

## DESCENTRALIZACIÓN «UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE SUS RESULTADOS»

---

*Si bien es cierto que la entrega de los recursos a los gobiernos departamentales se realiza por Ley, la misma no constituye garantía suficiente que son los que ellos requieren, bajo el supuesto de que las responsabilidades están correctas e inequívocamente determinadas entre los distintos niveles de gobierno.*

---

### INTRODUCCIÓN

La experiencia demuestra que la descentralización en cualquier país no opera automáticamente a través de la promulgación de una Ley, porque la iniciativa requiere de un proceso social gradual, consensual y lo suficientemente flexible como para incorporar algunas especificaciones culturales, económicas y políticas existentes en cada región y/o departamento en que se divide el país.

En el Paraguay, al parecer la problemática de la descentralización se circunscribe al ámbito de lo fiscal. Este hecho adquiere mayor magnitud porque la determinación de las responsabilidades y las funciones que tiene o asume cada nivel de gobierno, se asocia a los fondos necesarios para el normal desarrollo de sus actividades. La falta de apoyo al proceso se hace más evidente por la carencia de estudios a nivel departamental, donde se discutan alternativas bajo las cuales se administre la captación de los recursos tributarios y su financiamiento; ante esto, el proceso puede tomar la siguiente forma: el traspaso de atribuciones, responsabilidades y servicios a los gobiernos locales sin financiamiento suficiente, si bien puede sim-

plificar y disminuir las demandas en el nivel central, puede, a su vez sobrecargar las demandas en el nivel local, y consecuentemente puede perder legitimidad.

El presente trabajo constituye la base, restringida por la poca disponibilidad de datos, para conocer el grado de autonomía en la gestión y manejo de los recursos que los entes descentralizados han logrado desde el inicio del proceso, y con ello procurar el debate nacional que permita profundizar y consolidar el proceso de descentralización en nuestro país. La tarea inmediata de esta unidad técnica sería la de incorporar otros aspectos técnicos que suponen apoyo al proceso, así como la actualización de los datos y/o la estimación de un índice de calidad de vida, para mejorar la distribución de los recursos a los gobiernos subnacionales. La idea por detrás de esta, es la de definir una nueva orientación para la discusión de un tema que siempre estará vigente: *asignación presupuestaria departamental*.

### I. ANTECEDENTES DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

En febrero de 1989 se dio inicio a un pro-

ceso político con repercusiones en el ámbito económico, social y jurídico institucional en nuestro país. La nueva Constitución Nacional de 1992 estableció la Estructura Política y la Administrativa, dividiendo el territorio nacional en Departamentos, Municipios y Distritos. En el Artículo 164 se establece: "de los recursos departamentales":

- La porción correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por la Constitución y la Ley.
- Las asignaciones o subvenciones que les destine el Gobierno Central.
- las rentas propias determinadas por ley, así como las donaciones y los legados.
- Los demás recursos que fije la Ley.

Con la promulgación de la Ley 426/94, "Orgánica Departamental", la distribución de los recursos a los gobiernos departamentales fue establecida de la siguiente manera:

1. Art. 139: 15% proveniente del Impuesto Inmobiliario de la Municipalidad de Asunción, es administrado por los Departamentos de Central, Presidente Hayes

y la propia Municipalidad de la Asunción.

2. Coparticipación del IVA: 15% del IVA recaudado en cada departamento queda en propiedad del mismo, destinando dichos recursos en las áreas salud, educación y obras públicas.
3. Concesión y control de juegos de azar: su distribución es como sigue:
  - 30% a los Gobiernos Municipales afectados por los juegos.
  - 30% a los Gobiernos Departamentales donde se implementan los juegos.
  - 30% a la Dirección de Beneficencia del Gobierno Central.
  - 10% al Tesoro Nacional.

Para la Municipalidad de Asunción la distribución es diferente, 20% de lo que se recauda en concepto de este impuesto en el mismo, es transferido a los Gobiernos Departamentales.

Posteriormente, con la sanción de la **Ley N° 1309/98**, se previó nuevas fuentes de ingresos a los gobiernos regionales. En esta



ley se establece la distribución a los gobiernos departamentales y municipales de los Royalties y Compensaciones, en razón de los territorios inundados. Su distribución es:

- a las gobernaciones afectadas: 5%
- a las gobernaciones no afectadas 5%
- a los municipios afectados 15%
- a los municipios no afectados: 25%

En todo caso, la Ley define quienes son los departamentos y municipios afectados y los no afectados. Entre los gobiernos departamentales la distribución del porcentaje se realiza de forma igualitaria entre los mismos, mientras que entre los municipios la distribución es hecha de la siguiente forma: 50% en partes iguales para cada municipio, y el 50% restante de acuerdo a su densidad poblacional.

"Si bien es cierto que la entrega de los

recursos a los gobiernos departamentales se realiza por Ley, la misma no constituye garantía suficiente que son los que ellos requieren, bajo el supuesto de que las responsabilidades están correctas e inequívocamente determinadas entre los distintos niveles de gobierno.

## 2. INDICADORES FINANCIEROS DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL

El análisis financiero es una herramienta que facilita el conocimiento de la realidad financiera de una entidad<sup>1</sup>, de manera a evaluar los resultados alcanzados. Al mismo tiempo, puede servir como insumo para hacer un seguimiento de su gestión, en el transcurso de la cual pueden oportunamente proponerse los correctivos necesarios. Usualmente, a dichos indicadores se le asignan una medida estándar, con los cuales se podrían com- pa-

CUADRO I

INDICADORES FINANCIEROS DE LA GESTION DE LAS GOBERNACIONES			
Indicador	Formula	INDICE	
		1998	1999*
1- Autonomía	$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Ingresos Totales}} \times 100$	5,46	4,07
2- Dependencia	$\frac{\text{Ingresos x Transf.}}{\text{Ingresos Totales}} \times 100$	93,69	95,51
3- Ahorro Corriente	Ingresos Corrientes menos Gastos Corrientes	632,5	5450,0
4- Superávit/Déficit Corriente	$\frac{\text{Ingresos Corrientes} - I}{\text{Gastos Corrientes}} \times 100$	2,05	10,17
5- Autosuficiencia	$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Gastos Corrientes}}$	0,11	0,07
6- Autosuficiencia Mínima	$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Gastos de Remuneración}}$	0,22	0,18
7- Solvencia	$\frac{\text{Ingresos Corrientes}}{\text{Gastos Corrientes}}$	1,02	1,10

\* El departamento de Caazapá no presento su ejecución presupuestaria durante el año 1999.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

<sup>1</sup> En el presente análisis los gobiernos departamentales.

rar los valores que surgen de la realidad financiera departamental de nuestro país.

El objetivo básico de la elaboración de los indicadores financieros es la de examinar de una manera práctica y rápida la realidad financiera del conjunto de gobiernos departamentales del país. En efecto, de acuerdo al consolidado de las ejecuciones presupuestarias de las gobernaciones correspondientes a los años 1998 y 1999, los resultados de su gestión fueron la que se presentan a continuación.

Estos indicadores reflejan que los gobiernos departamentales están lejos de cumplir con el mandato Constitucional, que en el Art. 156 expresa que ellos deben tener autarquía en la recaudación e inversión de recursos.

En apretada síntesis, los resultados de la gestión de los departamentos nos muestran lo siguiente:

- Prácticamente no poseen **autonomía**, porque el valor que asume dicho cociente está muy por debajo del nivel considerado como óptimo (80%), con índices que tienden inclusive a disminuir.
- El indicador que denota la **dependencia** y que actúa como contracara de la autonomía, no debería ser mayor al nivel estándar aceptable de 20%. En nuestro caso, este indicador financiero refleja una alta dependencia de las transferencias del nivel superior de gobierno.
- El superávit del **ahorro corriente** de-

muestra una leve señal positiva, pues es importante en el momento de determinar la capacidad de endeudamiento de los Gobiernos Departamentales. Se observa un repunte de esta variable durante 1999, con lo cual también el indicador del superávit corriente; esto se entiende como un alejamiento de la situación que compromete la gestión de los departamentos.

- Finalmente, de los tres últimos indicadores, los de **Autosuficiencia** y **Autosuficiencia mínima** asumieron valores por debajo de los considerados estándar y aceptable; lo cual presiona a disminución de sus gastos o incrementar los ingresos.

Por lo dicho, en nuestro país la gestión de los gobiernos departamentales reflejan que no son **autosuficientes financieramente**, ni siquiera poseen un mínimo para cubrir sus gastos de remuneración, lo cual hace aún más crítica su gestión. Finalmente, como el indicador de **solvencia** es menor a la unidad, se corre el riesgo de utilizar recursos destinados a la inversión, o a desviar las transferencias condicionadas, que están destinados al área de salud, educación y/o obras públicas.

Estos indicadores nos permiten concluir que la política fiscal del Gobierno Central no es una política intencionada, donde se le asigna a cada economía regional (subnacional) de acuerdo a sus necesidades y a su capacidad.

La fórmula<sup>2</sup> a utilizar sería:

$$\% \text{ Asignado al Departamento } j = \frac{\text{Indicador}_j \cdot \text{Población}}{\sum \text{Indicador}_j \cdot \text{Población}} \times 100$$

2 Robles M., "Indicadores Básicos para Focalizar el Gasto Social en Paraguay". DGEEC/STP, 2000.

### 3. CRITERIOS PARA ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

CUADRO 2

PRESUPUESTO VIGENTE Y ESTIMADO POR DEPARTAMENTO. AÑO 2000			
Departamentos	Presupuesto Inicial (Mill. de Gs.)	Presupuesto Estimado (Mill. de Gs.)	Diferencia
(11) Central	26.895,6	42.042,8	-15.147,2
(05) Caaguazu	13.444,1	29.004,5	-15.560,4
(10) Alto Parana	24.174,2	25.474,3	-1.300,1
(07) Itapua	15.964,5	22.199,3	-6.234,8
(02) San Pedro	12.190,0	22.912,5	-10.722,5
(09) Paraguari	12.127,1	11.232,7	894,4
(01) Concepcion	12.042,7	10.420,2	1.621,8
(03) Cordillera	9.543,0	9.246,1	296,9
(04) Guaira	10.056,8	8.754,1	1.302,7
(06) Caazapa	8.500,7	8.004,5	496,2
(14) Canindeyu	11.095,9	7.016,4	4.079,5
(13) Amambay	10.083,2	6.595,6	3.487,6
(08) Misiones	11.048,4	4.743,2	6.305,2
(15) Pdte. Hayes	8.780,6	4.138,4	4.642,2
(12) Ñeembucu	8.987,3	4.227,4	4.759,9
(17) Boqueron	14.810,5	1.819,4	12.991,1
(16) Alto Paraguay	8.362,3	834,9	7.527,8
<b>TOTAL</b>	<b>218.106,9</b>	<b>218.106,9</b>	<b>0</b>
Fuente: Elaboración Propia Con Datos De La Dgeec/Stp Y Mh.			

Hasta el momento, al parecer el único criterio para distribuir los recursos a cada gobernación constituye el tamaño de su población. Si bien se observa una alta correlación positiva entre ambas variables, existen métodos *más desarrollados* para asignar los escasos recursos con que cuenta el país.

Una forma sencilla de mejorar esa distribución y asignar a cada gobierno departamental en función a sus necesidades, es utilizando el porcentaje de su población pobre medido por la Línea de Pobreza (LP) y/o por sus Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esta forma es una manera directa y sencilla de asignación de recursos a los gobiernos departamentales, que consisten

en establecer los presupuestos de acuerdo al tamaño de la población pobre que reside en un departamento respecto al total de pobres del país.

Sin embargo, a los efectos que la distribución incorpore ambos indicadores de pobreza y de manera a reflejar mejor las diferencias cualitativas, se sugiere la utilización combinada de ambos indicadores, como forma de tener un mix de informaciones Censales (NBI) y de la Encuesta Integrada o Permanente de Hogares (Línea de Pobreza). Si bien existen métodos más avanzados que combinen estas variables y determinen asignaciones mejor distribuidas, la idea por detrás de la presentación de este método es

que se realicen asignaciones ajustadas a las necesidades de los departamentos, focalizando el gasto público bajo el criterio de destinar mayores recursos a los departamentos donde se concentra la población más carenciada.

La política que el Gobierno adopte se podría identificar en función al indicador de pobreza que utiliza para la distribución de los recursos: la de dar prioridad de generar Empleos (Ingresos) para combatir la pobreza Coyuntural o la de atacar la pobreza Estructural (Servicios Básicos-NBI). A tal efecto, se elaboran tres escenarios posibles, donde se asignan distintos pesos a cada indicador de pobreza:

Escenario 1: 50% a LP + 50% a NBI

Escenario 2: 70% a LP + 30% a NBI

Escenario 3: 30% a LP + 70% a NBI

Los resultados de aplicar la metodología propuesta, utilizando el criterio de darle un peso igual a los pobres por Líneas de Pobreza y por Necesidades Básicas (escenario 1) es lo que se presenta a continuación:

Como se observa, sólo en cinco (5) departamentos donde habita en conjunto alrededor del 65% de la población que tienen ingresos por debajo de la Línea de Pobreza, existe un déficit de asignaciones presupuestarias que asciende a 48.965 millones de guaraníes, según el criterio adoptado.

Asimismo, siete (7) departamentos donde reside sólo 13% de la población pobre posee un superávit presupuestario en conjunto de 43.700 millones de guaraníes. El de-

partamento que actualmente mayor beneficio recibe de la política fiscal del Gobierno es Boquerón, que con una población pobre que no llega al 1% del total del país recibe según nuestra estimación alrededor de 12.900 millones de guaraníes más de sus necesidades; mientras que el departamento Central recibe alrededor del 15.100 millones de guaraníes menos de lo que su población pobre exige.

En definitiva, con los pocos recursos que las gobernaciones disponen deben procurarse en aumentar su capacidad de ejercer la gestión del desarrollo departamental. De la lectura detenida del artículo 163 de la Constitución Nacional se puede inferir que, antes que competencias se puede hablar de funciones de los gobiernos departamentales (Coordina y Organiza), lo que les obliga a llevar una alta calidad de gestión, de lo contrario perdería rápidamente legitimidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arango, L., G. Castellanos y M. Viveros (1995) — GENERO E IDENTIDAD — ENSAYOS SOBRE LO FEMENINO Y LO MASCULINO — Santa fe de Bogotá — Tercer mundo editores / Ediciones Uniandes / Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Batres Méndez, Gioconda (1999) — EL LADO OCULTO DE LA MASCULINIDAD — San José de Costa Rica — Gioconda Batres Méndez / ILANUD Programa Regional de Capacitación Contra la Violencia Doméstica.
- Criquillion, Ana / Mérola, Giovanna — REVISTA MUJER/FEMPRES — Chile.
- Flood, Michael / Sellars, Nick / Pease, Bob / Wildwood, Dez / Wadham, Ben (1998) — REVISTA XY — Australia.
- Infesta Domínguez, Graciela — ESTUDIOS DE GENERO Y SALUD REPRODUCTIVA: LA PERSPECTIVA DEL VARON. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS. Paper del Taller de Formación de Investigadores — Asunción, Paraguay — 1996.
- Rubin, Gloria y Fanego, Sonia (2000) — PEQUEÑA GUÍA DE LECTURAS SOBRE VIOLENCIA HACIA LA MUJER — Fundación Kuña Aty — Asunción, Paraguay.