

Equidad, gestión y participación

en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2017

Fecha de aprobación: 8 de mayo de 2017

Resumen: En el 2012 fue creado en Paraguay el Fondo de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), proveniente de la compensación por la cesión a Brasil de la energía de la Entidad Binacional ITAIPÚ y con el objetivo de ser invertido fundamentalmente en educación. El trabajo analiza la parte de los fondos recibidos por los gobiernos locales, municipalidades y gobernaciones, destinada a infraestructura y almuerzo escolar. El mismo realiza un análisis del presupuesto público de dichos gobiernos sub nacionales, así como una revisión de la legislación y la información existente sobre los problemas más comunes en su ejecución. Se exponen importantes hallazgos en torno a los siguientes puntos: la inequidad en la distribución de los fondos, las asimetrías en las capacidades de gestión de los gobiernos

Víctor Imas

Investigador del área Desarrollo Territorial de Investigación para el Desarrollo - ID. Arquitecto por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Asunción. Maestría en Urbanismo, con especialización en Sociología Urbana (con mención honorífica) en la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.; Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, con especialización en Sociedad y Territorio; Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, D.F. Ha realizado consultorías e investigaciones para organismos internacionales como FAO y OIT.

Claudia Ávila

Estudiante de Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción, actualmente en proceso de tesis (UNA). Experiencia en estudios interculturales y gestión de proyectos en diferentes ONG de Paraguay. Investigadora junior del área Desarrollo Territorial de Investigación para el Desarrollo (ID).

locales y la debilidad rectora del gobierno central, y los mecanismos de control y la escasa promoción de la participación social.

Palabras Claves: Inversión Social – Educación – Paraguay – Gestión Local.

Abstract: In 2012, the Public Investment and Development Fund (FONACIDE) was created in Paraguay, resulting from the compensation for the transfer to Brazil of the energy of the Binational entity ITAIPU and with the objective of being invested primarily in education. The paper analyzes the share of funds received by local governments, municipalities and governorates for infrastructure and school lunch. It conducts an analysis of the public budget of such sub-national governments, a review of legislation and existing information on the most common problems in their implementation. Important findings are presented on the following issues: inequity in the distribution of funds, asymmetries in the management capacities of local governments, and the weakness of the central government, and control mechanisms and the lack of promotion of participation Social.

Key Words: Social investment - Education - Paraguay - Local Management.



Introducción

El debate sobre la utilización de los recursos del FONACIDE cobró un inusitado interés en la sociedad, debido a las acciones del movimiento estudiantil, que influyó en el cambio de autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y en la declaración de emergencia en infraestructura al sistema educativo (Decreto No 5.300/16)¹. La efervescencia de la movilización estudiantil y el acompañamiento generalizado de la sociedad estuvo precedida de denuncias cada vez más incesantes por parte de los medios de comunicación, mostrando el deterioro de la infraestructura edilicia, así como deficiencias en el servicio del almuerzo escolar en las instituciones públicas, lo que puso en discusión no solamente la correcta utilización de los recursos provenientes del FONACIDE, sino también la validez de los procesos de desconcentración y descentralización del Estado².

El FONACIDE fue creado en 2012 por Ley No. 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

1 Durante el segundo semestre de 2016 se debatió en el Congreso una Ley de declaración de emergencia en infraestructura del sistema educativo, sin que a la fecha haya sido promulgada.

2 Algunos senadores, periodistas, empresarios y representantes de gremios docentes se han manifestado a favor de volver a concentrar los recursos educativos en el MEC.

ITAIPÚ³. La suma recibida como compensación ronda en promedio US\$ 340 millones anuales hasta 2023, suma que podría variar relativamente cada año según la cantidad de energía cedida⁴. Este recurso se distribuye a cinco instancias públicas: el Tesoro Nacional, el Fondo de la Excelencia de la Educación y la Investigación, los gobiernos departamentales y municipales, la Agencia Financiera para el Desarrollo y el Ministerio de Salud. 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”⁵.

A pesar de que Paraguay es uno de los países latinoamericanos con menor descentralización en la región, tomando como indicador el gasto municipal en relación al gasto del gobierno central (Nickson, 2016)⁶, en los últimos años se han producido importantes avances de desconcentración y descentralización.

En efecto, la descentralización debe entenderse al menos en el ámbito de tres dimensiones: jurídica, económica y política. Con relación a la primera, la Ley Orgánica Municipal (No. 3966/10) confiere autonomía política, administrativa y normativa y otorga al gobierno municipal el papel de implementar en su territorio programas integrales de “desarrollo humano y social”⁷. Respecto a la segunda, los gobiernos locales, especialmente aquellos de menor tamaño, han tenido poco progreso en el aumento de ingresos propios, son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Aunque este último aspecto limitaría la tercera dimensión, especialmente la relacionada a la toma de decisiones políticas a escala local, los/las representantes de los gobiernos locales se han sabido mover en la esfera política nacional, ligados a la Cámara de Diputados y a los canales partidarios.

3 Estos ingresos provienen de los acuerdos firmados entre los gobiernos de Paraguay y Brasil en el 2009 (Nota Reversal N° 4, aprobado por Ley N° 3.923/09). Los mismos tienen origen en el aumento del factor de ajuste de la compensación pagada por el Brasil, que pasó de 5.1 dólares a 15.3 dólares por MWh de energía cedida.

4 En 2023 vence el plazo de 50 años previsto en el Tratado de ITAIPÚ, después del cual éste podrá ser renegociado por ambos países.

5 <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/>, revisado el 25/05/2016

6 “La lentitud del avance del proceso de descentralización en Paraguay se evidencia en el poco aumento del porcentaje del gasto municipal en la totalidad del gasto del gobierno nacional, que subió de 5.5% en 1980 a 6,6% en 2013, encontrándose muy por debajo del promedio (9,2%) de la región” (Nickson, 2016: 12).

7 Aunque la Constitución Nacional declare que la República del Paraguay “se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado”, no han prosperado las propuestas de Ley de descentralización. La única que existe sectorialmente es la del Sistema Nacional de Salud (Ley No. 1032/96).

La descentralización en la ejecución presupuestaria y la participación en ciertos aspectos administrativos de algunos programas nacionales han derivado en que importantes recursos financieros sean transferidos a los gobiernos locales desde el gobierno central. Las transferencias están conformadas por los recursos de Royalties (Infraestructura), FONACIDE (infraestructura y almuerzo escolar), juegos de azar (salud pública, educación escolar y bienestar social) y OPACI (redistribución de la recaudación inmobiliaria)⁸.

Sin embargo, estos procesos que buscan una asignación más eficiente de los recursos públicos y una mejor distribución de los servicios básicos no solamente se han topado con los mismos vicios políticos y prácticas poco transparentes del gobierno central, sino que también se han tropezado con distintas formas de debilidades institucionales y de asimetrías territoriales que la desconcentración y descentralización no han sabido equilibrar. En este contexto, los malos resultados han contribuido a ampliar una visión negativa y satanizar muchas veces a los gobiernos locales.

Este artículo se propone analizar la implementación de los recursos del FONACIDE por los gobiernos locales en el marco de tres hipótesis: i) se produce una importante situación de inequidad en la distribución territorial de los recursos del FONACIDE que impacta sobre las posibilidades de respuesta de los gobiernos locales; ii) la implementación del FONACIDE se realiza en el marco de distintas limitaciones presupuestarias y asimetrías en la capacidad de gestión, así como de una débil rectoría del organismo del nivel central, y; iii) los casos negativos han provocado un endurecimiento de los dispositivos burocráticos de control (que en muchos casos ha empeorado la capacidad de respuesta de los gobiernos locales), los cuales tienen escasa promoción de mecanismos de participación social que podrían transparentar y legitimar la implementación del FONACIDE.

I. La inequidad en la distribución de los fondos

La Ley No. 4758/12 plantea que los recursos del FONACIDE se distribuyen de la siguiente manera: a) 28% al Tesoro Nacional para programas y proyectos de infraestructura; b) 30% al Fondo para la Excelencia de la

⁸ Respecto a la participación administrativa en programas nacionales, las municipalidades validan las listas de potenciales beneficiarios del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad TEKOPORA; las oficinas de la Consejería por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), para combatir el trabajo infantil, son creadas en el ámbito del gobierno municipal; la operación del programa para la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores en situación de pobreza se inicia con la inscripción en la municipalidad de los potenciales beneficiarios; entre otras (Imas, 2015).

Educación e Investigación; c) 25% a los Gobiernos Departamentales y Municipales; d) 7% para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y e) 10% al Fondo Nacional para la Salud (Art. 3°).

Los ingresos percibidos por los Gobiernos Departamentales y Municipales son destinados en su totalidad de acuerdo a lo siguiente: a) por lo menos cincuenta por ciento (50%) a proyectos de infraestructura en educación; b) el treinta por ciento (30%) a proyectos de almuerzo escolar y c) los saldos remanentes a proyectos de inversión pública y de desarrollo (Art. 4°). Respecto a la forma de distribución la Ley plantea que se mantiene la misma proporcionalidad establecida en el Art. 1° por la Ley No. 3984/10 de Royalties (Art. 4°): (...) 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 cuadro 1)⁹; 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 No 3984/10 de Royalties, Art. 2°)¹⁰.

9 Se entiende por: a) Gobernaciones Afectadas: Las gobernaciones de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso b) (5% del total) de manera igualitaria; b) Gobernaciones No Afectadas: Todas las demás gobernaciones (..) se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso c) (5% del total) en forma igualitaria; c) Municipios Afectados: Todos los municipios dentro de los Departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones y Ñeembucú, afectados por la construcción de las represas Hidroeléctricas de ITAIPÚ y YACYRETÁ. ALTO PARANÁ: Hernandarias, Minga Porá, Mbaracayú, San Alberto, Itakyry, Santa Fe del Paraná, Ciudad del Este, Minga Guazú, Pkte. Franco. CANINDEYÚ: Salto del Guairá, Corpus Christi, General Francisco Caballero Álvarez, La Paloma, Katueté y Nueva Esperanza. ITAPÚA: Encarnación, Bella Vista, Cambyretá. Capitán Meza, Carlos Antonio López, Carmen del Paraná, Coronel Bogado, Fram, General Artigas, Hohenau, Jesús, Mayor Otaño, Natalio, Nueva Alborada, Obligado, Pirapó, San Cosme y Damián, San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Trinidad, Yatytay, San Pedro del Paraná, General José María Delgado, Alto Verá, Itapúa Poty, Capitán Miranda, José Leandro Oviedo, La Paz, Tomás Romero Pereira y Edelira. MISIONES: Ayolas, Santiago y Yabebyry. ÑEEMBUCÚ: Laureles, Cerrito, Villalbín, Desmochados, Mayor Martínez, General Díaz, Paso de Patria, Humaitá, Isla Umbú y Pilar. d) Municipios No Afectados: Excepto los municipios afectados indicados en el inciso anterior, todos los demás municipios del país (Ley No 3984/10 de Royalties, Art. 2°).

10 El concepto de “afectación” surge como una forma de beneficiar o compensar a los departamentos y municipios que se encuentran en el área geográfica de influencia de las represas de ITAIPÚ y YACYRETÁ, de modo que la población de estas áreas sea mayormente beneficiada por la construcción y operación de estas obras. Como el 50% de los recursos obtenidos de la venta de energía son transferidos a los gobiernos locales para destinarlos a infraestructura para el desarrollo, el mecanismo de distribución tiene este sentido.

Cuadro 1. Distribución del FONACIDE

Beneficiarios	Ley N° 3984/2010	Ley N° 4758/2012
Tesoro Nacional	50,00%	28,00%
Gobernaciones y municipios:	50,00%	25,00%
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%
Fondo de Excelencia de la Educación e Inv.		30,00%
Fondo Nacional para la Salud		10,00%
Capitalización AFD		7,00%
TOTAL	100,00%	100,00%*

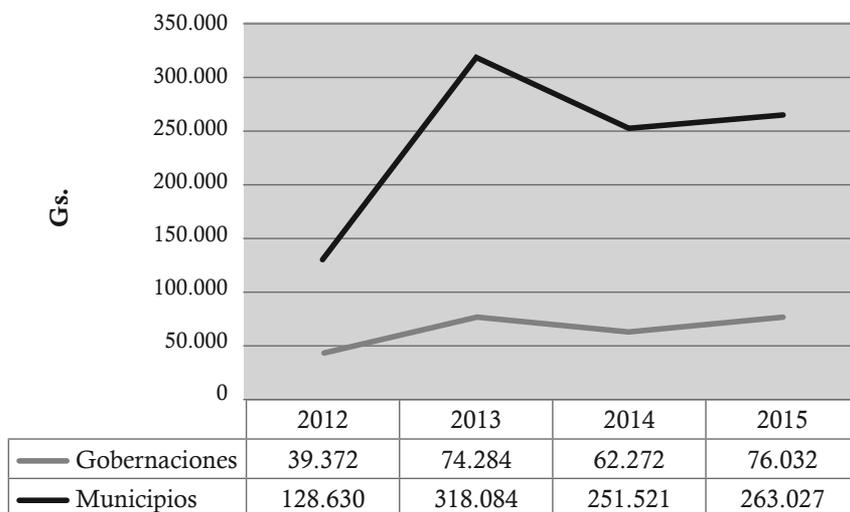
* Estos porcentajes son los resultantes de haber deducido el 3,0% para Salto del Guaira, que según la Ley N° 4597/2012 durante 3 años el municipio recibirá esa compensación en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá. Y los 15 mil millones destinados al Comité Olímpico Paraguayo.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y al MH, Unidad Departamentos y Municipios, FONACIDE.

Las transferencias a los gobiernos locales se realizaron desde fines de 2012, una vez promulgado, en octubre de ese año, el Decreto No. 9966/12 que reglamenta la Ley de Royalties, con montos equivalentes a los dos últimos trimestres del año. Desde ese año al 2015, el Ministerio de Hacienda (MH) transfirió a los gobiernos locales la totalidad de Gs 1.203.926,8 millones (US\$ 261.762.093): las gobernaciones recibieron Gs 251.959 millones (US\$ 54.687.050) y las municipalidades Gs 951.967,8 millones (US\$ 207.075.043).

En 2013 se observa un aumento importante de los recursos transferidos, porque es desde ese año que las transferencias equivalen a lo estipulado anualmente por Ley; sin embargo, al año siguiente los volúmenes de las mismas disminuyen, debido a que se inician los procesos de control y algunos gobiernos comienzan a sufrir recortes o suspensión de transferencias por problemas en la rendición de cuentas.

**Ilustración 1.
Evolución de las transferencias a las gobernaciones y los municipios, en millones de guaraníes, MH 2016**

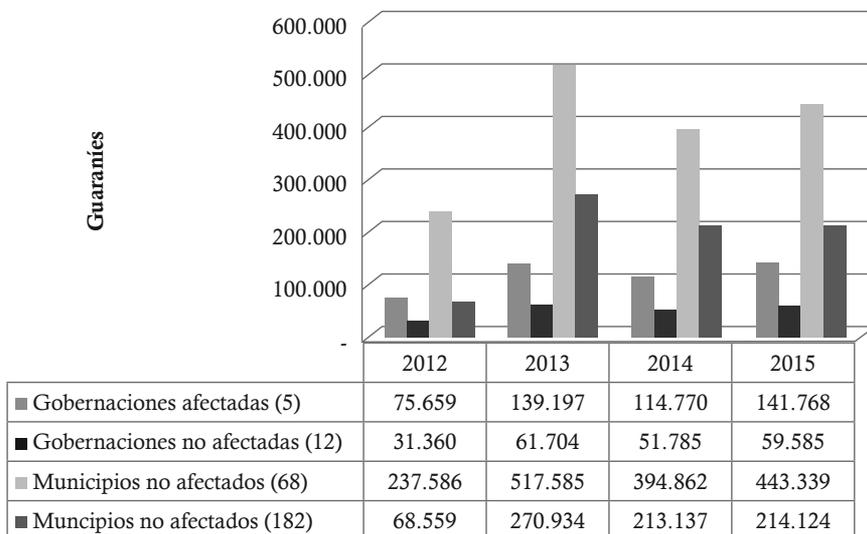


Fuente: Elaboración propia con datos del MH, Transferencias del FONACIDE, de 2012 a 2015 y de enero a octubre de 2016.

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 la EI y del 1° y 2° ciclo de la EEB, Ley No. 4758/12, Art. 4°), se constata una importante diferenciación entre territorios afectados y no afectados. Por ejemplo, en 2015 las gobernaciones afectadas recibieron Gs 141.768 (US\$ 28) por cada estudiante matriculado, mientras que las gobernaciones no afectadas recibieron Gs 59.585 (US\$ 12) por estudiante, es decir, 42% de lo recibido por las gobernaciones afectadas. Los municipios afectados (que forman parte de las gobernaciones afectadas) recibieron ese año Gs 443.339 (US\$ 86) por cada estudiante matriculado, mientras que los municipios no afectados recibieron Gs 214.124 (US\$ 42) por estudiante, es decir, 48% de lo recibido por los municipios afectados. El promedio nacional fue de Gs 184.894 (US\$ 36) por estudiante.

Estos valores, que son similares a los años anteriores, muestran un claro beneficio de las transferencias de recursos del FONACIDE hacia las gobernaciones y municipios afectados en detrimento a los gobiernos no afectados.

Ilustración 2. Distribución de los recursos del FONACIDE por estudiante, según gobernaciones y municipios afectados o no afectados



Fuente: Elaboración propia con datos del MH, Transferencias del FONACIDE, de 2012 a 2015 y de enero a octubre de 2016.

Es decir, 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.

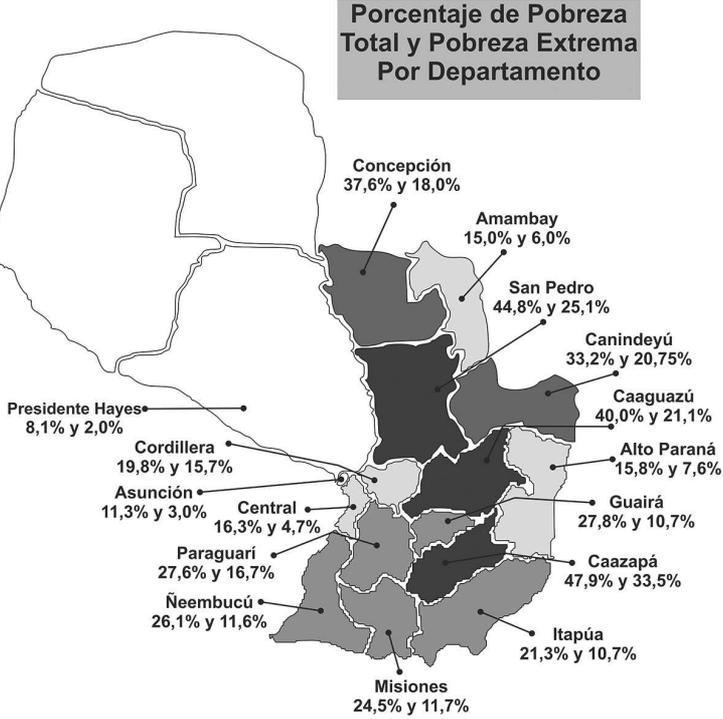
El debate de la distribución de los recursos no está efectivamente acabado, sin embargo, en ocasiones en que éstos se han querido cambiar, los actores políticos han jugado en contra¹¹, especialmente si algunos gobiernos deben ser afectados en la disminución de dichos recursos, debido a la importancia que éstos representan en los presupuestos departamentales y municipales¹².

11 Estos actores son los propios gobernadores e intendentes que junto con los representantes parlamentarios de la Cámara de Diputados juegan un papel preponderante en la definición de las leyes de carácter territorial.

12 En las gobernaciones las transferencias del FONACIDE significan en promedio el 8% del presupuesto y en las municipalidades pequeñas pueden llegar a representar más del 20% del presupuesto municipal.

La distribución de los recursos no solo es inequitativa, sino que al mismo tiempo es reproductora de la desigualdad territorial. Las gobernaciones y municipalidades no afectadas, reciben en promedio menos recursos por estudiante que los gobiernos afectados, y ahí se encuentran los departamentos más pobres del país, es decir, aquellos con mayor incidencia de la pobreza total y la pobreza extrema, como son, por ejemplo: Caazapá (47,89% y 33,54% respectivamente), San Pedro (44,89% y 25,17%) y Caaguazú (40,07% y 21,11%) (STP, 2015). 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 y Caaguazú que, en 2015, recibieron Gs 25.190 (US\$ 5) y Gs 41.186 (US\$ 8) respectivamente por cada estudiante, cifras que 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 de país recibieron hasta

Ilustración 3



Fuente: Elaboración propia con datos de DGEEC (2015b)

hoy del FONACIDE, la menor cantidad de recursos por cada estudiante, para infraestructura y almuerzo escolar¹³.

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 con la magnitud de las necesidades de infraestructura educativa y la cantidad de matriculados a ser beneficiados por el almuerzo escolar, provocando situaciones que deterioran la legitimidad de las acciones de dichos gobiernos.

II. Las asimetrías en las capacidades de gestión de los gobiernos locales y la debilidad rectora del gobierno central

En Paraguay existen 17 gobernaciones y 250 municipalidades incluyendo la Capital, Asunción. Ambas instancias sub nacionales “gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y, de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”, según el Art. 156 de la Constitución Nacional. Sin embargo, solo los

Cuadro 2:
Normativa y origen de los recursos de los gobiernos sub nacionales

Municipalidades		Gobernaciones	
	Constitución Nacional		
Ley No. 3966/10 Orgánica Municipal		Ley No 426/94 Orgánica Departamental	
30% de los Juegos de Azar	Ley No. 1016/97	30% de los juegos de Azar	
30% de los Royalties	Ley No. 1309/98; 2979/06; 3984/10	10% de los Royalties	
20% del FONACIDE	Ley No. 4758/12	5% del FONACIDE	
Ingresos propios: 70% del Impuesto Inmobiliario. Otros Ingresos Tributarios (tasas y contribuciones especiales). Ingresos no Tributarios (servicios, multas, rentas de activos fijos y concesiones). Ingresos de Capital (venta de activos). Ingresos Financieros.		15% del impuesto Inmobiliario recaudado en el Departamento	
		15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA)	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Biblioteca y Archivo Central, Congreso Nacional.

13 Con relación al almuerzo escolar, las gobernaciones reciben además, en concepto de alimentación escolar, importantes recursos del Tesoro Nacional; sin embargo, en vez de que estos recursos estén orientados a equilibrar los problemas de distribución de los recursos del FONACIDE, no hace otra cosa que reforzar dicha inequidad: Los departamentos mencionados como de mayor incidencia de la pobreza en el país, son los que menos recursos reciben para alimentación escolar.

municipios son relativamente autónomos, ya que pueden dictar sus propias normas a través de las “Ordenanzas Municipales” y poseen una fuente de ingresos, que no sean las transferencias del gobierno central. Estos ingresos propios son los tributarios (que incluye el impuesto inmobiliario) y los no tributarios, de capital y financieros. Un 15% del ingreso inmobiliario va para la gobernación del departamento donde pertenece el municipio y otro 15% distribuye entre los municipios con menores ingresos (Ver cuadro 2).

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 obedecen 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 presupuesto por habitante y recursos humanos por habitante. Para el primer caso, existe información presupuestaria del 60% de las municipalidades y de todas las gobernaciones, pero no así de la situación de los recursos humanos.

La Ley No. 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 corresponde¹⁴.

14 “Las municipalidades del país, a excepción de Asunción, serán agrupadas según sean los montos de los respectivos presupuestos generales, como sigue:

Primer grupo: Superiores al 50% (cincuenta por ciento) del promedio anual del total de los montos presupuestarios correspondientes a las municipalidades de las capitales departamentales.

Segundo grupo: Inferiores al 50% (cincuenta por ciento) del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el 12% (doce por ciento) del mismo promedio.

Tercer grupo: Inferiores al 12% (doce por ciento) del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el 3% (tres por ciento) del mismo promedio.

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

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. La variación del volumen presupuestario entre municipalidades grandes y pequeñas es muy importante. También parece darse una lógica en la cual 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. Y 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 grupo¹⁵. En el primer grupo las transferencias significan en promedio 21%, mientras que en el cuarto grupo representan 62%.

Lo importante es destacar que la transferencia del FONACIDE constituye un porcentaje relativamente pequeño del presupuesto municipal, que varía entre el 5% en municipios grandes hasta el 26% en municipios más pequeños (Ver cuadro 3).

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 las mismas, pero al mismo tiempo una tendencia de compensación territorial.

La determinación del grupo al cual corresponden las municipalidades conforme a lo dispuesto en este artículo, será establecida por decreto del Poder Ejecutivo, debiendo revisarse esta clasificación para cada elección municipal” (Art. 8°).

15 La tendencia parece romperse con el Cuarto Grupo, en que el porcentaje de la transferencia con relación al promedio presupuestario es menor al Tercer Grupo; sin embargo, el Ministerio de Hacienda no presenta información presupuestaria de la mayoría de los municipios del Cuarto Grupo, por lo que el porcentaje podría estar distorsionado. Existen municipalidades pequeñas como Dr. Botrell, del departamento de Guairá, totalmente dependientes de las transferencias del gobierno central.

Cuadro 3.
Presupuesto promedio ejecutado por habitante por grupos de municipios, 2014

Grupos de Municipios	Ley orgánica Municipal 3966/10, (Art. 8): Las municipalidades del país, a excepción de Asunción, serán agrupadas según sean los montos de los respectivos presupuestos generales, como sigue...	Rango presupuestario por grupo (2014)	Promedio presupuestario por habitante en Gs	% Tranf. Gob. central	% Transf. FONACIDE	Municipio con mayor y menor presupuesto per cápita			
						Municipio	Gs por habitante	% Transf. Gob. Central	% Transf. FONACIDE
Primer Grupo (19) * (15) **	Superiores al 50% del promedio anual del total de los montos presupuestarios correspondientes a las municipalidades de las capitales departamentales.	200.358.000.000 a 16.840.000.000	393.992	21%	7%	Ciudad del Este	695.970	17%	5%
						Coronel Oviedo	163.851	33%	10%
Segundo Grupo (101) * (69) **	Inferiores al 50% del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el 12% del mismo promedio.	22.270.000.000 a 2.129.000.000	281.938	48%	15%	Santa Fe del Paraná	1.386.580	46%	14%
						Horqueta	119.050	59%	18%
Tercer Grupo (117) * (63) **	Inferiores al 12% del promedio mencionado en el punto anterior hasta el 3% del mismo promedio.	9.304.000.000 a 773.000.000	309.444	74%	22%	Bahía Negra	1.483.360	44%	14%
						Capiibary	101.286	75%	22%
Cuarto Grupo (12) * (4) **	Inferiores al mínimo establecido para el tercer grupo.	3.959.000.000 a 1.705.000.000	519.656	62%	18%	Dr. Botrell	1.028.347	105%	26%
						Dr. Raúl Peña	398.463	44%	13%

*Cantidad de municipios, según el Decreto N° 3250/15; **Cantidad de municipalidades con datos presupuestarios en el MH.

Fuente: Elaboración propia con base en: MH, BOOST (2014); MH, Transferencias realizadas a municipalidades en el 2014; DGEEC (2015a).

Cuadro 4.
Presupuesto per cápita y porcentajes de transferencias en relación al
Presupuesto Municipal según grupos de municipio, 2014*

Cantidad de Municipios	Rango Presupuestario Gs	Presupuesto per cápita	% transferencia Gobierno central	% transferencia FONACIDE
25	De 71.557.000.000 a 11.181.000.000	317.371	15%	8%
42	De 9.706.000.000 a 5.004.000.000	321.803	49%	15%
55	De 4.778.000.000 a 2.604.000.000	274.330	70%	21%
25	De 2.437.000.000 a 773.000.000	354.609	95%	28%

*No se incluye Asunción ni Ciudad del Este cuyos presupuestos son muy altos.

Fuente: Elaboración propia con base en: MH, BOOST (2014).

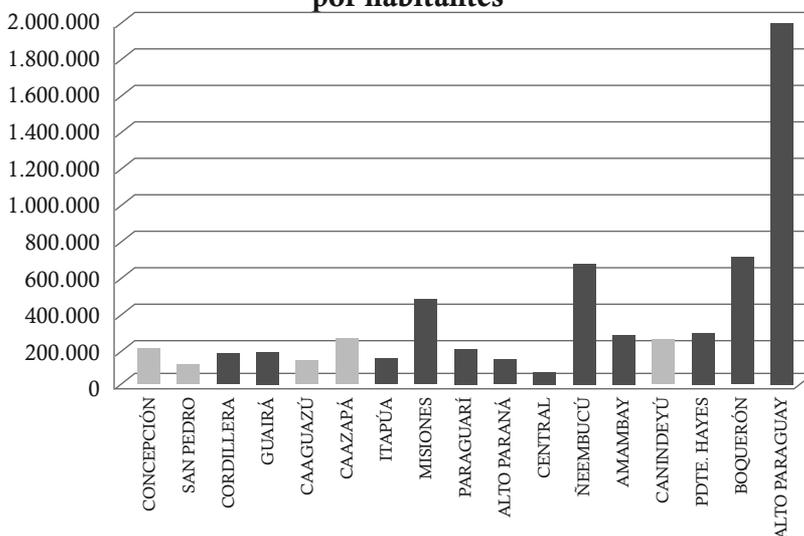
Las diferencias, en términos de la distribución presupuestaria, también son notorias entre las gobernaciones, sin que exista una lógica que lo explique (que no sea la política). Al analizar la distribución del presupuesto 2015 por habitante de las gobernaciones, se constata que el departamento con mayor población tuvo la menor cantidad de presupuesto público por habitantes, y que las gobernaciones cuyos territorios tienen mayor incidencia de pobreza o pobreza extrema son las que menos presupuesto en promedio tienen por habitantes comparativamente a los que más reciben. Estas disparidades presupuestarias podrían significar mayores o menores capacidades para enfrentar las demandas y necesidades de desarrollo territorial.

Si bien gran parte del presupuesto de las gobernaciones proviene 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, ha sido por la gestión de mayores transferencias de otras fuentes del Tesoro Nacional.

Tanto la Ley No 4758/12 del FONACIDE como la No 5210/14 de Alimentación Escolar y Control Sanitario confieren al Ministerio de Educación y Cultura (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 (Resolución No 7050/12¹⁶, 18.866/15¹⁷ y 19.275/15¹⁸).

Ilustración 4.
Distribución del presupuesto 2015 de las gobernaciones por habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos del MH, Unidad Departamentos y Municipios, FONACIDE; DGEEC (2015a).

La definición de las instituciones beneficiarias se realiza mediante el proceso de micro planificación (Resolución No 1.872/08 y 1.066/13)¹⁹, que consiste en un procedimiento participativo para la priorización de las intervenciones en infraestructura y realización de servicios de alimentación escolar en las instituciones educativas²⁰. En el proceso

16 “Establecer la obligatoriedad del análisis previo, autorización y verificación ejecutiva por parte de la Dirección de Infraestructura dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas de este Ministerio, de todo proyecto arquitectónico e implementarse en Instituciones educativas dependientes de esta Cartera de Estado” (Art. 1°).

17 “Se aprueban los lineamientos técnicos y administrativos para la implementación del Programa de Alimentación Escolar en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada dependientes del Ministerio” (Art. 1°).

18 Por la cual se modifica el anexo de la Resolución No 18.866/15.

19 “Los proyectos de infraestructura y equipamientos establecidos en el Art. 4 de la Ley 4758/2012, serán identificados y priorizados a través de la metodología de la micro planificación de la oferta educativa implementada por el MEC” (Decreto N 10.504, Art 37), que considera entre otras cosas las características demográficas, la disponibilidad y la situación de la infraestructura educativa a nivel local.

20 Además de definir los requerimientos de recursos humanos.

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 recurso 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 no están 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 licitaciones²¹.

Debido a las limitaciones de recursos humanos y financieros, el MEC, a través de las direcciones mencionadas²², 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 consumidora. Mientras no se revierta esta situación, la corresponsabilidad del MEC, como ente rector y destinatario directo 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.

Desde 2012 esta institución ha sido vaciada presupuestariamente de la posibilidad de ejecutar obras de infraestructura. A pesar de que los

21 Es cierto que en los primeros años de ejecución del FONACIDE algunas municipalidades no cumplieron con los requisitos y procedimientos mencionados, sin embargo, con los controles actuales todas las instancias ejecutoras deben hacerlo.

22 La Dirección de Infraestructura está conformada por menos de 30 funcionarios para la atención de la problemática a nivel nacional. Del mismo modo la Dirección de Alimentación Escolar está compuesta por 20 funcionarios para la ejecución de la Alimentación Escolar en la Capital y realizar la aprobación de los proyectos y el monitoreo a escala nacional. Estas dos direcciones no son direcciones generales, por tanto, son meras instancias burocráticas en la estructura del MEC, que no tienen mayores posibilidades de gestión.

recursos del FONACIDE fueron creados como complementarios a los recursos del MEC, éste es obligado a concursar por los recursos educativos del FONACIDE depositados en el Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación (FEEI). Dicha situación ha llevado a la institución a un engorroso proceso burocrático para obtener los recursos a través de distintos proyectos, lo que le ha significado retrasos de varios años para la aprobación y un bajo nivel de ejecución de los presupuestos²³.

La situación en la que se encuentra la infraestructura educativa a nivel nacional es resultado de la combinación de un déficit de la rectoría del gobierno central y las ineficiencias que pudieran haberse dado por la incapacidad de muchas municipalidades en la implementación de los recursos a nivel local. Sin embargo, no se puede dejar de lado que un factor fundamental del deterioro es la baja inversión que, en su conjunto, ha venido teniendo el sector: A comienzo de este siglo la inversión en educación sobrepasó 5% del PIB, lo que actualmente se redujo a menos del 4%, situándola como una de las más bajas de la región y con una tendencia contraria a lo que sucede en otros países latinoamericanos, cuando el mínimo recomendable es del 7%; lo mismo ocurrió con el gasto en inversión física, que hasta 2006 había sobrepasado el 16% del presupuesto del MEC, pero ha venido cayendo permanentemente hasta quedar prácticamente a cero en 2013, cuando el MEC quedó sin presupuesto. No obstante, desde este año se iniciaban las ejecuciones del FONACIDE por las gobernaciones y las municipalidades, pero ese monto anual ronda los US\$ 34 millones anuales, que no significa ni el 3% del presupuesto total del MEC y resulta más irrisorio aún si se compara con las necesidades totales de infraestructura y equipamiento, calculadas en US\$ 1,2 mil millones en el 2013 (Rivarola y Elías 2013), o solo con la necesidad de construcción de nuevas aulas calculadas en US\$ 117,7 millones (Wodon 2015)²⁴.

No obstante, desde el 2013 se viene invirtiendo en la infraestructura escolar por los gobiernos municipales y departamentales. Si bien se ha cuestionado la calidad de algunas obras de infraestructura realizadas por

23 Al 31 de diciembre del 2015, el FEEI tiene aprobados 11 proyectos, de los cuales 9 corresponden al MEC. De todos los proyectos, 2 iniciaron la ejecución en el año 2014, 8 el año 2015 y 1 iniciará en el 2016. El monto total asignado es de Gs. 1.629.036.300.551 (US\$ 296.188.418), con una ejecución total del 10,6%. <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/BRY7cPxZ4JKoFqi>, revisado el 04/06/2016.

24 El déficit de infraestructura sería tan grave si se toma en cuenta la normativa y las propias disposiciones del MEC, que apenas un 12% de las instituciones escolares cumplirían con estas. El Decreto No 6589/94 y la Resolución No 3985/99 del MEC establecen que toda institución de carácter oficial que ofrezca educación escolar básica debe contar con agua corriente, y sanitarios conectados a la red pública, tener luz eléctrica, aulas en buen estado, salón multiuso, sala de maestros, área de recreación, dirección, secretaría, computadoras con internet, biblioteca, laboratorio y talleres.

las municipalidades y se han denunciado hechos de corrupción en los medios de comunicación, las intervenciones en unidades escolares son en promedio menos costosas que las planteadas por el gobierno central.

**Cuadro 5.
Costos totales y unitarios de las intervenciones
en infraestructura y equipamiento escolar**

Entidad	Locales escolares	Monto en Gs	Monto en US\$	Monto unitario en Gs	Monto unitario en US\$
Municipalidades	1.654	529.632.679.793	96.296.851	320.213.228	58.221
Gobernaciones	326	139.155.801.068	25.301.055	426.858.285	77.611
MEC*	1.211	481.393.597.724	87.526.109	397.517.422	72.276

*En proyección, ya que apenas se encuentra en proceso de licitación

Fuente: Elaboración propia con base en el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (2016).

En principio, la inversión por los gobiernos locales sería la mejor opción, ya que conocen mejor la realidad estando mejor informados sobre las necesidades de inversión; sin embargo, es el MEC la institución que debe contribuir a orientar la demanda de acuerdo a la política educativa y es ésta la que debe fiscalizar y recibir las obras según ciertos criterios de calidad.

Los dos aspectos analizados: las enormes disparidades entre los gobiernos locales y la debilidad en la rectoría de la política por parte del gobierno central, conspiran en la gestión y eficiencia de la implementación de los programas de infraestructura y almuerzo escolar.

III. Los mecanismos burocráticos de control y la escasa promoción de la participación social

Las denuncias sobre irregularidades en la utilización de los recursos del FONACIDE, comenzaron a aparecer en los medios de comunicación al año siguiente de implementación: el uso indebido de los fondos, la sobrefacturación del almuerzo escolar y de las construcciones, el desvío de los recursos, la mala calidad de los bienes, el incumplimiento en la rendición de cuentas, fueron algunas de las denuncias²⁵. Muchos de

25 <http://www.paraguay.com/interior-nacionales/denuncian-a-intendenta-de-cde-por-millonaria-sobrefacturacion-140759>; <http://www.abc.com.py/nacionales/manifestacion-por-compra-de-tallarines-de-oro-en-villa-elisa-643470.html>; <http://www.hoy.com.py/nacionales/denuncian-a-exintendente-de-mbcayaty-por-tragada-de-fonacide>; <http://www.ultimahora.com/los-104-municipios-que-no-rindieron-cuentas-recursos-del-fonacide-n782987.html>; <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/denuncian-desvio-de-fondos-del-fonacide>

los problemas de incumplimiento se deben a la excesiva burocracia, la complejidad en la presentación de las rendiciones, la periodicidad y en la duplicidad de funciones de control, que hacen engorrosa la rendición de cuentas especialmente para los gobiernos municipales pequeños.

Ley No 4758/12, Art. 5° y el Decreto No 9966/12, Art. 15, plantean que, para disponer de los fondos, las gobernaciones y los municipios deberán estar al día con la rendición de cuentas de las partidas provenientes de este Fondo, que hayan sido recibidas con antelación. Para el desembolso de los recursos de FONACIDE será obligatoria la presentación de la rendición de cuentas de acuerdo a las normas y procedimientos vigentes establecidos en las leyes anuales de presupuesto y reglamentaciones vigentes en la materia²⁶.

En tal sentido, la Resolución de la Contraloría General de la República (CGR) 198/13 dispone el control de la utilización de los recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda a los gobiernos departamentales y municipales, en concepto de Royalties y Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) a partir de 2012 y ejercicios fiscales siguientes, así como la fiscalización y verificación in situ de los programas y proyectos financiados con dichos recursos y de los documentos respaldatorios.

Asimismo, a partir del Decreto No. 1567/14, que establece las documentaciones que deben presentarse a la CGR como condición para realizar los desembolsos (Art. 2°) y a la Dirección General de Contabilidad

[de-en-santa-elena-612715.html](http://www.ultimahora.com/denuncian-intendente-villa-florida-desvio-n993291.html); <http://www.ultimahora.com/denuncian-intendente-villa-florida-desvio-n993291.html>; <http://www.lanacion.com.py/2016/05/23/198534/>. Revisado 05/06/2016.

Durante el 2015, el Ministerio Público tendría unas 70 denuncias respecto al manejo irregular de dinero del FONACIDE. Del total, 12 fue presentado por la Contraloría General de la República (CGR). De los 70 casos, 40 se encuentran en etapa investigativa, y de ellos 13 ya derivaron en imputaciones. No todos los casos están relacionados con las municipalidades y gobernaciones, como por ejemplo es el caso que implica al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/fonacide-13-imputados-1437951.html>. Existen otras denuncias que cuestionan el destino indebido de los fondos por el Ministerio de Hacienda. <http://www.hispantv.com/newsdetail/reporteros/28246/fondos-del-fonacide-en-paraguay-se-destinan-para-compra-de-armas>.

26 Y la Ley No 4891/13, que modifica y amplía la Ley No 3984/10, en el Art. 2°, establece que “Las gobernaciones y Municipalidades deberán cumplir con los siguientes requisitos, con el fin de acceder a las transferencias de recursos correspondientes a los royalties y compensaciones: a) Presentar al Ministerio de Hacienda el Balance General, Estado de Resultados y Ejecución Presupuestaria correspondientes al Ejercicio Fiscal fenecido, a más tardar el último día hábil del mes de febrero, b) Informar al Ministerio de Hacienda sobre los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas y/o proyectos en ejecución, especificando actividades desarrolladas y el monto de los recursos aplicados de conformidad a las normas establecidas en el Art. 27 de la Ley No 1535/99 de Administración financiera del Estado, y de acuerdo a la periodicidad establecida anualmente en la Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación y por el Ministerio de Hacienda”.

Pública (DGCP) del Ministerio de Hacienda (MH), determina que dichas documentaciones serán remitidas a la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), que debe “colaborar con el MH, realizando el control de los documentos respaldatorios de las planillas de rendiciones de cuentas presentadas por las Municipalidades y Gobernaciones...” (Art. 3º, 4º y 5º).

Las rendiciones de cuenta a la CGR y al MH son cuatrimestrales, según disposiciones de la ley de presupuesto²⁷. Mientras que a la DGCP y a la Secretaría del Estado de Administración Financiera (SEAF) del MH son anuales.

El informe de la CGR de marzo de 2016, sobre el ejercicio 2015, muestra que gran parte de los gobiernos sub nacionales cumplieron con las obligaciones normativas mencionadas. El mismo concluye que el 100% de las gobernaciones presentaron su rendición de cuentas. En el caso de las municipalidades 228 presentaron (92%), 19 no presentaron (8%) y 2 fueron rechazadas (1%). De los 21 municipios con problemas, 4 tienen menos de 10 mil habitantes y 9 menos de 5 mil, es decir son municipios chicos, los otros 7 municipios no sobrepasan los 29 mil habitantes.

El monitoreo realizado por la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) muestra que a principios del año 2015 existen numerosas entidades que presentaron su rendición de forma insuficiente y/o con documentaciones parciales, pero que luego la mayoría va regularizando su situación. Un aspecto importante que resaltar es la manera en que los cambios de autoridades impactan en las débiles estructuras institucionales locales. En noviembre de 2015 se realizaron elecciones municipales y muchas administraciones cambiaron de autoridades. El impacto fue notorio cuando, en enero de 2016, el 88% de las entidades presentaron sus rendiciones de manera insuficiente, y cuatro meses después la mayoría las habían regularizado.

Las denuncias realizadas por los medios de comunicación y los informes de los organismos de control tienen eco en la opinión pública y en los políticos. Las disposiciones normativas fueron endurecidas con la reciente promulgación de la Ley No 5581/16, que además de insistir en “estar al día con la rendición de cuentas”, plantea la “obligación de publicar la información correspondiente” en portales electrónicos (Art. 5º) y que, en el caso de surgir indicios de la comisión de algún hecho punible contra el patrimonio público, obliga a la CGR a “realizar la correspondiente denuncia al Ministerio Público, y en su caso, presentar informe al Ministerio del Interior a los efectos previstos en la Ley No 317/94 que

²⁷ Aunque la reciente Ley No 5181/16, dice que las rendiciones son semestrales (Art. 8º).

Cuadro 5.
Histórico de la rendición de cuentas de las gobernaciones y municipalidades al MH y AGPE

	Enero 2015	Junio 2015	Agosto 2015	Enero 2016	Mayo 2016
Entidades que presentaron rendición de cuenta insuficiente	65	49	24	234	73
Entidades que presentaron parcialmente las documentaciones	118	64	58	1	0
Entidades que presentaron en forma las documentaciones	75	153	184	31	193

*Dos cuestiones: (1) Las rendiciones se regularizan entre el inicio y el fin del año. (2) Las entidades que presentaron las cuentas en forma aumentaron entre el 2015 y el 2016.

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE).

reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales”. La ley dispone además que las autoridades responderán con su patrimonio por los perjuicios causados²⁸.

Un aspecto interesante de dicha ley es la obligación a los organismos y entidades públicas que reciben los recursos del FONACIDE de “publicar en un portal de internet la información sobre los programas y proyectos financiados con dichos fondos, describiendo las metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado”, debiéndose actualizar trimestralmente²⁹.

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 Domeq, 2015), por lo que haría falta un mayor involucramiento de la ciudadanía en la implementación y

28 “Las autoridades y funcionarios que hayan malversado, distraído, retenido, desviado fondos o incurrido en negligencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) que le haya sido confiada, responderán con su patrimonio por los perjuicios causados, con independencia de las responsabilidades administrativas, políticas o penales que les puedan corresponder” (Art. 8).

29 De hecho, a nivel central, ya existen varias plataformas donde la ciudadanía interesada puede acceder a los datos de las liquidaciones del FONACIDE por el MH a las gobernaciones y municipalidades, los informes del AGPE y los informes de la GGR, los establecimientos educativos priorizados elegibles por el MEC, así como los requerimientos de infraestructura planteados por el MEC. <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/>; http://agpe.gov.py/agpe/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=66; <http://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/fonacide>; http://www.datos.mec.gov.py/data/establecimientos_escolares_priorizados_elegibles_fonacide; <http://www.mec.gov.py/contralorfonacide/>.

recepción de los bienes y servicios que se realiza mediante los recursos del FONACIDE.

Aunque la Ley Orgánica Municipal promueve la presentación de proyectos de ordenanzas municipales por la ciudadanía (Art. 39°), la creación de Juntas Comunales de Vecinos (Art. 57°), la participación ciudadana en la gestión municipal (Art. 66°) y, contempla la audiencia pública como mecanismo de consulta no vinculante (Art. 69°), el ejercicio ciudadano sobre estas disposiciones no es muy frecuente. El propio MEC dispone de mecanismos de participación social en las instituciones educativas, a través de las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACE) (Ley No 4853/13) o del Equipo de Gestión Institucional Educativa (EGIE) (Resolución No 1565/10, 724/11, 15917/15 y 19.324/15). La primera es una asociación de padres y el segundo está constituido por la Directora de la institución y los representantes de docentes, alumnos y padres. Todas estas instancias podrían fácilmente constituirse en mecanismos contralores si se los estimularan, y sobre todo, si tuvieran mayor información de los programas³⁰.

La micro planificación, a través de la cual se priorizan las instituciones educativas a intervenir, puede constituir un mecanismo novedoso de participación. Sin embargo, la práctica ha demostrado que éste es efectivo en los distritos y gobernaciones donde funcionan los Consejos de Desarrollo Departamental y Distrital.

El Consejo de Desarrollo Departamental, constituido por representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del Departamento y establecido por la Ordenanza Departamental que sancione la Junta Departamental, tiene carácter de órgano consultivo del Gobierno Departamental (Ley 426/94, Art. 28°); y el Consejo de Desarrollo Distrital, que tiene la misma constitución y función, aunque no esté normado legalmente, son instancias genuinas de participación local, las cuales pueden contribuir a la planificación, seguimiento y control, transparentando la implementación del FONACIDE³¹.

30 No se puede dejar de considerar que los programas financiados por el FONACIDE son muy recientes y la población apenas está tomando conocimiento de los mismos.

31 Los Consejos de Desarrollo Departamental deben existir por Ley. Mientras que para los Consejos de Desarrollo Distrital su existencia depende del impulso de la sociedad civil o de los propios Consejos Departamentales. Actualmente ya se han creado más de 100 Consejos Distritales, de los cuales alrededor de 70% están activos. Recientemente esta iniciativa de participación local fue reconocida entre las 12 reformas destacadas de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel global.

Conclusiones

El análisis ha demostrado que, la distribución de los recursos del FONACIDE no responde a las demandas del sistema educativo nacional, sino que se ajusta a una normativa, que tuvo su lógica de distribución de zonas afectadas por las represas, resultando en una distribución inequitativa. 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 en el territorio. Esta inequidad, que se traduce en pocos recursos donde más se necesita, presiona sobre las posibilidades reales de respuesta de los gobiernos locales y hace que muchas veces los conflictos se exacerben y afecten la legitimidad de la gestión.

Existen diferencias pronunciadas en las capacidades de gestión entre los gobiernos locales. Muchos de ellos tienen deficiencias, como las constatadas en el aspecto de la gestión presupuestaria, lo que dificulta el cumplimiento de sus funciones y las demandas de sus habitantes. Las disparidades presupuestarias significan mayor o menor capacidad de los gobiernos locales para enfrentar las necesidades del desarrollo territorial.

La rectoría conferida por la normativa a la instancia competente del gobierno central no es precisamente desarrollada con la calidad requerida, sino más bien se reduce a mecanismos administrativos y burocráticos que no determinan las pautas y líneas políticas de acción adecuadas para la implementación de los programas y la distribución de bienes y servicios con la calidad necesaria.

La pésima situación de la infraestructura educativa es consecuencia de las deficiencias de gestión planteadas, pero fundamentalmente, resultado de años de desidia y baja inversión en educación por el gobierno central.

Los costosos y engorrosos procedimientos de control burocrático de rendición de cuentas no aseguran la buena utilización de los recursos, mientras no se apueste a un mayor involucramiento de la ciudadanía, potenciando y fortaleciendo los diferentes espacios y organizaciones ya existentes de participación.

Para que la descentralización en la construcción de infraestructura y distribución de servicios alimentarios sea eficiente y cumpla con los resultados exigidos, es necesario: mejorar las habilidades de gestión necesarias para que los gobiernos sub nacionales ejecuten el gasto de manera eficiente, monitorear el proceso de implementación de los programas y medir los resultados alcanzados según herramientas que incorporen a los tres niveles de gobierno y, por último, impulsar la participación activa de la ciudadanía y organismos de la sociedad civil en el proceso de control y de rendición de cuentas.

Bibliografía

- AGPE. Auditoría General del Poder Ejecutivo. Informes FONACIDE. Informe de requerimientos - 1º, 2º y/o 3º cuatrimestre 2015. Disponible en: <http://agpe.gov.py/>, consultado en 04/06/2016.
- Biblioteca y Archivo Central, Congreso Nacional. Constitución Nacional 1992, Ley No. 3966/10 Orgánica Municipal, Ley No 426/94 Orgánica Departamental, Ley 4758/12 que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. Disponible en: <http://www.bacn.gov.py/buscar-leyes-paraguayas.php> consultado en 06/06/2016.
- DGEEC. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015a). *Proyección de la población nacional, áreas urbanas y rural por sexo y edad, 2000-2025*, STP, Asunción, Paraguay.
- DGEEC. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015b). Incidencia de pobreza y pobreza extrema por Departamento. 1997 al 2015. Disponible en http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza_extrema/Datos%20de%20pobreza%20por%20departamento.pdf consultado en 06/06/2016.
- FIEEI. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (2016). Disponible en: <http://fondodeexcelencia.stp.gov.py/>, revisado 30/08/2016.
- Imas, Víctor (2015). El derecho a la alimentación: aumento de la indigencia en las zonas rurales, Informe sobre Derechos Humanos 2015, Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay, CODEHUPY, Asunción, Paraguay.
- MH. Ministerio de Hacienda, Unidad Departamentos y Municipios, FONACIDE. Disponible en <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/>, revisado 25/07/2016.
- MH. Ministerio de Hacienda, Transferencias del FONACIDE, de 2012 a 2015 y de enero a octubre de 2016. Disponible en <http://www.hacienda.gov.py/web-udm/index.php?c=373>, revisado 10/08/2016.
- MH. Ministerio de Hacienda, BOOST (2014). Disponible en: http://isdatbank.info/boost_paraguay/, revisado el 01/06/2016.
- MH. Ministerio de Hacienda, Transferencias realizadas a municipalidades en el 2014. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/transferencias/2014.html>; http://isdatbank.info/boost_paraguay/, revisado 01/06/2016.
- Monte Domeq, Raúl (2015) “¿Llegará la primavera de transparencia a las municipalidades?”. En Revista *Acción Popular* No 359, Asunción. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, CEPAG, octubre 2015.
- Nickson, Andrew (2016). *El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Investigación para el Desarrollo, ID, Asunción, Paraguay.
- Rivarola, M. y R. Elías. 2013. “La falta de provisión de insumos escolares básicos en Paraguay: Identificando el tamaño y las causas del problema”. Mimeo, en Wodon, Quentin (2015). Washington, DC: Banco Mundial.
- Wodon, Quentin (2015). *Infraestructura escolar en Paraguay: necesidades, inversiones y costos*. Banco Mundial, Washington.