último año, ya que la caída del gasto ejecutado es del -42% respecto de 2016, y no presenta información sobre los rubros del gasto (Cuadro 15).

De hecho, el nivel de ejecución del gasto también es inestable, bajo y crítico. Varía entre un mínimo del 73% a un máximo del 88% entre 2013 y 2016, y en 2018 apenas ejecuta el 42% de su presupuesto.

Siendo el 2018 el de las elecciones generales y de cambio en el ejecutivo y legislativo del gobierno central y de los departamentales, es llamativo el problema administrativo y presupuestario de la Intendencia Municipal de la ciudad de Caaguazú. También es llamativa la tolerancia del Ministerio de Hacienda, de sus diversas dependencias vinculadas con la gestión y la información presupuestaria, en relación con la falta de información sobre la ejecución presupuestaria en 2017 y 2018.

En cuanto al comportamiento de los principales rubros de los gastos ejecutados, observamos que el pago de sueldos de la gerencia y el personal de la municipalidad, los Servicios Personales, es el principal y absorbe en 2016, una tercera parte del total (34%). En segundo lugar, se encuentra la inversión física, con un cuarto (24,5%) del total ejecutado, seguido de las Transferencias al sector privado y público, con casi 15% (2016) (Cuadro 15).

El Cuadro 15 evidencia que el pago por servicios de la deuda pública es una constante en todo el período, y que dicho gasto en 2013 (12%) y 2016 (13%) superó a otros gastos operativos como los servicios no personales y en bienes de consumo e insumos. En los demás años, absorbió un 4% del total. Esta situación debe ser justificada por la

administración municipal, en el contexto de los recursos a los que tuvo acceso y de su plan de acción.

De hecho, en cuanto a la ejecución de los recursos, que hemos visto antes, la deuda interna disponible de 1.000 millones de guaraníes en 2018, aumentó a 1.650 millones al año siguiente. Además, eso ocurría en un contexto en el que el Saldo inicial de caja, con afectación a los Royalties, de 1.295 millones de guaraníes, se cuadruplicó en el mismo lapso. De ahí que los Recursos de financiamiento participaron en un 9% (2018) y en 21% (2019).

La administración actual ha sido auditada por la Contraloría General de la República en 2017. Del análisis efectuado de los documentos correspondientes, concluyó que el Estado Financiero de la Municipalidad de Caaguazú presenta razonablemente, aspectos importantes, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2017, excepto en los siguientes hechos:

- (i) la Municipalidad adquirió en 2017 cuatro terrenos en juicio de sucesión a ser destinados para cementerio, y lo registró en la cuenta “Inmuebles” del activo permanente, sin contar con el título de propiedad. A pesar de esto, el pago fue realizado mediante un préstamo obtenido del Banco Continental S.A.E.C.A., por 800 millones de guaraníes, autorizado por la Junta Municipal, por Resolución del 10 de julio de 2017.
- (ii) La Municipalidad registró en la cuenta “Inmuebles” del activo permanente, la adquisición de un terreno a ser destinado matadero municipal, bajo la modalidad de contratación por excepción. Además, existen antecedentes de la Secretaría Ambiental sobre las condiciones de impacto ambiental que debe reunir el terreno para tal efecto, pero a pesar de ello el pago fue realizado en efectivo, por un total de 180 millones de guaraníes.
- (iii) No se evidenció documentos de respaldo de la cuenta 4.23 Acreedores Varios, por 2.069.123.732 guaraníes, importe de la deuda por el cual no se presentaron

comprobantes que evidencia la contraprestación recibida por la Municipalidad de Caaguazú.

- (iv) La Municipalidad presentó como deuda flotante del ejercicio fiscal 2017, un detalle parcial de deudas acumuladas con varios acreedores por un valor total de 776.360.202 guaraníes, pero luego de la verificación de los documentos, in situ, se observa la adquisición recurrente, con los mismos acreedores, los mismos objetos del gasto y conceptos, referentes reparaciones de motores y compras de repuestos, que no llegan a costar la suma requerida para compras por fondo fijo.

Los cuatro hechos incumplen normas previstas en la Ley Orgánica Municipal y la Resolución de la Contraloría de la República sobre la Guía Básica de Documentos de Rendición de Cuentas, por lo que la Auditoría no los aprueba.

Un año después, mediado por el descargo de la Municipalidad de Caaguazú, el Informe Final de Auditoría ratifica la irregularidad de la compra del terreno para cementerio, por mantenerse la falta del título de propiedad, de avances en la instalación del cementerio previsto por lo que no se justifica la premura con la que se procedió para justificar la compra directa, y por mantenerse la falta de condiciones del entorno urbano para la instalación de un cementerio en dicho terreno (Contraloría General de la República, 2018, Informe Final de Auditoría, Municipalidad de Caaguazú).

7.2.2. Municipalidad de Repatriación

El gasto ejecutado por la Municipalidad de Repatriación es de 6.725 millones de guaraníes en 2018 (Cuadro 16), cifra menor a la ejecutada en los dos años anteriores, 2015 y 2016, que fueron los de mayor gasto y nivel ejecución de todo el periodo. Es decir, también fue afectado por la baja ejecución en el año de las elecciones generales, a nivel nacional y departamental (2018).

En su distribución, en 2017, la inversión física absorbió más del 50% del gasto total, una importancia parecida a la de 2016, y que no se repite en el resto del período, en el que este rubro ocupa menos del 30% del total ejecutado. En segundo lugar, las

transferencias al sector privado ocupan el 20% del total, y en una proporción menor a la mostrada en 2013 y 2015, en las que llegó al 30%. Estas transferencias al sector privado se dan porque la ejecución de sus programas está tercerizada a través de dicho sector, como puede ser el caso de los proyectos de inversión en obras de infraestructura vial, escolar, equipamiento, maquinarias y alimentación escolar, financiado con recursos del Fonacide, y de otros activos en el caso de los Royalties (Cuadro 16).

El gasto en los servicios personales o el pago de sueldos de la gerencia y el personal de la municipalidad en 2017 es el más elevado del período y absorbió un poco más del 15% del total ejecutado. En el resto del período, este rubro presenta niveles bajos, aunque una elevada ejecución (entre 90% y 100%, a excepción de 2015). Esta situación indica que es baja la brecha entre la ejecución y el presupuesto asignado en este rubro.

Los gastos operativos relacionados con la ejecución de sus programas llegan a un poco más del 13% en 2017, un poco menor al logrado en 2016 en el contexto del primer año de crecimiento del gasto total.

En el caso de la Municipalidad de Repatriación, también fue una constante el gasto en servicios de la deuda pública entre el 2012 y el 2016, en forma creciente primero entre 2012 y 2014, y decreciente después.

7.2.3. Municipalidad de Yhú

En el caso de la Municipalidad de Yhú, los registros del Ministerio de Hacienda omiten la información correspondiente al año 2015. El gasto ejecutado fue creciente en todo el periodo 2013 – 2018, incluyendo un salto del 31% en 2016, al iniciar una etapa de mayor disponibilidad de recursos y de ejecución gastos. Al parecer, es el mejor administrado de las tres municipalidades seleccionadas, con un gasto sostenido en servicios personales de alrededor del 15%; en gastos operativos, no personales y de consumo con más del 15%, y en inversión física entre el 38 y 47%, y un servicio de la deuda pública decreciente del 7% (2013) al 1,4% (Cuadro 17).

También se destaca por la transparencia administrativa gubernamental al ser el único caso en que este estudio de Decidamos contó con la rendición de cuentas de los ingresos y gastos presupuestarios ejecutados en los últimos cinco años, 2015 – 2019, así como los referidos a las transferencias de los Royalties y el Fonacide, según proyectos financiados.

Esta situación convierte a la Municipalidad de Yhú en un caso especial, en sí mismo, así como en relación con las otras dos municipalidades ya presentadas, para identificar las alertas del análisis.

8. La ejecución de los proyectos financiados con Royalties y Fonacide. El caso de la Municipalidad de Yhú

En este capítulo presentamos los resultados del análisis del informe anual de ejecución de los ingresos por Royalties y Fonacide por parte de la Municipalidad de Yhú, en el período 2015 - 2019, según las características de los proyectos financiados con dichos recursos, que como vimos anteriormente, reciben las municipalidades mediante las transferencias ejecutadas por el Ministerio de Hacienda, y cuya ejecución están sujetas a criterios definidos por la ley de creación de ambos fondos (Ver Anexo Cuadro 5 - 10)

En la síntesis de dichos resultados ilustrada en las tablas insertas abajo, consideramos los indicadores reportados por proyecto, por año de ejecución, para advertir las características que el proceso de ejecución evidencia durante el período observado, que corresponde al grupo de gobierno anterior de la Municipalidad de Yhú.

8.1. Proyectos financiados con Royalties

Año	Proyectos	Objeto del gasto	Empresas adjudicadas
2015	21	260 (1) Servicios técnicos profesionales; 360 (2) combustibles y lubricantes; 520 (15) construcciones; 540 (1) adquisición de equipos de oficina y computación; 590 (2) otros gastos de inversión y reparaciones mayores.	3
2016	8	520 (6) construcciones; 530 (1); 580 (1).	8

2017	13	260 (1) servicios técnicos profesionales; 360 (3) combustibles y lubricantes; 520 (6) construcciones; 530 (1) herramientas, instalaciones y aparatos en general; 540 (1) adquisición de equipos de oficina y computación; 580 (1) estudios proyectos de inversión.	10
2018	17	260 (1) servicios técnicos profesionales; 360 (3) combustibles y lubricantes; 520 (5) construcciones; 530 (3) herramientas, instalaciones y aparatos en general; 540 (2) adquisición de equipos de oficina y computación; 580 (1) estudios proyectos de inversión; 590 (2) otros gastos de inversión y reparaciones mayores.	13
2019	21	260 (2) servicios técnicos profesionales; 360 (2) combustibles y lubricantes; 520 (14) construcciones; 540 (1) adquisición de equipos de oficina y computación; 580 (0) estudios proyectos de inversión; 590 (2) otros gastos de inversión y reparaciones mayores.	16

Fuente: Municipalidad de Yhú, Obras, según Informe a Decidamos 07.04.20. (Anexo Cuadro 5 – 10)

Un primer aspecto que cabe destacar es que el informe anual de ejecución está relacionado con los proyectos adjudicados y ejecutados por año, y cuyo monto total no cubre el ingreso total percibido por la municipalidad en dicho período en ambos casos, los Royalties y el Fonacide, como lo demostramos en el Cuadro 22. Además, que a excepción del año 2017, todos los demás años, el monto total ejecutado de los Royalties supera al del Fonacide, en correspondencia con el hecho de que el aporte de la primera transferencia es superior a la segunda, según todas las evidencias del Ministerio de Hacienda y de los ingresos de la municipalidad.

(a) *Número de proyectos.* Tanto al inicio como al final del período (2015 y 2019) el número de proyectos adjudicados llegan a un máximo de 21. En los años intermedios, primero baja a 8 y luego aumenta gradualmente a 17. La suma total es de 80 proyectos adjudicados.

(b) *Modalidad de contratación.* Es mayoritaria y absoluta la CONTRATACIÓN DIRECTA, es decir, sin convocatoria a concurso de licitación de proyectos, vía

Dirección General de Contrataciones Públicas, lo cual es permitida por la legislación.

(c) *Objeto del gasto o área de la inversión ejecutada.* Está en relación con la adquisición de bienes activos, construcciones nuevas y reparaciones, de instalaciones, caminos, empedrados, puentes; equipos de oficina y otros, maquinarias; bienes de consumo e insumos vinculados con la inversión. Además, la contratación de servicios (administrativos, contables, elaboración de proyectos de inversión). Todos, son tipificados según el Clasificador Presupuestario anual vigente, de cada año fiscal.

(d) *Número de empresas adjudicadas.* Este indicador es menor al número de proyectos adjudicados, porque algunas empresas lograron ser adjudicadas más de una vez, y con más de un proyecto, a excepción del 2016, en el que ocho proyectos fueron adjudicados a ocho empresas. Un caso extremo es el que se presenta en el año 2015, cuando 21 proyectos fueron adjudicados a tres empresas.

(e) *Montos, empresas adjudicadas y detalles de los bienes adquiridos, servicios contratados y obras ejecutadas.* Esta información está disponible en el Anexo, Cuadro 5 – 10

8.2. Proyectos financiados con Fonacide

Las características observadas en el caso de los proyectos de inversión con los Royalties también se dan en el caso del Fonacide, aunque en el contexto de las especificaciones normativas más específicas de este fondo transferido a las municipalidades, como ser: el fondo transferido es menor al de los Royalties; está atado a la inversión en infraestructura escolar del municipio en un 50% de la transferencia (aulas y espacios nuevos, rehabilitados o en reparación) y en un 30% a la alimentación escolar (merienda y/o almuerzo), y el 20% restante, a gastos operativos vinculados con dichas inversiones.

Año	Proyectos	Objeto del gasto	Empresas adjudicadas
2015	4	848 (4) transferencias para alimentación escolar	2
2016	9	540 (1) adquisición de equipos de oficina y computación; 520 (5) construcciones; 840 (2) transferencias corrientes al sector privado para adquisición de productos para alimentación escolar; 848 (1) transferencias para alimentación escolar	8
2017	13	520 (11) construcciones; 540 (1) adquisición de equipos de oficina y computación; 848 (1) servicios de almuerzo escolar	12
2018	7	520 (6) construcciones; 848 (1) servicios de almuerzo escolar	5
2019	8	520 (6) construcciones; 848 (2) servicios de almuerzo escolar.	5

Fuente: Municipalidad de Yhú, Obras, según informe a Decidamos, 07.04.20 (Anexo Cuadro 5-10).

(a) *Número de proyectos adjudicados.* Fueron 41 los proyectos adjudicados, en forma relativamente gradual con un máximo de 13 a mediados del período, para volver a descender hasta 8 proyectos al 2019.

(b) *Modalidad de contratación.* En 2015, los cuatro proyectos adjudicados fueron a través de la modalidad de contratación por concurso de ofertas. Desde 2016, se generaliza la contratación directa, pero la modalidad por concurso de ofertas aparece una por año, “por excepción”. También cabe significar que las contrataciones directas sobre la infraestructura escolar financiada con Fonacide son convocadas por las municipalidades en la página web de la Dirección de Contrataciones Públicas (DGCP), aunque bajo las **Restricciones de la Convocante: INHABILIDADES PREVISTAS EN EL ARTICULO 40 DE LA LEY 2051/03**⁵. También advertimos que está generalizado el uso de nombres de santas y santos de la iglesia católica como nombre de las escuelas básicas de carácter oficial o público, pero la página web de la DGCP no explicita dicha variable, por lo que la búsqueda de esa aclaración se extendió a las guías y al MEC.

⁵ Conforme al Artículo 210 de la Ley N° 3966/10 “Orgánica Municipal”, la publicación de las contrataciones realizadas por las Municipalidades NO ESTAN SUJETAS A AUTORIZACIONES O APROBACIONES PREVIAS DE LA DNCP; sin perjuicio de recurrir a los mecanismos de impugnación por quienes vieren transgredidos sus derechos o cualquier interesado en denunciar los actos que contravengan las disposiciones de la Ley N° 2051/03, dentro de los plazos previstos en la misma. Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/convocatoria/332554-construccion-aula-escuela-basica-n-3214-maria-auxiliadora-districto-yhu-1.html> y otros.

(c) *Objeto del gasto o área de la inversión ejecutada.* Suman 28 los proyectos de construcción escolar; dos fueron proyectos de adquisición de equipos de oficina y computación, y once fueron transferencias con el sector privado para la compra de alimentos para la elaboración y el servicio de alimentación escolar. En 2015 y 2016 refieren a la compra de los productos alimenticios de la Agricultura Familiar Campesina.

(d) *Número de empresas adjudicadas.* Al igual que en el caso de los Royalties, algunas empresas adjudicadas lograron la adjudicación de más de un proyecto, por lo que su número es menor, 32, al número de proyectos adjudicados, 41.

(e) *Montos, empresas adjudicadas y detalles de los bienes adquiridos, servicios contratados y obras ejecutadas.* Esta información está disponible en el Anexo, Cuadro 5 – 10.

8.3 Las alertas del análisis

(i) *La rendición de cuentas sobre la ejecución de las transferencias del Ministerio de Hacienda de los Royalties y el Fonacide en el caso de la Municipalidad de Yhú,* nos muestra que el total de inversión anual ejecutado a través de los proyectos analizados corresponde sólo parcialmente a dichos recursos.

La información registrada en el siguiente Cuadro 16 presenta la suma anual y total de las transferencias ingresadas a la Municipalidad de Yhú en el período analizado de 2015 – 2019, en concepto de Royalties y de Fonacide, así como la suma anual y total de los proyectos adjudicados y ejecutados en dicho período, como acabamos de ver en el punto anterior (Cuadro 16).

Asimismo, se incluye la estimación del porcentaje (%) de ejecución de ambos recursos. El resultado en ese sentido, en el caso de los Royalties, es que en 2015 el nivel de ejecución de la inversión de dicho recurso era bajo, 34,5% y al año siguiente, fue aún más bajo, menos del 30%, para luego, desde 2017, aumentar a cerca del 82% (2018) y 73% (2019), y llegar a un promedio menor al 57% en el período (Cuadro 17).

Cuadro 11. Municipalidad de YHÚ. Ejecución de gastos con Royalties y Fonacide. Año 2015-2019. En guaraníes.

Año	Número de proyectos	Financiados con Royalties	Número de proyectos	Financiados con Fonacide	Inversión total
2015-2019	80	8.259.870.128	41	5.699.267.584	13.959.137.712
2015	21	573.644.148	4	338.594.785	912.238.533
2016	8	1.066.011.200	9	999.464.010	2.065.475.210
2017	13	1.598.094.946	13	2.006.398.817	3.604.493.763
2018	17	2.483.202.228	7	1.048.195.850	3.531.398.078
2019	21	2.538.917.606	8	1.306.614.122	3.845.531.728
2020*/	3	573.644.148	3	338.594.785	912.238.533

Fuente: Municipalidad de Yhú. Informe sobre ejecución de los Royalties y Fonacide 2015-2019 para Decidamos (07/04/2020)

Municipalidad de YHÚ. Porcentaje (%) de inversión sobre transferencias de Royalties y Fonacide. Año 2015-2019. En millones de guaraníes y porcentajes.

Cuadro 12. Municipalidad de YHÚ. Porcentaje (%) de inversión sobre transferencias de Royalties y Fonacide. Año 2015-2019. En millones de guaraníes y porcentajes (%).

Año	Transferencias de Royalties	Ejecución de Royalties	% de inversión royalties	Transferencias de Fonacide	Ejecución de Fonacide	% de inversión de Fonacide
Totales	14627	8260	56,5	6812	5699	83,7
2015	1.665	574	34,5	938	339	36,1
2016	3.597	1066,0	29,6	1769,0	999	56,5
2017	2.836	1598,0	56,4	1452,0	2006	138,2
2018	3.045	2483,0	81,6	1536,0	1048	68,2
2019	3.484	2539,0	72,9	1117,0	1307	117

Fuente: Decidamos (2020). Cuadro 9 y 22.

En el caso del Fonacide, el nivel de ejecución es más alto y también es acumulativo, ya que en 2017 y 2019 utilizan los remantes del año anterior para aumentar al 138% (2017) y 117% (2019) la inversión de dicho fondo, por encima de la transferencia anual recibida, e indicada en el Saldo inicial de caja como “recurso con afectación específica (Cuadro 17).

Ante el problema de la baja ejecución de los Royalties y del Fonacide cabe indagar las causas, para descartar o justificar los problemas relacionados con el retraso en la

presentación de los informes de la ejecución de dichos fondos, requisito para la transferencia del Ministerio de Hacienda de los recursos correspondientes al período de ejecución presupuestaria, pues es un problema recurrente como hemos visto en los Cuadros 4 al 6.

Estos problemas con los tiempos de entrega de informe de ejecución de los recursos y de ejecución de los gastos con los Royalties y el Fonacide, facilita para que tanto las gobernaciones como las municipalidades, recurran al crédito o endeudamiento interno para cubrir sus gastos operativos y de inversión. De no ser así, lo otro sería relevar indicios y denuncias de malversación o desvíos de fondos.

(ii) *Las empresas adjudicadas en el caso de los proyectos financiados con Royalties.* En la tabla inserta abajo, identificamos algunas empresas adjudicadas con más de un contrato, el número de proyectos/contratos adjudicados, los montos y el objeto del proyecto, financiados con dicho recurso, de manera indicativa no exhaustiva (Cuadro 18).

El monto total de los 38 proyectos adjudicados a las 10 empresas enlistadas suma 2.219,8 millones de guaraníes o el 63% del total ejecutado. En éste se destacan la empresa Copetrol Yhú con 11 adjudicaciones por más de 1.660 millones de guaraníes, y única proveedora del combustible para uso institucional. Le siguen *Construcciones Mercosur* con ocho proyectos/contratos adjudicados, por 1.249 millones de guaraníes para el fortalecimiento de la infraestructura vial y urbana; *Mundo Ingeniería* con cinco proyectos por 591 millones de guaraníes, para servicio de reparación y mantenimiento de maquinarias, y otras dos constructoras García y San Ramón, para fortalecimiento vial y construcciones edilicias, reparación vial y otros.

Tabla 5. Municipalidad de Yhú. Royalties. Empresas adjudicadas con más de un proyecto entre 2015 y 2019. Costo de proyectos en guaraníes.

Empresas adjudicadas	Objeto de contrato	Proyectos	Monto
Copetrol Yhú	Adquisición de combustibles	11,0	1.660.204.736,0
Infoquality S.A.	Adquisición de proyectos de inversión y construcción de pórtico de acceso	4,0	440.000.000,0
Bramante S.A.	Construcción de proyectos de inversión	1,0	160.000.000,0
Construcciones García	Construcción de empedrado tramo 1 y pavimento tipo empedrado	4,0	574.938.000,0

Construccione s Mercosur	Construcción pavimento tipo empedrado; restauración estructura tipo hormigón armado; construcción y reparación de puente	8,0	1.248.991.500
Constructora San Ramón	Construcción de Puesto de Salud; muralla perimetral oficina pública; reparación de puente	3,0	417.002.216
R&C Asociados	Pago servicios de asesoramiento administrativo- contable y a UOC	2,0	127.800.000
Mundo Ingeniería	Pago servicios de reparación y mantenimiento de vehículos y maquinarias MY	5,0	590.882.750
10		38,0	5.219.819.202

Fuente: Anexo. Cuadro 5 al 9: Ejecución de Royalties y Fonacide. Año 2015-2019.

Es llamativa que por el lado de la elaboración de proyectos de inversión y su difusión por internet, la empresa consultora Infoquality S.A. haya sido adjudicada/contratada cuatro veces en tres años por una suma total de 440 millones, y que fue seguida por otra empresa al año siguiente, *Bramante S.A.* con un solo contrato de 160 millones de guaraníes.

¿Cuáles serían los criterios que se tienen en cuenta para dichas contrataciones? ¿Ellos son discutidos y decididos por la Junta Municipal? ¿Son transparentes los procesos de convocatoria y adjudicación de proyectos, y sus costos son razonables? Habría que observar y ayudar a las organizaciones ciudadanas y las comunidades a analizarlos para asegurar que las políticas y los recursos de la municipalidad no sean fácilmente capturados por las empresas locales o no. Las empresas locales podrían tener preferencias si cumplen con los requisitos y objetivos de la demanda, pero la competencia entre ellas podría dificultar los procesos de contratación y ejecución, por lo que se tendría que también atender los criterios de inclusión en los mismos términos.

(iii) *Las empresas adjudicadas en el caso de los proyectos financiados con Fonacide.* En el período 2015 – 2019 se identifican las empresas adjudicadas con más de un proyecto, el objeto de adjudicación y el monto total adjudicado.

El Fonacide debe ser empleado en un 50% en la infraestructura escolar, un 30% en la alimentación escolar y el 20% restante en gastos operativos asociados con la inversión. Los proyectos adjudicados lo reflejan, y la siguiente muestra de 10

empresas contratadas para más de un proyecto también. El listado cubre la tercera parte del total de empresas adjudicadas y el 83% del monto total adjudicado para los proyectos del Fonacide entre 2015 – 2019 (Cuadro 17)

En primer lugar, se destaca la empresa Ingenio de Alimentos Campo Verde adjudicada con 10 proyectos para en la adquisición del alimento escolar, con un monto de más de 2.040 mil millones de guaraníes o el 43% adjudicado. Una organización campesina OCKM completa la oferta con la adquisición de productos de la agricultura familiar campesina para la elaboración de la alimentación escolar, con dos proyectos adjudicados por 105,6 millones de guaraníes, vinculado probablemente con criterio de diversificación y de inclusión.

El grupo restante de 21 proyectos adjudicado para el desarrollo de la infraestructura escolar benefició a ocho empresas de construcción. Solo dos de ellas fueron adjudicadas con cuatro proyectos cada uno; uno con tres, otras cinco con dos proyectos cada una, reflejando al parecer un criterio de inclusión hacia la comunidad de trabajadores de la construcción organizados para participar de la convocatoria.

Habría que ver si esta experiencia es conocida y frecuente en los municipios, y en todo caso, valorarlo y difundirlo, pues el trabajo en la construcción es accesible para las comunidades rurales, no sólo urbanas, jóvenes e incluso mujeres como se está difundiendo en los últimos años, además de que la capacitación requiere de poco tiempo, mucha práctica y orientación de los encargados y fiscalizadores de las obras.

Tabla 6. Municipalidad de Yhú. Fonacide. Empresas adjudicadas con más de un proyecto entre 2015 y 2019. Costo en guaraníes.

Empresas adjudicadas	Objeto del contrato	Proyectos	Monto
Ingenio de Alimentos Campo Verde	Adquisición de almuerzo escolar (848)	10,0	2.039.810.140,0
Comité Cañadita y Organización Campesina OCKM	Adquisición de productos de la AFC*/	2,0	105.686.285,0
GER.COM ingenieros y Asociados	Construcción de aula en la EB Divino Niño Jesús	3,0	379.135.781,0
Construcciones Mercosur	Construcción y reparación de aulas y bloque de aulas en EB	4,0	528.126.525,0
Agro Kuarahy	Construcción de aulas EB	2,0	172.303.160

Construcciones TAI	Reconstrucción, restauración y mantenimiento de espacios escolares	2,0	425.667.797
JME Construcciones y Systems	Construcción de aulas (520) y adquisición de mobiliario (540)	4,0	434.637.150
A3L Constructora	Construcción aulas en EB	2,0	193.491.090
Ser. Limp. J.E.	Construcción de aulas en la EB	2,0	260.807.886
Fortia EIRL	Construcción de aula en la EB	2,0	189.868.000
10		33,0	4.729.533.814,0

Fuente: Anexo. Cuadro 5 al 9: Ejecución de Royalties y Fonacide. Año 2015-2019.

Conclusiones preliminares

Sin duda, este trabajo contó con la ventaja de acceder a la reciente publicación del Informe Financiero 2018 del Ministerio de Hacienda dedicado al Balance General y la ejecución presupuestaria de recursos y gastos de las municipalidades, ordenadas por departamento, y encabezadas por el informe consolidado de los departamentos (Ministerio de Hacienda, 2020). De no haber sido así, solo contábamos con los cuadros de transferencias del Ministerio de Hacienda para las Gobernaciones y las Municipalidades al 2019, y con la respuesta positiva de la Municipalidad de Yhú a la demanda de información sobre la ejecución presupuestaria de los últimos años, así como de las transferencias de los Royalties y el Fonacide.

También hay decir que los antecedentes más cercanos a la disponibilidad de la información presupuestaria de todas las municipalidades en la Dirección de la Contabilidad Pública del Ministerio de Hacienda, están en la vigencia de dos leyes: (i) Ley N° 5189/14 Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay, y (ii) Ley N° 5282 De libre acceso ciudadana a la información pública y transparencia gubernamental, que entró en vigencia en 2015, y que reglamenta el art. 28 de la Constitución Nacional a fin de garantizar a todas las personas el efectivo derecho al acceso a la información pública.

No obstante, las gobernaciones y municipalidades no están cumpliendo con dichas leyes. En el caso de las páginas web de la Gobernación de Caaguazú, y las tres municipalidades (Caaguazú, Repatriación y Yhú) la información es dispersa e incompleta. La excepción es la Municipalidad de Yhú, que organizó un evento de Rendición de Cuentas, y subió a su página web la presentación en PPT de la información enviada a Decidamos.

También cada año, la Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación establece nuevas disposiciones que obligan a la presentación de informes de ejecución de los ingresos y gastos.

En el caso de la ejecución de los Royalties y compensaciones, y del Fonacide, el mecanismo más eficaz es que la presentación del informe de ejecución cuatrimestral es el requisito para las transferencias periódicas. No obstante, en ese caso recomendamos que el Ministerio de Hacienda, y concretamente, la Unidad Departamentos y Municipios, haga el monitoreo y seguimiento a las gobernaciones y municipalidades de todo el país, para establecer las condiciones de equipamiento de sus oficinas y la conectividad de la red de internet para que se cumpla el calendario de entrega de los informes de ejecución y de difusión de los mismos en sus páginas web, debido a las difíciles condiciones de infraestructura eléctrica y la conectividad de las instituciones municipales en las zonas rurales y alejadas, en particular, en relación con la obligación de la reunión de la documentación completa, escaneada y subida a la web.

El avance más importante marcado por la publicación “Municipalidades. Informe Financiero 2018”, del Ministerio de Hacienda, es la información sistematizada sobre los Recursos Institucionales, de carácter genuino, de todos los impuestos, tasas, contribuciones, recursos de los créditos cobradas por las municipalidades, así como de las gobernaciones.

Al contar con las cifras del ingreso de las municipalidades en concepto de impuesto inmobiliario, hemos podido confrontar con las expectativas de recaudación pendientes en el caso de Repatriación e Yhú, aunque utilizando la información disponible en el sitio web del Servicio Nacional de Catastro que es para el 2020, contra lo ingresado en 2019 en dichas municipalidades. En principio, la posibilidad de aumentar los recursos municipales está asociado con el aumento de la recaudación de ese y los demás impuestos.

No sabemos qué pasará con las finanzas públicas en general tras los efectos de la pandemia en la economía nacional y en los recursos del Estado, y el estrés que implica el servicio de la deuda pública, los intereses sobre los bonos internos y externos, y los intereses y la amortización de los préstamos. Mención aparte merecen la devolución

del capital prestado de los bonos externos desde el 2023. Es probable que Hacienda dispute los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales.

En cuanto a las transferencias de los Royalties y del Fonacide hay dificultades en la identificación de este último en el listado de recursos ejecutados, como se puede ver en los cuadros completos que van en el Anexo. Es increíble que la propia Dirección de Contabilidad no actualice los indicadores o cuentas, al mantener el preexistente, de los “Royalties y las compensaciones”, habiendo una ley específica y mucha difusión sobre el tema Fonacide. Pues si bien éste se origina en una compensación, desde la ley de creación 4738/12, el Fonacide contiene exclusivamente los recursos de compensación por cesión de la energía de la Itaipú al Brasil. Mientras que la compensación como anticipo por territorio inundado viene de Yacyretã, pero no de Itaipú.

Por el lado de la ejecución de las transferencias de Royalties y Fonacide de parte de la gobernación y las municipalidades estudiadas aquí, hay un manejo poco claro, que cabe discutirlo en profundidad. No sería raro tan raro que tomen préstamos bancarios como una salida más cómoda, con afectación en los Royalties, en lugar de entregar a tiempo y cumplir con todos los informes cuatrimestrales con Hacienda para asegurar los depósitos puntualmente, de Royalties y Fonacide. Además, la ley dice presentación del informe, no dice aprobación, con eso se gana tiempo, para luego corregirlo. La Contraloría habla de diferencias entre los registros en el CICO y los informes presentados, pero una vez que los revisa, no cuando los recibe. Al recibirlos, figuran solamente como “presentados”.

Asociado con lo anterior, es muy baja la ejecución de los Royalties, cuando su monto es más grande, y su aplicación es más amplia: “gastos de capital” en un 80%, y 20% en gastos corrientes asociados con los mismos (governaciones). En el caso de las municipalidades, 80% “gastos de capital”, 10% desarrollo sustentable y el otro 10% en gastos corrientes asociados con los gastos de capital.

En el caso de Yhú, hicimos la evaluación de la ejecución de los Royalties y del Fonacide por separado, y se perciben criterios de concentración en un proveedor distrital (Copetrol), y todas las compras están financiadas con Royalties, eso es muy bueno.

Habría que ver qué beneficios o recompensar reparte la Copetrol y a quiénes. También la proveedora de la alimentación escolar concentra gran parte de la inversión del Fonacide (30%) en este producto. También se podría hacer una evaluación integral, de los proyectos financiados con ambas fuentes para identificar mejor los niveles de concentración y de inclusión en relación con todo el municipio.

Referencias

Contraloría General de la República. (2018). Informe Final, Resolución N° 44/18 (Art. 1, numeral 37), Auditoría Combinada a la Municipalidad de Caaguazú.

Decidamos. (s/f). El municipio y las políticas públicas. Asunción: Decidamos.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2015), Paraguay. Proyección de la Población según Sexo y Edad, por Distrito, 2000 – 2025. Revisión 2015. Asunción: DGEEC.

Ministerio de Hacienda. (2019). Clasificador Presupuestario. Asunción: Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda. (2020). Municipalidades. Informe financiero 2018, Asunción. Disponible en: <https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php/informefinancieroanual>

Ministerio de Hacienda. (2020). Transferencias a Gobiernos Departamentales y Municipales. Disponible en: <https://www.hacienda.gov.py/web-udm/index.php?c=358>

<https://www.hacienda.gov.py/web-udm/index.php?c=359>

Poder Legislativo, Ley N° 4891/13 “Que modifica y amplía la ley n° 3984 “que establece la distribución y depósito de parte de los denominados ‘royalties y compensaciones en razón del territorio inundando’ a los gobiernos departamentales y municipales”, promulgada el 24 de abril de 2013.

Molinier, Lila. (2014). Fonacide: muchos recursos, escamoteos y confusiones. Disponible en: www.pojojaju.org.py/busqueda.

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESION
CIUDADANA