

Equidad distributiva y transparencia. Análisis presupuestario del FONACIDE destinado a los gobiernos departamentales y municipales, 2012-2018

Distributive equity and transparency.
FONACIDE budget analysis for departmental
and municipal governments, 2012-2018

José María del Rosario Cañisá Núñez¹
Investigación para el Desarrollo (id)
jcanisa1976@gmail.com

Víctor Julio Imas Ruiz²
Investigación para el Desarrollo (id)
vimasaoao@gmail.com

¹ Economista por la Universidad Nacional de Asunción (UNA); magister en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Económico por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Paraguay). Director de la Dirección de Responsabilidad Social del Rectorado de la UNA. Docente universitario en las facultades de Ciencias Sociales (FACSO) y de Ciencias Económicas (FCE) de la UNA. Investigador asociado del instituto Investigación para el Desarrollo (id). Tutor de tesis de grado y posgrado en economía para el desarrollo y políticas públicas.

² Arquitecto por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Asunción (UNA); magister en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, con especialización en Sociedad y Territorio por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de México. Investigador asociado al Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) y del Instituto Investigación para el Desarrollo (id). Coordinación de investigaciones apoyadas por el CONACYT de Paraguay. Realizó estudios y consultorías en temas de políticas públicas, pobreza, agricultura familiar, entre otros.

Resumen

Se analiza la inversión de los fondos del Fondo de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), realizada por los gobiernos departamentales y municipales durante el periodo 2012-2018. El trabajo se realiza a partir del estudio del presupuesto público durante estos años y de la información existente sobre los problemas más comunes en la ejecución de estos. Este artículo retoma las principales conclusiones de un primer análisis realizado para los años 2012 al 2015 y publicado en 2017, en el cual se expusieron hallazgos en torno a la inequidad en la distribución de los fondos, las asimetrías en las capacidades de gestión de los gobiernos locales y la debilidad rectora del gobierno central.

Palabras clave

Inversión social, educación, Paraguay, gestión local y ejecución presupuestaria.

Abstract

The investment of funds from the Public Investment and Development Fund (FONACIDE, in its Spanish acronym) by departmental and municipal governments during the period 2012-2018 is analyzed. This research studies the public budget during these years and the existing information on the most common problems in the execution of these funds. As a basis, the main conclusions of a first analysis conducted for the years 2012 to 2015 and published in 2017 are considered, which highlighted findings regarding the inequity in fund distribution, asymmetries in the management capacities of local governments, and the weak leadership of the central government.

Keywords

Social Investment, education, Paraguay, local Management, and budget execution.

1. Introducción

El Fondo de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) fue creado en 2012 por Ley N.º 4758/12 para asignar, en forma racional y eficiente, los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión a Brasil de la energía de la entidad Binacional ITAIPÚ. La suma recibida como compensación ronda en promedio US\$ 340 millones anuales hasta 2023, suma que puede variar relativamente cada año según la cantidad de energía cedida. Este recurso se distribuye entre cinco instancias públicas: el Tesoro Nacional (28 %), el Fondo de la Excelencia de la Educación y la Investigación (30 %), los gobiernos departamentales y municipales (25 %), la Agencia Financiera para el Desarrollo (7 %) y, el Fondo Nacional para la Salud (10 %). El aspecto fundamental de dicha Ley, que consta en el portal del FONACIDE del Ministerio de Hacienda, es que “la distribución de los recursos refleja las prioridades de la política de desarrollo de largo plazo, como son la educación y la investigación científica, la inversión en infraestructura, la salud y el crédito; asegurando que los recursos sean destinados única y exclusivamente a inversiones en capital físico y capital humano».

Existe una creciente preocupación en la sociedad por la eficiente utilización de los recursos públicos asignados a los gobiernos locales (departamentales y municipales) considerando que, este proceso se ha topado con los mismos vicios políticos y prácticas poco transparentes de administración del gobierno central, así como con las debilidades institucionales y las asimetrías territoriales propias de los procesos de descentralización y desconcentración.

Este artículo se centra en el análisis presupuestario de la inversión del FONACIDE, desde su inicio en 2012 hasta 2018, destinada a los gobiernos departamentales y municipales, que últimamente están en el foco de atención, principalmente por los problemas de rendición de cuenta o la mencionada falta de transparencia de las inversiones.

A partir del énfasis en el análisis presupuestario, retoma los principales avances y conclusiones de un primer trabajo realizado para el periodo 2012 al 2015 y publicado en el 2017 (Imas y Ávila, 2017) que, con relación a esto, se llegó a las siguientes conclusiones:

La distribución de los recursos del FONACIDE no responde a las demandas del sistema educativo nacional, sino que se

ajusta a una normativa de la Ley N.º 3984/10 de Royalties”, la cual en su art. 2.º señala cuáles son los Municipios afectados por la construcción de las Represas Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, dándole mayor transferencia presupuestaria por dicha situación.

Por otro lado, «la distribución tampoco tiene la lógica de responder a las necesidades de los territorios que muestran mayor incidencia de la pobreza y de necesidades relativas a la educación” y finalmente señalan que, «existen diferencias pronunciadas en las capacidades de gestión entre los gobiernos locales, así como en los presupuestos administrados y las transferencias recibidas. Los recursos del FONACIDE no son tan importantes en el conjunto presupuestario de los gobiernos locales, comparativamente a lo que podría suponer la demanda de infraestructura y alimentación escolar».

El presente artículo actualiza las conclusiones planteadas y agrega nuevos elementos relacionados con el nivel de la ejecución presupuestaria y los problemas de rectoría y control. Pretende al mismo tiempo plantear acciones necesarias para transparentar la política pública y los ejes de investigación que profundicen la

utilización de dichos recursos tanto en infraestructura como en la alimentación escolar.

La distribución de los recursos del FONACIDE según la normativa, desde 2012 a 2018

Según la Ley N.º 4758/12 del FONACIDE, los recursos recibidos por los Gobiernos Departamentales y Municipales en su totalidad deben ser destinados a: i) por lo menos cincuenta por ciento (50 %) a proyectos de infraestructura en educación; ii) el treinta por ciento (30 %) a proyectos de almuerzo escolar; y iii) los saldos remanentes a proyectos de inversión pública y de desarrollo (art. 4º).

Respecto a la forma de distribución, la Ley plantea que se mantiene la misma proporcionalidad establecida en el art. 1.º por la Ley N.º 3984/10 de Royalties: (...) b) a las gobernaciones afectadas el 2,5 %; c) a las gobernaciones no afectadas 2,5 %; d) a los municipios afectados 7,5 % y; e) a los municipios no afectados 12,5 % (ver tabla 1); la distribución de los recursos destinados a los municipios mencionados se realiza de la siguiente manera: 50 % en partes iguales para cada municipio y el 50 % restante, según la población de cada uno de ellos (Ley N.º 3984/10 de Royalties, art. 2º).

Tabla 1*Distribución del FONACIDE a las gobernaciones y municipios*

Beneficiarios	Ley N.º 3984/2010	Ley N.º 4758/2012
Gobernaciones afectadas	5,00 %	2,50 %
Gobernaciones no afectadas	5,00 %	2,50 %
Municipios afectados	15,00 %	7,50 %
Municipios no afectados	25,00 %	12,50 %
TOTAL	50,00 %	25,00 %^a

Nota ^a. Estos porcentajes son los resultantes de haber deducido, por un lado, el 3,0 % para Salto del Guairá, pues según la Ley N.º 4597/2012 en su artículo 3º, durante 3 años el municipio recibirá esa compensación en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá. Y, por otro lado, los 15 mil millones destinados al Comité Olímpico Paraguayo para la construcción de un Parque Olímpico, según lo establecido en la Ley N.º 4758/2012 en su artículo 27.

Las transferencias a los gobiernos locales se realizaron desde fines de 2012, una vez promulgado, en octubre de ese año, el Decreto N.º 9966/12 que reglamenta la Ley de Royalties, con montos equivalentes a los dos últimos trimestres del año.

Desde el año 2012 hasta el 2018, el Ministerio de Hacienda (MH) transfirió a los gobiernos locales la totalidad de 2.711.910 millones de guaraníes (US\$ 456.550.505): las

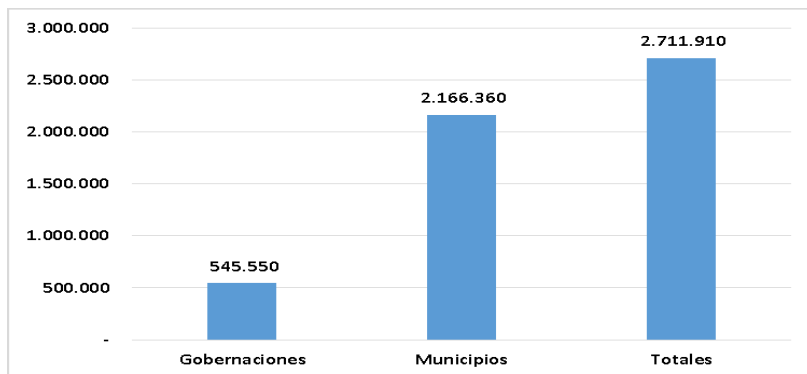
gobernaciones recibieron 545.550 millones de guaraníes (US\$ 91.843.434) y las municipalidades 2.166.360 millones de guaraníes (US\$ 364.707.071) (ver figura 1).

Las diferencias en la distribución entre territorios afectados y no afectados

A partir del 2013 las transferencias equivalen a lo estipulado anualmente por Ley del FONACIDE. En el año

Figura 1

Total de transferencias del FONACIDE a las gobernaciones y municipios del 2012 al 2018 en millones de guaraníes



Nota. Elaborada con datos del Ministerio de Hacienda. Fuente: SIAF - Cifras preliminares al 04/01/2019. Datos correspondientes a transferencias efectivas realizadas - SITE.

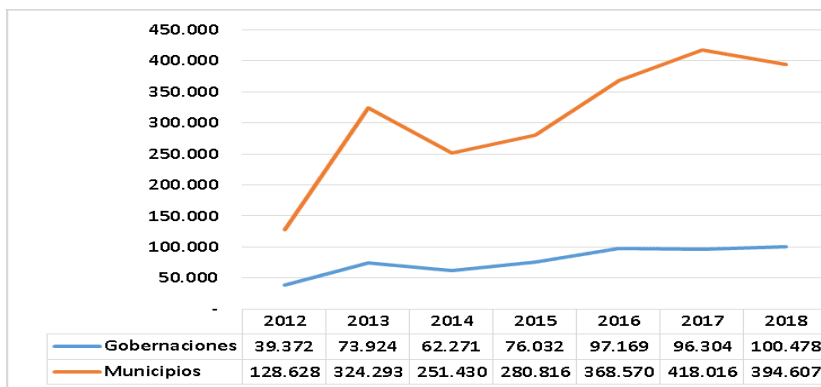
2014 los volúmenes de las mismas disminuyen, debido a denuncias realizadas por el Sindicato Nacional de Directores, a causa del desvío de los fondos del FONACIDE (Germio de directores denuncia, 2013), por lo que se inician los procesos de control y algunos gobiernos locales comienzan a sufrir recortes o suspensión de transferencias por problemas en la rendición de cuentas, en especial en el área de las contrataciones públicas donde no se adecuan varios llamados a licitación a los estándares exigidos. Sin embargo, como se observa en la figura 2, a partir del 2015 y en la

medida en que los gobiernos locales se van adecuando a las disposiciones de la Ley del FONACIDE y posteriormente, a la Ley N.º 5.581/16, las transferencias se van normalizando con tendencia ascendente hasta el año 2018, donde los municipios volvieron a sufrir una reducción de las transferencias por los problemas ya expuestos y/o por disminución de las regalías ese año.

Las diferencias en la distribución entre territorios afectados y no afectados

Figura 2

Evolución de las transferencias del FONACIDE a las gobernaciones y municipios del 2012 al 2018 en millones de guaraníes



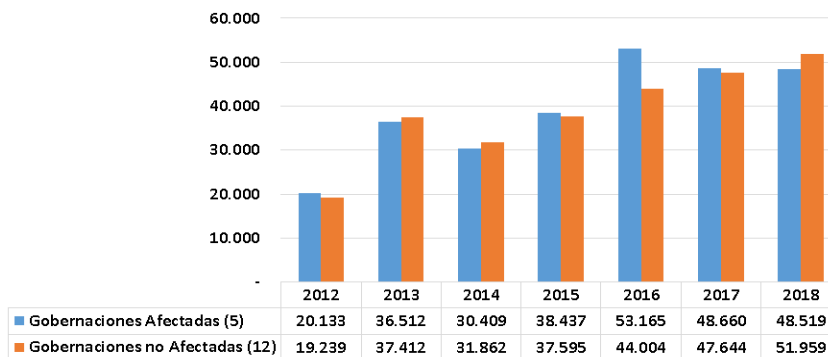
Nota. Elaborada con datos del Ministerio de Hacienda. Fuente: SIAF - Cifras preliminares al 04/01/2019. Datos correspondientes a transferencias efectivas realizadas - SITE.

Como planteamos al inicio, al comparar la evolución histórica de los recursos transferidos del FONACIDE a las gobernaciones, se debe considerar la diferenciación existente entre los territorios afectados y no afectados, de acuerdo con lo estipulado en la Ley N.º 4758/12, art. 4º. En tal sentido, las transferencias que han sido destinadas a las gobernaciones afectadas han sido proporcionalmente mayores que las no afectadas, tomando en cuenta que, las primeras son cinco (5) y las segundas doce (12).

Como se observa en la figura 3, desde el año 2012 al 2018 se han transferido a las gobernaciones afectadas 275.835 millones de guaraníes (U\$S 46.436.869) y las gobernaciones no afectadas 269.715 millones de guaraníes (U\$S 45.406.566), lo que denota la mayor transferencia a los territorios afectados a lo largo de los 7 años. Esto es, 55.167 millones de guaraníes (U\$S 7.817.655) en promedio por gobernaciones afectadas y 22.476 millones de guaraníes (U\$S 3.783.880) en promedio por gobernaciones no afectadas.

Figura 3

Total de transferencias del FONACIDE a las gobernaciones afectadas y no afectadas del 2012 al 2018 en millones de guaraníes



Nota. Elaborada con datos del Ministerio de Hacienda. Fuente: SIAF - Cifras preliminares al 04/01/2019. Datos correspondientes a transferencias efectivas realizadas - SITE.

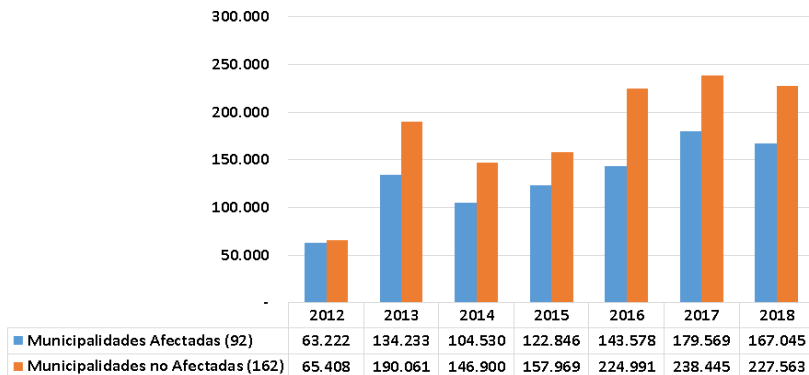
El comportamiento del volumen de recursos transferidos a los municipios afectados y no afectados es igual de diferente, como se visualiza en la figura 4. En valores globales las transferencias desde el año 2012 a 2018 a los municipios no afectados (que forman parte de las gobernaciones no afectadas) es mayor 1.250 mil millones de guaraníes (un aproximado de USD 210 millones), en comparación a los municipios afectados (que forman parte de las gobernaciones afectadas) 915 mil millones de guaraníes (un aproximado de USD 154

millones); sin embargo, en proporción por municipio, al ser menos la cantidad de territorios afectados, las transferencias son mayores a los territorios no afectados: Al dividir «proporcionalmente» los 92 municipios afectados por los USD 154 millones se obtendría un aproximado de USD 1.674.000 por municipio, en tanto si se dividen los 162 municipios no afectados por los USD 210 millones se obtendría un aproximado de USD 1.297.000 por cada uno.

Estos valores, muestran un beneficio de las transferencias de recursos del FONACIDE hacia las gobernaciones

Figura 4

Total de transferencias del FONACIDE a los municipios afectadas y no afectadas del 2012 al 2018



Nota. Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda. Fuente: SIAF - Cifras preliminares al 04/01/2019. Datos correspondientes a transferencias efectivas realizadas - SITE.

y municipios afectados en detrimento a los gobiernos no afectados.

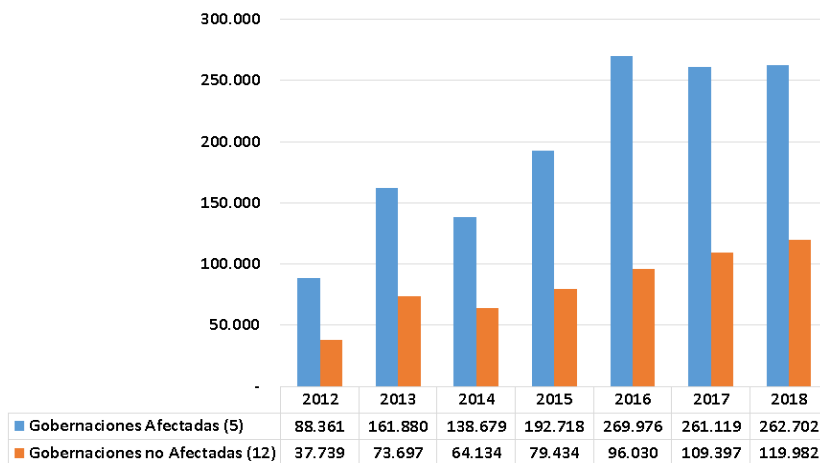
Lo anterior también se demuestra al relacionar el volumen de transferencias de las gobernaciones y municipalidades con la matrícula existente en cada uno de estos territorios (estudiantes de instituciones públicas matriculados en el 1.º y 2.º ciclo de la EEB), donde se constata una importante diferenciación entre territorios afectados y no afectados. En el caso de las transferencias a las gobernaciones se muestra el siguiente comportamiento:

- Desde el año 2012 hasta el año 2018, las gobernaciones afectadas recibieron un promedio anual de 196.491 guaraníes (US\$ 33,08) por cada estudiante matriculado, mientras que las gobernaciones no afectadas recibieron un promedio anual de 82.916 guaraníes (US\$ 13,96) por estudiante, es decir, 42,2 % de lo recibido por las gobernaciones afectadas.

En el caso de las transferencias a los municipios se muestra un similar comportamiento:

Figura 5

Distribución de recursos del FONACIDE por estudiante matriculado 1° y 2° ciclo, por gobernaciones afectadas y no afectadas



Nota. Elaborada con datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Educación y Ciencias. Fuentes: SIAF - Cifras preliminares al 04/01/2019. MEC-DGPE. Registro Único del Estudiante (RUE) 2018, corte 29/01/2019.

- Los municipios afectados (que forman parte de las gobernaciones afectadas) recibieron un promedio anual de 651.771 guaraníes (US\$ 109,73) por cada estudiante matriculado, mientras que los municipios no afectados recibieron un promedio anual de 287.481 guaraníes (US\$ 48,4) por estudiante, es decir, 44,19 % de lo recibido por los municipios afectados. El promedio nacional

durante el período 2012-2018 fue de 304.665 guaraníes (US\$ 51,29) por estudiante.

Inequidad distributiva y desigualdad territorial

La distribución de los recursos del FONACIDE, transferidos a los gobiernos locales y que tienen como destino la construcción de infraestructura educativa y la implementación del almuerzo escolar, no está

determinado por las demandas territoriales del sistema educativo nacional, sino que obedece a las disposiciones normativas de la Ley de Royalties, que en su momento tuvo sus propios criterios de compensación territorial, pero que no se ajustan necesariamente a las necesidades educativas.

El debate de la distribución de los recursos está siempre vigente, sin embargo, en ocasiones en que ésta se ha querido cambiar, los actores políticos han jugado en contra, especialmente si algunos gobiernos deben ser afectados en la disminución de dichos recursos, debido a la importancia que

Tabla 2

Porcentaje de Pobreza Total, Índice Gini y total Transferencias FONACIDE por Departamento

Departamento	% de Pobreza Total	Índice Gini	Total Transferencias FONACIDE 2012-2018 en millones de guaraníes
Asunción	11,59	0,5916	
Concepción	43,97	0,4229	22.988
San Pedro	43,59	0,5149	22.987
Cordillera	26,90	0,3976	22.057
Guairá	33,88	0,4212	22.988
Caaguazú	43,68	0,5832	22.987
Caazapá	46,97	0,4675	22.987
Itapúa	33,16	0,4695	55.167
Misiones	27,48	0,4716	55.167
Paraguari	35,82	0,4451	22.988
Alto Paraná	21,36	0,4664	55.167
Central	16,18	0,3645	22.988
Ñeembucú	24,23	0,4346	55.167
Amambay	15,24	0,4295	22.988
Canindeyú	38,04	0,5349	55.167
Pdte. Hayes	28,49	0,5220	17.781
Boquerón	21,46	0,5907	22.988
Alto Paraguya	46,47	0,5020	22.988

Nota. Elaborada en base a datos de la DGEEC (2017). Encuesta Permanente de Hogares, período 2017. SIAF - Cifras preliminares al 04/01/2019.

éstos representan en los presupuestos departamentales y municipales.

La distribución de los recursos no solo es inequitativa, sino que al mismo tiempo es reproductora de desigualdad territorial. Entre las gobernaciones y municipalidades no afectadas, que según se ha comprobado reciben en promedio menos recursos por estudiantes que los gobiernos afectados, se encuentran los departamentos considerados más pobres del país, es decir, aquellos con mayor incidencia de la pobreza total y del índice de Gini, como son, por ejemplo: Caazapá (46,97 % y 0,4675 %), San Pedro (43,59 % y 0,5149 %) y Caaguazú (46,68 % y 0,5832 %). (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos [DGEEC], 2017).

Todas las gobernaciones de estos departamentos reciben recursos por cada estudiante en proporción bastante menor al promedio de las gobernaciones afectadas. Los casos paradigmáticos son las gobernaciones de San Pedro, Caaguazú y Concepción que en promedio desde el 2012 hasta el 2018, recibieron 60.895 guaraníes (US\$ 10,25), 55.435 guaraníes (US\$ 9,33) y 113.673 guaraníes (US\$ 19,14) respectivamente por cada estudiante, cifras que inclusive están por debajo del promedio de las gobernaciones no afectadas. Similar

situación ocurre con los recursos destinados a las municipalidades de dichos departamentos. Estas características, que se reproducen en todo el periodo de estudio, muestran que los territorios situados entre los más pobres del país recibieron hasta hoy del FONACIDE, la menor cantidad de recursos por cada estudiante, para infraestructura y almuerzo escolar.

Esta situación de inequidad en la distribución de los recursos del FONACIDE, además de las desigualdades territoriales provocadas en el servicio educativo, afecta la dimensión política de muchos gobiernos locales: el escaso recurso que muchos reciben no condice, generalmente, con la magnitud de las necesidades de infraestructura educativa y la cantidad de matriculados a ser beneficiados por el almuerzo escolar, provocando conflictos que deterioran la legitimidad de las acciones de dichos gobiernos.

Capacidades presupuestarias e importancia del FONACIDE en los presupuestos locales

Aunque las municipalidades son iguales entre sí en cuanto a competencia y funciones, poseen importantes diferencias en términos de población, territorio, situaciones socioeconómicas, recursos administrativos y financieros. Muchas tienen buenos

ingresos propios, están organizadas y tienen la capacidad técnica para cumplir con su cometido, mientras otras, se encuentran en precarias condiciones que les dificulta asumir las responsabilidades más básicas. Estas diferencias tienen efectos sobre la vida de quienes habitan en cada territorio.

Estas desigualdades, que impactan en la gestión territorial, obedecen a factores históricos, geográficos, económicos, sociodemográficos y aspectos de carácter local como: los liderazgos y la participación social, pero también obedece a factores relacionados con los procesos de descentralización, compensaciones territoriales y rectorías adecuadas de los programas descentralizados desde los organismos del gobierno central.

Dos indicadores que aproximan una exploración de las desigualdades en la gestión local son la relación presupuesta por habitantes y recursos humanos por habitantes. Para el primer caso, existe información presupuestaria del 75 % de las municipalidades y de todas las gobernaciones, pero no así de la situación de los recursos humanos. La Ley N.º 3966/10, Orgánica Municipal, determina un mínimo de población requerido para la creación del municipio (10.000 habitantes) y los clasifica en cuatro grupos, tomando como base el monto de

sus respectivos presupuestos, con el objetivo de determinar la cantidad de miembros de Juntas Municipales que por tamaño corresponde.

En general, los municipios más grandes corresponden al Primer Grupo y los más pequeños al Cuarto Grupo; entre ambos, se ubican el Segundo y Tercer Grupo con municipios de tamaño medio. Obviamente, la variación del volumen presupuestario entre municipalidades grandes y pequeñas es muy importante. También parece darse una lógica que cuanto más grande es el municipio mayor es en promedio el presupuesto por habitante. Sin embargo, el análisis entre municipalidades del mismo grupo muestra variaciones importantes. También se constata que los municipios pequeños del Cuarto Grupo tienen mayor presupuesto per cápita debido a la compensación que reciben del gobierno central con la redistribución del impuesto inmobiliario. El análisis de las transferencias del gobierno central con relación a los presupuestos municipales muestra, una mayor dependencia de las municipalidades en la medida en que los municipios son más pequeños, aunque haya variaciones en cada grupo. (Imas y Ávila, 2017).

Agrupando a las municipalidades simplemente por rangos presupuestarios, además de las disparidades del presupuesto promedio por habitante, queda clara la importancia de las transferencias en la medida que las municipalidades son progresivamente más pequeñas, indicando una mayor dependencia de estas, pero al mismo tiempo una tendencia de compensación territorial (ver Tabla 3).

En el primer grupo las transferencias significan en promedio 15 %, mientras que en el cuarto grupo representan 90 %. Lo importante es destacar que la transferencia del FONACIDE constituye un porcentaje relativamente pequeño del presupuesto municipal, que varía entre el 8 % en municipios grandes hasta el 28 % en municipios más pequeños.

Tabla 3

Presupuesto per cápita y porcentajes de transferencias según grupos de municipio por rango presupuestario, 2017 ^a

Cantidad de Municipios	Rango Presupuestario Municipal G.	Presupuesto per cápita	% transferencia Gobierno central	% transferencia FONACIDE
23	De 80.387.000.000 a 18.115.000.000	347.657	15 %	8 %
42	De 16.977.000.000 a 8.922.000.000	384.590	49 %	15 %
55	De 8.650.000.000 a 5.505.000.000	423.427	70 %	21 %
96	De 5.494.000.000 a 948.000.000 ^b	511.819	90 %	28 %

Nota. Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda, BOOST 2017.

Nota ^a: No se incluye Asunción ni Ciudad del Este cuyos presupuestos son muy altos.

Nota ^b: Sobre la base de datos disponibles de Ejecución Presupuestaria al 31/12/2017.

Las diferencias, en términos de la distribución presupuestaria, también son notorias entre las gobernaciones, sin que exista una lógica que lo explique (que no sea la política). Al analizar la distribución del presupuesto 2017 ejecutado por habitante de las gobernaciones, se constata que, el departamento con mayor población tuvo la menor cantidad de presupuesto público por habitantes y que las gobernaciones cuyos territorios tienen mayor incidencia de pobreza o pobreza extrema reciben menos ingreso per cápita del presupuesto. Así, la Gobernación de Central que tiene la mayor población, tiene un presupuesto

ejecutado en el 2017 de 57.457 guaraníes (U\$S 9,7) por habitante, otra como Alto Paraná tuvo un presupuesto ejecutado de 133.743 guaraníes (U\$S 24); en tanto las gobernaciones de Misiones y Ñeembucú con menor población, tuvieron un presupuesto ejecutado de 586.258 guaraníes (U\$S 98) por habitante y 776.572 guaraníes (U\$S 130) respectivamente. En tanto, las poblaciones con territorios de mayor nivel de pobreza como Caazapá y San Pedro tuvieron en el año 2017 un presupuesto ejecutado de 271.419 guaraníes (U\$S 46) por habitante y 120.976 guaraníes (U\$S 20) respectivamente. Estas

Tabla 4

Presupuesto per cápita ejecutado 2017 por gobernación en guaraníes

Nro.	Gobernación	Población	Presupuesto Ejecutado 2017	Presupuesto ejecutado por habitante
1	Concepción	251.314	48.723.668.483	193.876
2	San Pedro	429.957	52.014.615.664	120.976
3	Cordillera	307.256	53.775.688.471	175.019
4	Guairá	225.410	26.768.499.445	118.755
5	Caaguazú	557.733	68.527.810.745	122.868
6	Caazapá	189.541	51.445.022.680	271.419
7	Itapúa	608.215	92.266.831.767	151.701
8	Misiones	126.517	74.171.604.249	586.258
9	Paraguari	257.587	52.897.310.227	205.357
10	Alto Paraná	819.589	109.614.465.171	133.743
11	Central	2.158.215	124.005.092.176	57.457
12	Ñeembucú	89.290	69.340.136.805	776.572
13	Amambay	169.615	47.511.630.097	280.115
14	Canindeyú	230.556	64.916.133.819	281.563
15	Presidente Hayes	125.658	39.442.912.447	313.891
16	Boquerón	65.572	51.475.515.754	785.023
17	Alto Paraguay	17.886	36.948.537.040	2.065.780

Nota. Elaborada con datos del Ministerio de Hacienda y Secretaría Técnica de Planificación, 2017.

disparidades presupuestarias podrían significar mayor o menor capacidades para enfrentar las demandas y necesidades de desarrollo territorial (ver tabla 4).

Si bien gran parte del presupuesto de las gobernaciones provienen de las transferencias del gobierno central, las que corresponden al FONACIDE son una parte bastante menor, promediando solo el 8 % entre un rango que

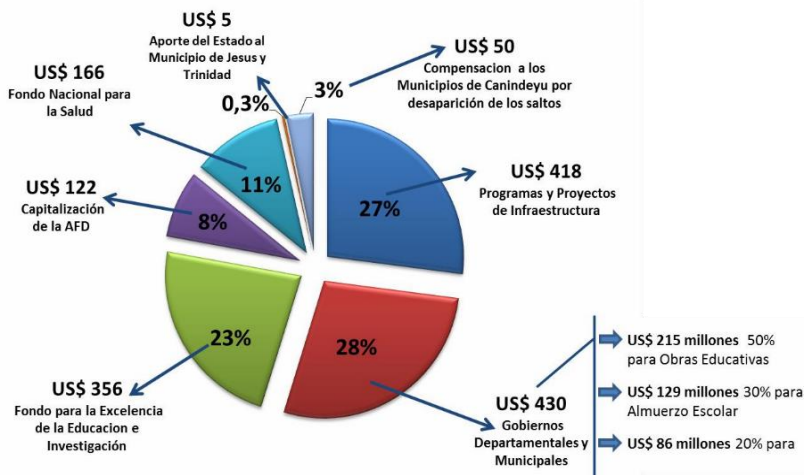
va del 3 % al 17 %. Las que han logrado expandir la alimentación escolar (desayuno, merienda y almuerzo escolar), uno de los cometidos del FONACIDE, han sido por la gestión de mayores transferencias del Tesoro Nacional.

Nivel de ejecución presupuestaria de los recursos del FONACIDE

En el periodo comprendido desde el 2012 al 31/03/2018 el total de

Figura 7

Ejecución presupuestaria financiera acumulada del 2012 al 31/03/2018 distribuida de acuerdo con lo ordenado por la Ley del FONACIDE en millones de dólares



Nota. Tomado de Dirección General de Control de la Gestión Presupuestaria. Congreso Nacional. Informe del 2018.

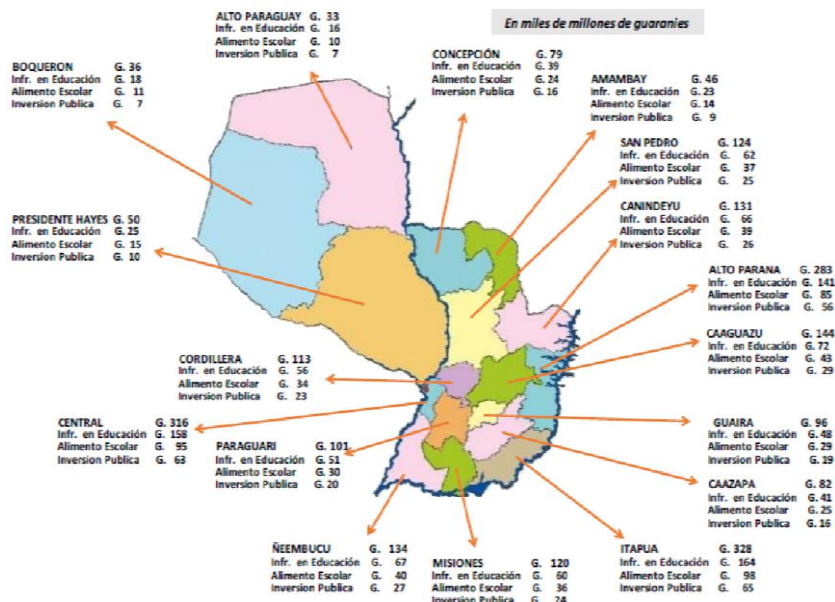
ejecución presupuestaria de los recursos del FONACIDE por las gobernaciones y municipios para infraestructura y merienda escolar fue de 2.554 millones de guaraníes (US\$ 430 millones), de los cuáles 1.277 millones de guaraníes (US\$ 215 millones) para Obras Educativas, 766 millones de

guaraníes (US\$ 129 millones) para el almuerzo escolar y 511 millones de guaraníes (US\$ 86 millones) para inversiones en capital.

Una mejor ejemplificación del nivel de ejecución presupuestaria de los rubros del FONACIDE en infraestructura y almuerzo escolar se observa en

Figura 8

Ejecución presupuestaria de los rubros del FONACIDE por departamentos desde el año 2012 al 31/03/2018 en millones de guaraníes



Nota. Tomado de Dirección General de Control de la Gestión Presupuestaria. Congreso Nacional. Informe del 2018.

la figura 8, en el que se detallan las inversiones por Departamento, observándose que los Departamentos con mayor nivel de pobreza, como San Pedro 43,59 %, Caaguazú 43,68 % y Caazapá 46,97 %, llegan a ejecutar tan solo la mitad de lo distribuido a departamentos con menor índice de pobreza como Alto Paraná e Itapúa, en seis años de implementación del FONACIDE.

A esto se suma un aspecto importante, que se da en el momento de la ejecución presupuestaria, donde en el periodo comprendido desde el 2012 al 2017, en seis años de utilización de los rubros del FONACIDE, el nivel de ejecución presupuestaria para las Gobernaciones alcanzó sólo el 64 % y para los municipios la cifra de 73 %.

Los retos de la rectoría y el control

Tanto la Ley N.º 4758/2012 del FONACIDE como la N.º 5210/2014 de Alimentación Escolar y Control Sanitario confieren al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la rectoría nacional sobre los programas de infraestructura y alimentación escolar. Es el MEC el que aprueba los proyectos de infraestructura y alimentación escolar, según lineamientos establecidos por la institución (resoluciones N.º 7050/2012, 18.866/2015 y 19.275/2015).

La definición de las instituciones beneficiarias se realiza mediante el proceso de microplanificación (resoluciones N.º 1872/2008 y 1066/2013), que consiste en un procedimiento participativo para la priorización de las intervenciones en infraestructura y realización de servicios de

Tabla 5

Ejecución Presupuestaria recursos del FONACIDE del año 2012 al 2017 en millones de guaraníes.

ENTIDAD EJECUTORA	AÑO 2012		AÑO 2013		AÑO 2014		AÑO 2015		AÑO 2016		AÑO 2017		AL 31/03/2018		TOTAL ACUMULADO		% de Ejecución	US\$ millones
	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución		
TOTAL EN Gs.	234.130	209.828	531.017	382.819	467.037	331.870	432.704	399.294	540.821	490.017	645.504	544.803	471.711	16.387	3.323.024	2.394.019	71%	430
Gobiernos Departamentales	46.827	41.965	80.665	71.322	124.337	86.374	86.679	77.861	120.260	106.335	152.157	118.475	152.157	4.232	763.072	496.554	64%	89
Gobiernos Municipales	187.303	167.863	450.352	291.497	342.700	255.496	346.025	321.433	420.561	383.682	493.447	426.328	319.554	11.155	2.559.952	1.897.464	73%	341

Nota. Tomado de Dirección General de Control de la Gestión Presupuestaria. Congreso Nacional. Informe del 2018.

alimentación escolar en las instituciones educativas. En el proceso deben involucrarse todos los actores de la comunidad educativa (autoridades, docentes, estudiantes y padres), además de los gobiernos municipales y departamentales. Los encargados de llevar adelante el proceso son los Supervisores de Apoyo Técnico Pedagógico y de Apoyo Técnico Administrativo. El procedimiento consiste en: 1) realizar el diagnóstico educativo departamental, 2) identificar los requerimientos y la reasignación de los recursos, 3) asignación de recursos y, 4) evaluación. Las priorizaciones consensuadas son asentadas en planillas que son integradas a escala departamental y luego nacional por el MEC, que devuelve a las gobernaciones y municipalidades para la ejecución de las intervenciones. Si las instituciones educativas a intervenir no estuvieran en la micro planificación no pueden realizarse las intervenciones.

En la práctica, este procedimiento participativo no siempre se cumple, excepto en las municipalidades y departamento donde existen consejos locales de desarrollo o de educación. Por lo general, las supervisiones llenan las planillas a su criterio y las convalidan con el intendente municipal. La priorización de la institución educativa es apenas un requisito para

la aprobación de los proyectos por la Dirección de Infraestructura o por la Dirección de Alimentación escolar, según sean los mismos. Con la aprobación, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) autoriza las respectivas licitaciones.

Debido a las limitaciones de recursos humanos y financieros, el MEC, a través de las direcciones mencionadas, no tiene la capacidad suficiente para fiscalizar las construcciones ni de recibir las mismas en condiciones de calidad requerida; igualmente tiene limitaciones para monitorear y evaluar a escala nacional el servicio de alimentación como entidad contratante. Mientras no se revierta esta situación, la corresponsabilidad del MEC, como ente rector y destinataria directa de los bienes y servicios proveídos por los gobiernos departamentales y municipales, no será asumida en la implementación de la infraestructura educativa y la alimentación escolar.

En cuanto al control, la normativa estipula los procedimientos para disponer de los fondos, las rendiciones de cuenta, los desembolsos, la obligación de publicar los informes y la presentación a la Contraloría de informes semestrales. Asimismo, el Decreto N.º 1567/2014, establece los informes a la Dirección General de

Contabilidad Pública, DGCP, del Ministerio de Hacienda (MH) (Art. 2.º) y a la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) (arts. 3.º, 4.º y 5.º). La misma Ley N.º 5581/2016, también dispone que las autoridades responderán con su patrimonio por los perjuicios causados (art. 8.º) (Imas y Ávila, 2017).

El hecho de que haya tantas disposiciones de control y procedimientos burocráticos de rendición de cuentas no necesariamente demuestra la buena utilización de los recursos (Monte Domecq, 2015). Es probable que lo mejor sea buscar un mayor involucramiento de la ciudadanía con una mayor participación en la implementación y recepción de los bienes y servicios realizados con los recursos del FONACIDE. Las instancias de participación existen, tales como: los Centros de Estudiantes, Las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE), los Equipo de Gestión Institucional Educativa (EGIE), u otras organizaciones ciudadanas a escala local. Todas estas instancias podrían fácilmente constituirse en mecanismos contralores si se los estimularan y, sobre todo, tuvieran más información de los programas.

Conclusión

El MEC ha realizado relevamientos de las condiciones deficitarias de la infraestructura escolar y organismos internacionales han estimado los importantes costos necesarios para adecuarlas a los requerimientos de su propia normativa (Rivarola, M. y R. Elías, 2013 y Wodon, Quentin, 2015). Sin embargo, aunque parezca poco creíble, el MEC no tiene un registro de lo que las gobernaciones y las municipalidades realizan con sus instituciones escolares. Vale decir, no sabe con exactitud cuántas ni qué tipo de intervenciones estos gobiernos han realizado en sus instituciones para el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura mediante los recursos del FONACIDE (u otros recursos).

Es imperativo, entonces, que la institución rectora y receptora de los bienes relativos a la infraestructura educativa tenga un mecanismo público de monitoreo y registro exacto de las intervenciones realizadas en sus instituciones.

En términos académicos y de interés público, un posible eje de investigación es la sistematización de lo que se hizo en infraestructura con los recursos del FONACIDE desde el 2012 a la fecha. La información podría localizarse en los informes al Ministerio

de Hacienda, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas e incluso las Coordinaciones Departamentales de Educación.

En cuanto a la alimentación escolar, donde el almuerzo escolar es financiado en parte por el FONACIDE, hasta el 2017 había mayor información, aunque todavía con limitaciones por la falta de implementación de un sistema de Monitoreo y Evaluación que registre con exactitud el servicio: los datos de la Dirección de Alimentación Escolar (DAE) del MEC señalaba que en el 2016 se habían aprobado el 76,4 % de los proyectos de la merienda escolar y el 82,3 % de los proyectos de almuerzo escolar, planteados por las gobernaciones y, el 98,1 % de los proyectos de almuerzo escolar planteados por las municipalidades; con estos proyectos aprobados fueron beneficiadas 6.789 instituciones con la merienda escolar y 3.284 con el almuerzo escolar; asimismo, 814.896 estudiantes fueron beneficiados con la merienda escolar y 317.502 con el almuerzo escolar, durante 139 días en promedio con el servicio de merienda escolar y

112 días en promedio con el almuerzo escolar (Elaboración propia a partir de informes de la DAE).

Esta información todavía es limitada, considerando que hay que cuantificar el servicio financiado con recursos del FONACIDE, ya que la alimentación escolar tiene además otras fuentes que son cuantitativamente más importantes, como la que procede del tesoro nacional (Fuente 10).

Sería necesario que el MEC implemente el Monitoreo y la evaluación del servicio de alimentación escolar que recibe de las gobernaciones y municipios, así como responder al interés público de la utilización de los recursos del FONACIDE y otras fuentes. Igualmente, este es otro eje de investigación de modo a conocer cómo se utilizaron estos recursos desde 2012 a la actualidad.

La transparencia en la utilización de los recursos del FONACIDE destinado a las gobernaciones y municipalidades para la realización de la infraestructura y el almuerzo escolar es todavía hasta hoy un tema pendiente de las instancias públicas competentes y un desafío para la investigación académica y el interés público.

Referencias

- Congreso Nacional de la República del Paraguay. (2018). *FONACIDE. Evaluación de la Ejecución Presupuestaria Financiera*. Dirección General de Control de la Gestión Presupuestaria. http://www.se-nado.gov.py/index.php/menu-contenido/listado-de-categoria-contenido/37-pggn/223-in-forme-de-tablero-de-control/?id_cat=67
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. (2015). *Proyección de la población nacional, áreas urbanas y rural por sexo y edad, 2000 - 2025*. Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. (2017). *Encuesta Permanente de Hogares*. <https://bit.ly/eph2017par>
- Gremio de directores denuncia a 54 intendentes por mal manejo del FONACIDE. (2013, 8 de agosto). *Diario Hoy Digital*. <https://www.hoy.com.py/nacionales/gremio-de-directores-denuncia-a-54-intendentes-por-mal-manejo-del-fonacide>
- Imas, Víctor R. y Ávila, Claudia. (2017). Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo. *Revista Novapolis* (11), 33-56. <http://pyglo-bal.com/ojs/index.php/novapolis/article/view/77>
- Monte Domecq, Raúl. (2015, octubre). ¿Llegará la primavera de transparencia a las municipalidades? *Revista Acción Popular* (359), 15-20. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch.
- Rivarola, M. y Elías, R. (2013). *La falta de provisión de insumos escolares básicos en Paraguay: Identificando el tamaño y las causas del problema* [Mimeo]. Banco Mundial
- Wodon, Quentin. (2015). *Infraestructura escolar en Paraguay: necesidades, inversiones y costos*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/190741468188350288/pdf/98205-WP-P129179-Box391506B-PUBLIC-SPANISH-Infraestructura-Escolar-en-Paraguay.pdf>



Esta obra se publica bajo licencia

Creative Commons

Reconocimiento – NoComercial -
SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

ISSN 2224 7408