

NT UN  
FI 40  
3.2

N ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

---

**Serie Política Fiscal**

**91**

---

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL:  
EL CASO PARAGUAYO**

**Juan Alberto Neffa**



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal  
CEPAL / GTZ**



**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL:  
EL CASO PARAGUAYO**

**Juan Alberto Neffa**

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL  
CEPAL - GTZ**



**\*203400190\***

**Serie Política Fiscal, N° 91 1996 C.2**



**NACIONES UNIDAS**

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Santiago de Chile, 1996**

LC/L.981  
Agosto de 1996

Este documento fue preparado por el Sr. Juan Alberto Neffa en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe.

El autor agradece el apoyo recibido del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto de Descentralización Fiscal, durante el desarrollo de esta investigación. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO .....	5
RESUMEN .....	7
I. INTRODUCCIÓN .....	9
II. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y REGIONALES .....	11
III. ASPECTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....	15
1. Reseña histórica .....	15
2. Estructura geopolítica .....	16
3. Estructura gubernamental .....	16
4. Las autoridades regionales y locales .....	17
IV. OBJETIVO Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES .....	21
1. Gobierno departamental .....	21
2. Gobierno municipal .....	23
V. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA FISCAL Y DE LAS REFORMAS EN CURSO RELACIONADAS CON LA DESCENTRALIZACIÓN. ....	25
1. Sector público en la economía .....	25
2. El proceso de la descentralización .....	31
3. Competencias, ingresos y gastos en los distintos niveles de gobierno .....	39
4. Medición de la descentralización fiscal .....	51
VI. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN .....	53
VII. RECOMENDACIONES .....	59
1. Apoyo político .....	59
2. Fortalecimiento institucional .....	59
3. Liderazgo y coordinación institucional .....	60
4. Fortalecimiento de instrumentos fiscales .....	60
5. Mejorar las competencias de gastos .....	61
6. Planificación y programación .....	61
7. Participación ciudadana .....	61
8. Intercambio de experiencia .....	61
9. Estudios a nivel subnacional .....	62
10. Bases de datos .....	62
BIBLIOGRAFÍA .....	63
ANEXOS .....	65

## ÍNDICE DE CUADROS

	<i>Pág.</i>
Cuadro 1: Clasificación Institucional de los Gastos - 1996 . . . . .	28
Cuadro 2: Ingresos y Gastos del Gobierno Nacional . . . . .	29
Cuadro 3: Ingresos y Gastos de la Administración Central . . . . .	30
Cuadro 4a: Distribución de Recursos Generados en el Interior . . . . .	34
Cuadro 4b: Distribución de Recursos Generados en la Municipalidad de Asunción . . . . .	34
Cuadro 5: Transferencia del Ministerio de Hacienda a Municipios y Gobernaciones . . . . .	35
Cuadro 6: Recaudación y Distribución de Recursos Provenientes de los Juegos de Azar - 1995 . . . . .	37
Cuadro 7: Ingreso Estimado del Impuesto Inmobiliario. Resumen por Departamento . . . . .	37
Cuadro 8: Determinación del 15% del Impuesto Inmobiliario. Resumen por Departamento . . . . .	38
Cuadro 9: Distribución IVA - 1995 . . . . .	38
Cuadro 10: Presión Tributaria . . . . .	39
Cuadro 11: Ingresos de la Administración Central - Ejercicio 1994 y 1995 por Clase de Recursos - Período: Enero-Diciembre . . . . .	41
Cuadro 12: Ejecución de los Gastos por Función de la Administración Central Ejercicio Fiscal 1994 Y 1995 . . . . .	42
Cuadro 13: Gobiernos Departamentales. Ejecución Presupuestaria por Fuente de Financiamiento . . . . .	44
Cuadro 14: Gobiernos Departamentales. Ejecución Presupuestaria por Tipo de Gastos . . . . .	44
Cuadro 15: Ejecución Presupuesto Gobiernos Departamentales . . . . .	45
Cuadro 16: Asunción. Ingresos Municipales Ejecutados por Rubros . . . . .	48
Cuadro 17: Asunción: Egresos Municipales Ejecutados por Rubro . . . . .	49
Cuadro 18: Ingresos Tributarios Municipales Ejecutados . . . . .	49
Cuadro 19: Gastos Municipales Realizados por Direcciones . . . . .	50
Cuadro 20: Ingresos Municipales por Departamento . . . . .	51

## **PREFACIO**

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ y corresponde al estudio de caso nacional para Paraguay. El documento pretende hacer un balance acerca del actual marco legal e institucional sobre el cual se adelanta el proceso de modernización y descentralización del Estado paraguayo y define las perspectivas de los niveles subnacionales de gobierno en un contexto de mayor participación democrática e inserción de los departamentos y administraciones locales en la búsqueda de un desarrollo más armónico del país. De la misma forma, destaca que el éxito de la estrategia descentralizadora en Paraguay, pasa por la necesidad de fortalecer una estructura fiscal subnacional que permita financiar adecuadamente las mayores responsabilidades de gasto, estableciendo sistemas eficientes que integren los mayores recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales con los recursos propios y otras fuentes de ingresos, para evitar los problemas observados en otros países de la región. Este documento se ha enriquecido con las discusiones mantenidas con las esferas de gobierno que se encuentran en este momento diseñando el esquema de descentralización y pretende ser un aporte a la mejor determinación de los aspectos fiscales implícitos que garanticen una mayor autonomía, eficiencia y responsabilidad en la efectiva asignación de competencias y recursos a los gobiernos departamentales y municipales.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.





## RESUMEN

Paraguay está en una delicada y compleja etapa de transición política, apertura económica y de reforma del Estado. El país está envuelto en un proceso que busca cambiar la larga tradición de autoritarismo y centralización, por un sistema más democrático y descentralizado.

La reciente experiencia paraguaya muestra una clara determinación hacia el fortalecimiento Político-institucional orientado a crear condiciones favorables al proceso de descentralización. En una etapa de transición política, la Convención Nacional Constituyente de 1992 fue un paso gigantesco en el proceso de democratización y descentralización del país, consagrando modificaciones fundamentales en la estructura de la República.

Los Gobiernos Departamentales aparecieron presupuestariamente por primera vez en la estructura de gasto público en 1994 y con una fuerte dependencia de las transferencias desde el nivel central, mientras en los gobiernos locales, con una mayor trayectoria política, se depende enteramente de ingresos propios.

El modesto resultado hasta ahora mostrado en la experiencia paraguaya, en parte es lógico, si se considera la propia incipiente del proceso, pero también se relaciona con la poca efectividad en la asignación de competencias y funciones en el campo operativo. Al respecto, se puede observar que los servicios públicos básicos y los gastos relacionados a los sectores sociales continúan bajo el manejo del Gobierno Central. Los servicios sociales permanecen con cierta exclusividad bajo los Ministerios y los servicios básicos siguen operando dentro del esquema de Entidades Descentralizadas del Gobierno Central.

Prevalece una muy baja asignación de responsabilidades de gasto a nivel de gobiernos subnacionales, así como una limitada capacidad del gobierno central para enfrentar los gastos en servicios públicos. Situación ésta que se deriva tal vez más directamente de las propias condiciones económicas del país que de una limitada voluntad política, pero que puede poner obstáculos al proceso de descentralización. El reciente proceso de descentralización fiscal en el Paraguay tiene superados importantes aspectos estructurales pero todavía se encuentra funcionando en un modesto nivel de actividades y recursos.



## I. INTRODUCCIÓN

La descentralización fiscal es una estrategia de desarrollo relativamente nueva y emergente de la política pública en latinoamérica y otros países del mundo, como las de Europa Central, Europa del Este, Rusia y los países ex-miembros de la Unión Soviética. La importancia de la descentralización tomó notoriedad al final de la década del 80, constituyéndose en un mecanismo innovador y crucial componente del programa de reforma de América Latina. El cambio político a nivel mundial acontecido con el fin de la guerra fría; la caída del muro de Berlín; el aumento de la brecha entre los países ricos y los países pobres; la acentuada desproporción de la distribución de ingresos en los países y la incapacidad de respuesta de las demandas a nivel local por parte de los Estados, han generado la necesidad de un replanteamiento de los gobiernos hacia una descentralización a nivel de gobiernos subnacionales, con el fin de posibilitar respuestas más adecuadas a la necesidad de desarrollo.

Varios son los modelos utilizados por los países Latinoamericanos en materia de descentralización fiscal. Los mismos van desde la descentralización en base a una estructura federal de gobierno, como es el caso de la Argentina, Brasil y México; a la descentralización del poder administrativo, manteniendo el Gobierno Central el absoluto poder político dentro de un esquema de país unitario, como el caso de Chile; hasta el modelo de exclusiva descentralización política (tipo gobierno federal), sin el acompañamiento de la transferencia del poder administrativo, como en el caso de Venezuela. Por consiguiente se puede entender, de esta situación, que cada país tiene diseñado la descentralización fiscal en base a sus circunstancias políticas e institucionales y de acuerdo a las medidas de sus necesidades y posibilidades de recursos. No obstante, a pesar de las disparidades existentes, se presume que los diversos países sustentan como valor y tienen como factor común incorporados en sus respectivos modelos, la búsqueda de eficiencia y equidad del gasto público, que en última instancia, es lo que persigue como objetivo la descentralización fiscal.

Paraguay, en toda Sudamérica, se ha caracterizado como uno de los países de mayor centralización, donde prácticamente toda acción política, económica o de servicios públicos se concentra en la Capital y en manos del Gobierno Central. Durante muchos años el país estuvo inmerso en un sistema de autoritarismo y centralización, que impedían la participación democrática y el acceso a los centros de decisiones. El sistema restringía toda posibilidad de recursos y autogestión de vastos sectores de la República. Más bien el sistema de gobierno se inspiraba en la preservación de intereses minoritarios, acompañado de una abierta política discriminatoria. Durante el gobierno de autoritarismo no se podía esperar del gobierno ningún gesto político que preanunciara tan siquiera la posibilidad de una descongestión de las competencias del Poder Ejecutivo Nacional. Toda decisión y acción permanecía fuertemente centralizada con el Poder Ejecutivo.

En el presente, Paraguay está en una delicada y compleja etapa de transición política, apertura económica y de reforma del Estado. El país está envuelto en un difícil proceso de cambiar la larga tradición de autoritarismo y centralización, a un sistema democrático y descentralizado. El proceso se inició después de la caída del régimen del Gral. Stroessner en

febrero de 1989. Un paso muy importante dentro de este doble proceso ha sido el surgimiento y formalización de los gobiernos departamentales y municipales en el país. La primera elección directa de las autoridades municipales fue realizada en mayo de 1991. Una nueva Constitución en la cual se incluye por primera vez en el país la estructura de gobierno departamental, fue promulgada en junio de 1992. La primera elección directa de las autoridades departamentales fue llevada a cabo en mayo de 1993; tiempo coincidente con el hecho histórico de que por primera vez en décadas, también fue electo el primer Presidente Civil y un Congreso controlado por la oposición. Finalmente, en diciembre de 1994 fue promulgada la primera Ley Orgánica para las Gobernaciones Departamentales. En la actualidad ocupan el poder en todos los niveles de gobierno, la primera generación de autoridades electas en forma directa en el país.

A pesar de que importantes pasos políticos han sido dados desde 1989, el proceso de cambio hacia la descentralización fiscal no refleja todavía la magnitud, ni la rapidez, necesaria para asegurar las funciones esenciales de los gobiernos sub-nacionales en el futuro cercano. El aparato administrativo del Estado aún no ha sido sustancialmente modificado para adaptarse a una sociedad más abierta, a una economía que precisa vigorizarse, y a servicios públicos que necesitan ampliarse y modernizarse. En muchos aspectos, el sector público sigue funcionando con la organización de la era anterior, donde el Gobierno Central lo era todo para el Estado y el Estado lo era todo para el país. En este sentido, todo el país está pendiente de cómo se resolverá el debate público generado en torno al tema de la descentralización fiscal y referente al grado de posibilidad real que existe para el traspaso de poderes, recursos y administración al área de competencia de los gobiernos regionales y locales.

Este informe presenta un análisis del estado actual y perspectivas del proceso de descentralización fiscal en el Paraguay. El análisis busca determinar la orientación de los cambios estructurales y reforma operativa establecidas en años recientes en el país, con relación a la organización y administración del Estado Paraguayo. El objetivo central es examinar la política y acciones tomadas en el país, con el fin de acercar, en forma más directa, la gestión del gobierno y de los servicios públicos a la ciudadanía. El estudio considera, principalmente, la relación existente (y la dimensión) de los aspectos fiscales del Gobierno Nacional con los gobiernos sub-nacionales, en cuanto a los procesos de asignación de competencias en materia de funciones y distribución de gastos e ingresos del sector público. Se examinan, de esta manera las bases legales o normativas referente a la descentralización y se analiza cuantitativamente los aspectos fiscales, como para establecer las bases de algunas conclusiones y recomendaciones.

## II. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y REGIONALES

Paraguay tiene una superficie territorial de 406.752 km<sup>2</sup> (el 61 por ciento está en la Región Occidental o Chaco y el 39 por ciento restante en la Región Oriental). Con una población estimada (en 1994) de 4,7 millones. Comparado con otros países, la población es escasa y representa un promedio menor a 12 personas por km<sup>2</sup>. Respecto a la población, sin embargo, se debe observar dos fenómenos de importancia:

1. El 97,5 por ciento de la población habita en la Región Oriental (donde más de un millón y medio están en el área compuesto por el Departamento Central y Asunción) y solamente alrededor de 116 mil personas residen en el Chaco.
2. En los últimos años, la población del país ha experimentado un elevado ritmo de crecimiento (estimado en 3,2 por ciento anual) arrojando un alto índice de población joven que, notoriamente, muestra los defectos de problemas socio-económicos propios de un acelerado crecimiento poblacional que aumentó por encima del 50 por ciento en los últimos 14 años. Se estima que el 80 por ciento de la población paraguaya, en el año 2.000, será menor de 40 años de edad.

El sistema económico paraguayo es de libre mercado y sostiene un sector grande a nivel de subsistencia, tanto rural como urbano. A pesar que las estadísticas oficiales indican que el desempleo nacional está debajo del 6 por ciento, estimaciones del sector privado alega que el desempleo está alrededor del 12 por ciento. Ambas fuentes, sin embargo, están de acuerdo y estiman un nivel de sub-empleo mayor al 25 por ciento.

En la economía del país predomina el sector agropecuario (que incluye cultivos, la ganadería, explotación forestal y pesca como actividades de producción básicas), y depende mayormente de la exportación de algodón, soja, productos ganaderos, electricidad y del lucrativo negocio de triangulación o reexportación de productos traídos de otros países. La economía paraguaya es particularmente vulnerable a los cambios climáticos, así como de las condiciones reinantes en las economías de países vecinos, particularmente del Brasil y la Argentina. El país dispone de un vasto potencial de energía hidroeléctrica pero carece, hasta ahora, de conocimiento de depósitos de recursos minerales o de petróleo, para explotación de gran envergadura.

El Producto Interno Bruto del Paraguay totalizó en 1994, aproximadamente 15 billones de guaraníes (alrededor de 8.000 millones de dólares americanos). En la estructura del Producto Interno Bruto, la actividad agropecuaria ocupa el 25,7 por ciento (sin embargo, la agricultura en sí representa solamente el 15,1 por ciento), la industria mantiene un nivel bajo de 15,1 por ciento y construcciones participa en la economía en un 5,4 por ciento. El sector producción de bienes, en su totalidad, representa 46,6 por ciento del PIB. El sector de Servicios Básicos y Finanzas, por otro lado, ocupa el mayor porcentaje de la economía, con una participación del 53.4 por ciento. Adicionalmente, se puede comentar que la economía (y comercio) subterránea, cuyas actividades no están incluidas en la contabilidad nacional, se estima que genera transacciones que representan la misma o mayor dimensión de la economía formal registrada.

El récord histórico obtenido en materia de crecimiento económico del Paraguay durante los años 1970-1981 (con un promedio de 8,5 por ciento anual) fue dada por la inyección masiva de inversión extranjera en los dos proyectos hidroeléctricos (Itaipú y Yacyretá), expansión del área agrícola cultivada y un modelo de desarrollo exportador, centrado principalmente en el algodón y la soja. La recesión mundial y la caída de precios de los productos de exportación, en los años 80, detuvo el milagro económico paraguayo y demostró la débil estructura en el cual descansa la economía. Factores internos también contribuyeron a la caída económica. Al concluir la construcción de Itaipú, el desempleo comenzó a subir significativamente, y esto se volvió una presión sobre el acceso a la tierra, por el retorno de los trabajadores a su comunidad rural. Los precios de bienes y servicios comenzaron a incrementarse, con una inflación que en 1990 llegó a 44,1 por ciento, siendo esta una tasa de inflación sin precedentes para el país. En el esfuerzo de contener la inflación, los salarios fueron relativamente congelados. La inflación ha sido reducida a 10,5 por ciento en 1995, pero la reducción inflacionaria fue acompañado por el deterioro del ingreso real y del poder adquisitivo. Consecuentemente, el nivel de vida se deterioró para la mayoría de la población.

Después de concluirse los trabajos de obras civiles en la hidroeléctrica Itaipú, en 1981, el crecimiento económico decayó drásticamente. En los años 1982 y 1983, el país experimentó una recesión tan severa que llegó a registrarse tasas negativas del Producto Interno Bruto de 1 y 3 por ciento, respectivamente. Después de un modesto crecimiento en el período 1984-1985 (de 3,1 por ciento y 4,0 por ciento respectivamente), el país de nuevo experimentó recesión en el período 1986-1987, para luego crecer en 6,4 por ciento en 1988 y 5,8 por ciento en 1989.

El bajo crecimiento económico a partir de 1981, era de esperarse, por la culminación de los principales trabajos de obras de Itaipú. Pero a pesar de la seriedad de esto, el problema fue agravado por la política económica aplicada en el país. El gobierno trató de prevenir la recesión post-Itaipú, a través de programas de inversiones y gastos públicos, en base a un agudo incremento de préstamos externos y doméstico. Esto generó inflación y dificultades en la balanza de pago. En su esfuerzo vano, el gobierno trató de enfrentar el problema instituyendo un sistema de interés fijo y cambio múltiple preferencial en el mercado cambiario. Consecuentemente, la exportación declinó, la inflación creció y el ahorro cayó notoriamente.

Las autoridades del gobierno que tomaron el poder con el golpe de Estado del 2 y 3 de febrero de 1989 mejoraron substancialmente el manejo de la política macro-económica. Se unificó el cambio múltiple y se liberó el mercado cambiario para fluctuar en base a las fuerzas de la oferta y la demanda. Se redujo el déficit fiscal, restringiendo el manejo financiero de las empresas públicas y reduciendo la deuda en inversión pública. Mejoró la recaudación impositiva y los pagos de royalties de Itaipú se incrementó. Una nueva Ley impositiva fue introducida en 1991, reduciendo la lista de impuestos de un total de 75 a solamente 7, basándose principalmente en el Impuesto al Valor Agregado. En el sector financiero las tasas de interés se liberaron y un nuevo instrumento para el ahorro fue autorizado. El control de precios sobre algunos productos básicos también fue eliminado. Además, se estableció incentivos fiscales para alentar la inversión y atraer inversores extranjeros. La administración, de esta manera, introdujo un programa de reforma económica para abrir la economía y establecer la confianza en el país. En marzo de 1991, el Paraguay se unió a la Argentina, Brasil y Uruguay en la creación del MERCOSUR. El mismo año, también el país reactivó su solicitud de ingreso al GATT.

El drástico cambio en el sistema de gobierno y la transición política y económica experimentada por el país tras el golpe de Estado de febrero de 1989, si bien registró significativos avances en el plano de estabilidad macro-económica, no logró impulsar el desarrollo económico y social del país. En efecto, pese a las fluctuaciones en el crecimiento

económico con saldos tímidamente aceptables desde el año 1989 al presente, determinados indicadores advierten sobre la frágil estructura productiva de la economía paraguaya. Un elemento de mayor importancia es el crecimiento de la fuerza laboral y la poca capacidad de absorberlos dentro de la actividad económica. Los proyectos de inversiones industriales desde 1989 hasta 1995 generaron alrededor de 50 mil nuevos puestos de trabajo, mientras que se estima un total de 60 mil jóvenes que estarían en condiciones de ingresar al mercado laboral anualmente.

El Producto Interno Bruto desde 1989 hasta 1994, registró fluctuaciones cambiantes. El primer año de transición el PIB registró un crecimiento de 5,8 por ciento, que constituyó el récord en el marco del nuevo proceso. Durante el período 1990-1994 el crecimiento económico desaceleró gradualmente y se tuvo un promedio de crecimiento anual de 3,0 por ciento, tasa que está por debajo del crecimiento poblacional. Cabe resaltar, sin embargo, que en 1993 el PIB creció 4,1 por ciento y en 1994 creció 3,7 por ciento; notándose de igual manera que 1991-1992 fueron años prácticamente de pobre resultado económico. La caída en la tasa de crecimiento (en 1991, 2,5 por ciento; en 1992 1,8 por ciento) de la economía se debe principalmente al drástico resultado del sector agrícola. La producción agrícola fue adversamente afectada por períodos alternados de sequía y excesivas lluvias, así también por la caída de precios de productos exportados por el país. El buen clima en 1993 contribuyó a substanciar el incremento en la producción de algodón y soja, que sacó a la economía del pozo. Igualmente 1994 mostró un crecimiento moderado, pero en crecimiento real per cápita sigue siendo estable. El ingreso per cápita fue de 1.672 dólares en 1994.

Desde la década pasada, el índice de pobreza comenzó a agudizarse. Los salarios reales se deterioraron alrededor del 40 por ciento entre 1989-1994. Datos estadísticos indican que las familias que viven en condiciones de pobreza, un 47 por ciento, sobreviven en condiciones de indigencia. En áreas rurales, donde reside el 50 por ciento de la población, solamente el 7 por ciento dispone de agua potable y solamente el 38 por ciento tiene acceso a servicios de salud. La mortalidad infantil llega a 4,8 por ciento, que mueren antes de los cinco años. La deserción escolar llega al 50 por ciento a nivel primario. De acuerdo al Censo de 1992, del total de las viviendas del país, solamente el 57,7 por ciento tiene acceso a la electricidad; el 27,1 por ciento a agua corriente; el 7,7 por ciento tiene conexión cloacal pública; el 27 por ciento están con sistemas de pozo ciego y solamente el 21,2 por ciento dispone de recolección de basura. Con denotada preocupación, recientemente el gobierno reconoció que aproximadamente el 70 por ciento de la población vive con al menos una necesidad básica insatisfecha. En Asunción, siendo el mayor centro urbano del país y definida como la mejor área urbana para vivir en el país en términos de servicios públicos, el 37 por ciento de la población vive con el menos una necesidad básica insatisfecha. El índice de necesidad básica no satisfecha llega hasta el 96 por ciento en ciertas localidades del país, como en el Chaco.

La Región Oriental concentra a la mayor parte de la población. Los Distritos más prósperos de dicha región se ubican en las cercanías de las dos principales rutas del país. La Ruta 1, que conduce a Encarnación y la 2 y 7 que llegan a Ciudad del Este, ambas ciudades polos de desarrollo agrícola y comercial. Estas dos localidades, junto con Asunción y sus adyacencias (el área metropolitana y el resto de todo el Departamento Central en general) son los puntos más avanzados de la República. Aún así, en Encarnación el 59 por ciento de la población tiene una carencia básica; mientras que en Ciudad del Este el 62 por ciento se encuentra en esa situación. Estos son, junto con la Capital y alrededores, los centros urbanos más concentrados y desarrollados en el Paraguay. En el otro extremo, entre los distritos que se encuentran en peores condiciones se pueden mencionar San Pedro de Ycuamandiyú, Caazapá (con 78 por ciento de NBI) y Concepción (también con 78 por ciento de NBI).

La característica fundamental del desarrollo de los servicios básicos en el país, parece estar definida en que los niveles de cobertura aumentan o disminuyen de acuerdo con la distancia que separa a las localidades de la Capital y de las dos rutas principales. En esencia, esto es el resultado de la centralización de todas las actividades del Estado en la Capital y la falta de infraestructura básica de transporte y comunicaciones en varios puntos geográficos de la República.



### III. ASPECTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

#### 1. Reseña histórica

A lo largo de su vida independiente, el Paraguay ha tenido un sistema unitario de gobierno. Dicha característica tiene una relación directa con el mismo inicio del país como República que, teniendo en cuenta su mediterraneidad, aspectos étnicos, economía, asentamiento poblacional y condiciones geopolíticas internacionales, dieron origen a un sistema de gobierno que llegó a ser reconocido como uno de los más centralizados en América Latina. Desde su origen, el país estableció un sistema cerrado, con el fin de proteger a la Nación contra ingerencias foráneas. Esto, por un lado, ha permitido la sobrevivencia nacional, soberanía y autonomía política del país; pero, por otro lado, ha causado un retraso cultural, social y económico.

La drástica historia que el Paraguay ha tenido como experiencia, revela que los conflictos y guerras con países vecinos han causado serios perjuicios humanos y materiales al país. Ellos han tenido severas consecuencias sobre la vida nacional y han creado condiciones que evidencian la poca alternativa que el país tuvo, históricamente, para ser gobernado por un sistema diferente que no sea unitario y centralizado. Como resultado de la guerra de la Triple Alianza (1865-1870), el país no solo quedó empobrecido y destrozado, sino que la población paraguaya ha sido prácticamente exterminada. Posteriormente, tras varios intentos de experimentar con el sistema de gobierno democrático, el país nuevamente tuvo que sufrir los efectos de la Guerra del Chaco (1932-1935). Además de las devastadoras experiencias bélicas con países vecinos, y como si todo ello fuera poco, las frecuentes inestabilidades políticas y golpes de Estado, no permitían al país consolidar la institucionalización de un proceso interno en forma coherente y futurista. Como una de las consecuencias de esto, el Paraguay se vio forzado a atravesar por la penosa experiencia de una Guerra Civil (1947), que también dejó serias secuelas en la vida política e institucional del país.

El panorama político, institucional, social y económico del país ha sido una reiteración de eventos empobrecedores. Al inicio de la segunda mitad del presente siglo y después de un siglo y medio de vida independiente, el Paraguay se encontraba con escasa población, con un pequeño mercado y virtualmente descapitalizado. El Censo de población de 1950, por ejemplo, registra que el Paraguay solamente tenía alrededor de 1,3 millones de habitantes. Asunción permanecía como el único centro urbano de importancia, mientras que el resto del país se caracterizaba como rural. El país, en esencia, permaneció durante su historia como una sociedad rural. Estas situaciones, por sobre todo, permitió y fortaleció la centralización del país (así como también permitió un prolongado autoritarismo) como la alternativa más viable para tratar de consolidar un gobierno estable y coherente. En el presente, las condiciones socio-económica e institucional heredada de una historia accidentada y de un sistema gubernamental rigurosamente centralizado, permanece como un desafío a ser superado en el país.

## **2. Estructura geopolítica**

La división política del territorio paraguayo comprende Departamentos, como nivel regional. La Capital de la república, Asunción, es independiente de todo territorio departamental. La división geopolítica nacional establecida por la Ley 246/73, tenía definido un total de 19 Departamentos. En el presente, existen un total de 17 Departamentos en el país; 3 de los Departamentos están ubicados en el Chaco y 14 corresponden a la Región Oriental.

Los Departamentos, de acuerdo a la nueva Constitución de 1992, están divididos en Municipios o Distritos, como nivel de gobierno local dentro de la estructura política y administrativa del Estado. Los elementos precisos que pueden ser considerados y utilizados para diferenciar a los Municipios de los Distritos, no está especificada en la Constitución Nacional. Tampoco se pone en claro si son sinónimos en la práctica con el fin de administrar el Estado. Tradicionalmente, sin embargo, los Distritos (que a su vez eran sub.divididos en Compañías, Colonias y Parajes) se convertían en Municipios cuando las localidades estaban en condiciones de llenar ciertos requisitos básicos como para establecer su propio gobierno local. Es decir, Distrito define un espacio geográfico sin potestad administrativa y representa una etapa previa para la formación de gobierno local y posteriormente convertirse en Municipio. Al respecto, la Ley Orgánica Municipal 1294/87 facilita una interpretación y establece requisitos concretos. El Art. 3° de dicha Ley se refiere a la creación de un Municipio y establece que los Distritos deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Una población mínima de 5.000 habitantes;
- b) Un territorio delimitado preferentemente por límites naturales;
- c) Una capacidad económica-financiera suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento de su gobierno, administración y prestación de servicios públicos esenciales de carácter municipal;
- d) Que la creación no afecte el normal desenvolvimiento de los municipios vecinos, y
- e) Que hayan funcionado en el lugar, regularmente, Juntas Comunales de Vecinos o Comisiones de Fomento Urbano.

Los Municipios son creados por Ley del Congreso Nacional, a petición de vecinos, expresa y formal, firmada por el 10 por cientos de la población en referencia. En el presente, el país tiene creado y en ejercicio un total de 216 municipios en el interior, más Asunción, que también está definido como municipio.

## **3. Estructura gubernamental**

El Gobierno Nacional Paraguayo es ejercido por los tres poderes del Estado, que caracteriza normalmente una democracia representativa, que son: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, que funcionan dentro de un sistema de separación, equilibrio, coordinación y de recíproco control. Sin embargo, previo a la Constitución de 1992, el esquema de los tres poderes existió en forma simbólica, por lo que el poder del Ejecutivo predominaba como Institución Central de decisiones. El esquema de Centralización Gubernamental Geopolítico, de igual manera, se ha expresado por la autoridad del Ejecutivo en designar, a personas de confianza y por Decreto Presidencial, a los Delegados de Gobierno Departamentales e Intendentes de las Municipalidades. No existía un solo representante gubernamental en el interior del país que no fuese de la confianza o que esté en discordia con la política del Ejecutivo. En el país, previo a la Constitución de 1992, virtualmente no existía bases legales ni política para la descentralización del gobierno y del poder de decisión, fuera de Asunción.

En la actualidad, las autoridades de todos los niveles de gobierno son electos popularmente. Esto es verdad no solo para las autoridades a nivel nacional, sino también para las autoridades departamentales y municipales. Cada Gobernador e Intendente ha sido electo en sufragio directo por los habitantes de sus respectivas jurisdicciones.

En relación a la descentralización y democracia, debe adicionarse el hecho de que a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, el Art. 221 de la Constitución, la define como "la Cámara de representación departamental" y está establecida la cantidad de sus miembros en base al número de electores en cada Departamento. Como mínimo, los Departamentos deben estar representados indefectiblemente en la Cámara de Diputados, por un Diputado Titular y un Suplente. Los Diputados tienen atribuciones exclusivas para tratar proyectos de ley relativos a la legislación departamental y a la municipal; así también como la de prestar acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y municipales. La Cámara de Senadores, al igual que el Ejecutivo, es electo directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional.

Como se puede observar, por los cambios estructurales ocurridos recientemente en el país, la descentralización constituye un tema de importancia dentro de la reforma y modernización del Estado Paraguayo. Estos cambios, sin embargo, todavía reflejan cierto grado de ambigüedad en relación a la descentralización fiscal. Esta interpretación se desprende de la misma Constitución de 1992, que establece en su primer artículo, que el Paraguay se constituye en "Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado...". Por un lado el Paraguay está caracterizado como un país "unitario" y por otro lado se constituye en "descentralizado". De todas maneras, lo establecido políticamente en el país, fácilmente puede confundirse o interpretarse como un sistema federal de gobierno. La descentralización política y electoral de las autoridades intermedias y locales, así como la existencia de una representación geográfica de los Departamentos a través de la Cámara de Diputados contribuye a dicha interpretación. El Art. 156 de la Constitución, referente a los Departamentos y Municipios, establece adicionalmente que los mismos "gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos".

#### **4. Las autoridades regionales y locales**

El gobierno de cada departamento es ejercido por un Gobernador y una Junta Departamental. Son electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales (es decir, elecciones de autoridades nacionales), y duran cinco años en sus funciones. Los Gobernadores no pueden ser reelectos, mientras que los Miembros de las Juntas Departamentales pueden ser reelectos.

Para ser Gobernador se requiere tener un mínimo de treinta años cumplidos, y para ser miembro de la Junta Departamental debe tener veinte y cinco años cumplidos. Para ambos cargos se requiere ser paraguayo natural, ser nativo del departamento (con un año de residencia como mínimo) y en caso de no ser oriundo del departamento, debe estar radicado en él durante cinco años como mínimo; ambos plazos son contados inmediatamente antes de las elecciones. Los Gobernadores y los Miembros de las Juntas departamentales asumen sus funciones el 15 de agosto del año de su elección y toman posesión del cargo ante el Presidente de la Junta Departamental saliente o en su defecto, ante el Presidente del tribunal Electoral de la circunscripción judicial respectiva.

La Junta Departamental se debe componer de un mínimo de siete y un máximo de veinte y un miembros. Para determinar la cantidad de miembros que corresponde a cada departamento, se toma como base el padrón electoral correspondiente. Los departamentos que no cuenten con 35 mil empadronados, se constituye con el número mínimo de miembros y a los que superen los 35 mil le corresponde un miembro más por cada 15 mil empadronados o por cada fracción mayor al 50 por ciento de 15 mil, hasta llegar al número máximo de veinte y uno. El Cuadro siguiente ilustra la cantidad actual de miembros de la Junta Departamental en los 17 Departamentos del país:

DEPARTAMENTOS	MIEMBROS
Concepción	9
San Pedro	10
Cordillera	11
Guairá	10
Caaguazú	12
Caazapá	8
Itapúa	12
Misiones	8
Paraguari	10
Alto Paraná	11
Central	21
Neembucú	8
Amambay	8
Canindeyú	8
Presidente Hayes	8
Boquerón	7
Alto Paraguay	7

Mientras que la estructura y autoridades departamentales son nuevas en su constitución, los municipios tienen una trayectoria e historia de relevancia en el país. La Constitución de 1992 vuelve a reconocer su autonomía en el Art. 166 y establece en el Art. 167, que el Gobierno Municipal está a cargo de un Intendente y de una Junta Municipal, que son electos en sufragio directo. La Ley Orgánica Municipal vigente (Ley 1294/87) define el Municipio como "la comunidad de vecinos con gobierno propio...", cuyo territorio coincide con el del Distrito y se divide en zonas urbanas, sub-urbanas y rural. La primera se refiere a la planta urbana (ciudad o pueblo); la segunda es la zona aledaña o la que rodea a la primera, y a la tercera es el resto de la jurisdicción distrital (Colonias y Compañías).

Las municipalidades del país, a excepción de la de Asunción, están agrupadas de acuerdo a los montos de presupuesto de recursos y gastos, de la siguiente manera:

**Primer Grupo:** Superiores al cincuenta por ciento del promedio anual del total de los montos presupuestarios correspondientes a las municipalidades de las 17 capitales departamentales.

**Segundo Grupo:** Inferiores al cincuenta por ciento del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el doce por ciento del mismo promedio.

**Tercer Grupo:** Inferiores al doce por ciento del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el doce por ciento del mismo promedio.

**Cuarto Grupo:** Inferiores al mínimo establecido para el tercer grupo.

La determinación del grupo a que corresponde las municipalidades son establecidas por decreto del Poder Ejecutivo, debiendo revisarse, en base a los presupuestos, esta clasificación para cada elección municipal, es decir, cada cinco años. De acuerdo a informaciones presupuestarias de 1993 y 1994 de los 216 municipios existentes en el interior del país, solamente el 6 por ciento del total llegan a conformar parte del Primer Grupo; el 17 por ciento de los municipios corresponde al Segundo Grupo y el resto, el 77 por ciento del total, se encuentran entre el Tercer Grupo (33 por ciento) y Cuarto Grupo (44 por ciento). El 77 por ciento de los municipios, entonces, se encuentran por debajo del 12 por ciento del promedio presupuestal de las 17 capitales de departamentos.

Las Juntas Municipales se componen de la siguiente manera:

- En la Municipalidad de Asunción, de 24 miembros.
- En las municipalidades de las capitales departamentales y en las que se hallan comprendidas en los grupos primero y segundo, de 12 miembros.
- En las municipalidades que se hallan comprendidas en los grupos tercero y cuarto, de 9 miembros.

Para ser Intendente o Miembro de la Junta Municipal, se requiere ser ciudadano paraguayo y tener 25 años de edad. En la Junta también pueden ser electos extranjeros, con una residencia mínima de siete años en el municipio correspondiente. La Junta Municipal recibe las actas electorales, proclama la nueva Junta Municipal y notifica de la proclamación a los partidos políticos participantes en la elección.



#### **IV. OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES**

En el Capítulo anterior se ha tratado de ilustrar la organización territorial del Paraguay, la estructura gubernamental (compuesta por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal), las bases jurídicas que definen las autoridades, y se puntualiza la reciente institucionalización en el país (consagrada por la Constitución de 1992) de la participación directa ciudadana en elegir a las autoridades por medio de sufragio libre a los tres niveles de gobierno. En la última sección arriba se presentó un resumen de la estructura gubernamental a nivel regional (o intermedia) y local, que se fundamenta en la práctica de sistema político democrático y examinó las bases legales referente a la descentralización del sector público. En este Capítulo se presenta los objetivos y funciones designados, tanto por la nueva Constitución como por las Leyes Orgánicas vigentes, a los gobiernos departamentales y municipales, respectivamente.

Respecto a las municipalidades, se puede observar que poco o nada ha sido cambiado referente a sus objetivos y funciones. Esto tal vez se debe a la larga trayectoria institucionalizada y funciones bien definidas en la vida nacional. La verdadera diferencia de relevancia (sin tener en consideración todavía aquí el aspecto impositivo) descansa en el hecho de su autonomía política, recientemente obtenida.

##### **1. Gobierno departamental**

El establecimiento de las gobernaciones departamentales representa una innovación estructural dentro del esquema gubernamental del país. La posibilidad operacional y efectividad de los gobiernos departamentales, sin embargo, está sujeto a una madurez política y administrativa en el país. Existen todavía áreas de posible conflictos con el Gobierno Nacional, en particular. Al respecto, uno de los ejemplos es que la Constitución expresa en su Art. 161 que "el Gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional". Es decir, que a pesar de ser electos directamente por sus constituyentes, de los Gobernadores se espera que solamente representen al Ejecutivo Nacional en sus respectivos departamentos. Esto, en muchos sentidos, todavía representa el espíritu de relacionamiento que se encontraba con los Delegados de Gobierno, que eran nombrados por el Poder Ejecutivo.

La Ley Orgánica Departamental (promulgada en diciembre de 1994), por otro lado, en su Art. 10º, al establecer las condiciones del Gobierno Departamental, ignora y excluye dicha disposición constitucional. Esta situación representa un potencial problema, porque fácilmente se puede convertir en un foco de discrepancia y conflicto de intereses entre las determinaciones del Gobierno Nacional y los deseos constituyentes a nivel departamental. Particularmente, esto puede ocurrir cuando el Gobernador es de un partido político diferente o de oposición al del Ejecutivo Nacional. De igual manera, esta misma situación puede encontrarse, así como puede ser transmitida a través de las gobernaciones a los gobiernos municipales.

La Constitución Nacional otorga a los gobiernos departamentales como competencia, los siguientes objetivos:

1. Coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos.
2. Preparar el Plan de Desarrollo Departamental, que deberá coordinar con el Plan Nacional de Desarrollo y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación.
3. Coordinar la acción departamental con las actividades del Gobierno Central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación.
4. Disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental, y
5. Las demás competencias que fijen la Constitución y la Ley.

La Ley 426 de diciembre de 1994, que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental, provee una elaboración más detallada de las funciones de los gobiernos sub-nacionales, desglosado en los siguientes doce puntos:

1. Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Para tal efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada gobierno departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre política y planes nacionales, departamentales y municipales.
2. Coordinar planes, programas y proyectos con las municipalidades del departamento y cooperar con ellas cuando estas la soliciten.
3. Formular el Presupuesto Anual del Gobierno Departamental que será previsto en el Presupuesto General de la Nación.
4. Administrar los bienes y recursos del Gobierno Departamental.
5. Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes, de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del departamento.
6. Coordinar con los organismos competentes del Gobierno Central la política sanitaria aplicable al departamento.
7. Participar de los programas de cooperación internacional en el departamento dentro de los límites establecidos en los acuerdos internacionales, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional conforme a la Ley.
8. Organizar con los recursos previstos en el presupuesto del departamento los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecten conjuntamente a más de un municipio y dentro del mismo departamento, en coordinación con los municipios y con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia.
9. Cuando dos o más gobiernos departamentales limítrofes tengan proyectos coincidentes, podrán coordinar sobre los mismos, con sujeción a las disposiciones legales que rijan la materia.
10. Requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas de carácter nacional que operan en el departamento.



11. Adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas residentes en el mismo y del medio ambiente y de los recursos naturales del departamento, y
12. Cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución Nacional y las Leyes.

## **2. Gobierno municipal**

Los gobiernos municipales del Paraguay están reglamentados por la Constitución Nacional (artículos 166 al 171) y por la Ley Orgánica Municipal N° 1294 de 1987. El Art. 166 de la Constitución, al referirse sobre la autonomía de los municipios, establece que las "municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tiene autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

El Art. 168 de la Constitución Nacional establece las atribuciones de las municipalidades, como sigue:

1. La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía.
2. La administración y la disposición de sus bienes.
3. La elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos.
4. La participación en las rentas nacionales.
5. La regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos.
6. El dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones.
7. El acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional.
8. La reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y las de otras materias relativas a la circulación de vehículos, y
9. Las demás atribuciones que fijen la Constitución y la Ley.

La Ley 1294/87, complementando a la Constitución, define en sus artículos 17 y 18, los objetos y las funciones de las municipalidades, respectivamente. Referente al objetivo, se establece los fines siguientes:

1. El bienestar de la comunidad local y su desarrollo cultural, social y material.
2. La protección de la salud y la seguridad de las personas.
3. El fomento del civismo y de la solidaridad entre los vecinos, y
4. La cooperación con otras municipalidades y entidades, para el cumplimiento de obras de interés colectivo, dentro de sus fines específicos.

Referente a las funciones municipales, la Ley establece:

1. El establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural del municipio.
2. La construcción, mantenimiento y embellecimiento de calles, avenidas, parques, plazas, balnearios y demás lugares públicos y de caminos que no estén a cargo de otros organismos.
3. La regulación y prestación de servicios de aseo y especialmente la recolección y disposición de residuos.
4. La limpieza de vías de circulación y lugares.

5. La reglamentación y fiscalización de los planos de construcción, nomenclatura de calles, numeración de lotes y viviendas y ornato público.
6. La creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad como mercados, mataderos, ferias y similares, así como el control de la forma de elaboración, manipuleo y expendio de alimentos.
7. El fomento de la educación pública, la cultura, el deporte y el turismo.
8. La cooperación para la conservación de los monumentos históricos, de las obras de arte y demás bienes culturales.
9. La reglamentación y fiscalización del tránsito, del funcionamiento de los transportes de pasajeros y demás materias relativas a la circulación de vehículos.
10. La reglamentación y fiscalización de los espectáculos públicos, publicidad comercial, actividades deportivas y recreativas, tendientes a preservar la moral pública y las buenas costumbres.
11. La reglamentación sobre apertura y funcionamiento de casas de empeño y de institutos municipales de crédito.
12. La creación y reglamentación de la policía municipal para el cumplimiento y el control de las actividades relativas a las materias de competencia municipal.
13. La provisión de los servicios de alumbrado, aprovisionamiento de agua y alcantarillado sanitario, en los casos en que estos servicios no fuesen prestados por otros organismos públicos.
14. El establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de riberas de ríos, lagos y arroyos, con arreglo a lo dispuesto por el Código Civil.
15. La reglamentación y prestación de servicios funerarios y de cementerios.
16. La preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, promoción y cooperación para proteger los recursos naturales.
17. El fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social y programas de bienestar de la población.
18. La promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población para su participación en las actividades de interés comunal.
19. El desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con el Ministerio de Justicia y Trabajo a fin de encauzar la oferta y demanda de mano de obras y fomentar el empleo, y
20. Las demás funciones para el cumplimiento de los fines municipales.

Las Leyes Orgánicas Municipales anteriores (1882, 1909, 1927), antes que definir el concepto de Municipio como gobierno, solo se ocuparon de resaltar los componentes territoriales del mismo. La Ley 222 de 1954, recientemente derogada, define el municipio en forma insuficiente, la que fue mejorada con la sanción y promulgación de la Ley vigente N° 1294/87.

Es importante señalar también, que la Constitución del año 1940 se refería muy someramente a las cuestiones municipales. La Constitución de 1967, sin embargo, dedicó por primera vez una sección de un Capítulo al municipio. No obstante, y dada la importancia del tema, el mismo fue insuficiente y la actual Constitución (de 1992) no ha proveído mayor abundamiento sobre el tema. Cabe notar, que de 291 artículos de la Constitución Nacional vigente, 6 artículos están dedicados a los municipios y 5 artículos a los departamentos, dentro del Capítulo "Ordenamiento Territorial de la República".

## **V. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA FISCAL Y DE LAS REFORMAS EN CURSO RELACIONADAS CON LA DESCENTRALIZACIÓN**

El nuevo proceso Paraguayo muestra que los avances políticos obtenidos en corto tiempo, la estructuración de nuevas bases jurídicas y varias acciones del gobierno en torno a la descentralización, proyectan un progreso para el futuro. No obstante, son los aspectos relacionados a recursos financieros los que dominan el debate (y los que finalmente determinan) sobre las posibilidades reales del proceso de descentralización.

Este capítulo examina la estructura fiscal enmarcada dentro del nuevo proceso de democratización y descentralización en el Paraguay. Particular atención se presta a los aspectos cuantitativos y las implicancias de los gastos públicos con relación a la economía y a la provisión de servicios básicos como función primordial del Estado en los diferentes niveles de gobiernos. En base al presupuesto de gastos públicos, se trata de dimensionar todo el espectro de instituciones que componen el Sector Público Paraguayo y se determina el grado de asignación de recursos al incipiente proceso de descentralización fiscal.

### **1. Sector público en la economía**

A partir del cambio de sistema político en febrero de 1989, el tema de mayor relevancia en el debate público sobre el aspecto económico del país, ha sido el tamaño del Estado. Todo esfuerzo dirigido hacia una definición sobre el papel que debe jugar el Estado, reconsideración de su tamaño y actividades, ha estado rodeado de frustraciones, conflictos y enfrentamientos entre grupos de intereses políticos y económicos. El programa de privatizaciones desarrollado por el gobierno, por ejemplo, no ha logrado mostrar un resultado alentador al respecto. De igual manera, se puede observar el mismo comportamiento sobre el aparato burocrático del gobierno, que en vez de reducirse ha crecido significativamente en tamaño.

Con un esfuerzo extraordinario, el gobierno ha logrado (en 1994) privatizar solamente a la deficitaria Líneas Aéreas Paraguaya (LAP) y ha podido convertir en Corporaciones Sociedad Anónima a las industrias estatales productoras de acero (ACEPAR) y alcohol (CAPASA), así como la Flota Mercante (FLOMERES), donde a través de un sistema de accionistas el gobierno sigue jugando un papel preponderante en el manejo de dichas empresas. Lo que en realidad se ha logrado con estas tres últimas empresas fue, esencialmente, excluirlas legalmente y cuantitativamente del Presupuesto General de Gastos del sector Público, pero no así de la esfera de influencia y responsabilidad del gobierno.

El esfuerzo y voluntad política mostrada por el Poder Ejecutivo con relación a las privatizaciones aparentemente no ha sido suficientemente acompañado ni apoyado por los otros estamentos políticos, y naturalmente, por los sindicatos que han surgido con el nuevo sistema político en las empresas estatales. Consecuentemente, el tamaño y las actividades del Estado en la economía permanece como el factor singular de mayor importancia en el país.

Adicionalmente a su papel de establecer políticas y reformas económicas, el Estado continúa siendo el principal agente empleador en el país, preserva importantes monopolios en la producción de bienes y servicios, domina el sistema de seguridad social y maneja una gran porción del sistema financiero nacional. Considerando todos estos factores, se puede apreciar más abajo, la dimensión y el papel protagónico que juega el sector público en la economía del país hasta el presente.

*a) Dimensión del sector público*

El presupuesto de gastos del Sector Público incluye al Gobierno Nacional, Gobernaciones Departamentales y Gobiernos Municipales. El Presupuesto General de Gastos de la Nación, que es aprobado anualmente por el Congreso Nacional, cubre al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Departamentales. El presupuesto de los Gobiernos Municipales no están incluidos en dichos presupuestos y no son revisados ni aprobados por el Congreso. Los presupuestos de gastos de las Municipalidades son tratados y aprobados directamente por sus respectivas Honorables Juntas Municipales. Las fuentes tributarias de sus ingresos, sin embargo, están establecidos por Ley del Congreso Nacional (y Decretos reglamentarios del Poder Ejecutivo Nacional como es el caso del Impuesto Inmobiliario) dentro de parámetros cuyo margen de incremento son anualmente autorizados por las Juntas Municipales. El presupuesto de las Gobernaciones Departamentales, por otro lado, están incluidos dentro del Presupuesto de Gastos del Gobierno Nacional para ser aprobados por el Congreso anualmente y están contemplados dentro del grupo de instituciones clasificados como "Entidades Descentralizadas" del Gobierno Nacional.

El papel predominante que juega el Gobierno Nacional en el Sector Público y en la economía se ilustra cuantitativamente en los Cuadros del Anexo A-4 al A-8. Del total de gastos públicos efectivamente registrados en 1994, correspondieron en un 97,4 por ciento al Gobierno Nacional; a las Municipalidades correspondieron el 2,3 por ciento; y solamente un 0,3 por ciento, fueron asignados a las recientemente creadas gobernaciones departamentales. Cabe mencionar que las gobernaciones fueron incorporadas por primera vez en el presupuesto nacional en el año 1994, con una exigua asignación inicial.

Analizando las estadísticas de años anteriores se puede observar que en 1990, por ejemplo, la asignación presupuestaria ha estado más agudamente concentrado en manos del Gobierno Nacional. En el Ejercicio Fiscal de ese año, los gastos del Gobierno Nacional representó el 99 por ciento del total de gastos públicos en el país. En 1990, no existiendo aún la figura de Gobernaciones Departamentales, los gastos efectuados por los gobiernos municipales representó escasamente el uno por ciento del total de gastos públicos. A través de estas observaciones estadísticas, es posible concluir que efectivamente existe un inicio de proceso para la descentralización fiscal; pero que dicho proceso es aún minúsculo. Los gastos públicos, a pesar del progreso reciente, sigue centralizado grandemente en manos del Gobierno Nacional.

En cuanto a la dimensión de los gastos públicos con relación al Producto Interno Bruto, se puede observar que en el período 1990-1994 representó un promedio de 35,6 por ciento. En el año 1992, los gastos públicos llegaron a superar el 39 por ciento del P.I.B.; proporción que presupuestariamente está siendo ampliamente superado en el presente año fiscal. El Gobierno Nacional representa casi la totalidad de los gastos, con un promedio anual de 35 por ciento del P.I.B. Las Gobernaciones aparecen por primera vez en el año 1994, con una participación de solamente el 0,1 por ciento del P.I.B. Las Municipalidades han mejorado su representatividad cuantitativa, creciendo de 0,3 por ciento en 1990 a 0,8 por ciento del P.I.B. en 1994. No

obstante, esta proporción permanece insignificante por lo que representa a el presupuesto de gastos de la totalidad de las Municipalidades del país. De esta forma, entonces, se reafirma las conclusiones ya vertidas arriba referente al proceso de descentralización fiscal.

**b) Estructura institucional**

En la sección anterior se demostró estadísticamente que en el Paraguay todavía prevalece un alto grado de centralización de los gastos públicos en manos del Gobierno Nacional y que el mismo juega un papel preponderante en la economía del país. En dichas estadísticas, sin embargo, no están incluidas las agencias financieras del Estado. Si ellas son incluidas, el presupuesto del Gobierno representa alrededor de la mitad del Producto Interno Bruto registrado en la contabilidad nacional. Dada la importancia de este hecho, en esta sección se examina las instituciones que componen el ámbito del Gobierno Nacional y sus relevancias en la asignación de los gastos públicos.

El presupuesto del Gobierno Nacional esta dividido en dos categorías de instituciones. Por un lado esta el grupo de instituciones que componen la Administración Central que incluye a los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); y por otro lado, está el grupo de instituciones denominadas como "Entidades Descentralizadas". El presupuesto de gastos del año fiscal 1996 asigna un total de 9,4 billones de guaraníes (alrededor de 4.500 millones de dólares) al Gobierno Nacional. De esto, aproximadamente 4,2 billones de guaraníes (representado el 44,7 por ciento) corresponde a las instituciones de la Administración Central; y el resto, 5,2 billones de guaraníes (el 55,3 por ciento del total), están asignados a las Entidades Descentralizadas.

El Cuadro 1 presenta un resumen de las asignaciones presupuestarias por tipo de instituciones. La Administración Central asigna alrededor del 1 por ciento, del total de su presupuesto al Poder Legislativo y 3,6 por ciento al Poder Judicial. El resto, 95,4 por ciento del presupuesto de la Administración Central corresponde al Poder Ejecutivo, que incluye a la Oficina Presidencial, Oficina del Vice-Presidente, once Ministerios y la Contraloría General de la República.

El grupo de Entidades Descentralizadas esta compuesta de treinta y tres (33) diferentes instituciones más las diez y siete (17) Gobernaciones Departamentales del país. Las Gobernaciones, como se puede observarse en el Cuadro, continúa con un reducido presupuesto de 70,443 millones de guaraníes (alrededor de 34 millones de dólares) y escasamente representa el 1,3 por ciento del presupuesto total de Entidades Descentralizadas y solamente es el 0,75 por ciento del Gobierno Nacional. La Universidad Nacional tiene asignada 3,1 por ciento del total de gastos de las entidades; cinco instituciones relacionadas a seguridad social, 13,7 por ciento; ocho instituciones para la promoción de desarrollo, 4,3 por ciento; nueve empresas estatales 44 por ciento y ocho entidades financieras 33,4 por ciento.

El presupuesto del Gobierno Nacional de alrededor de 4.500 millones de dólares implica una significativa participación del sector público en una economía registrada que esta entre 8 a 8,5 mil millones de dólares. El presupuesto de la Administración Central, sin embargo, representa solamente alrededor de 2.000 millones de dólares. Esto resalta el protagonismo institucional de las agencias especializadas, que ocupan el mayor porcentaje de los gastos públicos. Los presupuestos de las Empresas Públicas, Agencias Financieras y Entidades de Seguridad Social superan ampliamente en tamaño al presupuesto del Gobierno Central.

**CUADRO 1**  
**CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS GASTOS - 1996**  
(en millones de guaraníes)

<b>I - ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>	<b>4.186.942.</b>
Poder Legislativo	43.196.
Poder Ejecutivo	3.990.955.
Poder Judicial	152.791.
<b>II - ENTIDADES DESCENTRALIZADAS</b>	<b>5.198.789.</b>
Gobiernos Departamentales	70.443.
Universidad Nacional	161.229.
Entidades de Seguridad Social	713.674.
Entidades de Promoción de Desarrollo	226.051.
Empresas Públicas	2.290.417.
Entidades Financieras	1.736.975.
<b>TOTAL</b>	<b>9.385.731.</b>
<b>FUENTE:</b> Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda	

Los presupuestos de las Entidades Descentralizadas, como se ha visto arriba, integran el del Sector Público y son aprobados por el Congreso Nacional. Aparte de las Gobernaciones departamentales, esas instituciones no están descentralizadas propiamente dicho, por lo menos no lo son dentro del concepto utilizado en este estudio. La denominación de Entidades Descentralizadas o Autárquicas se dio por el Gobierno Paraguayo a los organismos públicos con personería jurídica, pero son dependientes directos del Poder Ejecutivo Nacional, que por delegación tiene la facultad de administrarse y cuyos gastos son costeados con recursos propios y/o con recursos aportados por el Gobierno Nacional. Estas entidades son creaciones exclusivas de la Ley, por cuyo conducto el Poder Ejecutivo delega en ejecución funciones, con especificación clara del campo de actuación o el de servicios a prestar, pero manteniendo el poder de designar las autoridades principales y el de fiscalizar sus actos.

Las 33 instituciones existentes conforman el mayor paquete en la estructura del presupuesto público. A través de estas instituciones, el Gobierno Nacional tiene el manejo de la energía eléctrica, combustibles, telecomunicaciones, transportes (Líneas Aéreas Nacional, Ferrocarril, Flota Mercante), producciones industriales (cemento, acero, alcohol), colonización rural, programas de viviendas, ayuda social, salud animal, el sistema de seguridad social, sistema financiero y crediticio y las universidades del Estado. Por cierto, representan una amplia gama de instituciones y actividades que están concentrados en mano del Gobierno Nacional para su manejo. Este fenómeno generado históricamente (sea por razones económicas, políticas o sociales) constituye una importante fuente de controversia para la reforma del Estado y puede crear situaciones dificultosas para el proceso de cambios y descentralización. Particularmente, es de considerar que estas instituciones tienen un poder económico y administrativo de mucha importancia, a pesar que muchos de ellos realmente no traducen las actividades esenciales de Gobierno Nacional o del Estado.

**c) Asignación presupuestaria**

El Cuadro 2 muestra el flujo de fondos del Gobierno Nacional para los años 1994 y 1995. El Cuadro 3 presenta el flujo de fondos de la Administración Central, que fue efectivamente realizado en el año fiscal 1994. En este último, se puede notar el elevado gastos

corrientes con relación a los ingresos tributarios así como también una baja capacidad de inversiones. Esta estructura, caracteriza todavía a los gastos del Gobierno Central en la actualidad.

**CUADRO 2**  
**INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL**  
(en millones de guaraníes)

CONCEPTOS	1994	1995
<b>A. Ingresos Corrientes (1+2+3)</b>	<b>4.244.740</b>	<b>5.183.208</b>
1. Ingresos Tributarios	1.706.911	2.110.561
2. Ingresos No Tributarios	2.408.463	2.894.198
3. Ingresos por Transferencias	129.366	178.449
a) Del Nivel Nacional	129.366	178.449
b) De Otro Nivel		
<b>B. Gastos Corrientes (1+2+3+4)</b>	<b>3.214.325</b>	<b>4.132.754</b>
1. Funcionamiento	2.197.221	2.901.164
2. Intereses de la Deuda	298.067	342.920
3. Transferencias Pagadas	499.065	721.082
a) Del Nivel Nacional		
b) A otros Niveles		
4. Otros Gastos	219.972	167.588
<b>C. Déficit o Ahorro Corriente (A-B)</b>	<b>1.030.415</b>	<b>1.050.454</b>
<b>D. Ingresos de Capital</b>	<b>47.960</b>	<b>39.344</b>
<b>E. Gastos de Capital o de Inversión</b>	<b>1.360.388</b>	<b>2.771.442</b>
<b>F. Préstamo Neto</b>	<b>(58.725)</b>	<b>330.252</b>
<b>G. Déficit o Superávit Total (C+D-E-F)</b>	<b>(223.288)</b>	<b>(2.011.896)</b>
<b>H. Financiamiento (1+2+3)</b>	<b>223.288</b>	<b>2.011.896</b>
1. Funcionamiento	273.557	139.160
a) Desembolsos	407.334	330.421
b) Amortizaciones	133.777	191.261
2. Intereses de la Deuda	(58.725)	330.252
a. Desembolsos	258.155	721.807
b. Amortizaciones	316.880	391.555
3. Otros	973.229	1.390.212
<b>FUENTE:</b> Ministerio de Hacienda, Sub-Secretaría de Economía e Integración, Dirección de Política Fiscal. - Incluye Presupuesto de los Entes Descentralizados y las Empresas Públicas.		

La asignación de gastos vigentes para el Gobierno Nacional, incluyendo a las Gobernaciones Departamentales y las otras Entidades Descentralizadas, está estructurada de la siguiente manera: De los 9,4 billones de guaraníes de gastos, el 56 por ciento está asignado a Gastos Corrientes; 19 por ciento a inversión física; 16 por ciento a inversión financiera (esto incluye principalmente préstamos de los bancos estatales); y alrededor del 9 por ciento para amortización de deudas y transferencias de capital. Ahora, excluyendo el presupuesto de las Entidades Descentralizadas tenemos que el presupuesto de la Administración Central, de 4,2 billones de guaraníes, tiene asignado el 65 por ciento a Gastos Corrientes, 19 por ciento a inversiones físicas y el resto, 16 por ciento, a pago de deudas y transferencia.

**CUADRO 3**  
**INGRESOS Y GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
(en millones de guaraníes)

CONCEPTOS	1994 *
<b>A. Ingresos Corrientes (1+2+3)</b>	<b>2.253.135</b>
1. Ingresos Tributarios	1.461.750
2. Ingresos No Tributarios	762.751
3. Ingresos por Transferencias	28.634
a) Del Nivel Nacional	27.690
b) De Otro Nivel	940
<b>B. Gastos Corrientes (1+2+3+4)</b>	<b>1.660.142</b>
1. Funcionamiento	1.077.873
2. Intereses de la Deuda	99.971
3. Transferencias Pagadas	384.884
a) Del Nivel Nacional	194.626
b) A otros Niveles	190.258
4. Otros Gastos	97.414
<b>C. Déficit o Ahorro Corriente (A-B)</b>	<b>592.993</b>
<b>D. Ingresos de Capital</b>	<b>30.275</b>
<b>E. Gastos de Capital o de Inversión</b>	<b>305.168</b>
<b>F. Préstamo Neto</b>	<b>(36.486)</b>
<b>G. Déficit o Superávit Total (C+D-E-F)</b>	<b>354.586</b>
<b>H. Financiamiento (1+2+3)</b>	<b>287.262</b>
1. Funcionamiento	71.693
2. Intereses de la Deuda	155.567
3. Otros	60.002
FUENTE: Ministerio de Hacienda, Sub-Secretaría de Economía e Integración, Dirección de Política Fiscal.	
* Datos correspondientes a la Administración Central. Presupuesto Ejecutado.	

Aparte del tamaño reflejado a través de las empresas y bancos propiedad del sector público, otro aspecto de mayor controversia pública sobre el tamaño del Estado ha sido el elevado costo operacional del Gobierno. No solo que el Gobierno no ha logrado reducir el tamaño del aparato estatal como fue prometido reiteradamente por las autoridades, sino que no se tuvo éxito ni en mantener la dimensión existente. El presupuesto vigente provee poco aliento en este respecto por lo que los requisitos financieros para sufragar sueldos y otros gastos básicos operacionales se vuelven anualmente más agudos para el Gobierno. Los gastos requeridos para el funcionamiento básico de la Administración Central fue aumentado en 34 por ciento comparado con el año fiscal anterior, mientras que el incremento de fondos para inversiones físicas fue de tan sólo el 8,5 por ciento.

En 1989, la planilla de sueldos del sector público incluyó un total de 148.000 personas. Un total de 114.000 personas estaban en el Gobierno Central y 34.000 personas en las Entidades Descentralizadas. Para el año 1995, la cantidad total ha crecido en 19 por ciento para totalizar 176.000 personas. El Gobierno Central creció a 137.000 personas, las Entidades



Descentralizadas a 38.165 personas y en las nuevas Gobernaciones Departamentales fueron incorporadas 848 personas. En términos absolutos, en cinco años, el Gobierno incorporó un adicional de 28.000 empleados en su planilla de pagos. A estos hay que agregar los pagos al personal público jubilado y veteranos (y herederos) de la Guerra del Chaco, que totalizan alrededor de 60.000 personas. En resumen, el sector público mantiene en su planilla de pagos alrededor de 236.000 individuos (o el 17 por ciento de la población económicamente activa) y esto lo convierte en el empleador singular más importante del país.

## 2. El proceso de la descentralización

El golpe de Estado en febrero de 1989 y la pacífica transición política hacia un Gobierno Civil electo en 1993, iniciaron un proceso de cambio para revertir la tradición de gobierno autoritario y altamente Centralizado. La descentralización regional y local, fue uno de los temas más importantes tratados durante la Asamblea Constituyente de 1992. Previa a la Constitución de 1992 prácticamente no existía en el país una base constitucional para la descentralización del gobierno y del poder político y económico fuera de Asunción. Todas las unidades administrativas, sean locales o regionales, organizadas en el país carecían de autonomía frente al Gobierno Nacional. Más bien, todas ellas representaban la voluntad y confianza del Poder Ejecutivo. Dadas estas circunstancias fue seriamente tratado por la Asamblea Constituyente (que tenía representación de todas las regiones del país) el compromiso hacia la descentralización del gobierno. El Art. 156 de la Constitución establece que, a los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio del país se divide en Departamentos y Municipios, los cuales, "dentro de los límites de esta Constitución y de las Leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos".

Los detalles sobre las bases legales, composición institucional, competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales fue presentado en los Capítulos III y IV de este informe. En esta sección se examina más directamente las fuentes de recursos otorgados a los gobiernos sub-nacionales dentro del nuevo esquema gubernamental y ver que nuevas figuras se ha generado hacia la descentralización fiscal.

### a) *Antecedente de nexos financiero-institucional*

En ausencia de la figura de Gobiernos Regionales hasta 1993, el Impuesto Inmobiliario en el Paraguay constituyó prácticamente el único vínculo financiero entre el Gobierno Central y las Municipalidades del país establecido por Ley. La propiedad inmobiliaria ubicada dentro de la jurisdicción de los municipios es reconocida como una manifestación de la riqueza cuyo valor depende en gran medida de las obras y servicios municipales que las benefician directa o indirectamente. Además es la forma patrimonial más localizada ya que constituyen bienes no trasladables de un sitio a otro. Por tales motivos, en casi todos los países del mundo el Impuesto Inmobiliario constituye el impuesto municipal por excelencia. Sin embargo, en el Paraguay, este tributo fue siempre percibido por el Gobierno Central y no por las municipalidades, hasta el año 1993. El Gobierno Central estableció que solamente el 16 por ciento del Impuesto Inmobiliario correspondía al gobierno municipal sobre los inmuebles situados en los respectivos municipios. El Ministerio de Hacienda se encargaba de hacer la liquidación y transferir trimestralmente dicho porcentaje a la Municipalidad de Asunción lo correspondiente a inmuebles de la Capital, y transferir al Instituto de Desarrollo Municipal (IDM)<sup>1</sup> lo correspondiente a las municipalidades del interior. El IDM actuando como agente de retención luego distribuía el 16 por ciento de la siguiente manera:

- 10 por ciento para la integración del capital del IDM.
- 4,40 por ciento para las municipalidades del interior.
- 1,60 por ciento para la Corporación de Obras Sanitarias (CORPOSANA).

Por tanto, lo que finalmente con suerte recibían las municipalidades del interior fue en realidad tan sólo el 4,40 por ciento. Aparte de este vínculo impositivo, los dos niveles de gobiernos tenían sus fuentes de ingresos tributarios y no tributarios por separados, tema que es tratado más abajo.

Se puede señalar también que aparte del nexo financiero entre las Municipalidades y el Gobierno Central establecido por medio del Impuesto Inmobiliario, que las municipalidades paraguayas, especialmente la Municipalidad de Asunción, precisaban del aval del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del Paraguay para usufructuar de préstamos externos. Para el propósito, los proyectos de inversiones de las municipalidades debían ser consideradas dentro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y asimismo también ser recomendados por la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República. Con la centralización imperante en la época, esto no era la cosa más accesible ni fácil de obtener para las municipalidades del país.

**b) Primera reforma**

Con la creación de los gobiernos departamentales, se puede identificar la primera reconsideración impositiva con relación a los gobiernos regionales y locales. La Constitución de 1992, en relación a los recursos de la Administración Departamental, en su Art. 164, establece y otorga en forma genérica los siguientes:

1. La porción correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por esta Constitución y por la Ley;
2. Las asignaciones o subvenciones que les destine el Gobierno Nacional;
3. Las rentas propias determinadas por Ley, así como donaciones y los legados, y
4. Los demás recursos que fije la Ley.

En cuanto a los municipios, la disposición es más taxativa en relación al Impuesto Inmobiliario. Como una reacción natural al trato histórico del Gobierno Nacional referente al Impuesto Inmobiliario, la Constitución establece en el Art. 169 que: "Corresponderá a las Municipalidades y a los Departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades". De esta manera, la recaudación del Impuesto Inmobiliario, así como la distribución de lo recaudado por disposición Constitucional (y excluyendo al Gobierno Nacional de participación alguna), se ha delegado a las municipalidades del país, proceder de la siguiente forma:

1. El 70% de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma.
2. El 15% en la del Departamento respectivo, y
3. El 15% restante será distribuido en las municipalidades de menores recursos.

Con estas disposiciones Constitucionales, entonces, se da inicio al concepto de coparticipación impositiva hacia la descentralización fiscal.

**c) Segunda reforma**

El segundo avance fue consolidado, y que sigue en vigencia, con la promulgación de la Ley 426 Orgánica del Gobierno Departamental en diciembre de 1994. Dicha Ley reglamenta

que el 15 por ciento del impuesto inmobiliario correspondiente al gobierno departamental respectivo, debe ser depositado a más tardar en fecha 15 del mes siguiente por los municipios en la cuenta bancaria del gobierno departamental. De igual manera, establece el procedimiento que el 15 por ciento del impuesto inmobiliario destinados a los municipios de menores recursos, provenientes de las recaudaciones de todos los municipios de la República, debe ser distribuido bimestral e igualitariamente, sin más trámites por el Ministerio de Hacienda entre todos los municipios de menores recursos<sup>2</sup>. Establece que los fondos tienen que estar depositados en una Cuenta Corriente de un banco del Estado a la orden del Ministerio de Hacienda y que dichos fondos deben ser destinados preferentemente a Obras de Inversión y Bienes de Capital.

La Ley 426/94 fue un poco más profundo en la reglamentación del impuesto inmobiliario. En vista que la Municipalidad de Asunción, en su condición de Ciudad Capital de la República, no se encuentra integrada a ninguno de los Departamentos del país, el Art. 39 establece que el 15 por ciento del impuesto inmobiliario proveniente de la Municipalidad de Asunción se debe invertir en obras públicas destinadas a los accesos viales de la Capital de la República; que la disposición, administración e inversión de dicho recurso se realizará por el Gobierno de los departamentos Central y Presidente Hayes, la Intendencia de Asunción y la participación de las intendencias afectadas, en su caso.

Adicionalmente a estas relevantes reglamentaciones, el avance significativo referente a la fuente de recursos hacia la descentralización de los gobiernos subnacionales, se encuentra en que la Ley 426/94 introduce por primera vez la coparticipación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de los ingresos generados por el Canon de los juegos de azar. La Ley dispone que el 15 por ciento del IVA recaudado en cada Departamento debe quedar en propiedad del mismo. También establece que todo lo recaudado en este concepto debe ser destinado a áreas de salud, educación y obras públicas. Considerando que el IVA es un tributo nacional y correspondiente al Gobierno Central, se le responsabilizó al Ministerio de Hacienda reglamentar la coordinación y el control con los gobiernos departamentales para la recaudación y transferencia mensual.

La concesión y control de los juegos de azar involucra a los tres niveles de gobierno del país. Para ello, toma participación el Poder Ejecutivo Nacional, Gobierno Departamental y el Gobierno Municipal correspondiente. Está establecido que los cánones e ingresos provenientes de dichos juegos deben ser distribuidos de la siguiente forma:

- El 30 por ciento a los Gobiernos Municipales afectados por los juegos;
- El 30 por ciento a los Gobiernos Departamentales donde se implementen los juegos;
- El 30 por ciento a la Dirección de Beneficiencia (DIBEN) del Gobierno Central, y
- El 10 por ciento al Tesoro Nacional.

Para el Municipio de la Ciudad de Asunción rige, con exclusividad, una distribución diferente. En el caso de la Municipalidad de la Capital, los cánones e ingresos provenientes de los juegos de azar se distribuyen de la siguiente manera:

- El 25 por ciento a la Municipalidad de la Capital de la República;
- El 20 por ciento a los Gobiernos Departamentales;
- El 20 por ciento a los Gobiernos Municipales de Menores Recursos;
- El 25 por ciento a la DIBEN, y
- El 10 por ciento a Rentas Generales del Tesoro Nacional.

Los fondos recaudados deben ser depositados mensualmente, dentro de los primeros 15 días del mes siguiente, en las cuentas bancarias habilitadas a dichos efectos y a la orden de la entidad respectiva. La concesión y adjudicación de la explotación de juegos de azar puede surgir de una Licitación Pública por cualquiera de las entidades públicas involucradas.

Los Cuadros 4A y 4B presentan en forma gráfica la nueva distribución de recursos generado recientemente. En cuanto a la distribución de los recursos generados en el interior del país no parece existir dificultad en interpretarlos correctamente. La distribución de recursos generados en la Municipalidad de Asunción, sin embargo, presenta una duda. La duda está en relación al IVA, por el hecho que Asunción está separada de todos los departamentos y no se estableció reglamento especial al respecto en la Ley. Por eso, el gráfico muestra que el IVA corresponde en su totalidad al Gobierno Central de los ingresos obtenidos en Asunción (en la práctica, esa es la figura aplicada). Finalmente, se puede concluir que las bases legales promulgadas recientemente fortalece a los Departamentos y Municipalidades, promocionando de esta forma el objetivo hacia la descentralización fiscal.

**CUADRO 4A**  
**DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS GENERADOS EN EL INTERIOR**  
(en Porcentaje)

BENEFICIARIO	FUENTES DE RECURSOS		
	IVA	Impuesto Mobiliario	Juegos de Azar
Gobierno Nacional	85	0	40 *
Gobierno Departamental Respectivo	15	15	30
Gobierno Municipal Recaudador	0	70	30
Municipalidades de Menores Recursos	0	15	0
<b>T O T A L E S</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
* Incluye 30 por ciento para la DIBEN y 10 por ciento para el Tesoro Nacional.			

**CUADRO 4B**  
**DISTRIBUCION DE RECURSOS GENERADOS**  
**EN LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN**  
(en Porcentaje)

BENEFICIARIO	FUENTES DE RECURSOS		
	IVA	Impuesto Mobiliario	Juegos de Azar
Gobierno Central	100	0	35 *
Gobiernos Departamentales	0	15	20
Municipalidad de Asunción	0	70	25
Municipalidades de Menores Recursos	0	15	0
<b>T O T A L E S</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
* Incluye 25 por ciento para la DIBEN y 10 por ciento para Rentas Generales del Ministerio de Hacienda.			

d) **Resultado cuantitativo de la reforma**

A fines del año 1995 el Ministerio de Hacienda procedió a consolidar un esquema para las transferencias de fondos correspondiente a las 17 gobernaciones departamentales y a las 217 municipios del interior del país, cuyo monto total acumulado asciende a 20.215 millones de guaraníes (alrededor de 10 millones de dólares), en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 426/94. Los fondos traspasados correspondían al producido del canon fiscal a los juegos de azar, el 15 por ciento del IVA y el 15 por ciento del impuesto inmobiliario de todo el país. Como se puede observar en el Cuadro 5, los departamentos Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú, Cordillera, Guairá y Paraguari son los más beneficiados. Estos departamentos en conjunto, fueron recipientes del 73 por ciento de todas las transferencias. Dicha asignación está dada principalmente porque esas zonas son los centros poblacionales y comerciales más importantes, así como en ellos son explotados varios tipos de juegos de azar de mayor incidencia impositiva.

**CUADRO 5**  
**TRANSFERENCIA DEL MINISTERIO DE HACIENDA**  
**A MUNICIPIOS Y GOBERNACIONES**  
(en millones de guaraníes)

DEPARTAMENTOS	MONTO
Concepción	432
San Pedro	920
Cordillera	1.163
Guairá	1.116
Caaguazú	1.278
Caazapá	609
Itapúa	2.268
Misiones	712
Paraguari	1.030
Alto Paraná	3.385
Central	4.533
Ñeembucú	962
Amambay	442
Canindeyú	476
Presidente Hayes	400
Boquerón	238
Alto Paraguay	254
<b>TOTAL</b>	<b>20.218</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda, datos correspondientes al año 1995.

Los fondos trasferidos por el Ministerio de Hacienda, desde luego, no representan el monto total de los recursos financieros producido por el nuevo esquema impositivo. Sin embargo, una visión clara del total de recursos recaudados tampoco todavía está bien configurado estadísticamente en el proceso de descentralización. Al respecto es importante mencionar que: (1) Los ingresos provenientes de juegos de azar y del IVA entraron en vigencia para su distribución recién en el año fiscal 1995; (2) A pesar de que el impuesto inmobiliario pasó a recaudarse por los gobiernos locales desde enero de 1993, la escasez de informaciones estadísticas sobre ejecución presupuestaria representa un serio limitante como consecuencia de las propias condiciones técnicas, administrativas y de las disparidades en tamaño de las municipalidades; (3) Los ingresos en concepto del IVA no se recauda en forma discriminada contablemente, ni se registra la procedencia de los recursos por localidades como para efectivizar con claridad la distribución correspondiente a cada departamento<sup>3</sup>; (4) Existen

transferencias que van directamente de los 217 municipios a sus respectivas gobernaciones departamentales y las informaciones no están organizadas, así como en muchos casos, las mismas transferencias no son realizadas o cumplidas como corresponden.

No obstante, en esta parte del informe se trata de consolidar las estadísticas para conformar algunos cuadros ilustrativos sobre el resultado cuantitativo de la incipiente experiencia del proceso de descentralización en el país. El Cuadro 6 muestra el resultado de ingresos en concepto de canon a los juegos de azar. En el año 1995, se recaudó 18.958 millones de guaraníes (alrededor de 9,4 millones de dólares). Del total percibido los gobiernos municipales recaudadores llevaron 5.273 millones de guaraníes y la DIBEN también llevó la misma suma (correspondiente a 27,8 por ciento cada uno), entre tanto que los gobiernos departamentales recibieron el equivalente a 25,7 por ciento, el Tesoro Nacional 10 por ciento y las municipalidades de menores recursos 8,7 por ciento. Del total recaudado en el año, el 56,3 por ciento correspondió a la imposición de juegos de azar ubicados en municipios en el interior del país. Los principales contribuyentes están ubicados en Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero y algunas localidades en el Departamento Central. Por otro lado, el aporte de las casas de juego ubicados en la Capital fue del 43,7 por ciento del total recaudado.

Los Cuadros 7 y 8 muestran resumen, por departamentos, de los ingresos obtenidos en concepto de impuesto inmobiliario correspondientes a los años fiscales 1993 y 1994. El Cuadro 7 presenta el monto total de recaudaciones generados en cada departamento por sus respectivos municipios. El Cuadro 8 muestra el monto que corresponde al 15 por ciento para su posterior distribución a los municipios de menores recursos, de acuerdo a datos obtenidos de los registros del Ministerio de Hacienda. Estos mismos montos también corresponden al 15 por ciento que son directamente transferidos por las municipalidades a sus respectivas gobernaciones departamentales. Lo concerniente al Ministerio de Hacienda, sin embargo, está registrado estadísticamente con una alta incidencia en mora. Unos 36 municipios ubicados en varios departamentos están en mora con la transferencia de fondos correspondiente a los 15 por ciento de lo recaudado en concepto de Impuesto Inmobiliario. La suma adeuda por los municipios en mora asciende a 4.915 millones de guaraníes, la que no pudo ser distribuida a las 172 municipalidades de menores recursos. La deuda correspondiente al año 1993 asciende a un total de 2.159 millones de guaraníes y para el Ejercicio 1994 totaliza 2.756 millones de guaraníes.

Se puede observar en los cuadros, que Asunción representa un monto superior al 50 por ciento del total de recaudaciones. Le sigue en importancia, los municipios de los departamentos Central, Alto Paraná, Itapúa y Pte. Hayes. También se puede notar un sustancioso incremento del 54 por ciento en 1994, comparado con el año anterior, en lo que respecta a la recaudación de impuesto inmobiliario.

Finalmente, el Cuadro 9 presenta el monto distribuido a los 17 departamentos, en concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el año 1995. A primera vista, la cifra total de 2.300 millones de guaraníes distribuidos no causa realmente impacto, comparado con las otras dos fuentes de recursos mencionados arriba. Además, parece exigua la cifra al considerar que en 1994 el gobierno recaudó 595.333 millones de guaraníes y en 1995 un total de 765.582 millones de guaraníes en concepto de IVA. La Ley 426/94, sin embargo, establece que el 15 por ciento correspondiente a las gobernaciones debe estar basado en lo recaudado en sus respectivas zonas. Por otro lado, el mayor recaudador del IVA es la Dirección General de Aduanas y la mayor zona para el IVA es Asunción. Algunos datos estadísticos que se pudo obtener sobre el IVA muestra que en 199, los departamentos generaron solamente alrededor de 13.500 millones de guaraníes. Los departamentos de mayor importancia al respecto son Itapúa, Caaguazú, Alto Paraná y Central. Es evidente que el IVA es una de las mayores fuente de recursos para el Gobierno Central, pero esto no se traduce de igual manera para las gobernaciones departamentales.

**CUADRO 6**  
**RECAUDACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES**  
**DE LOS JUEGOS DE AZAR - 1995**  
(en millones de guaraníes)

BENEFICIARIO	Ingresos del Interior	Ingresos de Asunción	TOTAL
Diben	3.200	2.073	5.273
Tesoro Nacional	1.067	829	1.896
Gobiernos Departamentales	3.200	1.658	4.858
Municipalidades Recaudadoras	3.200	2.073	5.273
Municipalidades de Menores Recursos	0	1.658	1.658
<b>TOTALES</b>	<b>10.667</b>	<b>8.291</b>	<b>18.958</b>
FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.			

**CUADRO 7**  
**INGRESO ESTIMADO DEL IMPUESTO INMOBILIARIO**  
**RESUMEN POR DEPARTAMENTO**  
(en millones de guaraníes)

DEPARTAMENTOS	1993	1994
Asunción	11.783,3	16.470,0
Concepción	602,0	1.004,7
San Pedro	296,7	488,7
Cordillera	435,3	718,0
Guairá	168,7	288,0
Caaguazú	280,0	480,7
Caazapá	140,0	308,0
Itapúa	686,0	1.228,7
Misiones	258,0	332,0
Paraguarí	377,3	541,3
Alto Paraná	1.156,7	2.813,3
Central	2.622,7	4.068,7
Ñeembucú	234,0	305,3
Amambay	430,0	730,0
Canindeyú	138,0	342,0
Presidente Hayes	903,3	1.450,0
Boquerón	112,7	306,7
Alto Paraguay	73,3	106,0
<b>TOTALES</b>	<b>20.698,0</b>	<b>31.982,1</b>
FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.		

**CUADRO 8**  
**DETERMINACIÓN DEL 15% DEL IMPUESTO INMOBILIARIO**  
**RESUMEN POR DEPARTAMENTO**  
(en millones de guaraníes)

DEPARTAMENTOS	EJERCICIO 1993	EJERCICIO 1994
Asunción	1.767,5	2.470,5
Concepción	90,3	150,7
San Pedro	44,4	73,3
Cordillera	65,3	107,7
Guairá	25,3	43,2
Caaguazú	42,0	72,0
Caazapá	21,0	46,2
Itapúa	102,9	184,3
Misiones	38,7	49,8
Paraguarí	56,6	81,2
Alto Paraná	173,4	422,0
Central	393,4	610,3
Ñeembucú	35,1	45,8
Amambay	64,4	109,4
Canindeyú	20,7	51,2
Presidente Hayes	135,5	217,5
Boquerón	16,9	46,0
Alto Paraguay	11,0	15,9
<b>TOTALES</b>	<b>3.104,4</b>	<b>4.797,0</b>

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 9**  
**DISTRIBUCION IVA - 1995**  
(en miles de guaraníes)

DEPARTAMENTOS	MONTO
Concepción	57.500
San Pedro	57.500
Cordillera	57.500
Guairá	143.750
Caaguazú	172.500
Caazapá	57.500
Itapúa	287.500
Misiones	57.500
Paraguarí	57.500
Alto Paraná	431.250
Central	431.250
Ñeembucú	86.250
Amambay	86.250
Canindeyú	57.500
Presidente Hayes	115.000
Boquerón	86.250
Alto Paraguay	57.500
<b>TOTAL</b>	<b>2.300.000</b>

FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.



### 3. Competencias, ingresos y gastos en los distintos niveles de gobierno

#### a) *Presión tributaria y gastos públicos*

La distribución intergubernamental de competencias, como hemos visto más arriba, recién entró en una etapa de mayor y mejor definición con la nueva Constitución de 1992, así como con las leyes reglamentarias que fueron introducidas posteriormente. Dichas bases legales han establecido una identificación institucional distintiva entre los tres niveles de gobierno existentes en el presente y definen con cierta claridad sus respectivas competencias y funciones. El efecto de la nueva estructura, sin embargo, todavía no se traduce enteramente en el aspecto fiscal. Analizando cuantitativamente la transición se puede notar que la incipiente experiencia del proceso de descentralización fiscal todavía muestra dos facetas diferentes. Por un lado, está el surgimiento real de un proceso hacia la descentralización; y, por otro lado, permanece como un hecho el alto grado de centralización en la esfera del Gobierno Central. Dicha situación se puede ilustrar con más claridad de la siguiente forma:

- El Cuadro 10 abajo presenta un resumen histórico sobre la presión tributaria del sector público con relación al Producto Interno Bruto del país. En el mismo, se puede observar el incremento de la presión tributaria como un resultado positivo de la descentralización fiscal en relación a los ingresos para los gobiernos regionales y locales. En 1994 hubo una sustancial mejoría comparado con los presupuestos de ingresos ejecutados en 1990 (así como con los otros años comparados). Anteriormente, se puede notar, la presión tributaria permanecía prácticamente en forma absoluta en manos del gobierno central.

**CUADRO 10**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA**  
(porcentaje del PIB)

AÑO	GOBIERNO			TOTAL
	CENTRAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	
1970	10,1	0,0	0,30	10,40
1980	9,3	0,0	0,27	9,57
1990	9,0	0,0	0,30	9,30
1994	9,7	0,1	0,90	10,70

FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda, IDM, OPACI y la Municipalidad de Asunción.

- Por otro lado, las estadísticas sobre los gastos gubernamentales (así como del empleo público e inversiones) de igual manera ilustran el alto grado de centralización que continúa caracterizando al Sector Público paraguayo. Al respecto, las cifras comparativas entre los presupuestos ejecutados por los tres diferentes niveles de gobierno (excluyendo además el presupuesto correspondiente a las Entidades Descentralizadas del Gobierno Nacional) revelan la siguiente estructura para 1994;

NIVEL DE GOBIERNO	MILLONES DE GUARANÍES
- Central	2.253.815
- Departamental	12.692
- Municipal	117.607
<b>TOTAL</b>	<b>2.384.114</b>

El Gobierno Central, entonces, tiene una representación cuantitativa del 94,5 por ciento de los gastos públicos; las gobernaciones regionales 0,5 por ciento; y, las municipalidades 5,0 por ciento del total.<sup>4</sup>

De la situación descrita arriba, es posible adicionalmente profundizar en dos cuestionamiento o condiciones de mayor importancia para el proceso de la descentralización. El primero se relaciona con la propia efectividad de la asignación de competencias y funciones en el campo operativo, que a través de las cifras presupuestarias, no se traduce todavía como una realidad. Al respecto, se puede comentar que los servicios públicos básicos (como agua corriente, electricidad, telecomunicaciones, etc.) y los gastos relacionados a los sectores sociales (educación, salud, asistencia social, etc.) continúan bajo el manejo del poder central. De hecho, los servicios básicos siguen operando dentro del esquema "Estado-Empresario" y los servicios sociales permanecen con cierta exclusividad bajo la Administración Central del Gobierno.

El segundo punto, y tal vez el de mayor importancia inmediata, se relaciona con la reducida presión tributaria del sector público. De esta situación se derivan serias preocupaciones. En el corto plazo, dos preguntas son de trascendencia: (1) será el esfuerzo de las autoridades dirigida hacia el sencillo traspaso de funciones y recursos dentro del mismo contexto y dimensión tributaria? o (2), será que el esfuerzo hacia la descentralización fiscal contemplaría nuevos recursos a ser generados adicionalmente por los gobiernos subnacionales?. Lo que existe actualmente como fuente de recursos financieros, indudablemente, permanece limitado como para ampliar y modernizar los servicios públicos en demanda.

#### **b) *Finanzas del gobierno central***

Los ingresos del Gobierno Central representa un punto crítico para el Poder Ejecutivo por las limitaciones estructurales y administrativas que existen. Los ingresos del gobierno dependen principalmente de impuestos indirectos. En un año de excepcional éxito en recaudación tributaria como fue 1995, los impuestos representaron solamente el 58,6 por ciento del total de los ingresos del gobierno (ver Cuadro 11). El rubro de mayor importancia impositiva en el país, descansa sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que representa aproximadamente un 23 por ciento del total de ingresos. Al IVA, le sigue en importancia el gravamen aduanero sobre las importaciones (con un 14,1 por ciento); Regalías (de las hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá, 10,2 por ciento); e Impuesto al Consumo de Combustibles (4,4 por ciento). El resto (alrededor del 14 por ciento) proviene de una extensa lista de recursos de menor relevancia.

Comparado con el año anterior, durante el Ejercicio Fiscal 1995 el gobierno logró incrementar significativamente los ingresos tributarios (equivalente a 35,6 por ciento) ampliando la base impositiva en base a medidas administrativas. En dicho proceso, sobresalió notoriamente las acciones tomadas en la Dirección General de Aduanas, que a parte de aplicar el correspondiente gravamen aduanero a las importaciones también actúa como agente de retención del IVA. La Aduana, de esta manera, fue responsable de recaudar alrededor del 56 por ciento del IVA percibido en el año, correspondientes a transacciones comerciales de índole internacional.

La estructura de ingreso del gobierno genera cierta preocupación en las autoridades pertinentes. La fuente de recursos del gobierno depende fuertemente de ingresos ocasionales que están basados en el intercambio comercial con el exterior, impuesto al Consumo a través del IVA, regalías del exterior, y de Créditos externos para inversiones. A razón de esto, el gobierno normalmente se limita a ejecutar los programas presupuestarios de acuerdo a la disponibilidad

de fondos. Asimismo, los recursos tributarios obtenidos son normalmente absorbidos por estructuras en gastos operativos, donde gastos en personal representa una preponderante porción.

La ejecución de los gastos de la Administración Central asigna alrededor del 43 por ciento a la función correspondiente a servicios sociales, el 31 por ciento a servicios generales, un 20 por ciento a servicios económicos, y el resto (6 por ciento) a otros fines. En el año 1994, educación y cultura representó aproximadamente 20 por ciento del total de los gastos y a salud le correspondió el 7,3 por ciento; las cifras asignadas a estos dos sectores representaron el 3 por ciento y 1,1 por ciento del PIB, respectivamente. Los servicios económicos en su totalidad, representó solamente el 16 por ciento de todos los gastos (ver Cuadro 12).

En términos nominales, el presupuesto del Gobierno Central ha crecido en un 441 por ciento durante el período que cubre los años 1989-1994. El Ministerio de Defensa, durante dicho período, fue el que obtuvo el menor crecimiento (300 por ciento). Sin embargo, la priorización del Gobierno Nacional, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, otorgó un incremento del 776 por ciento a Educación, 709 por ciento a Salud, y 520 por ciento a Obras Públicas. A pesar de estos incrementos, estos sectores aún representan una reducida proporción del PIB, dado el escaso movimiento de recursos del gobierno, particularmente, lo referente a las fuentes tributarias.

**CUADRO 11**  
**INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL - EJERCICIO 1994 Y 1995**  
**POR CLASE DE RECURSOS - PERÍODO: ENERO-DICIEMBRE**  
(en millones de guaraníes)

CONCEPTOS	EJERCIC. FISCAL 1994	PART. 1994	EJERCIC. FISCAL 1995	PART. 1995	VAR. NOMI.
<b>A) INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>2.259.420</b>	<b>88,9</b>	<b>2.769.136</b>	<b>81,9</b>	<b>22,6</b>
- INGRESOS TRIBUTARIOS	1.461.751	57,5	1.982.521	58,6	35,6
Imp. s/Renta de Act. Com. Ind. o de Serv.	294.863	11,6	396.341	11,7	34,4
Impuesto al Valor Agregado	595.332	23,4	772.336	22,8	29,7
Imp. Selec. al Cons. Combustible	120.847	4,8	148.961	4,4	23,3
Grav. Aduanero s/las Importaciones	276.643	10,9	477.904	14,1	72,8
Otros	174.066	6,9	186.979	5,5	7,4
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	762.751	30,0	716.237	21,2	-6,1
Royalties y Compensaciones	463.727	18,2	346.001	10,2	-25,4
Contrib. al Fondo de Jub. y Pensiones	133.874	5,3	171.463	5,1	28,1
Aranceles Consulares	1.951	0,1	1.651	0,0	-15,4
Otros Recursos No Tribut. (Resto Recaud.)	163.199	6,4	197.121	5,8	20,8
Recaud.)	28.635	1,1	36.132	1,1	26,2
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6.283	0,2	34.245	1,0	445,0
- DONACIONES	264.868	10,4	358.797	10,6	35,5
<b>B) INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>71.693</b>	<b>2,8</b>	<b>3.074</b>	<b>0,1</b>	<b>-95,7</b>
Recursos del Crédito Interno	155.566	6,1	325.263	9,6	109,1
Recursos del Crédito Externo	29.642	1,2	19.757	0,6	-33,3
Venta de Activos	7.966	0,3	10.703	0,3	34,4
Reembolsos de Préstamos	16.788	0,7	252.404	7,5	1.403,5
<b>C) SALDOS EN CUENTAS</b>	<b>16.788</b>	<b>0,7</b>	<b>7.834</b>	<b>0,2</b>	<b>-53,3</b>
Saldo en Cta. (Devol.)			244.570	7,2	
Saldo en Ctas. (Ejerc. 1994)					
<b>TOTALES (A+B+C)</b>	<b>2.541.077</b>	<b>100,0</b>	<b>3.380.337</b>	<b>100,0</b>	<b>33,0</b>

FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 12**  
**EJECUCIÓN DE LOS GASTOS POR FUNCIÓN DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**EJERCICIO FISCAL 1994 Y 1995**  
(Período enero-diciembre, en millones de guaraníes)

CONCEPTOS	Ordenado 1994	Part. 1994 (%)	Ordenado 1995	Part. 1995 (%)	Var. Nominal (%)
<b>SERVICIOS GENERALES</b>	<b>726.262</b>	<b>32,2</b>	<b>932.924</b>	<b>30,7</b>	<b>28,5</b>
-Serv. Púb. Generales	539.695	23,9	679.886	22,3	26,0
-Defensa Nacional	186.566	8,3	253.038	8,3	35,6
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>970.841</b>	<b>43,1</b>	<b>1.309.734</b>	<b>43,0</b>	<b>34,9</b>
-Educación y Cultura	446.166	19,8	606.974	19,9	36,0
-Salud Pública	164.570	7,3	199.098	6,5	21,0
-Seguridad y Asist. Social	309.024	13,7	438.473	14,4	41,9
-Vivienda y Servicios a la Comunidad	51.082	2,3	65.189	2,1	27,6
<b>SERVICIOS ECONÓMICOS</b>	<b>361.450</b>	<b>16,0</b>	<b>613.929</b>	<b>20,2</b>	<b>69,9</b>
-Agricultura y Ganadería	144.013	6,4	265.619	8,7	84,4
-Forestal, Caza, Pesca y Medio Ambiente	8.303	0,4	8.580	0,3	3,3
-Minería, Energía y Comb.	2.698	0,1	2.131	0,1	-21,0
-Transporte	183.921	8,2	304.810	10,0	65,7
-Comunicaciones	7.004	0,3	11.345	0,4	62,0
-Industria	12.646	0,6	15.563	0,5	23,1
-Comerc., Finanz. y Seguros	2.865	0,1	5.881	0,2	105,2
<b>NO ASIGNADOS Y CON OTROS FINES</b>	<b>195.261</b>	<b>8,7</b>	<b>186.014</b>	<b>6,1</b>	<b>-4,7</b>
-Deuda Pública	194.775	8,6	186.014	6,1	-4,5
-Otros	486	0,0			
<b>TOTALES</b>	<b>2.253.815</b>	<b>100,0</b>	<b>3.042.601</b>	<b>100,0</b>	<b>35,0</b>

FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.

*c) Los gobiernos departamentales*

Los gobiernos departamentales son iguales entre sí en cuanto a competencias y funciones, definidos por la Constitución y por la Ley Orgánica. Los 17 Departamentos del país, sin embargo, se diferencian grandemente en población, tamaño territorial, densidad, y condiciones socio-económicas regional (ver Cuadro Anexo A-2). El Departamento Central, que rodea a la ciudad Capital, es el más pequeño pero el más poblado del país después del Municipio de Asunción. Su extensión territorial abarca 2.465 km<sup>2</sup>, representando el 0,6 por ciento de la superficie territorial paraguaya, pero concentrándose en ella el 21 por ciento de la población total del país. Tiene la población más grande del país, superior a 865 mil habitantes, con una densidad de 350 personas por km<sup>2</sup>. En contraste, el Departamento de Alto Paraguay (Chaco), con el área territorial más grande, tiene una población un poco mayor a 12 mil habitantes y una densidad de 0,1 persona por km<sup>2</sup>.

Estas variaciones extremas en tamaño y densidad, tiene un efecto directo en el tamaño de las Juntas Departamentales (ver Capítulo 3) y la representatividad regional ante el Congreso Nacional a través de la Cámara de Diputados, mientras que existen 4 Departamentos con un sólo representante por su baja densidad poblacional. Esta misma situación, también se refleja en las actividades económicas, facilidades de servicios públicos básicos y sociales, así como en las posibilidades de recursos por medio de los tributos compartidos que fueron establecidos para los Departamentos y Municipios. Consecuentemente, considerando estas disparidades, no debería sorprender que los Gobiernos Departamentales hayan tenido un modesto inicio en términos de actividades en sus funciones y en el manejo de recursos.

Los Gobiernos Departamentales representan la nueva figura en la escena política y gubernamental del país. Por cierto, ellos han ganado un apreciable nivel de visibilidad y credibilidad pública en cuanto a la representatividad institucional en corto tiempo. La posibilidad organizacional para ejecutar las funciones asignadas y la capacidad de absorción de recursos en términos administrativos y técnicos prevalece como un factor determinante para el éxito hacia un consolidado proceso de descentralización fiscal. Las Gobernaciones Departamentales han manifestado insistentemente sobre la necesidad de mayor claridad en sus atribuciones y funciones, así también sobre sus fuentes de recursos financieros. Consideran ellos, que sus funciones y fuentes de recursos están muy vagamente definidas como para ejercer una administración efectiva. La mayoría de las gobernaciones interpretan que las bases legales son limitadas en término de otorgar el ejercicio del poder departamental.

En términos generales, los Gobiernos Departamentales todavía disponen de un reducido plantel de personal técnico y administrativo. La organización interna de cada uno varía de acuerdo a las localidades y circunstancias. Ellos están facultados a nombrar Secretarías para sus respectivas operaciones. Al respecto, se puede mencionar a modo de ejemplo, al Departamento de Caaguazú que dispone de Secretarías en el Área Administrativa, Relaciones Públicas, Obras Públicas, Planificación, y Secretaría Privada. Por otro lado, la Gobernación de Paraguarí cubre el área de Educación, Obras Públicas, Transporte, Agricultura y Administrativa. Aparte de estas Secretarías, otras gobernaciones cubren el área de Medio Ambiente, Salud y Desarrollo Económico. De esta manera, se puede apreciar que la organización de las gobernaciones han tomado una forma operacional básica, pero diversificada. Los Gobiernos Departamentales no ejercen responsabilidad directa en recaudar fondos tributarios. Sus fuentes de recursos, como hemos visto, provienen de las transferencias de tributos coparticipado con los otros niveles de gobiernos del país. Con el Gobierno Nacional le corresponde compartir el IVA en un 15 por ciento que debe ser utilizados en Educación, Salud y Obras Públicas. Con los gobiernos locales, le corresponde a las gobernaciones, el 15 por ciento de los ingresos que perciben las Municipalidades a través del cobro del Impuesto Inmobiliario. También se comparte entre los tres niveles de gobierno los ingresos por canon a los juegos de azar, correspondiéndole a las gobernaciones el 30 por ciento de lo percibido en las municipalidades del interior y el 20 por ciento de lo percibido en la Municipalidad de Asunción.

Las Gobernaciones han ejecutado su primer presupuesto institucionalmente en el año fiscal 1994. Con un modesto inicio, entre confusiones y ambigüedades, los Gobiernos Departamentales lograron ejecutar, un total de 12.692 millones de guaraníes. En la ejecución de dicho presupuesto inicial fue notoria la dificultad con las fuentes de recursos a ser generados y transferidos, por las municipalidades. En vista de esto, el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo en proveer los fondos iniciales de otras fuentes como para establecer a los Gobiernos Regionales (ver Cuadro 13). Los fondos proveídos por el Ministerio de Hacienda (como se puede notar en el Cuadro 14) han sido utilizados mayormente en gastos de personal, inversiones edilicias y amoblamientos para condicionar las necesidades básicas de los Gobiernos Departamentales.

De igual manera, es importante observar (ver Cuadro 15) que ninguno de los Gobiernos Departamentales han sido privado o discriminado financieramente del proceso inicial de institucionalización. A todas las gobernaciones se le ha posibilitado el mismo trato y tiempo en el proceso de inicio de actividades gubernamental. El Departamento Central fue el de mayor asignación de recursos, con un total de 996 millones de guaraníes; la Gobernación de Guairá fue el de menor monto en la escala, con 652 millones de guaraníes. Un aspecto resaltante es que los gobiernos de los Departamentos Central y Alto Paraguay, a pesar de ser dos polos opuestos en territorio y densidad poblacional, han sido los dos mayores beneficiados de los recursos inicial.

Esto confirma que los gastos fueron, solamente para iniciar las instituciones gubernamentales, y no para desarrollar todavía actividades asignados dentro de las funciones establecidas para las gobernaciones.

En el año 1995, la ejecución presupuestaria de las gobernaciones se ha incrementado sustancialmente. Sin embargo, se puede observar que aún prevaleció una uniformidad relativa respecto a la distribución y uso de los recursos presupuestarios, además de ser ellos montos limitados como para poder ejercer las gobernaciones funciones desarrollistas. En este sentido, el presupuesto para 1996 es mucho más alentador no solo por los incrementos otorgados, sino, por que también ya refleja variaciones en asignación de acuerdo a las condiciones socio-económica regionales existentes. Consecuentemente, este año fiscal podría constituir el paso hacia la prueba inicial de las gobernaciones en relación a inversiones y servicios públicos.

**CUADRO 13**  
**GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO**  
(en millones de guaraníes)

CONCEPTO	MONTO
Recursos ordinarios del Estado	6.706
Recursos Especiales	0
Royalties y Compensaciones	5.658
Recursos Propios	328
Crédito Interno	0
Crédito Externo	0
Donaciones	0
<b>TOTAL</b>	<b>12.692</b>
FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.	

**CUADRO 14**  
**GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR TIPO DE GASTOS**  
(en millones de guaraníes)

CONCEPTO	MONTO
Gastos de Personal	8.202
Servicios	928
Materiales y Suministros	528
Transferencias	556
Inversión	2.399
Otros gastos	79
<b>TOTAL</b>	<b>12.692</b>
FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.	

**CUADRO 15**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTO GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**  
(en millones de guaraníes)

DEPARTAMENTO	Año 1994	Enero/ Noviembre 1995	Presupuesto 1996
Concepción	725	1.268	3.564
San Pedro	803	938	3.251
Cordillera	802	1.155	3.975
Guairá	652	732	2.641
Caaguazú	705	1.262	5.369
Caazapá	660	1.222	3.077
Itapúa	749	1.232	4.758
Misiones	688	1.059	3.171
Paraguarí	735	1.108	3.351
Alto Paraná	834	1.443	6.444
Central	996	* 4.845	8.883
Ñeembucú	684	1.252	3.165
Amambay	665	1.228	3.464
Canindeyú	695	1.383	3.585
Presidente Hayes	669	1.547	3.094
Boquerón	682	1.169	3.996
Alto Paraguay	948	1.377	4.652
<b>TOTALES</b>	<b>12.692</b>	<b>24.220</b>	<b>70.440</b>
* Es cifra presupuestada, por falta de datos sobre ejecución.			
NOTA: El presupuesto total de las gobernaciones fue 14.016 millones de guaraníes en 1994 y 37.270 millones de guaraníes en 1995.			
FUENTE: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda.			

**d) Los gobiernos municipales**

Estructuralmente, los Gobiernos Municipales son iguales entre sí. Todos tienen los mismos fines, competencia y grado de autonomía. Ciertamente que difieren en extensión de territorio, número de población, posibilidades económicas y/o capacidad financiera, pero la dimensión de estos elementos no hacen la esencia de lo que es un Gobierno Municipal, apenas son elemento particular en cada caso. La Ley solamente determina un mínimo de población requerido para dar vida a un municipio y los clasifica en cuatro grupos, teniendo como base el monto de sus respectivos presupuestos, a fin de que cada Municipalidad determine la cantidad de miembros de Juntas Municipales le corresponde.

Conforme al Art. 11 de la Ley 1294/87, Orgánica Municipal "Las Municipalidades son autónomas en el Orden Político, Jurídico, Económico y Administrativo.". Como tal, y aún con las limitaciones impuestas por leyes, las municipalidades ejercen una libre gestión en la administración de los intereses de la comunidad que representa, elige por sufragio directo su gobierno, elabora y aprueba su presupuesto de recursos y gastos, y aprueba o rechaza la ejecución presupuestaria. Los Actos Legislativos de las Juntas Municipales tiene fuerza de Ley en su jurisdicción y pueden ser anuladas únicamente por la Corte Suprema de Justicia por inconstitucionalidad o ilegalidad.

En la formulación de la política y programas municipales, cada administración es libre y actúa conforme a los intereses comunitarios y sus posibilidades de ejecución presupuestaria. Tiene la facultad de establecer servicios de interés social y percibir tasas y contribuciones por estas prestaciones. El Gobierno Municipal puede hacer uso del crédito privado y público (sea

de origen nacional o internacional), sin otro requisito ni autorización de otras autoridades, sino ajustado a las condiciones establecidas en la ley que son de índole presupuestaria. Pueden asociarse libremente entre sí, dentro del área de un departamento en coordinación con las gobernaciones, como para atender fines de su competencia.

Las atribuciones y funciones de las municipalidades (como hemos visto en el listado detallado en el Capítulo IV) son extensas y cubren sustancialmente las responsabilidades que caracteriza a gobiernos locales. Las disposiciones legales le asigna atender libremente, los aspectos relacionados a urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, salud, transporte, agua, luz, deporte, turismo, asistencia social y sanitaria, Cuerpo de inspectores y de policía, hasta instituciones de crédito. A simple vista, el listado de responsabilidades da la impresión de una intensa actividad y amplia autoridad que ejercen las Municipalidades. Sin embargo, la realidad es muy diferente para la gran mayoría de los municipios del país. A excepción de algunos de los mayores centros urbanos del país, la mayoría de las municipalidades no están en condiciones como para desempeñar la extensa lista de funciones. Por lo general, las funciones reales que ejercen casi todas las municipalidades son mucho más modesta de lo que le asigna la Ley. Aún considerando a los municipios con mayores recursos y más desarrollados, inclusive Asunción, solamente ejercen funciones que centran en: limitada pavimentación de calles; recolección de basura; cementerio; terminales de ómnibus; mercados; parques y plazas; teatros en algunas localidades; regulación y control de alimentos; animales, mataderos, transporte y tránsito, salubridad en centros públicos, baños municipales y policía de tránsito. Tal vez este listado no sea la completa para las actividades de algunas municipalidades, pero por cierto ya es muy extenso para la gran mayoría de ellos.

Las inversiones de las municipalidades normalmente acompaña la estructura de sus actividades rutinarias, raras veces incorporando funciones innovadoras de significancia. Los Municipios del Departamento Central, por ejemplo, en 1994 invirtieron prioritariamente en mejorar su propio local municipal, reparación y arreglo de calles y puentes, plazas, cementerios, mercados, mataderos y terminal de ómnibus. En el año 1995, la Municipalidad de Asunción de un ingreso mayor a 40 millones de dólares logró invertir solamente alrededor de 7,5 por ciento del total en obras físicas, incluyendo adquisición de inmuebles. A pesar que la Municipalidad de Asunción representa casi la mitad de los gastos de todos los municipios del país sumados, es clara la interpretación que se puede tener sobre las condiciones existentes en el resto de las municipalidades del país. Efectivamente, la mayoría de las municipalidades tienen tan pocos recursos, tanto en el sentido financiero y de personal calificado, que no permiten el desarrollo de las funciones en forma adecuada de sus gobiernos. Además, a esto se le debe agregar el hecho que muchas de sus funciones han sido desempeñados por el Gobierno Nacional a consecuencia de la larga tradición de gobiernos centralizados en el país. Esta situación todavía prevalece en el sector de servicios sociales así como en los servicios públicos básicos (como luz, agua, teléfono, etc.), que son manejados por las agencias del estado-empresario.

El hecho de que más del 77 por ciento de las Municipalidades se encuentran por debajo del 12 por ciento del promedio presupuestario de las 17 capitales departamentales, y los municipios de primer grado llegan a cubrir solamente el 6 por ciento del total de municipios, demuestra fehacientemente la precariedad de recursos en que se desenvuelven los gobiernos locales. Adicionalmente, tal vez lo que más preocupa cuantitativamente, es la disponibilidad económica que existe en relación a los presupuestos municipales. Utilizando los datos más confiables, que sirvieron como base para distribución de recursos a las municipalidades de menores recursos, se puede observar que los ingresos municipales en 1994 fue desde el extremo máximo de 173.034 millones de guaraníes correspondiente a la Municipalidad de Asunción hasta el más bajo que fue Bottrell con 10 millones de guaraníes. Es decir, fue desde 41,7 millones de dólares hasta 6 mil dólares.



Asunción, desde luego, representa más bien un caso excepcional en el mundo de las municipalidades paraguayas. En 1994, el presupuesto del Municipio Asunceno representó nada menos que el 48 por ciento de los 151.122 millones de guaraníes totales recaudados por las 218 (incluyendo Asunción) municipalidades del país. Las 217 municipalidades del interior, entonces, juntos recaudaron 78.088 millones de guaraníes. De este monto, los ingresos percibidos por los otros 15 municipios de mayor tamaño en el país representó aproximadamente el 60 por ciento. Entre ellos, los municipios de mayor ingresos después de Asunción son Ciudad del Este y Encarnación, con alrededor de 9.000 millones de guaraníes. A pesar de que 24 municipios no presentaron las correspondientes estadísticas, la dramática situación presupuestaria de los municipios se resume en el siguiente Cuadro.

En Millones de Guaraníes	Cantidad de Municipios
Ingreso menor a 50	51
De 50 hasta 100	26
De 100 hasta 200	49
De 200 hasta 300	18
De 300 hasta 500	18
De 500 hasta 1.000	15
De 1.000 hasta 2.000	9
De 2.000 hasta 3.000	3
De 4.000 hasta 5.000	2
De 8.000 hasta 9.000	2
Sin Presupuesto	24
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>	<b>217</b>

Las comparaciones de estas cifras, no solo da la idea de la gran diferencia de la capacidad financiera que existe entre la Municipalidad de Asunción y el resto del país; sino también ilustra la diferencia de capacidad financiera emergente entre municipios del interior<sup>5</sup>. En 1991, alrededor del 85 por ciento de las municipalidades estaban por debajo de los 200 millones de guaraníes; para 1994, esto se redujo a 57 por ciento del total. En otras palabras, el 43 por ciento de los municipios tienen escala ascendente por encima de los 200 millones de guaraníes. El posible efecto sobre este cambio pudo estar dado, naturalmente, por la nueva estructura impositiva establecida con mira a la descentralización.

La Constitución de 1992, así como la Ley Departamental en vigencia, otorgan un refuerzo sustancial referente a los ingresos municipales. El cambio legal más importante fue el establecido en la Constitución que permite a las municipalidades disponer del 70 por ciento de todos los Impuestos Inmobiliarios que recaudan en sus respectivas jurisdicciones. Del resto, el 15 por ciento de lo recaudado en dicho concepto se le distribuye a los municipios de menores recursos; y una porción similar se le transfiere a las gobernaciones respectivas de cada Departamento. La otra fuente de ingreso adicional se relaciona con los juegos de azar incorporado en la Ley Departamental de 1994.

Para ilustrar a modo de ejemplo, el impacto del Impuesto Inmobiliario en las arcas municipales, se puede mencionar que en 1994 representó el 21,5 por ciento de los ingresos de la Municipalidad de Luque; el 17,1 por ciento de los ingresos de Nemby; 22 por ciento Caacupé; 20 por ciento J. Augusto Saldivar; Piribebuy, 8,5 por ciento; Santa Elena, 16 por ciento; Caapucú 53 por ciento; e Ybytymí 25 por ciento. De esta forma se puede apreciar la importancia inicial que representó el nuevo impuesto en variadas localidades.

Las otras fuentes de ingresos municipales, descansan sobre impuestos a las patentes de rodados, patente comercial y profesional, a la construcción, al transporte colectivo, estampillas, venta y alquileres patrimoniales y tasas a los servicios. La Municipalidad de Asunción, la que más y mejor recauda, se usó aquí como base de análisis sobre la estructura de ingresos y gastos (ver Cuadros 16 al 19). En primer lugar, se puede notar el incremento sustancial de los ingresos a partir de 1992, como resultado de las nuevas autoridades electas popularmente en forma directa. El segundo incremento grande se puede observar a partir de 1993, por el efecto de la incorporación del Impuesto Inmobiliario como recurso Municipal.

De 1990 a 1994, el ingreso de la Municipalidad de Asunción se incrementó 616 por ciento. La estructura de ingreso descansa en un 64,7 por ciento en Impuestos, 30,5 por ciento en Tasas y 4,8 por ciento en Regalías. La mayor fuente de impuesto es el Impuesto Inmobiliario, que representa 35,6 por ciento del total de ingresos (y representa el 55 por ciento de los impuestos) recaudados. Le sigue en importancia Tasas por recolección de basura y barrido con 15,3 por ciento del total de ingresos, Patente Comercial 10,5 por ciento, Tasas por análisis de laboratorio 7,1 por ciento, Impuesto a la Construcción 6,2 por ciento y Patente a Rodados 5,0 por ciento. Juntos totalizan el 80 por ciento; el resto, está distribuido en varios impuestos y tasas de menores cuantías.

Por último se presenta, en el Cuadro 20, un resumen de los ingresos municipales por Departamento, con sus respectivas poblaciones. A la Municipalidad de Asunción le sigue en importancia impositiva el Departamento Central, con un monto aproximado de 20.000 millones de guaraníes recaudados por las 19 municipalidades de su jurisdicción; sigue Alto Paraná e Itapúa, con 14.000 millones y 13.000 millones de guaraníes, respectivamente. El siguiente ya es Caaguzú con solo 5.000 millones de guaraníes, con 20 municipios. El menor de todos es Alto Paraguay, con 371 millones de guaraníes. Esta escala y disparidades, indican las circunstancias que rodea a los departamentos en el manejo posible de recursos hacia la descentralización fiscal.

**CUADRO 16**  
**ASUNCIÓN: INGRESOS MUNICIPALES EJECUTADOS POR RUBROS**  
(en millones de guaraníes corrientes)

CONCEPTOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>1) INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>8.309</b>	<b>10.071</b>	<b>11.406</b>	<b>21.393</b>	<b>39.913</b>	<b>59.573</b>
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS *	6.165	7.630	7.760	16.172	34.697	46.194
1.1.1 Impuestos	3.583	4.505	4.759	7.748	22.547	29.873
1.1.2 Tasas	2.240	2.657	2.552	7.559	10.901	14.121
1.1.3 Regalías	342	468	449	865	1.249	2.199
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	739	915	1.499	2.329	4.094	8.983
1.3 TRANSFERENCIAS **	1.405	1.526	2.147	2.892	1.122	4.396
<b>2) INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>1.214</b>	<b>1.771</b>	<b>5.274</b>	<b>3.819</b>	<b>5.200</b>	<b>12.255</b>
2.1 Recursos del Crédito	0	500	3.715	1.530	1.633	10.184
2.2 Venta de Activo Fijo	183	350	448	251	341	599
2.3 Reembolso Préstamos Sector Privado	895	766	1.051	1.412	2.554	183
2.4 Otros Ingresos de Capital	136	155	60	626	672	1.289
<b>3) DONACIONES</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.205</b>
<b>TOTALES (1+2+3)</b>	<b>9.523</b>	<b>11.855</b>	<b>16.680</b>	<b>25.282</b>	<b>45.113</b>	<b>73.034</b>
* El Impuesto Inmobiliario, a partir de 1993 lo recauda la Municipalidad de Asunción.						
** Se incluye participación de la Terminal de Ómnibus desde octubre de 1993.						
FUENTE: Municipalidad de Asunción.						

**CUADRO 17**  
**ASUNCIÓN: EGRESOS MUNICIPALES EJECUTADOS POR RUBRO**  
(en millones de guaraníes corrientes de cada año)

CONCEPTOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>1.GASTOS CORRIENTES</b>	<b>6.159</b>	<b>7.549</b>	<b>11.082</b>	<b>19.575</b>	<b>31.850</b>	<b>47.178</b>
1.1.FUNCIONAMIENTO	5.741	7.119	10.230	16.769	28.982	42.697
1.1.1.Servicios Personales	4.816	6.026	8.929	14.375	23.724	33.422
1.1.2.Servicios No Personales	513	626	808	1.271	3.607	6.906
1.1.3.Materiales y Suministros	412	467	493	1.123	1.651	1.060
1.2.FINANCIEROS	15	11		758	1.522	2.111
1.3.TRANSFERENCIAS	293	388	551	612	1.299	2.337
1.3.1.Al Sector Público	0	0	0	588	1.218	1.832
1.3.2.Al Sector Privado	293	388	551	24	81	504
1.4.OTROS GASTOS CORRIENTES	110	31	301	1.436	17	5
1.5.DEVOL.DE IMP. TASAS Y CONT.	0	0	0	0	30	28
<b>2.GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>3.209</b>	<b>4.246</b>	<b>7.333</b>	<b>5.035</b>	<b>11.973</b>	<b>22.453</b>
2.1.Inversión Física	2.944	4.082	7.167	3.907	8.767	18.538
2.2.Amortización de Deuda Pública	265	164	166	1.128	2.156	3.915
2.3.Transferencia de Capital	0	0	0	0	1.050	0
2.4.Inversión Financiera	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL DE GASTOS (1+2)</b>	<b>9.368</b>	<b>11.795</b>	<b>18.415</b>	<b>24.610</b>	<b>43.823</b>	<b>69.631</b>

FUENTE: Municipalidad de Asunción.

**CUADRO 18**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES EJECUTADOS**  
(en millones de guaraníes corrientes)

INGRESOS TRIBUTARIOS	1994
<b>A) IMPUESTOS</b>	<b>29.873</b>
IMPUESTOS	22.387
Inmobiliario	16.470
Espectíc.Púb.y Juegos de Azar	520
Transporte Colectivo	301
Papel Sellado y Estampillas	412
Transferencias Bienes Raíces	613
Edificio	100
Demolición de Construcción	6
Construcción	2.876
Otros	1.090
PATENTES	7.486
Comercial	4.854
Profesional	337
Rodados	2.295
<b>B) TASAS</b>	<b>14.121</b>
TASAS	12.439
Análisis de Laboratorio	3.277
Recolección Basura y Barrido	7.065
Servicios Insp.de Autovehículos	315
Servicios de Desinfección	1.203
Limpieza de Cementerios	228
Otros	352
CONTRIBUCIONES	1.682
Construcción Pavimento	1.682
<b>C) REGALIAS</b>	<b>2.199</b>
Ocupación Temp.Bien.Dom.Púb.	622
Estacionamiento en la Vía Pública	1.577
<b>TOTALES (A+B+C)</b>	<b>46.194</b>

FUENTE: Municipalidad de Asunción.

**CUADRO 19**  
**GASTOS MUNICIPALES REALIZADOS POR DIRECCIONES**  
(en millones de guaraníes corrientes)

<b>DIRECCIÓN</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AFECCIÓN</b>
<b>JUNTA MUNICIPAL</b>	<b>2.575</b>	<b>2.400</b>
Junta Municipal	2.440	2.286
Defensoría Vecinal	135	114
<b>JUZGADO MUNICIPAL</b>	<b>345</b>	<b>329</b>
<b>INTENDENCIA</b>	<b>11.455</b>	<b>7.117</b>
Intendencia Municipal	8.495	4.472
Secretaría General	588	500
Asesoría Legal	517	495
Recursos Humanos	871	825
Contraloría	428	371
Centro Municipal N° 1 Itá Ybaté	249	230
Centro Municipal N° 2 Oñondivepá	166	124
Centro Municipal N° 3 Jopoi	141	100
<b>DIRECCION GENERAL DEL GABINETE</b>	<b>5.429</b>	<b>4.624</b>
Dirección General	250	185
Organización y Sistemas	2.669	2.278
Comunicación	1.201	1.101
Planificación	373	290
Desarrollo Urbano	936	770
<b>DIRECCION GRAL. DEL ÁREA URBANA</b>	<b>29.554</b>	<b>24.161</b>
Dirección General	273	164
Obras Municipales	13.366	11.188
Medio Ambiente	9.431	7.831
Tránsito	4.526	3.664
Bienes Inmobiliarios	1.959	1.314
<b>DIRECCION GRAL. ADM. INTERNA</b>	<b>25.872</b>	<b>23.562</b>
Dirección General	58	54
Hacienda	10.942	9.418
Administrativa	14.872	14.090
<b>DIRECCION GRAL. DEL AREA SOCIAL</b>	<b>9.525</b>	<b>6.866</b>
Dirección General	392	100
Cultura	4.362	3.997
Salud	2.128	1.365
Asuntos Sociales	1.643	1.404
<b>DIRECCION GRAL. DE MERCADOS</b>	<b>1.101</b>	<b>572</b>
Dirección General	83	64
Dirección Mercados Zonales	1.018	508
<b>TOTALES</b>	<b>84.856</b>	<b>69.631</b>
FUENTE: Municipalidad de Asunción.		

**CUADRO 20**  
**INGRESOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTO**  
(en millones de guaraníes)

Departamento	Cantidad Municipios	AÑO 1993		AÑO 1994	
		Ingresos Realizados	Población	Ingresos Realizados	Población
Asunción	1	45.113,0	519.293	73.034,0	537.649
Concepción	6	1.845,4	168.890	3.024,6	171.253
San Pedro	17	1.724,8	302.878	2.536,6	311.417
Cordillera	20	2.651,9	214.550	3.571,4	215.022
Guairá	17	1.518,2	170.681	2.290,2	171.574
Caaguazú	20	3.541,8	410.509	4.937,2	421.628
Caazapá	10	640,5	122.799	1.192,4	123.594
Itapúa	29	9.664,4	408.212	12.994,9	419.711
Misiones	10	1.199,9	95.699	2.051,8	96.500
Paraguarí	17	1.880,9	246.109	2.549,5	246.892
Alto Paraná	19	11.390,3	471.315	14.082,5	499.935
Central	19	14.247,5	982.497	19.888,7	1.028.698
Ñeembucú	16	980,8	84.569	1.416,4	85.271
Amambay	3	2.013,0	113.859	2.866,6	111.205
Canindeyú	7	728,5	116.723	926,2	120.801
Presidente Hayes	4	1.490,1	47.702	2.496,7	49.048
Boquerón	1	503,6	31.150	891,6	32.160
Alto Paraguay	2	83,3	12.426	371,2	12.722
<b>TOTALES</b>	<b>218</b>	<b>101.207,9</b>	<b>4.519.861</b>	<b>151.122,5</b>	<b>4.655.080</b>

FUENTE: Elaborado con datos de la OPACI y Ministerio de Hacienda.

#### 4. Medición de la descentralización fiscal

La descentralización fiscal está fuertemente ligado a la idea de ejercer acciones de manera autónomas. En este sentido, el máximo grado de autonomía se presenta cuando los gobiernos sujetos a descentralización tengan facultades legislativas, administrativas y de utilización en relación con sus propios ingresos presupuestarios. Aparte de la participación de los gobiernos subnacionales en el total de gastos públicos y la posible financiación con recursos propios, se busca de igual forma las facultades de gobernabilidad, es decir, buscar la forma de actuar libre de otras autoridades dentro de una respectiva jurisdicción geográfica y enmarcado por funciones definidas y una eficiente división de responsabilidades. Esto, sin embargo, no es así en la práctica. Por lo contrario, la experiencia muestra que los organismos de los gobiernos centrales ejercen influencia sobre la mayoría de los ingresos e inclusive los fijan y controlan.

El sector público paraguayo mantiene una estructura con fuerte tradición hacia la centralización fiscal. El Gobierno Central aún representa alrededor del 95 por ciento de los gastos del sector público consolidado. En contraposición, como se ha visto, los ingresos de los gobiernos locales son insuficientes para cubrir más allá de los gastos operativos. Las inversiones del Estado son manejados principalmente por los Ministerios y por los Entes Autónomos del Gobierno Central.

El proceso de descentralización fiscal que adelantó el país desde 1993, asignó nuevas responsabilidades a los gobiernos departamentales creadas por la Constitución de 1992, pero esto ha sido acompañado con modestos recursos hasta el presente. El proceso, sin embargo, es más positivamente notorio al nivel de gobierno municipal, a pesar de que también permanecen con una modesta dimensión fiscal.

Los gobiernos departamentales aparecieron presupuestariamente por primera vez en la estructura de gasto público en 1994. De acuerdo con los resultados obtenidos del análisis sobre equilibrio Vertical y equilibrio Horizontal (ver Cuadros del anexo A-9a y A-10) se puede observar que de la escala 0 hasta 100, las gobernaciones permanecen en 0 (cero) por la ausencia de ingresos propios y posibilidad de gasto autónomo. Esto es comprensible por el hecho del reciente establecimiento de los gobiernos regionales así como por el reducido tamaño presupuestario a ellos asignado hasta 1995. Las gobernaciones dependen de impuestos participados y durante los últimos tres años principalmente de transferencias del Gobierno Central.

Para el caso de los Gobiernos Municipales se observa una situación muy por el contrario a los de las gobernaciones (ver Cuadro anexo A-9b). La serie histórica de los gastos municipales durante el período 1985-1994, muestra que los gobiernos locales dependen enteramente de sus ingresos propios y determinan sus gastos en forma autónoma. La modesta suma que figura como transferencia en el cuadro, realmente corresponde al impuesto coparticipado recaudado por el Ministerio de Hacienda en concepto de Impuesto Inmobiliario hasta 1993, y que la ley otorgaba el 16 por ciento del mismo a la Municipalidad de Asunción y 4,4 por ciento a los municipios del interior. Las transferencias que el Gobierno Central normalmente realiza hacia el sector público (ver Cuadro del anexo A-17) se limita en la provisión de recursos para algunas de sus Entidades Descentralizadas. De esta forma, es claro que el Gobierno Central no facilita transferencias a los gobiernos locales. Tampoco existe todavía transferencias de los gobiernos departamentales, o por intermedio de ellos, hacia las municipalidades. En resumen, los gobiernos municipales dependen de sus autogestiones en recaudar recursos, mientras que las gobernaciones dependen estructuralmente de recursos coparticipado con los otros niveles de gobiernos.

## VI. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización fiscal, en términos generales, puede ser definido como un proceso de traspaso de competencias y recursos desde la Administración Central de un país hacia las administraciones subnacionales, refiriéndose este último, a organizaciones gubernamentales de nivel regional y local. La descentralización fiscal se presupone que ocurre cuando las competencias fiscales (tanto de ingresos y de gastos públicos) se desplazan del nivel Central hacia los niveles subnacionales, constituyéndose principalmente en un proceso dirigido desde el nivel Central. En este sentido, entonces, un país se está descentralizando cuando sus administraciones a nivel subnacional son otorgados con un cúmulo de competencias significativas que a su vez va acompañado de la disponibilidad adecuada y oportuna de recursos financieros para gastos en servicios públicos. Por tal razón, el aspecto de las relaciones fiscales intergubernamentales se convierte en un elemento fundamental en el proceso de descentralización dadas sus implicancias en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado.

En este sentido, la reciente experiencia paraguaya muestra una clara determinación hacia el fortalecimiento Político-institucional orientados en crear condiciones favorables al proceso de descentralización. En una etapa de transición política, la Convención Nacional Constituyente de 1992 fue un paso gigantesco en el proceso de democratización y descentralización del país. A partir de la Constitución de 1992 se introducen y se consagran tres modificaciones fundamentales en la estructura de toda la República, que son:

1. La consagración de la independencia política de los gobiernos municipales, estableciéndose para ellos la elección de todas sus autoridades por vía del voto popular.
2. La creación de los Gobiernos Departamentales, cuyas autoridades son electas también mediante el voto popular, y
3. La integración de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional con carácter y representación departamental mediante el voto popular.

Con la incorporación de estas medidas dentro de una nueva organización del Estado, la estructura política-institucional en el país difiere radicalmente a lo que imperó históricamente durante el régimen autoritario. Anteriormente, los Delegados de Gobierno Departamental y los Intendentes Municipales de toda la República eran designados por Decreto Presidencial y representaban simplemente a la política del Poder Ejecutivo en sus respectivas jurisdicciones. De esta manera, la organización del Estado a nivel subnacional (particularmente a nivel departamental) funcionaba más bien como mecanismo de control político y social, que como administraciones autónomas con la capacidad de decisión para generar y asignar recursos en el proceso de gastos públicos.

La descentralización de los gobiernos departamentales y municipales puede ser visto como una condición satisfactoriamente superada en relación a un requisito político básico y representa un paso sumamente favorable a los propósitos de poner en funcionamiento el proceso para la descentralización en el país. Este hecho constituye un importante avance institucional no

solo por su contenido de contraste histórico sino porque en el futuro el mismo también puede servir de base para reforzar el concepto de gobernabilidad a nivel subnacional. De igual manera, esta nueva situación puede permitir que los constituyentes regionales y locales logren manifestar sus preferencias, particularmente durante el proceso de decisiones electorales así como de tener la posibilidad de evaluar los resultados fiscales y administrativos. Estas posibilidades pueden aumentar las ventajas e impactos de la descentralización en el aspecto de la eficiencia en la gestión del Estado.

El proceso de descentralización fiscal busca identificar el nivel de gobierno que puede administrar con más eficiencia y equidad los recursos del sector público. En este sentido, se busca determinar que tipos de funciones debe seguir cumpliendo el Estado a través del Gobierno Central y cuales de ellas pueden ser descentralizadas a los niveles subnacionales y hasta que grado. Un modelo muy conocido que sirve como referencia para orientar esta interrogante es la estructura del "federalismo fiscal" desarrollado por Richard A. Musgrave en 1959 y que posteriormente fue profundizado por una cantidad de otros científicos sociales.

El concepto de federalismo fiscal consiste en dividir las funciones de gobierno en tres clases para proveer un fundamento racional para la distribución de las responsabilidades entre las unidades gubernamentales. La división de funciones del sector público, de acuerdo al modelo, contempla tres áreas básicas:

1. La función de estabilización, que se refiere al control de los ciclos económicos a través del uso de la política fiscal y monetaria. Estas actividades deben ser aplicados a nivel nacional para que sean eficaces y por lo tanto son claramente funciones del Gobierno Central.
2. La función de distribución, se refiere a la provisión de recursos para la población dentro de un esquema de distribución de ingresos y de la riqueza, con particular énfasis en los sectores incapaces por sí mismos de alcanzar un nivel satisfactorio. Esto también se considera como una función adecuada para el Gobierno Central.
3. La función de asignación, que se refiere a la división de recursos nacionales entre los bienes y servicios públicos, disponibles para todos, y los bienes privados, disponibles sólo para aquellos que puedan pagarlos. Como todos los gobiernos producen bienes y servicios públicos, todos ellos (incluyendo a los de niveles regionales y locales) son participantes legítimos en la función de asignar.

Es en la función de asignación, entonces, que existe una clara razón para la acción del gobierno regional y local; que es participar en la provisión de bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas y gustos de las poblaciones regionales o locales. Esta función se considera que constituye, por excelencia, el dominio de los gobiernos descentralizados. Esto es a razón de que los gobiernos subnacionales están más cerca de los electores, los consumidores y los contribuyentes, y se encuentran en mejor situación para percibir las necesidades y preferencias locales en materia de servicios públicos, impuestos locales y tasas de servicios al usuario.

La función de asignación del Estado en el proceso de descentralización, a su vez, requiere de objetivos y metas claramente establecidas para transferir competencias y funciones en materia de ingresos y gastos del Gobierno Central hacia los niveles subnacionales. Al respecto, en la experiencia paraguaya se puede todavía observar que el Gobierno Central mantiene un protagonismo de alrededor del 95 por ciento de los gastos públicos. El efecto de la nueva estructura institucional en el país aún no se traduce entera o funcionalmente en el aspecto fiscal, a pesar de que se identifica cuantitativamente el surgimiento modesto de un



proceso hacia la descentralización. Prueba de esto es que anteriormente, tanto los ingresos y gastos públicos permanecían prácticamente en forma absoluta en manos del Gobierno Central.

No obstante, el modesto resultado hasta ahora mostrado en la experiencia paraguaya, en parte es lógico considerar la propia incipiente del proceso, pero también se relaciona grandemente con la poca efectividad en la asignación de competencias y funciones en el campo operativo. Al respecto, se puede observar que los servicios públicos básicos (como agua corriente, electricidad, telecomunicaciones, vivienda, etc.) y los gastos relacionados a los sectores sociales (como educación, salud, asistencia social, etc.) continúan bajo el manejo del Gobierno Central. Los servicios sociales permanecen con cierta exclusividad bajo los ministerios y los servicios básicos siguen operando dentro del esquema de Entidades Descentralizadas del Gobierno Central.

Respecto a la asignación de competencias y funciones, también se puede mencionar que las definiciones establecidas en la Constitución de 1992 no ha incorporado variaciones de relevancia para los gobiernos municipales. De igual manera, la Ley Orgánica Municipal del año 1987 sigue en vigencia (ver Capítulo IV) sin todavía presentarse responsabilidades diferentes o adicionales para las municipalidades de la República. Pero al mismo tiempo, sin embargo, se puede igualmente argumentar que tal pretensión debe ser manejado con prudencia considerando que la amplia gama de funciones ya asignadas a las municipalidades no han sido ni en parte satisfechas históricamente por la escasez de recursos y que al presente sigue siendo un serio limitante para el funcionamiento adecuado de los gobiernos locales.

La verdadera innovación en la nueva organización del Estado se encuentra en el surgimiento de los Gobiernos Departamentales en el país. Aparte de representar una distribución regional del poder político en el contexto democrático, la creación de los gobiernos departamentales también está dirigida en llenar la brecha jurisdiccional y operativa que existió previamente entre el Gobierno Central y las municipalidades para tratar con problemas socio-económicos. A pesar de que la división política del país ya estaba anteriormente basado en departamentos, ellos no constituían en un gobierno ni tampoco eran organizaciones administrativas orientados hacia temas de desarrollo económico y social. Consecuentemente, el desarrollo político, social y económico, han sido considerados como temas que conciernen solamente al Poder Ejecutivo del Gobierno Central.

El actual proceso de descentralización aún no ha logrado dirigirse adecuadamente a esta situación como para consolidar una solución al respecto. La misma Constitución en su Art. 1º proporciona una fuente de tensión al declarar al Estado Paraguayo como "unitario" y a la misma vez "descentralizado". La Constitución también establece, que aún cuando los Gobernadores son elegidos directamente por el pueblo en sus respectivas localidades, "el Gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional" (Art. 161). A consecuencia de estas contraposiciones interpretativas, no debe de sorprender que muchas ambigüedades hayan caracterizado el inicio de los gobiernos departamentales en el proceso de descentralización. Esto se encuentra no solo en términos de competencias y funciones, sino también en la disponibilidad de recursos. Por consiguiente, todo el operativo para la descentralización continúan siendo muy modesto en términos de actividades.

Las posibilidades de aumentar las actividades de los gobiernos subnacionales en el contexto de la descentralización está directamente relacionado a las disponibilidades de recursos financieros. Las condiciones de recursos ha mejorado para las municipalidades, tanto por disposición Constitucional que les permite retener el 70 por ciento de los impuestos inmobiliarios y por la Ley Departamental que reforzó esta situación al darles acceso a ciertos ingresos nuevos

(en base a juegos de azar). El gobierno departamental, por su lado, tiene acceso al 15 por ciento del impuesto inmobiliario, 15 por ciento del IVA y 30 por ciento de los juegos de azar percibidos en sus respectivas jurisdicciones. De esta manera, se puede decir que las municipalidades han obtenido una pequeña medida de independencia financiera y los departamentos fueron otorgados con recursos provenientes de las municipalidades y del Gobierno Central, inclusive ciertas subvenciones operativas.

No obstante, es de notar que la disponibilidad de recursos sigue siendo modesta y limitada a pesar de las mejoras otorgadas. Esto es cierto, no solo por la baja incidencia que representa el presupuesto de los gobiernos subnacionales dentro de los gastos públicos, sino también porque las leyes impositivas de las municipalidades en su mayoría son restrictivas y están altamente centralizadas, de tal forma que su administración es controlada muy de cerca por el Gobierno Nacional. El Ministerio de Hacienda, por ejemplo, todavía establece las bases de los valores a ser cobrados como impuesto inmobiliario por las municipalidades. Además, la Constitución establece (en su Art. 179). "que todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la ley" y "Es también privativo de la ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del sistema tributario". En otras palabras, todo tributo depende del Gobierno Nacional o de la actitud que pueda tomar dicho cuerpo al respecto de la necesidad de ingresos y la forma de obtenerlos.

Aparte de la exigua participación de los gobiernos subnacionales en la estructura de gastos públicos, la reducida disponibilidad de recursos financieros también se identifica como un problema crucial para el Gobierno Central. Por más que el presupuesto del Gobierno Central ocupa alrededor del 95 por ciento de los gastos públicos total, el mismo representó en 1995 solamente alrededor del 18 por ciento del Producto Interno Bruto registrado, y esto es duramente criticado por la opinión pública sobre un gigantismo estatal. Peor aún, la presión tributaria del Gobierno Central, en un año excepcionalmente recaudador como el que fue 1995, alcanzó solamente 11,6 por ciento del PIB (a los gobiernos subnacionales le correspondió 1,1 por ciento del PIB). Teniendo en cuenta las cifras absolutas, el total de gastos públicos ejecutado en 1995 (3,2 billones de guaraníes) representó solamente una asignación per cápita de 719.000 guaraníes, o sea, alrededor de 365 dólares por persona en el año. Al Gobierno Central le correspondió 676.000 guaraníes y a los gobiernos subnacionales 43.000 guaraníes (22 dólares) de gastos per cápita en el año. Estas cifras ilustran la prácticamente total carencia de gastos públicos en el nivel de gobiernos subnacionales, así como la limitada capacidad del Gobierno Central para enfrentar los gastos en servicios públicos. Situación ésta, que se deriva tal vez más directamente de las propias condiciones económicas del país que de una limitada voluntad política, pero que puede poner obstáculos al proceso de descentralización.

De esta apreciación cuantitativa se desprende el argumento que la dimensión fiscal de los gobiernos subnacionales tal vez tengan poca relevancia en el aspecto macroeconómico del país. Desde el inicio del proceso de la descentralización fiscal en 1993, el Gobierno Central ha mantenido un sólido superávit presupuestario que en 1994 y 1995 representó aproximadamente un 2 por ciento del Producto Interno Bruto, respectivamente. Más bien, se puede puntualizar que el monto de recursos ahorrados por el Gobierno Central en estos años ha superado ampliamente el propio presupuesto ejecutado por los gobiernos subnacionales.

El proceso de descentralización fiscal tampoco ha causado, y tal vez, ni tiene relación significativa con el aspecto inflacionario en el país. Al contrario, la inflación que llegó a su punto máximo en 1990 con una tasa de 44 por ciento anual, fue gradualmente reducido y llegando a un nivel de solamente 10,5 por ciento en 1995. Tampoco existe notoria transferencia de recursos en el presupuesto del Gobierno Central hacia los gobiernos subnacionales, salvo por

la pequeña subvención otorgadas a las gobernaciones departamentales en su etapa inicial. En cuanto a la transferencia de recursos para su redistribución, la misma existe solamente en relación a los 15 por ciento del impuesto inmobiliario que todas las municipalidades depositan para un fondo común y que luego reasignan a los aproximadamente 170 municipios de menores recursos en el país. En este sentido, las relaciones que existe entre el Gobierno Central y los gobiernos locales se centra más bien a un procedimiento burocrático que al aspecto fiscal.

En resumen, se puede concluir que el incipiente proceso de descentralización fiscal en el Paraguay tiene superado importante aspectos estructurales pero que todavía se encuentra funcionando en un modesto nivel de actividades y de recursos. En el caso paraguayo, como hemos visto, el inicio de un proceso de descentralización en forma activa se dio recién a partir del año 1993, en base a la nueva Constitución de junio de 1992. El primer gran avance se manifestó en el aspecto político-institucional (a partir de la revolución de 1989) con el cambio de sistema de gobierno autoritario hacia una democratización y de una larga tradición histórica de sistema centralizado a un proceso de descentralización. Este doble proceso, a pesar de algunas limitaciones y frustraciones, ha facilitado un significativo cambio en el ambiente político y estructura institucional en la vida nacional. Con anterioridad, prácticamente no existía en el país base constitucional alguna ni voluntad política para desarrollar un proceso de descentralización del poder político y de las decisiones del gobierno fuera de Asunción.



## **VII. RECOMENDACIONES**

El proceso de descentralización fiscal iniciado en el Paraguay requiere de considerable apoyo para asegurar un continuo desarrollo y afianzar exitosamente dicho emprendimiento. Considerando la larga historia y fuerte tradición centralista en el país, es importante que el proceso de descentralización que se ha puesto en marcha sea fortalecido, fomentado y dinamizado. El país ha dado importantes pasos para superar algunas etapas básicas y las perspectivas futuras son buenas si se facilitan los medios necesarios para ir consolidando mayores actividades dentro del contexto de la descentralización. En vista de esto, se presenta aquí en forma resumida algunas sugerencias de acciones que se considera conveniente contemplar en la agenda de actividades relacionadas al proceso de descentralización fiscal:

### **1. Apoyo político**

El protagonismo de apoyo político necesario debe estar respaldado principalmente por la iniciativa y decisión del Gobierno Nacional, tanto de la parte Legislativa y Ejecutiva de los poderes del Estado. El apoyo político debe fundamentalmente ser orientada hacia una clara definición de competencias y recursos viables a ser otorgadas a los gobiernos de nivel subnacional gradualmente. Dentro de este proceso se puede incentivar y profundizar la cultura de la descentralización, en base al entendimiento que ello significa una división especializada de responsabilidades y funciones, definidos de acuerdo a los tres niveles de gobiernos. Esto podría ser ventajoso para el Gobierno Central por el hecho que puede dedicarse con más exclusividad a los grandes e importantes temas nacionales e internacionales, y así derivar hacia los otros niveles de gobiernos las actividades y responsabilidades que les caracterizan como subnacionales. Por tal razón, el apoyo político es importante para establecer en forma práctica el estrato de funciones y recursos en los varios niveles de gobiernos, y determinar las tareas conjuntas que debe emprenderse entre dos o más niveles.

### **2. Fortalecimiento institucional**

Se necesita fortalecer y modernizar el aspecto institucional de los gobiernos subnacionales. Para esto, se necesita desarrollar una efectiva estrategia de descentralización fiscal y que esté basado en un plan de acción concreto para los próximos años. El plan de acción debe contemplar las posibilidades reales para transferir competencias, así como las capacidades requeridas para asumirlas, con posible recursos financieros del nivel Central. En esencia, es importante establecer el grado de capacidad de absorción de los gobiernos departamentales y locales, y ver como mejorarlas. Este proceso, para ser adecuado a la realidad, precisa de claridad no sólo de los montos posibles a transferir, sino también respecto a las responsabilidades de gastos a ser asumidos por los gobiernos subnacionales. Por esto, es importante definir los ajustes necesarios que debe promoverse institucionalmente a todos los niveles de gobiernos.

La mayor responsabilidad fiscal que conlleva el proceso de descentralización debe respaldarse por el desarrollo de la capacidad institucional. Consecuentemente, aparte de las necesidades de recursos financieros, es también de crucial importancia fortalecer la dotación de

funcionarios con mayor preparación técnica, facilitar mejores condiciones y estabilidad laboral, y proveer mayores elementos y equipamientos técnicos a los gobiernos departamentales y municipales.

En el contexto de fortalecimiento institucional, es imperativo impulsar programas de apoyo al desarrollo de las gobernaciones para asumir gradualmente sus nuevas responsabilidades. Asimismo, a nivel local se debe fortalecer la asistencia técnica en distintas áreas de la gestión financiera y presupuestaria, especialmente esto es imprescindible para las municipalidades de menores recursos del país.

### **3. Liderazgo y coordinación institucional**

El Gobierno Central como responsable de la transferencia de competencias y recursos debe liderar y coordinar algunos aspectos de la descentralización fiscal. En el nivel nacional es importante fortalecer la capacidad administrativa y técnica de los principales ministerios e instituciones involucradas en el proceso de la descentralización fiscal. Algunas instancias (como los Ministerios de Hacienda, Interior, Planificación) deben desarrollar sus funciones orientadoras del proceso y otras en la promoción de servicios sociales (como salud, educación, obras públicas, etc.). Como una estrategia de implementación, entonces, el Gobierno Central debe asegurar una mínima Coordinación institucional entre organismos y niveles de gobiernos. Dicha Coordinación puede grandemente facilitar una delimitación clara de responsabilidades de cada nivel de gobierno y un cierto liderazgo de una o varias instancias institucionales.

A pesar de que existe una Comisión Nacional para la Descentralización en vigencia, lo que se tiene como sugerencia aquí es complementar esa Comisión con la formación de una "Comisión Técnica" del Poder Ejecutivo que trabaje en una serie de propuestas concretas y Plan de acción, que no solo produzca iniciativas en el área legal sino tomar medidas que requieren operación institucional desde el Poder Ejecutivo.

Esta Comisión Técnica también puede ser útil para asegurar que exista la disponibilidad necesaria y oportuna de información fiscal de los niveles subnacionales, que permitan analizar los impactos de los recursos en movimiento y realizar un seguimiento y evaluación del proceso. A través de esto se puede determinar el destino de los gastos de los gobiernos subnacionales y ver como se refleja esto en el nivel de inversión regional o territorial nacional; quienes se están beneficiando más y quienes menos a los efectos de plantear algunos mecanismos de compensación territorial que incentive un desarrollo más equilibrado; así como puede facilitar el planteamiento de incentivos para reconocer a las administraciones más eficiente. De esta forma, se lograría orientar las acciones del gobierno más adecuadamente con el fin de combinar la búsqueda de eficiencia y equidad en el diseño de los instrumentos necesarios para el proceso de descentralización.

### **4. Fortalecimiento de instrumentos fiscales**

El proceso de descentralización fiscal requiere mayor claridad de criterio y mejor procedimiento administrativo en relación a la transferencia del 15 por ciento del IVA a los gobiernos departamentales. El potencial de ingreso es más grande de lo realizado en la actualidad, pero se necesita mejorar la estructura y procedimientos de recaudación y transferencia. El Catastro Urbano (emprendimiento realizado con apoyo técnico y financiero del BID) y Rural (trabajo realizado con apoyo del BIRF) precisan acelerar un resultado por la importancia que revisten para la liquidación y recaudación del Impuesto Inmobiliario. Este último es importante, puesto que no sólo es la base principal de los ingresos tributarios locales

sino que constituye también en el soporte y apoyo de los gobiernos departamentales y Municipalidades de menores recursos. Respecto a los demás tributos locales (incluyendo al mismo impuesto inmobiliario), sería conveniente revisar y actualizar las legislaciones vigentes, tanto para Asunción y los Municipios del Interior, a fin de promover una modernización de estos y de ampliar las posibilidades de actuación de los gobiernos locales y regionales. También se puede revisar y considerar para ellos, posibles nuevas fuentes de ingresos para el financiamiento de actividades subnacionales como ser: Contribuciones; participación del sector privado a través de Concesiones; tarifas y cargos a usuarios; esquema de co-financiación con fondos del Gobierno Central cubriendo en un porcentaje lo producido localmente; y líneas de créditos, entre otros.

### **5. Mejorar las competencias de gastos**

La descentralización fiscal no sólo debe estar preocupada por el aumento del volumen de gastos a nivel de los gobiernos subnacionales, sino para que los gastos fundamentalmente se oriente a mejorar la calidad del mismo. De lo contrario, las nuevas responsabilidades y recursos que se les asigna no tendrían el impacto deseado en el esquema de inversión pública total y en la atención de las necesidades básicas de los departamentos y municipios, particularmente en el área social. Por eso es importante precisar las competencias de gastos entre los niveles de gobiernos y determinar como se complementan o concurren. Esto sin duda evitará duplicaciones o superposiciones de acciones y constituye la base para una ley de ordenamiento territorial y para un traspaso gradual y efectivo de responsabilidades a los gobiernos subnacionales.

### **6. Planificación y programación**

Es importante señalar que el proceso de descentralización fiscal debe asegurar y promover eficiencia en los gastos. En este sentido es importante dar protagonismo central y fortalecer las actividades de planificación y programar adecuadamente el uso de escasos recursos en el gasto descentralizado. Las gobernaciones, en particular, deben coordinar las acciones de las municipalidades en forma planificada y articular sus propias acciones con el sistema de planificación y presupuesto nacional. En este aspecto, es de vital importancia que se profundice en el proceso de descentralización la "cultura del Proyecto" como base de las inversiones y para la obtención de apoyo técnico y financieros, sean estos a nivel nacional o internacional. La experiencia de otros países ha sido muy beneficiosa en este sentido. Un buen "proyecto" tiene posibilidades de financiación y ejecución. Por eso, hay que fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos en la orientación y formulación de planes de inversión.

### **7. Participación ciudadana**

Se debe promover los mecanismos de participación ciudadana que apunten a la fiscalización o rendición de Cuentas en forma de "responsabilidad" de las autoridades de los gobiernos subnacionales en el manejo de los recursos públicos. Las autoridades regionales y locales deben estar vigilados por sus respectivos Constituyentes en cuanto a su responsabilidad política de una mayor eficiencia del gasto público. Para ello, se requiere de una participación activa de la ciudadanía a través de mecanismos serios, claros y efectivos.

### **8. Intercambio de experiencia**

Dados los avances del proceso de la descentralización fiscal en varios países de América Latina, donde se ha experimentado en algunos casos resultados de manera exitosa, o en otros casos, experiencias con muchos problemas y dificultades, es importante promover el intercambio

y cooperación en áreas de la gestión descentralizada. Se puede notar que en muchos casos el esfuerzo para innovar domésticamente, sirve como referencia la evaluación de otras experiencias en otros países. Por este medio, se puede extrapolar y ajustar propuestas a las características particulares del proceso Paraguayo y así evitar experimentar errores de procedimientos ya superados en otras partes. Esto puede contribuir significativamente a avanzar con confianza en el largo proceso que hay por recorrer todavía.

## 9. Estudios a nivel subnacional

Es imprescindible que, con cierta urgencia, se proceda a estudios de casos a nivel departamental y municipal. A través de estudios por separado se puede particularizar análisis de la característica legal, institucional y fiscal para cada nivel de gobierno. Se debe optar por aquellas áreas de mayor densidad poblacional como el Departamento Central, para entender la complejidad total de un universo-tipo y que abarque todos los elementos necesarios para una evaluación. Al nivel Municipal, de igual manera, se puede sugerir un estudio de la Municipalidad de Asunción, que representa alrededor de la mitad del total de presupuesto de todas las municipalidades del país.

## 10. Bases de datos

Se debe buscar la forma de estructurar y consolidar bases de datos de los gobiernos subnacionales. Como en muchos otros casos y lugares, la falta de información adecuada y oportuna conspira contra el esfuerzo de modernización y desarrollo del proceso de descentralización fiscal.

## NOTAS

1. El IDM fue creado por Ley 291/71 con el propósito de promover el desarrollo de los municipios del interior, para cuyo efecto debía prestar a las municipalidades asistencia técnica, administrativa y financiera.
2. El Art. 38 de la Ley 426/94 define que para establecer la condición de Municipio de Menores Recursos, se debe considerar el cociente que resulte de dividir el total del presupuesto ejecutado de ingresos por la cantidad de habitantes en cada municipio. Si el cociente resulta inferior a dos veces el jornal mínimo diario (en el presente dos jornales corresponde a 29.067 guaraníes), al municipio se le considera como de menor recurso.
3. Los representantes de los departamentos, por ejemplo, alegan que el porcentaje del IVA correspondiente a los mismos debe ser mayor, puesto que varias empresas abonan en Asunción lo producido en su zona. En vista de esta situación, el Ministerio de Hacienda resolvió en febrero de 1996, la utilización de un formulario especial para el pago del IVA que ayudará a discriminar el monto que se tributa en concepto de este impuesto en cada departamento. Con este nuevo instrumento se espera que superará el inconveniente del año anterior en donde no se tenía parámetro alguno para la distribución de los ingresos.
4. A modo de comparación se puede mencionar que en un país como los EE.UU., que tiene una fuerte tradición de descentralización y de gobiernos locales, los empleados públicos y los gastos gubernamentales se encuentran divididos casi en partes iguales entre los tres niveles de gobiernos.
5. Los ingresos municipales en 1973 de las entonces 160 municipalidades, sumaron alrededor de 607 millones de guaraníes, de los cuales 65 por ciento le correspondieron a la Municipalidad de Asunción. Para el año 1980, los ingresos de 183 municipalidades totalizó 3.565 millones de guaraníes, correspondiéndole a Asunción el 50 por ciento.



## BIBLIOGRAFÍA

AGHON, GABRIEL - "Descentralización Fiscal en América Latina; Balances, Retos y Perspectivas" REVISTA CONSIGNA, Ed. N° 444, Año XIX (2° Trimestre 1995), Santa Fe de Bogotá, Colombia.

ANTON, T.J. (1994) - Las Políticas Públicas y el Federalismo Norteamericano: Cómo funciona el Sistema, Heliasta, Buenos Aires.

BAEZ R., R.D., DE LA CRUZ GONZÁLEZ, J. Y CÁCERES L., R., (1995) Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal Comentada, Fundación Hanns Seidel, Asunción.

BECKER, G. Y LÜERS, W. (Ed.) (1993) - Desafío y Realidad del Estado de Derecho en Paraguay, CIDSEP, Asunción.

BIRD, R., FREUND, C.L. Y WALLICH, C.I., (1995) - "Decentralizing Fiscal Systems in Transition Economies", Finance & Development, September 1995, pp 31-34, The World Bank, Washington, D.C.

CACERES LÓPEZ, R. (1992) - Disposiciones Tributarias Municipales para el Interior del País, Instituto de Desarrollo Municipal, Asunción.

CEAL-FIU-RHUDO/SA-USAID (1994) - Seminario Internacional: Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional, Marbella, Chile.

CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE ECONOMÍA PARAGUAYA (CADEP) - Mes Económico, Año 2, N° 3 (Agosto 1995), Asunción.

CENTRO DE INFORMACIÓN Y RECURSOS PARA EL DESARROLLO (CIRD) (1996) - Compilación de Legislación Básica sobre Descentralización, Asunción.

CEPAL/GTZ (1993) - Serie Política Fiscal N° 44, Descentralización Fiscal: Marco Conceptual, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (Junio 1992), ABC Color, Asunción.

FIU-RHUDO/SA-USAID (1995) - PARAGUAY: Descentralización, Gobierno Subnacional, Participación Ciudadana y el Proceso de Democratización - Análisis de Diagnóstico, Proyecto sobre Gobiernos Locales y Desarrollo Municipal, Asunción.

FLECHA, V.J., Ed. (1995) - Descentralización, Democracia y Modernización Municipal: Objetivos, Acciones y Dificultades, Ediciones y Arte S.R.L., Asunción.

HOMMES, R. (1995) - "América Latina erige una nueva estructura de poder", El BID/Septiembre-October 1995, pp 4-5, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1994) - "Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency", Economic and Social Progress in Latin America 1994 Report, Part Two, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

LEY N° 125/91 - Que establece el nuevo Régimen Tributario.

LEY N° 426/94 - Que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental.

LEY N° 643/95 - Que modifica el Art. 38 de la Ley N° 426 del 7 de diciembre de 1994, "Que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental".

**LUEDTKE, L.S. (1990) - La Creación de los Estados Unidos: La Sociedad y la Cultura de los Estados Unidos, Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, Washington, D.C.**

**Mc LUVE Jr., C.E., (1995) - "Comment on "The Dangers of Decentralization" by Prud'homme", The World Bank Research Observer, vol. 10, N° 2 (August 1995), pp. 221-26, The World Bank, Washington, D.C.**

**MINISTERIO DE HACIENDA - Reforma Tributaria: Concordada con Disposiciones Complementarias, Asunción.**

**PRUD'HOMME, R. (1995) - "The Dangers of Decentralization", The World Bank Research Observer, vol 10, N° 2 (August 1995), pp. 201-20, The World Bank, Washington, D.C.**

**SCHREINER, J., - "Elementos Económicos y Administrativos Inherentes a la Descentralización", Serienfuegos, (Abril 1995), CEPRO ,Asunción.**

**SCHROEDER, R.C. - Reseña del Gobierno de los Estados Unidos, Servicio Informático y Cultural de los Estados Unidos de América, Washington, D.C.**

**ANEXO**  
**Cuadros Estadísticos**



**CUADRO A-1**  
**PARAGUAY: INDICADORES ECONÓMICOS GENERALES**

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB Nominal (Billones Gs.)	0.6	1.4	1.8	2.5	3.3	4.6	6.5	8.3	9.7	12	15
PIB Per Cápita (Us\$)	1.414	876	953	972	997	1.061	1.253	1.443	1.448	1.495	1.672
PIB Industrial / PIB	17.6	16.6	16.4	16.2	16.2	16.2	16.1	15.9	15.6	15.3	15.1
PIB Agropecuario / PIB	25.2	26.9	25.2	26	27.3	27.8	27.5	26.7	27.3	26.6	25.7
PIB Agricultura / PIB	14.5	16.6	14.5	15.2	16.9	17.5	17.2	16	15.5	16	15.1
Inversión / PIB	28.7	21.9	22.8	25.1	24.4	23.8	22.8	24.8	22.9	22.9	23.4
Inflación	8.1	23.1	24.1	32	16.9	28.5	44.1	11.8	17.8	20.4	18.3
Exportaciones / PIB	7.5	13.4	8.9	11.4	14.3	25	18.2	11.8	10.3	10.6	10.5
Deuda Externa / PIB	53	66.9	66	62.3	53	51.6	32.3	28.2	19.5	17.8	19.9
Salario Mínimo (Us\$)	173.6	85.2	102.5	128.5	153.3	153.8	173.2	184.6	178.4	171.2	198.2
Población (Millones)	3.1	3.6	3.7	3.8	4.0	4.1	4.2	4.3	4.4	4.6	4.7

Fuente: Banco Central del Paraguay (Cuentas Nacionales y Boletín Estadístico) y Ministerio de Hacienda.

CUADRO A-2  
INDICADORES BASICOS POR DEPARTAMENTO - CENSO 1992

Departamentos	Población Total			Población Alfabetas de 15 años y más(a)		Población de 12 años y más Económicamente activa (b)		Viviendas Particulares Ocupadas	Porcentaje de Viviendas Particulares con					Promedio de Ocupantes Por Vivienda	ASISTENCIA MEDICA (d) 1995		
	ABS.	%	Hab./Km2	ABS.	%	Tasa de actividad (por cien) (c)			Energía Eléctrica	Agua Corriente	Baño Mod. Conoc. a Red Públ.	Baño Mod. Conoc. a Pozo Cie.	Recol. do Basura		Médicos	Enfermeras y Obstetras	Ambulancia
						PEA	TASA										
Total Paraguay	4,152,588	100.0	10.2	2,183,661	90.0	1,065,226	78.4	855,547	57.7	27.1	7.7	27.0	21.2	4.8	366	388	57
Asunción	500,938	12.1	4,281.5	337,104	95.7	123,911	72.0	105,746	99.4	92.1	51.6	33.2	78.8	4.6	S/D	S/D	S/D
Concepción	167,289	4.0	9.3	76,345	87.4	39,160	78.2	31,164	27.2	17.9	2.1	11.3	6.3	5.3	18	17	3
San Pedro	280,336	6.8	14.0	131,324	89.4	73,839	82.8	54,707	20.9	9.6	0.0	7.7	0.6	5.1	4	8	4
Cordillera	198,701	4.8	40.2	104,395	90.9	50,861	77.0	41,932	45.9	24.0	0.0	21.4	3.9	4.7	46	51	5
Guairá	161,991	3.9	42.1	79,681	86.9	41,966	79.9	33,489	38.2	15.6	0.0	13.7	3.2	4.8	21	10	3
Caaguazú	386,412	9.3	33.7	185,871	89.6	99,724	81.7	74,290	31.7	10.3	0.0	11.1	2.9	5.2	21	32	3
Caazapa	129,352	3.1	13.6	57,874	85.4	32,470	81.1	26,107	16.1	5.8	0.0	5.0	0.0	4.9	9	10	4
Itapúa	377,336	9.1	22.8	178,213	87.9	97,414	81.7	75,470	35.8	16.5	3.0	14.7	8.1	5.0	44	37	5
Misiones	89,018	2.1	9.3	43,460	87.0	20,491	72.5	19,024	48.2	15.5	4.6	20.9	9.3	4.6	15	16	4
Paraguarí	208,527	5.0	24.0	107,470	89.4	52,537	76.7	43,792	36.1	18.0	0.0	16.5	0.9	4.7	21	37	5
Alto Paraná	406,584	9.8	27.3	204,284	87.8	111,109	82.5	86,282	56.4	10.0	2.3	30.2	15.3	4.7	47	41	3
Central	866,856	20.9	351.7	501,395	94.1	218,086	76.3	182,456	98.2	30.4	2.4	56.3	33.2	4.7	63	85	7
Ñeembucú	69,770	1.7	5.7	37,055	86.3	18,287	76.1	16,259	37.7	28.3	0.0	16.1	3.0	4.3	5	9	3
Amambay	99,860	2.4	7.7	44,616	80.0	25,007	80.3	20,337	56.3	21.0	6.8	22.5	37.7	4.9	19	8	3
Canindeyú	103,785	2.5	7.1	45,321	78.0	31,384	87.4	22,840	14	2.9	0.0	7.4	0.5	4.5	3	8	4
Pde. Hayes	64,417	1.6	0.9	29,354	76.3	17,995	78.2	13,115	39.9	19.1	0.0	19.4	4.1	4.8	15	13	0
Boquerón	29,060	0.7	0.3	14,503	78.6	7,936	71.7	5,971	49	1.0	0.0	37.6	7.3	4.5	10	6	1
Alto Paraguay	12,156	0.3	0.1	5,396	76.4	3,049	68.1	2,566	12.8	0.5	0.0	11.4	0.0	4.5	5	-	-

(\*) No cuenta con área rural

(a) Población alfabetas Personas de 15 años y más de edad con el segundo o más grado aprobado

(b) Población económicamente activa. Personas de 12 años y más de edad que en la semana anterior al Censo, estaban ocupadas o desocupadas

(c) Tasa de actividad de la población de 12 años y más. Número de personas económicamente activa por cada cien personas en edad de trabajar.

(d) Según presupuesto del Ministerio de Salud Y Bienestar Social

FUENTE: Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos

**CUADRO A-3**  
**TAMAÑO E IMPORTANCIA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO EN LA ECONOMIA**

INDICADORES FISCALES	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ing. / PIB *	26	27.6	27.5	30.5	34.2	34
Gastos / PIB *	22.8	23.2	27.2	29.1	34	33.6
Superávit / PIB *	3.2	4.4	0.3	1.4	0.2	0.4
Inv. Pública / Inv. Total	21	16	17	21	26	13
Deuda Pública Int. / PIB	2.9	5.8	3.2	10.7	9.9	8.5
Deuda P. Ext./Deuda Púb. Total	94.6	84.8	89.8	64.5	64.3	65.2

\* Incluye las Empresas Públicas del Estado y no las Municipalidades.

FUENTE: Ministerio de Hacienda - Sub Sría. de Estado de Economía e Integración, Banco Central del Paraguay.

**CUADRO A-4**  
**INGRESOS EFECTIVOS POR NIVELES DE GOBIERNO**  
(En moneda corriente y como proporción del PIB, en millones de Guaraníes)

INGRESOS	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB
Nivel Nacional o Federal	427,652	23.3	802,369	32.1	1,023,359	30.8	1,469,367	31.9	2,482,495	38.4	3,018,824	36.4	3,788,525	39.2	4,539,831	37.8	5,931,417	39.7
Sector Central	156,587	8.5	225,398	9.0	286,096	8.6	560,177	12.2	832,180	12.9	1,093,648	13.2	1,517,990	15.7	1,766,696	14.7	2,540,687	17.0
Sector Descentralizado	271,065	14.8	576,971	23.1	737,263	22.2	909,190	19.7	1,650,315	25.5	1,925,176	23.2	2,270,535	23.5	2,773,135	23.1	3,390,730	22.7
Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Sector Central	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Sector Descentralizado	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Nivel Local	8,340	0.5	11,284	0.5	14,139	0.4	17,346	0.4	20,699	0.3	31,874	0.4	70,984	0.7	83,985	0.7	129,849	0.8
Sector Central	8,340	0.5	11,284	0.5	14,139	0.4	17,346	0.4	20,699	0.3	31,874	0.4	70,984	0.7	83,985	0.7	129,849	0.8
Sector Descentralizado	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>435,992</b>	<b>23.8</b>	<b>813,653</b>	<b>32.6</b>	<b>1,037,498</b>	<b>31.2</b>	<b>1,486,713</b>	<b>32.3</b>	<b>2,503,194</b>	<b>38.7</b>	<b>3,050,698</b>	<b>36.8</b>	<b>3,859,509</b>	<b>39.9</b>	<b>4,623,816</b>	<b>38.5</b>	<b>6,061,266</b>	<b>40.5</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Secretaría Técnica de Planificación.

**CUADRO A-5**  
**GASTOS EFECTIVOS POR NIVELES DE GOBIERNO**  
(en moneda corriente y como proporción del PIB en millones de Guaraníes)

EGRESOS	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB
Nivel Nacional	389,469	21.2	786,484	31.5	947,106	28.5	1,306,398	28.4	2,158,315	33.3	2,888,617	34.9	3,733,630	38.6	4,198,653	35.0	4,925,699	32.9
Sector Central	145,531	7.9	209,513	8.4	273,641	8.2	456,055	9.9	695,702	10.7	1,247,249	15.1	1,463,095	15.1	1,726,216	14.4	2,035,625	13.6
Sector Descentralizado */	243,938	13.3	576,971	23.1	673,465	20.3	850,343	18.5	1,462,613	22.6	1,641,368	19.8	2,270,535	23.5	2,472,437	20.6	2,890,074	19.3
Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13,832	0.1
Sector Central	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13,832	0.1
Sector Descentralizado */	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Nivel Local	8,696	0.5	11,719	0.5	14,724	0.4	17,946	0.4	21,315	0.3	33,540	0.4	74,174	0.8	83,837	0.7	117,607	0.8
Sector Central	8,696	0.5	11,719	0.5	14,724	0.4	17,946	0.4	21,315	0.3	33,540	0.4	74,174	0.8	83,837	0.7	117,607	0.8
Sector Descentralizado */	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>398,165</b>	<b>21.7</b>	<b>798,203</b>	<b>32.0</b>	<b>961,830</b>	<b>28.9</b>	<b>1,324,344</b>	<b>28.8</b>	<b>2,179,630</b>	<b>33.6</b>	<b>2,922,157</b>	<b>35.3</b>	<b>3,807,804</b>	<b>39.4</b>	<b>4,282,490</b>	<b>35.7</b>	<b>5,057,138</b>	<b>33.8</b>
Sector Central **/ Consolidado	154,227	8.4	221,232	8.9	288,365	8.7	474,001	10.3	717,017	11.1	1,280,789	15.5	1,537,269	15.9	1,810,053	15.1	2,167,064	14.5
Sector Descentralizado **/ Consolidado	243,938	13.3	576,971	23.1	673,465	20.2	850,343	18.5	1,462,613	22.5	1,641,368	19.8	2,270,535	23.5	2,472,437	20.6	2,890,074	19.3

\*/ El Sector Descentralizado incluye tanto a los Organismos Descentralizados como a las Empresas Públicas.

\*\*/ Esta Categoría Incluye los Sectores Centrales de los tres Niveles de Gobierno.

Fuente: Ministerio de Hacienda; Secretaría Técnica de Planificación.





CUADRO A-7  
INGRESOS POR CATEGORIAS EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO  
(en moneda corriente y como proporción del PIB en millones de Guaraníes)

INGRESOS	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB
GOBIERNO NACIONAL (1)	156,587	8.6	225,398	9.1	286,096	8.7	560,177	12.2	832,180	12.8	1,093,648	13.2	1,517,990	15.7	1,766,696	14.7	2,540,687	17.0
a. Tributarios	124,731	6.8	177,873	7.1	231,461	7.0	405,362	8.8	585,430	9.0	726,032	8.8	828,004	8.6	1,015,848	8.5	1,459,729	9.8
b. No Tributarios	17,101	0.9	22,072	0.9	28,388	0.9	113,075	2.5	207,699	3.2	240,496	2.9	455,991	4.7	573,075	4.8	724,901	4.8
c. Transferencias	1,247	0.1	2,176	0.1	4,442	0.1	5,828	0.1	7,665	0.1	11,472	0.1	15,276	0.2	17,917	0.1	25,780	0.2
d. Créditos	12,510	0.7	21,944	0.9	20,050	0.6	32,541	0.7	27,080	0.4	107,560	1.3	108,463	1.1	59,527	0.5	152,758	1.0
e. Otros Ingresos	998	0.1	1,333	0.1	1,755	0.1	3,371	0.1	4,306	0.1	8,088	0.1	110,256	1.1	100,329	0.8	177,519	1.2
GOBIERNO INTERMEDIO	-	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	13,632	0.1
a. Tributarios	-	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0
b. No Tributarios	-	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0
c. Transferencias	-	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	13,632	0.1
d. Créditos	-	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0
e. Otros Ingresos	-	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0
GOBIERNO LOCAL *	8,340	0.5	11,284	0.5	14,139	0.4	17,346	0.4	20,699	0.3	31,874	0.4	70,984	0.7	83,985	0.7	127,849	0.9
a. Tributarios	3,023	0.2	4,048	0.2	4,788	0.1	6,165	0.1	7,630	0.1	7,760	0.1	16,172	0.2	34,697	0.3	46,194	0.3
b. No Tributarios	567	0.0	655	0.0	678	0.0	739	0.0	915	0.0	1,499	0.0	2,399	0.0	4,094	0.0	8,983	0.1
c. Transferencias	689	0.0	492	0.0	582	0.0	1,405	0.0	1,526	0.0	2,147	0.0	2,892	0.0	1,122	0.0	4,396	0.0
d. Créditos	48	0.0	46	0.0	0	0.0	0	0.0	500	0.0	3,715	0.0	1,530	0.0	1,633	0.0	10,184	0.1
e. Otros Ingresos	251	0.0	492	0.0	820	0.0	1,214	0.0	1,271	0.0	1,559	0.0	2,289	0.0	3,566	0.0	2,071	0.0
TOTAL	164,927	9.1	236,682	9.6	300,235	9.1	577,523	12.6	852,879	13.1	1,125,522	13.6	1,588,974	16.4	1,850,681	15.4	2,682,168	18.0

Observación:

1) Cifras no incluyen los organismos descentralizados.

\*) Desglose de Ingresos corresponde solamente al Municipio de Asunción; el resto sin dato de desglose.

Total Ingresos incluye todos los municipios del país.

FUENTE: Elaborado con datos de Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación y Municipalidad de Asunción.

CUADRO A-8 (1)  
INGRESOS TRIBUTARIOS SEGUN TIPO DE IMPUESTO Y NIVEL DE GOBIERNO  
(en moneda corriente y como proporción del PIB en millones de Guaraníes)

	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB
IMPUESTO A LA RENTA PERSONA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
a. Nivel Nacional	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
IMPUESTO A LA RENTA EMPRESA	15,803	1.1	20,734	1.1	34,847	1.4	41,464	1.2	57,155	1.2	73,726	1.1	94,174	1.1	128,013	1.3	174,495	1.5	294,864	2.0
a. Nivel Nacional	15,803	1.1	20,734	1.1	34,847	1.4	41,464	1.2	57,155	1.2	73,726	1.1	94,174	1.1	128,013	1.3	174,495	1.5	294,864	2.0
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	130,077	1.3	410,002	3.4	595,333	4.0
a. Nivel Nacional	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	130,077	1.3	410,002	3.4	595,333	4.0
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERI	11,727	0.8	16,232	0.9	20,885	0.8	28,183	0.8	54,795	1.2	108,288	1.7	147,436	1.8	163,238	1.7	206,297	1.7	290,644	1.9
a. Nivel Nacional	11,727	0.8	16,232	0.9	20,885	0.8	28,183	0.8	54,795	1.2	108,288	1.7	147,436	1.8	163,238	1.7	206,297	1.7	290,644	1.9
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
IMPUESTO A LOS BIENES INMUEB	6,525	0.5	7,967	0.4	9,453	0.4	10,577	0.3	13,122	0.3	16,525	0.3	21,386	0.3	33,169	0.3	449	0.0	105	0.0
a. Nivel Nacional	6,525	0.5	7,967	0.4	9,453	0.4	10,577	0.3	13,122	0.3	16,525	0.3	21,386	0.3	33,169	0.3	449	0.0	105	0.0
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	0	0.0	0	0.0	
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
IMPUESTO A LAS PATENTES	511	0.0	631	0.0	617	0.0	688	0.0	811	0.0	911	0.0	1,088	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
a. Nivel Nacional	511	0.0	631	0.0	617	0.0	688	0.0	811	0.0	911	0.0	1,088	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
IMPUESTO AL CONSUMO	20,961	1.5	27,257	1.5	35,839	1.4	43,933	1.3	56,533	1.2	85,212	1.3	110,287	1.3	55,409	0.6	134,786	1.1	174,941	1.2
a. Nivel Nacional	20,961	1.5	27,257	1.5	35,839	1.4	43,933	1.3	56,533	1.2	85,212	1.3	110,287	1.3	55,409	0.6	134,786	1.1	174,941	1.2
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
OTROS IMPUESTOS	40,620	2.9	51,910	2.8	76,232	3.1	106,616	3.2	222,945	4.8	300,768	4.6	351,661	4.2	318,098	3.3	89,819	0.7	103,842	0.7
a. Nivel Nacional	40,620	2.9	51,910	2.8	76,232	3.1	106,616	3.2	222,945	4.8	300,768	4.6	351,661	4.2	318,098	3.3	89,819	0.7	103,842	0.7
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
TOTAL	96,147	6.8	124,731	6.7	177,873	7.1	231,461	6.8	405,361	8.7	585,430	9.0	726,032	8.7	828,004	8.3	1,015,848	8.4	1,496,729	9.8

CUADRO A-8 (2)  
 INGRESOS NO TRIBUTARIOS SEGUN TIPO DE IMPUESTO Y NIVEL DE GOBIERNO  
 (en moneda corriente y como proporción del PIB en millones de Guaraníes)

	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB
MULTAS Y PEAJES	446	0.0	570	0.0	1,180	0.0	1,378	0.0	3,222	0.1	1,459	0.0	4,605	0.1	27,211	0.3	27,520	0.2	38,716	0.3
a. Nivel Nacional	446	0.0	570	0.0	1,180	0.0	1,378	0.0	3,222	0.1	1,459	0.0	4,605	0.1	27,211	0.3	27,520	0.2	38,716	0.3
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
LICENCIAS O PERMISOS	58	0.0	29	0.0	60	0.0	27	0.0	275	0.0	150	0.0	158	0.0	300	0.0	345	0.0	477	0.0
a. Nivel Nacional	58	0.0	29	0.0	60	0.0	27	0.0	275	0.0	150	0.0	158	0.0	300	0.0	345	0.0	477	0.0
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
TARIFAS O CARGOS A USUARIO	568	0.0	792	0.0	876	0.0	1,100	0.0	2,818	0.1	4,650	0.1	10,754	0.1	13,570	0.1	25,074	0.2	29,945	0.2
a. Nivel Nacional	568	0.0	792	0.0	876	0.0	1,100	0.0	2,818	0.1	4,650	0.1	10,754	0.1	13,570	0.1	25,074	0.2	29,945	0.2
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
REGALIAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	61,830	1.3	139,348	2.2	137,193	1.7	233,293	2.4	335,395	2.8	463,686	3.1
a. Nivel Nacional	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	61,830	1.3	139,348	2.2	137,193	1.7	233,293	2.4	335,395	2.8	463,686	3.1
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
OTROS	12,126	0.9	15,710	0.9	19,956	0.8	25,883	0.8	44,930	1.0	62,092	1.0	87,786	1.1	181,617	1.9	184,741	1.5	192,077	1.3
a. Nivel Nacional	12,126	0.9	15,710	0.9	19,956	0.8	25,883	0.8	44,930	1.0	62,092	1.0	87,786	1.1	181,617	1.9	184,741	1.5	192,077	1.3
b. Nivel Intermedio	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
c. Nivel Local	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
TOTAL	13,198	0.9	17,101	0.9	22,072	0.8	28,388	0.8	113,075	2.5	207,699	3.3	240,496	3.0	455,991	4.7	573,075	4.7	724,901	4.9

**CUADRO A9-(a)**  
**EQUILIBRIO VERTICAL A NIVEL DEPARTAMENTAL**  
 (En millones de guaraníes)

Años	Ingresos Propios (1)	Impuestos Participados (2)	Transferencias (3)	Ingresos Totales (4)	Gastos autónomos 2 (5)	Gastos No autónomos (6)	Gastos Totales (7)	Equilibrio Vertical (1)/(5)	Otros Indicadores			
									(5)/(7)	(4)/(7)	(1)/(4)	(1)/(7)
1985	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1986	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1987	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1988	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1989	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1990	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1992	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1993	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1,994 *	0	0	13,632	13,632	0	13,632	13,632	0	0	100	0	0
1,995 *	0	5,522	28,883	34,405	0	34,405	34,405	0	0	100	0	0

1/Los ingresos propios se refieren a aquellos para los cuales el nivel de gobierno tiene autonomía con respecto al nivel nacional. (i.e. sin incluir transferencias)

2/Los gastos autónomos son aquellos gastos que los gobiernos intermedios determinan independientemente de las decisiones de otros niveles de gobierno.

3/Los gastos no autónomos podrían definirse como aquellos vinculados a funciones delegadas por el nivel nacional o federal y por lo general son financiadas mediante transferencias condicionadas.

\* Cifras Presupuestadas.

FUENTE: Ministerio de Hacienda

**CUADRO A-9 (b)**  
**EQUILIBRIO VERTICAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES**  
 (En millones de guaraníes)

Años	INGRESOS PROPIOS (1)	Impuestos Participados (2)	Transferencias (3)	Ingresos Totales (4)	Gastos autónomos 2 (5)	Gastos No autónomos 3 (6)	Gastos Totales (7)	Equilibrio Vertical (1)/(5)	Otros Indicadores			
									(5)/(7)	(4)/(7)	(1)/(4)	(1)/(7)
1985	7,333	0	258	7,591	7,591	0	7,591	96.6	100	100.0	96.6	96.6
1986	7,899	0	441	8,340	8,696	0	8,696	91.1	100	96.0	94.7	90.8
1987	10,935	0	349	11,284	11,719	0	11,719	93.3	100	96.3	96.9	93.3
1988	13,628	0	511	14,139	14,724	0	14,724	92.5	100	96.0	96.4	92.5
1989	16,826	0	520	17,346	17,946	0	17,946	93.7	100	96.6	97.0	93.7
1990	18,966	0	1,733	20,699	21,315	0	21,315	89.0	100	97.1	91.6	89.0
1991	28,763	0	3,111	31,874	33,540	0	33,540	85.7	100	95.0	90.2	85.7
1992	69,289	0	1,695	70,984	74,174	0	74,174	93.4	100	95.6	97.6	93.4
1993	82,607	0	1,378	83,985	83,837	0	83,837	98.5	100	100.2	98.3	98.5
1994	127,525	0	274	127,849	117,607	0	117,607	108.5	100	108.7	99.8	108.5

1/Los ingresos propios se refieren a aquellos para los cuales el nivel de gobierno tiene autonomía con respecto al nivel nacional. (i.e. sin incluir transferencias)

2/Los gastos autónomos son aquellos gastos que los gobiernos intermedios determinan independientemente de las decisiones de otros niveles de gobierno.

3/Los gastos no autónomos podrían definirse como aquellos vinculados a funciones delegadas por el nivel nacional o federal y por lo general son financiadas mediante transferencias condicionadas.

FUENTE: Secretaría Técnica de Planificación

**CUADRO A-10**  
**EQUILIBRIO HORIZONTAL EN LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS -1994.**  
 (En moneda nacional corriente y como proporción del PIB. Millones de guaraníes)

Departamento	Ingresos Propios (1)	Impuestos Participado (2)	Transferencias ** (3)	Ingresos Totales (4)	Gastos Autónomos 2 (5)	Gastos No Autónomos (6)	Gastos Totales (7)	Equilibrio Vertical (1)/(5)	Otros Indicadores			
									(5)/(7)	(4)/(7)	(1)/(4)	(1)/(7)
CONCEPCION	0	55	725	780	0	780	780	0	0	100	0	0
SAN PEDRO	0	65	803	868	0	868	868	0	0	100	0	0
CORDILLERA	0	91	802	893	0	893	893	0	0	100	0	0
GUAIRA	0	36	652	688	0	688	688	0	0	100	0	0
CAAGUAZU	0	71	705	776	0	776	776	0	0	100	0	0
CAAZAPA	0	0	660	660	0	660	660	0	0	100	0	0
ITAPUA	0	0	749	749	0	749	749	0	0	100	0	0
MISIONES	0	0	688	688	0	688	688	0	0	100	0	0
PARAGUARI	0	0	735	735	0	735	735	0	0	100	0	0
ALTO PARANA	0	433	834	1,267	0	1,267	1,267	0	0	100	0	0
CENTRAL	0	0	996	996	0	996	996	0	0	100	0	0
ÑEEMBUCU	0	2	684	686	0	686	686	0	0	100	0	0
AMAMBAY	0	0	665	665	0	665	665	0	0	100	0	0
CANINDEYU	0	104	695	799	0	799	799	0	0	100	0	0
PTE. HAYES	0	0	669	669	0	669	669	0	0	100	0	0
BOQUERON	0	57	682	739	0	739	739	0	0	100	0	0
ALTO PARAGUAY	0	28	948	976	0	976	976	0	0	100	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>942</b>	<b>12,692</b>	<b>13,634</b>	<b>0</b>	<b>13,634</b>	<b>13,634</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

\* Impuestos Participados corresponden a transferencias de las municipalidades a las gobernaciones departamentales.

\*\* Recursos transferidos por el Gobierno Nacional.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Informe Financiero 1994.

**CUADRO A-11**  
**ASIGNACION DE COMPETENCIAS Y/O FUNCIONES A LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO**

NIVEL QUE DELEGA		A			B			C			D		
		SERVICIOS PUBLICOS (AGUA POTAB., SANEAM.)			INFRAESTRUCTURA VIAL			EDUCACION Y SALUD			OTROS (VIVIENDA, TURISMO MEDIO AMBIENTE, ETC)		
NIVEL ENCARGADO		N	D	L	N	D	L	N	D	L	N	D	L
FUNCIONES VOLUNTARIAS	N	X			X			X			X		
	D												
	L												
FUNCIONES OBLIGATORIAS DETERMINADAS POR ALGUNA NORMA LEGAL	N												
	D		X			X			X			X	
	L						X			X			
FUNCIONES POR ENCARGO DE OTRO NIVEL DE GOBIERNO	N					X							
	D												
	L												

N= Nivel Nacional o Federal; I= Nivel Intermedio (estatal, provincial o departamental); L= Nivel Local (municipal, comunal)  
 FUENTE : Sub-Secretaría de Economía e Integración, Dirección de Política Físcales, Ministerio de Hacienda.

**CUADRO A-12**  
**ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO CON RESPECTO A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS**

COMPETENCIAS	A			B			C			D			E			F			
	Impuesto sobre la Renta Personal			Impuesto sobre la Renta de las Empresas			Impuesto al Valor Agregado			Impuesto sobre Bienes Inmuebles			Impuesto sobre el consumo			Otros Impuestos			
	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L	
LEGISLACION																			
a) TASAS				X			X					X	X				X		
b) BASE IMPONIBLE				X			X					X	X				X		
c) SOBRETASAS				X			X			X			X				X		
d) OTROS				X			X						X				X		
Administración */				X			X					X	X				X		

\*/ Se sugiere desagregar esta categoría en recaudación y fiscalización o control.  
 N= Nivel Nacional; I= Nivel Intermedio; L= Nivel Local

**CUADRO A-13**  
**ASIGNACION DE COMPETENCIAS A LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO**

Atribuciones en materia de	A Tarifas			B Regalías			C Otros		
	N	I	L	N	I	L	N	I	L
Monto	X		X	X		X	X		X
Indole o Naturaleza	X		X	X		X	X		X
Aprobación necesaria	X		X	X		X	X		X

N= Nivel Nacional o Federal; I= Nivel Intermedio; L= Nivel Local

**CUADRO A-14 (1)**  
**CREDITO Y FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (DEPARTAMENTOS)**

Atribuciones en Materia de Tipo de Institución Crediticia	Programación (determinación y usos)			Autorización de Endeudam. (capacidad real y legal de endeudamiento)			Negociación de Condiciones Financieras			Supervisión y Control		
	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L
Banca de Fomento	X			X			X			X		
Banca Comercial Agencia de Crédito Externo	X			X			X			X		

N= Nivel Nacional o Federal; I= Nivel Intermedio; L= Nivel Local  
Nota 1: Cada nivel de gobierno (n,i,l) incluye el gobierno central y el sector descentralizado respectivo

**CUADRO A-14 (2)**  
**CREDITO Y FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES (MUNICIPALIDADES)**

Atribuciones en Materia de Tipo de Institución Crediticia	Programación (determinación y usos)			Autorización de Endeudam. (capacidad real y legal de endeudamiento)			Negociación de Condiciones Financieras			Supervisión y Control		
	N	I	L	N	I	L	N	I	L	N	I	L
Banca de Fomento	X		X	X		X	X		X	X		X
Banca Comercial Agencia de Crédito Externo	X		X	X		X	X		X	X		X

N= Nivel Nacional o Federal; I= Nivel Intermedio; L= Nivel Local  
Nota 1: Cada nivel de gobierno (n,i,l) incluye el gobierno central y el sector descentralizado respectivo



**CUADRO A-15 (1)**  
**TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN 1990**  
 (En moneda nacional corriente y como proporción del PIB. Millones de guaraníes)

RECEPTOR	Nivel de Gobierno Central	Nivel de Gobierno Intermedio	Nivel de Gobierno Local
Distribuido por			
Nivel de gobierno federal y/o central	25,828	0	0
Nivel de gobierno Intermedio	0	0	0
Nivel de gobierno Local	75	0	0

FUENTE: Secretaría Técnica de Planificación.

**CUADRO A-15 (2)**  
**TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN 1991**  
 (En moneda nacional corriente y como proporción del PIB. Millones de guaraníes)

RECEPTOR	Nivel de Gobierno Central	Nivel de Gobierno Intermedio	Nivel de Gobierno Local
Distribuido por			
Nivel de gobierno federal y/o central	49,591	0	0
Nivel de gobierno Intermedio	0	0	0
Nivel de gobierno Local	0	0	0

FUENTE: Secretaría Técnica de Planificación.

**CUADRO A-15 (3)**  
**TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN 1992**  
 (En moneda nacional corriente y como proporción del PIB. Millones de guaraníes)

RECEPTOR			
Distribuido por	Nivel de Gobierno Federal y/o Central	Nivel de Gobierno Intermedio	Nivel de Gobierno Local
Nivel de gobierno federal y/o central	62,013	0	0
Nivel de gobierno Intermedio	0	0	0
Nivel de gobierno Local	3,558	0	0

FUENTE: Secretaría Técnica de Planificación.

**CUADRO A-15 (4)**  
**TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN 1993**  
 (En moneda nacional corriente y como proporción del PIB. En millones de guaraníes)

RECEPTOR			
Distribuido por	Nivel de Gobierno Federal y/o Central	Nivel de Gobierno Intermedio	Nivel de Gobierno Local
Nivel de gobierno federal y/o central	73,769	0	0
Nivel de gobierno Intermedio	0	0	0
Nivel de gobierno Local	115	0	0

FUENTE: Secretaría Técnica de Planificación.

**CUADRO A-15 (5)**  
**TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN 1994**  
 (En moneda nacional corriente y como proporción del PIB. Millones de guaraníes)

RECEPTOR			
Distribuido por	Nivel de Gobierno Federal y/o Central	Nivel de Gobierno Intermedio	Nivel de Gobierno Local
Nivel de gobierno federal y/o central	83,862	12,692	0
Nivel de gobierno Intermedio	0	0	0
Nivel de gobierno Local	3	940	0

FUENTE: Informe Financiero Ejercicio Presupuestario 1994, Ministerio de Hacienda.

## SERIE POLITICA FISCAL\*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALÍTICO-CONTABLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN" (LC/L.529)
4	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONÓMICO Y FINANZAS PÚBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DÉFICIT Y POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"CASOS DE EXITO NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
16	"LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
17	"LECCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
18	"ORIENTACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS EN EL MERCOSUR" (LC/L.646)
19	"EL DÉFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
20	"EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
21	"MACROECONOMÍA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)

---

\* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 22 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACIÓN AL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PERÚ: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DÉFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DÉFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLÍTICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONÓMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA ECONÓMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLÍTICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLÍTICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCIÓN: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASIÓN TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)<sup>™</sup>
- 45 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)<sup>™</sup>
- 46 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)<sup>™</sup>

---

<sup>™</sup> Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 47 "COORDINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)™
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)™
- 49 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)™
- 50 "LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)
- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASIÓN FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1)™
- 58 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BÍO BÍO, CHILE" (LC/L.824)™
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL" (LC/L.825)™
- 60 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)™
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMÉRICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)™
- 62 "LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.860)™
- 63 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)™
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA" (LC/L.888)
- 65 "LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "POLÍTICA FISCAL, ESTABILIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.891)
- 68 "LECCIONES SOBRE REFORMAS FISCALES EN ARGENTINA: 1990-1993" (LC/L.892)
- 69 "CASOS DE ÉXITO EN POLÍTICA DE INGRESOS Y GASTOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "EXPERIENCIAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA: 1980-1993" (L/CL.912 y LC/L.912/Add.1)

- 71 "CASOS DE ÉXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA: 1980-1992" (CL/L.913)
- 72 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA" (L/CL.916)\*\*
- 73 "CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE CRÉDITO TERRITORIAL Y DETERMINANTES DE LA DEMANDA: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.917)\*\*
- 74 "DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA EN FRANCIA" (LC/L.918)\*\*
- 75 "ESTABILIZACIÓN, TIPO DE CAMBIO REAL E INGRESOS FISCALES" (LC/L.941)
- 76 "ESTIMACIÓN DE LA EVACIÓN EN EL IVA EN CHILE: 1980-1993" (LC/L.942)
- 77 "IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.943)
- 78 "INCIDENCIA IMPOSITIVA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO PARA LA ARGENTINA" (LC/L.945)
- 79 "LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EN ANÁLISIS DE INCIDENCIA FISCAL" (LC/L.951)
- 80 "FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO" (LC/L.952)
- 81 "DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL" (LC/L.953)
- 82 "RESEÑA DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA FISCAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS" (LC/L.954)
- 83 "ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA: EL CASO DE CHILE" (LC/L.955)
- 84 "SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES DE POLÍTICA" (LC/L.967)\*\*
- 85 "ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y POLÍTICAS DE LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS: PRÁCTICA Y PRINCIPALES DESAFÍOS" (LC/L.968)\*\*
- 86 "EL NIVEL INTERMEDIO EN EL ARREGLO INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO" (LC/L.969)\*\*
- 87 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA" (LC/L.970)\*\*
- 88 "LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.977)\*\*
- 89 "LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES A NIVEL LOCAL EN ARGENTINA: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DEL ESTERO" (LC/L.979)\*\*
- 90 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE ECUADOR" (LC/L.980)\*\*
- 91 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO PARAGUAYO" (LC/L.981)\*\*



