

Las desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial

Fecha de Recepción: 18 de febrero de 2018

Fecha de Aprobación: 28 de abril de 2018

Resumen: El presente estudio aborda las desigualdades territoriales existentes entre los departamentos del país, utilizando principalmente datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016 y del Ministerio de Hacienda. La mirada desde los territorios departamentales, sobre la pobreza y desigualdad, hace posible identificar mejor estas situaciones con los medios y la información actualmente disponibles, como los indicadores del nivel y la distribución del ingreso por grupos estratificados de la población.

Liduvina Lidia Molinier Viñales

Economista, con grado de Licenciatura y Maestría en Economía por la UNAM/ Facultad de Economía (1984, 1989). Es docente de la Universidad Nacional de Asunción desde 1990 (Instituto de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Económicas). Tiene especialización no formal en diseño y gestión de políticas sociales. Es fundadora, directiva, investigadora y consultora de la organización no gubernamental Tape'a (1993) sobre análisis socioeconómico y políticas públicas. Es integrante y directiva de la Asociación de ONG del Paraguay (POJOAJU), la Sociedad de Economía Política del Paraguay, SEPPY, y de la Sociedad de Economía Política y Pensamiento Crítico de América Latina, SEPLA.

Verónica Serafini Geoghegan

Economista con maestría en Ciencias Sociales en FLACSO-México (1994) y doctorado en Economía en la UNAM-México (2001). Fue consultora para el Sistema de Naciones Unidas, BID y Banco Mundial; coordinadora de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda. Coordinadora del área Desigualdad, pobreza y protección social del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya-CADEP-. Investigadora del área Fiscalidad y Género de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. Es docente del Instituto de Políticas Públicas en DD.HH, del MERCOSUR - IPPDH y de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción".

Los resultados arrojan importantes asimetrías en las condiciones de vida de la población en los departamentos. Las vulnerabilidades se acentúan en aquellos lugares con mayores índices de desigualdad y población en situación de pobreza, en tanto que a las desigualdades ya conocidas relacionadas con la distribución del ingreso y de la tierra, el área de residencia –urbana o rural– y el sexo en cualquier ámbito de análisis –salud, educación, protección social, trabajo– se agregan las territoriales. Es imprescindible contar con una mirada territorial para lograr una mayor efectividad en los programas sociales.

Palabras claves: desigualdades departamentales; índice de desigualdad; mirada territorial.

Abstract: This study addresses the territorial inequalities that exist among the departments of the country, using data from the 2016 Permanent Household Survey (EPH) and the Ministry of Finance. The view on poverty and inequality, from the departmental territories, makes it possible to identify these situations with the means and available information, such as indicators of the level and distribution of income for the stratified groups of the population. The results show important asymmetries in the living conditions of the population in the departments. Vulnerabilities are accentuated in the places with higher rates of inequality and poverty, thus, to the already known inequalities related to the distribution of income and land, the area of residence–urban-rural–, and gender in any field of analysis–health, education, social protection, employment–the territorial ones are added. It is essential to have a territorial look to achieve greater effectiveness in social programs.

Keywords: departmental inequalities; inequality index; territorial look.



Introducción

Paraguay está ubicado entre los países más desiguales del mundo, en relación con la distribución de la tierra, con un coeficiente de Gini de 0,93 según el último Censo Nacional Agropecuario (2008) (Guereña, 2017, 24) y la alta concentración del ingreso, que con un promedio general de 0,49 puede aumentar a 0,63 a nivel departamental (2016), como lo veremos aquí. Estas desigualdades son persistentes, como lo es la situación de pobreza en la que se encuentran importantes sectores de la población, a pesar de la tendencia a su reducción en los últimos 10 años, en el contexto de los programas de lucha contra la pobreza y el aumento de la cobertura de los programas de protección social¹. Las desigualdades, además de persistentes, son estructurales porque la pobreza y la exclusión social afectan más a los niños y adolescentes, pueblos indígenas y mujeres, como lo muestran las estadísticas oficiales (DGEEC).

La mirada desde los territorios departamentales, sobre la pobreza y desigualdad, hace posible identificar mejor estas situaciones con los medios y

1 Son los casos de las transferencias monetarias condicionadas, la pensión a las personas adultas mayores, y de ampliación de la gratuidad de la educación obligatoria desde la educación inicial a la media, acompañada del suministro universal de la canasta de útiles escolares y del selectivo de la alimentación escolar.

la información actualmente disponibles, como los indicadores del nivel y la distribución del ingreso por grupos estratificados de la población.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2016 incluyó en su relevamiento una muestra representativa para todos los departamentos, constituyéndose en una de las principales fuentes para el análisis de la situación socioeconómica territorial y, con ello, en un instrumento fundamental para el diseño y la evaluación de las políticas públicas.

Las desigualdades territoriales no se corregirán sin una acción del Estado para cerrar las brechas existentes, con políticas con enfoque territorial y con recursos acordes con los desafíos, lo cual implica mejorar los mecanismos de asignación con objetivos explícitos en la reducción de las mismas. Sin embargo, se debe evitar “premiar” la pobreza, como ocurrió en muchos procesos de descentralización en América Latina, donde los gobiernos locales no tenían incentivos para mejorar los indicadores porque así recibían más transferencias financieras del Gobierno Central.

El estudio se divide en cuatro partes. En la primera, se presentan datos sobre las desigualdades económicas en los departamentos, teniendo en cuenta indicadores como el índice de Gini, el porcentaje de la población en situación de pobreza, el ingreso promedio por persona (general, del 10% más pobre y del 10% más rico) e indicadores laborales como desempleo, subempleo y porcentaje de mujeres económicamente inactivas. En la segunda, se abordan las desigualdades sociales y se consideran indicadores educativos (acceso y años de estudio), de acceso a la salud (personas que consultan, personas que reciben medicamentos), al agua segura (según tipo de suministro) y de acceso a la protección social (alimentación escolar, seguro médico, jubilación y pensión alimentaria). Seguidamente, se consideran las fuentes de financiamiento de los departamentos, teniendo en cuenta la asignación y ejecución presupuestaria, así como del Fonacide. Finalmente, se ofrecen conclusiones sobre el rol de los gobiernos locales y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

1. Las Desigualdades Económicas

1.1 Pobreza de ingreso e índice de Gini

El porcentaje de la población en situación de pobreza y el índice de Gini² son dos indicadores básicos sobre la situación de los ingresos de la pobla-

2 Coeficiente de Gini: mide el nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos en la población. Sus valores oscilan entre 0 y 1. Si una sola persona recibiera la totalidad del ingreso este índice tomaría el valor de 1. Si todos los paraguayos percibieran el mismo ingreso,

ción, que en este trabajo se analizan en función de los departamentos del país.

La primera situación llamativa mostrada por los datos en 2016, es que existen departamentos cuyos niveles de pobreza actual se ubican en promedios cercanos a los nacionales de hace 15 años atrás. La pobreza en los departamentos de Caazapá, Concepción, San Pedro y Caaguazú supera el porcentaje promedio que tenía el Paraguay en ese tiempo. Por su parte, el índice de Gini de los departamentos chaqueños de Boquerón y Presidente Hayes registra niveles elevados de concentración del ingreso no observados en la estadística disponible desde 1997/98 (Cuadro N° 1).

El segundo aspecto que debiera ser estudiado en profundidad es la relación existente entre pobreza y desigualdad. En 2016, de los 11 departamentos con mayor incidencia de pobreza, por encima del promedio nacional de 28,9% sobre la población total, seis tienen niveles elevados de desigualdad, por encima del promedio nacional del índice de Gini de 0,4820.

Solo cuatro departamentos (Central, Amambay, Cordillera y Alto Paraná) presentan bajos niveles de pobreza y desigualdad en el último año. Considerando el número de personas en situación de pobreza por departamento, ocho departamentos concentran el 75% del total de personas pobres, cuyos ingresos mensuales no llegan a cubrir la canasta básica de alimentos y servicios: Central (332.784 personas); Alto Paraná (211.544 personas); Caaguazú (255.804 personas); San Pedro (198.724 personas); Itapúa (185.613 personas); Concepción (119.947 personas); Caazapá (101.484 personas) y Paraguari (98.902 personas) (DGEEC, EPH 2016).

Por el lado de la desigualdad, en el caso del departamento Central, el 10% más rico percibió ingresos 22 veces más altos que el 10% más pobre, a pesar de ser uno de los departamentos de menor desigualdad con respecto a los demás. Mientras, en el caso de Alto Paraná, la diferencia entre ambos extremos aumenta a 38 veces, lo cual es consistente con el nivel más alto del índice de Gini en este departamento, frente al de Central en 2016 (DGEEC, EPH 2016).

El análisis de los niveles de pobreza y concentración del ingreso de todos los departamentos muestra, por un lado, que existen departamentos con una relación directa entre mayor nivel de pobreza y de desigualdad de ingreso, y en el otro extremo, departamentos con un bajo nivel de pobreza y de desigualdad. Igualmente, existen departamentos con un alto nivel de pobreza y un bajo nivel de desigualdad, así como también, departamentos

sería 0. Cuanto más cercano al valor 1, mayor la desigualdad en el país (DGEEC, 2018: Desigualdades de ingreso).

con un bajo nivel de pobreza y alto nivel de desigualdad. La tabla N° 1 describe dichas relaciones entre pobreza y desigualdad económica, y muestra los departamentos afectados en cada caso.

Cuadro N° 1
Pobreza e índice de Gini por departamento. Año 2016

Departamentos	Total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Índice de Gini
Total	28,9	5,7	23,1	0,4820
Caazapá	55,8	15,7	40,1	0,5174
Concepción	50,0	9,4	40,6	0,4715
San Pedro	48,1	15,4	32,6	0,4976
Caaguazú	47,4	11,9	35,5	0,5261
Paraguarí	39,1	9,2	29,9	0,4683
Guairá	38,7	10,6	28,0	0,4239
Misiones	37,8	8,7	29,0	0,5081
Canindeyú	36,2	9,1	27,0	0,5639
Ñeembucú	36,0	5,4	30,6	0,4438
Alto Paraguay	35,9	11,5	24,4	0,5282
Itapúa	31,8	6,2	25,7	0,4675
Alto Paraná	27,0	4,0	23,0	0,4562
Cordillera	26,2	5,7	20,4	0,4148
Boquerón	23,9	7,3	16,6	0,6307
Amambay	22,6	3,2	19,4	0,4678
Pdte. Hayes	17,7	3,0	14,8	0,5918
Central	16,5	1,4	15,1	0,3853
Asunción	13,3	1,2	12,1	0,5296

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

En 2016, once departamentos presentan niveles de incidencia de pobreza extrema superiores al promedio nacional, de 5,7%. A excepción de Ñeembucú, la incidencia más alta de pobreza extrema está contenida en todos los departamentos con mayor incidencia de pobreza total, referidos en el punto anterior, con mayor y menor desigualdad, sobre todo en Caazapá, San Pedro, Caaguazú, Guairá y Concepción, con niveles de entre el 9% y el 16% del total. Solo en Caazapá bajó considerablemente, aunque manteniéndose por encima del promedio, en 16% (DGEEC, EPH 2016).

Tabla N° 1
Niveles de pobreza y desigualdad, 2016

Niveles de pobreza y desigualdad	Departamentos
Alto nivel en ambos indicadores	Caazapá, San Pedro, Caaguazú, Misiones, Canindeyú, Alto Paraguay
Bajo nivel en ambos indicadores	Central, Amambay, Cordillera, Alto Paraná
Alto nivel de pobreza y baja desigualdad	Concepción, Paraguari, Guairá, Ñeembucú, Itapúa
Bajo nivel de pobreza y alto nivel de desigualdad	Presidente Hayes, Boquerón

Fuente: Elaboración propia con base en la EPH 2016.

Al igual que la pobreza total, la pobreza extrema sigue teniendo mayor incidencia en las zonas rurales y en ellas, la intensidad y severidad de la pobreza son más altas, por lo que en los departamentos con índices de ruralidad más elevados, deben ser atendidas las poblaciones en situación de pobreza extrema y no extrema, la desigualdad en ambos grupos y las intergrupales. A nivel nacional, el promedio de pobreza extrema es del 12,2% en áreas rurales frente al 1,6% en zonas urbanas (DGEEC, EPH 2016).

Considerando que en la mayoría de los departamentos con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, las zonas y la población rural son importantes, el problema a plantear desde la política pública, en primer lugar, es cómo resolver la seguridad alimentaria para las familias rurales, en un contexto en el que el ingreso se encuentra por debajo del costo de la canasta alimentaria. En segundo lugar, es cómo asegurar el acceso a los servicios básicos ante la falta de ingresos monetarios en las familias en situación de pobreza. El valor mensual de la canasta alimentaria de la línea de pobreza en las zonas rurales es de 214.690 guaraníes por persona (pobreza extrema), y el de la canasta básica es de 446.798 guaraníes (pobreza total) (DGEEC, EPH 2016).

1.2 Las condiciones laborales

La mayor parte de los ingresos de las familias paraguayas proviene de las actividades económicas, por lo que los ingresos laborales ocupan una alta proporción en el total. A nivel nacional, el promedio de los ingresos laborales (todos los trabajos) en 2016 es del 83,4% sobre el total de ingresos, promedio que disminuye en los grupos de población más pobres y aumenta en los de nivel medio y en los más ricos, con variaciones que van de un mínimo del 73,3% a un máximo de 89,8%. En el 20% más rico, los ingresos laborales bajan su participación porcentual por la incidencia de otros

ingresos como alquileres, rentas, intereses, dividendos, etc. (DGEEC, EPH 2016).

La desigualdad en los niveles del total de ingresos laborales por condición social indica una situación alarmante, considerando la relación entre los grupos e incluso, al interior del 10% más rico.

Según la EPH 2016, el promedio mensual de todos los ingresos laborales por persona a nivel país fue de 103.199 guaraníes en el grupo del 10% más pobre; de 3.730.692 guaraníes en el grupo de 10% más rico, y de 10.426.801 en el grupo del 1% más rico. Es decir, el promedio de ingresos laborales del último decil más rico es 36 veces más alto que el del primer decil o grupo de 10% más pobre y el ingreso del 1% más rico es 100 veces mayor al del 10% pobre (Cuadro N° 2).

La distribución del ingreso, altamente desigual, está muy relacionada con la estructura económica donde, por un lado, se encuentra la producción empresarial de soja, maíz, trigo y carne, y por el otro, la pequeña producción familiar de caña de azúcar, mandioca o poroto, que difiere radicalmente en cuanto a la extensión de la superficie sembrada y utilizada³; las maquinarias e insumos; el crédito, la fuerza de trabajo, y el mercado (la empresarial provee al mercado externo, y la familiar, al mercado interno)⁴.

Este modelo además genera poca absorción de mano de obra, con alto grado de informalidad y baja protección social. La debilidad de la estructura del empleo no está solo en el desempleo abierto, pues generalmente es bajo, sino con un considerable subempleo que se mantiene en torno al 20% de la población económicamente activa⁵.

La precariedad del empleo expresado en este subempleo, generalmente está asociada con la baja productividad y la informalidad y, particularmente, con la desprotección social en cuanto a los niveles salariales y a las prestaciones de seguro médico, bonificación familiar, jubilaciones, pensiones, por lo que impacta en las condiciones de vida de importantes grupos de población, además de la insuficiencia del ingreso percibido.

En el 2016, las y los trabajadores independientes representan el 44,5% de la población ocupada; y dentro de ella, los cuentapropistas abarcan casi el 31,1% de los ocupados; los trabajadores familiares no remunerados, el 8,4%, y el pequeño sector de empleadores o patrones, el 5%. A excepción de este último sector, las anteriores categorías de ocupación se caracterizan por la desprotección social, que conlleva ingresos inseguros y la ausencia

3 Ministerio de Agricultura y Ganadería, Síntesis Estadística, serie año 2008/2009 - 2014/2015.

4 Datos disponibles en www.capeco.org y www.capro.org.

5 Ver DGEEC, serie Boletín Empleo 2010-2016.

de prestaciones sociales. El resto, el 55,4%, son trabajadores dependientes y asalariados, agrupados como empleados y obreros privados (38,7%), del sector público (9,9%) y empleados domésticos (6,8%) (DGEEC, EPH 2016).

Cuadro N° 2
Distribución del ingreso laboral mensual total por persona y departamento según grupos del 10% más pobre y 10% más rico, y unidades de diferencia entre ambos.
En guaraníes y porcentajes (%) sobre el promedio

Total país, Asunción y departamentos	Ingreso mensual promedio por persona	Promedio 10% más pobre	Promedio 10% más rico	Diferencia entre 10% más rico y 10% más pobre
Total país	988.395	103.199	3.730.692	36
Asunción	1.798.864	150.620	4.256.334	28
Concepción	616.346	97.934	3.651.311	37
San Pedro	608.937	107.460	4.069.273	38
Cordillera	778.128	82.383	3.567.162	43
Guairá	619.199	95.176	2.874.825	30
Caaguazú	662.360	98.708	3.160.967	32
Caazapá	553.997	98.511	3.370.534	34
Itapúa	838.376	95.611	3.715.384	39
Misiones	858.553	108.500	4.132.321	38
Paraguari	642.180	99.468	3.416.348	34
Alto Paraná	1.027.904	101.620	3.885.993	38
Central	1.137.159	141.591	3.062.870	22
Ñeembucú	832.389	92.667	3.326.698	36
Amambay	1.105.150	108.042	5.314.683	49
Canindeyú	1.072.593	92.184	5.007.829	54
Pdte. Hayes	1.493.819	96.483	8.435.789	87
Boquerón */	2.222.314	169.354	11.554.749	68
Alto Paraguay */	1.046.890	128.487	4.699.261	37

*/ Datos extraídos de DGEEC (2017), EPH 2016 Por departamento. Tríptico: Boquerón, Alto Paraguay

Fuente: DGEEC (2017) EPH 2016. Base de datos. Principales resultados de pobreza y distribución de ingreso por departamento. (Salvo Boquerón y Alto Paraguay, los datos utilizados son de la base de datos de la DGEEC).

La discriminación laboral hacia las mujeres hace que ellas estén particularmente afectadas por esta estructura⁶ La diferenciación entre las zonas urbanas y rurales también es importante, por la incidencia de las activida-

⁶ Ídem

des agropecuarias, vinculadas pocas veces con un trabajo asalariado y con cobertura de seguridad social.

Además, en el caso de las mujeres está invisibilizada la jornada de trabajo en el hogar, por lo que forman parte importante de la población económicamente inactiva (PEI), junto con los niños de 10 años y más, adolescentes y jóvenes estudiantes y personas de la tercera edad. La PEI en 2016 está estimada en 2.016.144 de personas (37,4%).

Cuadro N° 3
Indicadores laborales por departamento. Año 2016

Departamentos	Mujeres PEI	Desempleo	Subempleo
Total	39,9	4,2	20,0
Asunción	33,3	4,9	15,4
Concepción	51,0	2,8	27,6
San Pedro	46,9	1,7	18,0
Cordillera	45,8	4,2	26,2
Guairá	43,4	2,7	25,7
Caaguazú	45,0	2,9	23,5
Caazapá	39,0	2,4	18,4
Itapúa	36,6	3,2	22,2
Misiones	36,0	4,6	27,8
Paraguarí	44,0	2,9	23,1
Alto Paraná	41,2	5,4	17,8
Central	36,4	5,5	18,2
Ñeembucú	32,6	2,6	26,1
Amambay	44,4	4,0	21,4
Canindeyú	47,1	2,8	15,4
Pdte. Hayes	48,1	3,8	20,7

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

- (i) El promedio general de la PEI de mujeres es sumamente elevado (39,9%) y afecta en forma directa a 11 departamentos con igual o mayor promedio, que se encuentran ubicados en los cuatro grupos de departamentos caracterizados según la relación entre pobreza y desigualdad. Dicho promedio aumenta en forma importante en los departamentos con mayor incidencia de pobreza, donde Concepción ocupa el primer lugar (51,0%), seguido por Presidente Hayes, Canindeyú, San Pedro, Caaguazú, Cordillera, Amambay y Paraguarí. Los niveles más bajos refieren a una tercera parte y más de las mujeres, incluyendo los cuatro departamentos restantes de los que se dispone de datos y la

capital de la República. Es decir, es transversal a los departamentos con alto nivel de pobreza y/o desigualdad y sus variaciones.

- (ii) El desempleo, en cambio, muestra niveles bajos en los departamentos con mayor incidencia de pobreza y de desigualdad y de PEI de mujeres. Con incidencia de entre 1,7% y 3,8%, incluye a San Pedro, Caazapá, Ñeembucú, Concepción, Paraguari y Presidente Hayes. El porcentaje de mayor desempleo afecta a Central, Alto Paraná, Misiones, con niveles por encima del promedio nacional, entre 4,6 y 5,5%.
- (iii) En cuanto al subempleo, el promedio nacional es del 20,0% sobre la población ocupada, nivel que es casi cinco veces superior al desempleo abierto. Las personas subocupadas trabajan menos de 30 horas a la semana (subempleo visible) o cumpliendo 30 horas o más de trabajo, reciben ingresos inferiores al salario mínimo legal (subempleo invisible). Junto con el promedio del desempleo abierto, una cuarta parte de la población tiene problemas con el empleo o el ingreso laboral.
- (iv) En los departamentos, el nivel de subempleo es igual al promedio nacional en Presidente Hayes y superior en aquellos con alto nivel de pobreza, con alto o bajo nivel de desigualdad, como Misiones, Concepción, Ñeembucú, Guairá, Caaguazú, Paraguari, Itapúa, Amambay.

Un análisis más profundo determinaría la relación del subempleo en los departamentos con las principales características de la producción de bienes y servicios, como por ejemplo los que concentran la producción granelera para la exportación (Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú), las plantaciones relacionadas con el mercado interno y externo, así como de la ganadería extensiva e intensiva, en coexistencia con la pequeña producción de la agricultura familiar campesina, e incluso de los que tienen mayor incidencia de este tipo de producción agropecuaria.

Está pendiente profundizar en los indicadores del desempleo, subempleo y de la inactividad económica de las mujeres en los departamentos, tanto para identificar la situación particular de las mismas, como para descartar sub-registros e investigar sobre la situación en cuanto a la igualdad en relación con las características de la población femenina (grupos de edad, etnia, condición social, migración).

2. Las desigualdades sociales

Las desigualdades económicas se entrecruzan con las desigualdades sociales. La persistencia de brechas, tanto por nivel económico, área de residencia o sexo, deben ser analizadas a la luz de las desigualdades territoriales.

2.1 Acceso a los servicios educativos

En relación con el acceso a los servicios educativos de la educación escolar básica (EEB) y la educación media (EM), para la población de edad escolar de 6 a 18 años, los resultados de la EPH 2016 muestran variaciones en todos los grupos de departamentos según el grado de incidencia de la pobreza y desigualdad.

En el primer grupo, de departamentos con alto grado de pobreza y desigualdad, el acceso a dichos servicios va desde un margen menor al promedio nacional, en el caso de Canindeyú (81,5%), a márgenes que rondan o son iguales al promedio nacional (Caazapá, 88,9%; Caaguazú, 89,1% y San Pedro, 88,8%) (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Acceso a los servicios educativos. Año 2016

Departamentos	Asistencia escolar 6-18 años	Años promedio de estudio 18-65 años
Total	89,9	9,6
Asunción	90,1	12,1
Concepción	91,9	8,5
San Pedro	88,8	8,2
Cordillera	89,5	8,8
Guairá	89,8	8,5
Caaguazú	89,1	8,4
Caazapá	88,9	7,6
Itapúa	83,7	8,2
Misiones	88,7	9,4
Paraguarí	93,1	8,6
Alto Paraná	88,5	9,4
Central	89,4	10,5
Ñeembucú	94,8	9,2
Amambay	87,2	9,2
Canindeyú	85,1	8,1
Presidente Hayes	90,2	9,1

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

En el otro extremo, en el grupo con bajo nivel de pobreza y de desigualdad, las características educativas no mejoran mucho respecto del primer grupo. La asistencia escolar es cercana al promedio nacional en Cordillera y Central (89,5 y 89,4%, respectivamente) y en Amambay (87,2%), un poco menor.

En los departamentos con alto nivel de pobreza y bajo nivel de desigualdad, sin embargo, el acceso es alto: Ñeembucú (94,8%) y Concepción (91,9%). En el departamento con bajo nivel de pobreza y el más alto nivel de desigualdad, Presidente Hayes, el acceso educativo es también relativamente alto (90%).

El indicador “asistencia escolar de 6 a 18 años” corresponde a casi toda la educación obligatoria (EEB y EM), donde solo falta la educación inicial/preescolar (0-4 y 5 años), amparada en la vigencia de la Ley N° 4088/10 de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media.

En 2014, la EEB, 1° y 2° ciclo tenía una cobertura bruta del 94%; y el 3° ciclo una del 77%. La EM, en cambio, tiene una cobertura bruta del 63%, según la regla de “a mayor nivel educativo corresponde menor cobertura” por los problemas de acceso y permanencia que tiene el sistema⁷. Tras varios años de vigencia legal de la gratuidad y de ejecución de los programas de reducción de los costos (canasta de útiles escolares universal y la alimentación escolar), así también por la condicionalidad establecida por el Programa de Tekoporã⁸, en relación con el compromiso de la familia de enviar a los niños a la escuela, es de esperar que dicha matrícula vaya aumentando. Los gobiernos departamentales deben involucrarse y hacer un seguimiento cercano para reducir la exclusión educativa de la niñez y adolescencia en sus territorios.

Se requieren esfuerzos para reducir la brecha que dificulta llegar a la universalización del preescolar, la EEB sobre todo el tercer ciclo y la educación media. Entre las principales razones para dejar de estudiar se encuentran las económicas y en el caso de las niñas y jóvenes el exceso de trabajo al interior de los hogares. Las comunidades indígenas, los asentamientos campesinos nuevos, los niños y adolescentes con discapacidad enfrentan

7 La cobertura bruta es el porcentaje (%) obtenido del número total de matriculados sobre el número de población de edad reglamentaria, es decir, de 6 a 11 años (1° y 2° ciclo); de 12 a 14 años (3° ciclo) de la EEB, y de 15 a 17 años (EM o bachillerato). La matrícula neta es el porcentaje (%) obtenido considerando solo el número de matriculados con edad reglamentaria sobre el número de población en edad reglamentaria, sin incluir a los que están con extra edad. Según la misma fuente, la matrícula neta en 2014 para el preescolar era de 62%; del 1° y 2° ciclo de la EEB, de 82% y del 3° ciclo, de 59%. En cambio, la matrícula neta de la EM era de 48%. La diferencia entre la cobertura neta y bruta es la extra edad, que está relacionada generalmente, con el ingreso tardío de los niños y niñas de las zonas rurales e indígenas al sistema educativo; la repetencia y el ritmo de avance de los niños con discapacidad. Datos extraídos de Palacios de Asta (2016).

8 Tekoporã (desde 2005) es un programa social implementado por la Secretaría de Acción Social orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Contempla dos componentes: acompañamiento socio familiar y comunitario; y el de transferencia económica para facilitar el ejercicio de sus derechos, principalmente a la salud, educación y alimentación.

factores de exclusión particulares que también deben ser considerados por las políticas públicas, en este caso, departamentales.

En cuanto al indicador “años promedio de estudio de la población de 18 a 65 años de edad”, es decir, de la población en edad activa y laboral, el promedio nacional de 9,6 estaría indicando un nivel cercano a los 9 años de la EEB y que se avanza hacia la EM⁹. Sólo Asunción y Central están por encima del promedio nacional mientras que Caazapá, Canindeyú y San Pedro se ubican en los últimos lugares (DGEEC, EPH 2016).

La distancia entre Caazapá y Asunción es de 4,5 años, equivalente a más de un ciclo completo teniendo en cuenta que el sistema educativo básico se divide en tres ciclos de escolar básica y un ciclo de educación media. Es decir, nacer y vivir en determinados departamentos condiciona de partida las oportunidades educativas y posteriormente las económicas.

2.2 Acceso a los servicios de salud

La exclusión al acceso a los servicios institucionales de salud alcanza a un cuarto de la población, teniendo en cuenta que del total de la población que se enfermó o accidentó, el 75,5% consultó. En tanto que casi un tercio de la población no accede a los medicamentos gratuitos. En la distribución por departamento, Ñeembucú, que se encuentra en el grupo con alto nivel de pobreza y baja desigualdad, es el de mayor acceso en ambos servicios, superando el 80% de cobertura en consultas y medicamentos. Le siguen Guairá y Paraguari, del mismo grupo, con una cobertura en torno al 80%; Cordillera, a pesar de que está entre los de bajo nivel de pobreza y desigualdad, tiene niveles de acceso por encima de la media nacional (Cuadro N° 5).

Es interesante ver que Concepción, Misiones, Canindeyú, Caazapá, Presidente Hayes, del grupo de altos niveles de pobreza y/o desigualdad tienen niveles de acceso a los servicios de salud por encima del promedio, y a los medicamentos gratuitos. Debe considerarse que dichos departamentos son menos poblados (de 120 mil a 240 mil habitantes) y que suman un total del 13% de la población total (DGEEC, EPH 2016).

Sin embargo, es preocupante que Caaguazú, con alto nivel de pobreza y desigualdad y una población mayor a 530 mil habitantes, así como Amambay, con una población más pequeña (de alrededor de 161 mil ha-

⁹ La Constitución Nacional (1992) vigente y la Ley General de Educación (N° 1264/98) establecen que la EEB es obligatoria y es gratuita en los servicios educativos de carácter público, mientras que la Ley N° 4088/10 De Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, estableció la obligatoriedad de ambos niveles educativos, así como su gratuidad en los servicios públicos, con lo cual, el sistema educativo obligatorio en la actualidad incluye desde la educación inicial, integrando el preescolar, hasta la EM (Molinier, 2014).

bitantes), en el grupo opuesto, tengan niveles de acceso más bajos que el promedio en ambos servicios.

Cuadro N° 5
Acceso a los servicios de salud. Año 2016

Departamentos	Acceso a salud*	Personas que consultan y reciben medicamentos
Total	75,5	67,4
Asunción	84,3	57,7
Concepción	78,4	79,1
San Pedro	73,1	76,9
Cordillera	80,4	71,6
Guairá	83,0	71,8
Caaguazú	63,1	64,4
Caazapá	74,0	72,0
Itapúa	70,8	63,1
Misiones	79,2	76,6
Paraguarí	82,4	77,2
Alto Paraná	72,4	52,6
Central	79,8	68,8
Ñeembucú	82,0	84,1
Amambay	63,9	60,8
Canindeyú	76,1	65,9
Pdte. Hayes	76,5	73,5

*/ Incluye a la población enferma o accidentada que consultó.

Fuente: DGEEC, EPH 2016. Por departamento.

En tanto que, en el caso de Central (población elevada con más de 2 millones de habitantes), con bajo nivel de pobreza y desigualdad, y ubicado en la zona donde está concentrada la mayor cantidad de servicios de salud, muestra un nivel de acceso a los servicios de salud superior al promedio, no así al de los medicamentos.

2.3 Acceso al agua segura

En cuanto al acceso al agua, la unidad de medida es la vivienda, donde se identifica la fuente del suministro del servicio y el medio utilizado. Respecto a la fuente de suministro, los resultados de la EPH 2016 muestran que las dos redes de suministro público son las principales proveedo-

ras del servicio (55,0%)¹⁰ a nivel nacional, pero con cobertura insuficiente como lo evidencian las diversas alternativas de suministro existentes. Las redes comunitarias proveen al 16,1% y las privadas al 9,4% de las viviendas, mientras que los pozos (artesiano, con bomba y sin bomba), cubren el 18,1% de la demanda (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Viviendas con acceso a agua según fuente de suministro,
por departamento (%). Año 2016

	ESSAP Senasa	Red comunitaria	Red privada	Pozo *	Manantial, río, tajamar, agua de lluvia, etc.
Total	55,0	16,1	9,4	18,1	1,3
Asunción	98,3		-	1,7	
Concepción	47,7	42,6	-	9,7	
San Pedro	51,7	38,4	-	7,7	2,1
Cordillera	77,1	10,6	6,1	5,7	0,5
Guairá	64,1	7,3	1,4	26,0	1,3
Caaguazú	27,2	39,6	8,9	24,1	0,3
Caazapá	59,8	4,6	0,2	32,6	2,9
Itapúa	66,8	11,6	1,2	18,6	1,8
Misiones	55,2	30,7	0,9	11,9	1,3
Paraguarí	74,9	6,5	1,7	13,9	3,0
Alto Paraná	14,7	23,6	4,0	57,5	0,2
Central	62,3	5,2	26,0	6,4	0,0
Ñeembucú	45,3	0,8	0,3	50,6	3,0
Amambay	24,7	41,0	7,1	25,1	2,1
Canindeyú	35,1	36,4	0,1	25,8	2,5
Pdte. Hayes **/	53,0	3,9	10,4	2,1	30,1

*/ Incluye pozo artesiano (17,3%); pozo con bomba (55,2%), y pozo sin bomba (27,5%). **/ En Pdte Hayes 101 viviendas se surten de aguatero.

Fuente: DGEEC, EPH 2016, Por departamento.

Otras alternativas, como al acceso directo al agua de manantial, río, arroyo y agua de lluvia, cubren solo el 1,3% del total, pero es probable que en casos concretos sean las únicas alternativas de suministro, así como la aguatería, que aparece solo en el caso del departamento de Presidente Hayes, en 101 viviendas cubiertas; pero la mayoría de viviendas (53,0%)

¹⁰ El Servicio Nacional de Agua y Saneamiento (Senasa) que provee de agua y saneamiento básico a las ciudades y pueblos con menos de 10.000 habitantes, con una cobertura del 32% de las viviendas, y la Empresa de Servicios Sanitarios S.A. (ESSAP), que provee a las ciudades con más de 10.000 habitantes, con el 23% de las viviendas.

es cubierta por la red pública, seguida de la privada en el 10,4% de los casos.

En el grupo de departamentos con menor nivel de pobreza y desigualdad, la cobertura de la red pública es alta en el caso de Cordillera (77,1%) y Central (62,3%). Central es el principal beneficiario de las redes públicas considerando el número de viviendas cubiertas, más de 308 mil, también es el de mayor cobertura de las redes privadas, tanto en número de viviendas, más de 128 mil viviendas cubiertas, como en proporción a su demanda total (26,0%), el nivel más elevado del país. Las redes comunitarias (5,2%) y los pozos (6,4%) muestran un nivel más bajo que en otros departamentos. En los otros departamentos del grupo, con bajo nivel de pobreza y desigualdad, como Alto Paraná, la situación es diferente, pues su mayor fuente de agua son los pozos (57,5%), con bomba y sin bomba, y el artesiano, seguido de la red comunitaria (23,6%) y la red pública (15%). En mínima medida, también accede directamente a los cursos de agua el 1,6% del total departamental.

En cuanto a los departamentos con mayor nivel de pobreza y desigualdad hay diferentes niveles de cobertura de la oferta pública. Caazapá (59,8%), Misiones (55,2%) y San Pedro (51,7%) tienen niveles más elevados, mientras que Canindeyú (35,1%) y Caaguazú (27,2%), más bajos. Por su parte, las redes comunitarias cubren en los mismos departamentos desde un 4,6% de viviendas (Caazapá) hasta el 39,6% (Caaguazú), constituyéndose en la segunda fuente de suministro más importante, a excepción de Caazapá, donde ese puesto lo ocupan los pozos (32,6%), con y sin bomba, y artesiano, en menor medida.

En el caso de los departamentos con mayor pobreza y menor desigualdad, también se observa que la red pública cubre en diversos grados la demanda, como lo muestran los datos para Concepción (47,7%), Paraguari (74,9%), Guairá (64,1%), Ñeembucú (45,3%) e Itapúa (66,8%) (DGEEC, EPH 2016).

2.4 Acceso a los programas de protección social

(a) *El acceso de los niños y adolescentes a la alimentación escolar*

A pesar de los persistentes niveles de pobreza y el derecho universal a la garantía de la alimentación escolar, el 27% de la población escolar no accede a la misma (Cuadro N° 7)¹¹.

¹¹ Según la pregunta del cuestionario de la EPH 2016, este resultado no se relaciona solo con el preescolar y el 1° y 2° ciclo de la EEB, a cargo de las municipalidades y gobernaciones, sino que se refiere a los miembros del hogar que están asistiendo a una institución educativa

Es un hecho positivo que en los departamentos de mayor pobreza y desigualdad social el acceso esté por encima de la media, en torno al 80% (Guairá, Caazapá, Misiones, Concepción) y que en Presidente Hayes, el departamento con mayor desigualdad, esté cerca del 90%.

Cuadro N° 7
Cobertura de la alimentación escolar por departamento

Departamentos	Niños/as y adolescentes (0-14 años) que reciben alimentación escolar. (%)
Total	73,0
Asunción	81,7
Concepción	80,5
San Pedro	79,0
Cordillera	71,6
Guairá	82,9
Caaguazú	72,4
Caazapá	80,9
Itapúa	78,6
Misiones	81,3
Paraguarí	73,2
Alto Paraná	65,8
Central	66,1
Ñeembucú	75,6
Amambay	74,6
Canindeyú	74,8
Pdte. Hayes	88,1

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

Cabe pues seguir aumentando esta cobertura y revisar la evolución que siguen los niveles de acceso, retención y promoción de la educación preescolar, escolar básica y media para verificar los indicadores correspondientes, en relación con el ejercicio del derecho a la educación escolar de los niños, niñas y adolescentes, más allá de la forma y del grado de ejecución de los programas de alimentación escolar por parte de las gobernaciones y municipalidades.

y al suministro de cualquiera de los alimentos (merienda, almuerzo) y por cualquiera de las instituciones u organizaciones ejecutoras. Ver Sección 4: Educación, pregunta 11, inciso e) del Cuestionario de la EPH 2016.

(b) El acceso al seguro médico

Los datos son elocuentes en cuanto a la baja cobertura del seguro médico, con un promedio nacional del 25,9%, del cual 18,4% (74%) corresponde al seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS).

Cuadro N° 8
Cobertura de seguro médico, jubilación y
pensión por departamento

Departamentos	Población con cobertura de seguro médico*(%)	Población ocupada asalariada que aporta a un sistema de jubilación público (IPS Caja fiscal, Caja municipal)** (%)	Población de 65 años o más en condición de pobreza de ingreso sin pensión alimentaria (%)
Total	25,9	42,4	70,6
Asunción	52,3	54,9	80,9
Concepción	14,2	28,9	75,1
San Pedro	12,7	38,0	44,4
Cordillera	16,3	25,1	58,4
Guairá	17,4	32,4	76,5
Caaguazú	14,7	32,4	76,0
Caazapá	13,6	37,7	54,1
Itapúa	21,2	34,1	62,2
Misiones	23,0	37,6	66,6
Paraguarí	17,3	30,3	75,7
Alto Paraná	23,3	35,9	79,7
Central	34,6	46,9	84,6
Ñeembucú	27,6	47,2	60,1
Amambay	18,6	29,3	81,0
Canindeyú	11,9	24,5	57,7
Pdte. Hayes	33,6	34,7	73,0

* Del Instituto de Previsión Social (IPS).

** Se excluyen los empleados domésticos.

Fuente: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.

Los niveles son menores en los departamentos con mayores niveles de pobreza y desigualdad como Canindeyú (11,9%), San Pedro (12,7%) y Caazapá (13,6%) (Cuadro N° 8). La cobertura también es más baja en el grupo de departamentos con alto nivel de pobreza y baja desigualdad como Concepción (14,2%), Paraguarí (17,3%), Guairá (17,4%) e Itapúa (21,2%). Esta situación responde al carácter contributivo mixto obrero-patronal del IPS y su limitada cobertura, tanto por el lado de la precariedad de los contratos de trabajo al que accede la población ocupada mayorita-

ria, como por la alta evasión de parte de la patronal; por otro lado, responde a la baja cobertura del seguro privado o la medicina pre-paga asociada con los bajos ingresos de la mayoría de la población (DGEEC, EPH 2016).

En 2016, el IPS modificó su Carta Orgánica para mejorar su capacidad de información y control sobre la evasión¹², que se estima en más del 50%. Está en puertas de resolver la crisis de infraestructura clínica-hospitalaria en la que cayó en la última década por el retraso en la inversión física, con la terminación de las obras en lo que se será el Hospital de Ingavi (en Fernando de la Mora) y el Hospital Regional de Ciudad del Este (Alto Paraná), entre otras, para el fortalecimiento de los servicios desconcentrados en los departamentos con mayor demanda y proyección regional (Central, Alto Paraná, Ñeembucú y Presidente Hayes), donde de hecho tiene cobertura por encima del promedio. (Molinier, 2017).

(c) El acceso a programas de jubilaciones y pensiones

En los programas de jubilaciones y pensiones, la cobertura promedio solo llega a un tercio de la población ocupada; 34% tanto del programa del IPS que beneficia a los trabajadores del sector privado y una parte reducida del sector público, como de las cajas obligatorias de jubilaciones y pensiones del sector público, fundamentalmente.

A nivel departamental, el alcance limitado de esta política de seguridad social vinculada con la cotización obligatoria sobre los ingresos laborales para las y los trabajadores formales del sector público y privado, se evidencia en que solo dos departamentos, uno con alto nivel de pobreza, Ñeembucú, y otro, con bajos niveles de pobreza y desigualdad como Central, muestran coberturas cercanas al 50% sobre el total departamental. Otros están cercanos a cubrir una tercera o cuarta parte de la población ocupada. Canindeyú, con alto nivel de pobreza y desigualdad, presenta el nivel más bajo, cercano al 25% de la población ocupada (Cuadro N° 8).

La pensión alimentaria para las personas mayores en situación de pobreza se inició en 2009 como parte de la lucha contra la pobreza y para reducir la dependencia económica de una parte importante de la población que llega a la vejez sin cobertura de jubilación. Los gobiernos departamentales y municipales tienen un rol central en la identificación y el proceso de registro de los beneficiarios potenciales.

Aun quedan sin cobertura de la pensión alrededor del 70% de las personas mayores de 65 años en situación de pobreza de ingreso. Obsérvense las

¹² Ley N° 5655/16 Que complementa, amplía y modifica disposiciones del régimen legal del seguro social obligatorio del Instituto de Previsión Social, promulgada el 24 de agosto de 2016.

desigualdades territoriales, San Pedro, Canindeyú y Cordillera son los de mayor cobertura; mientras que en Asunción, Central y Amambay todavía quedan fuera del programa más del 80% de las personas mayores.

Si bien es necesario aclarar que el instrumento de focalización es multidimensional, es decir, puede incorporar personas que teniendo ingresos por encima de la línea de pobreza, sus condiciones de vida o su situación particular de vulnerabilidad las ubica en una situación de alta vulnerabilidad. No obstante, es necesario que el Estado realice mayor esfuerzo para llegar primero a las personas ubicadas en los deciles más bajos de ingresos, especialmente al que incluye a la pobreza extrema (primer decil de menores ingresos, ingresos que no cubren una canasta de alimentos), grupo en el que el programa no logró una cobertura completa (DGEEC, EPH 2016).

3. La evolución del gasto ejecutado por las gobernaciones

En este apartado se presenta información sobre la evolución del gasto total ejecutado por los gobiernos departamentales para ofrecer elementos al análisis del financiamiento.

Los recursos dirigidos a las gobernaciones verifican un constante crecimiento, con un aumento considerable entre 2009 y 2010. En estos dos años, se incrementó la transferencia como parte de la estrategia de reactivación económica para mitigar los efectos de la crisis financiera internacional iniciada en 2008 y contribuir a la reducción de la pobreza¹³. Esta estrategia incluía el aumento de la inversión pública con alta absorción de mano de obra. El gobierno creó un fondo de 6 millones de dólares con el aporte de las empresas binacionales Itaipú y Yacyretá, que fue transferido a seis departamentos con mayor índice de pobreza (Concepción, Caaguazú, San Pedro, Misiones, Caazapá y Ñeembucú) (MH, 2010).

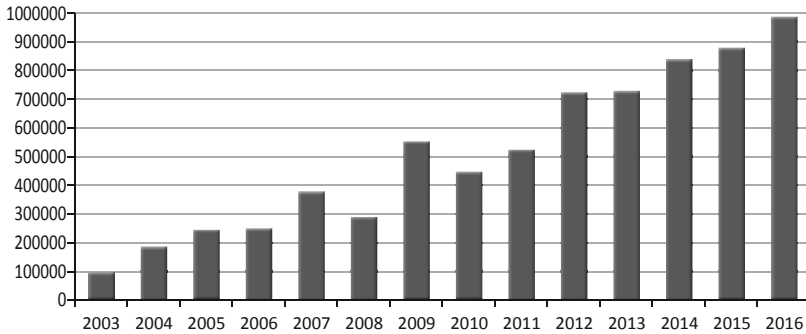
En el 2011, el Gobierno Central tomó la decisión de cerrar la brecha que faltaba para que los gobiernos departamentales recibieran la totalidad de las transferencias correspondientes a los royalties de las hidroeléctricas binacionales, iniciadas y gradualmente crecientes desde el 2000 a razón del 3% anual y que en 2011 llegaban al 32,5%. Mediante esta decisión recibieron el 50% de los ingresos en dicho concepto desde 2012 (Monte Domecq, 2016b: 12-15).

Finalmente, tras la aprobación de la Ley N° 4837/12 de creación del Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide), se inició la transferencia

13 A fines de 2008, la pobreza total a nivel país era del 43,19%; la pobreza extrema 10,47% y la no extrema 32,72%. DGEEC, 2017, Incidencia de pobreza y pobreza extrema por departamento 1997-2016, Fernando de la Mora.

del 5% de los recursos disponibles para los gobiernos departamentales y del 20% para los gobiernos municipales, 80% para inversión en infraestructura y alimentación escolar y 20% para desarrollo local. (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1
Gasto total ejecutado por los gobiernos departamentales.
Año 2003-2016. Millones de guaraníes corrientes



Fuente: MH/SSAF, 2017, BOOST. Base de datos/ Cuadro A1. Gasto ejecutado por gobiernos departamentales 2003-2016.

Tabla N° 2
Gobiernos departamentales: gasto total ejecutado por periodo

Periodo	Millones de G.	Millones de dólares
Totales	7.049.692	1.450
2003 - 2008	1.346.493	252
2009 - 2012	2.253.747	496
2013 - 2016	3.449.452	702

Fuente: Cuadro A1, Monte Domecq, 2016 y BCP, 2017.

Los departamentos no cuentan con fuentes propias de financiamiento. Estas provienen de las transferencias del Ministerio de Hacienda que están agrupadas en: Recursos del Tesoro (Fuente 10) y Recursos Institucionales (Fuente 30).

Los Recursos del Tesoro comprenden los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Central, mientras que los Recursos Institucionales son los recursos especiales asignados por leyes específicas, para la inversión en infraestructura pública y la inversión social.

Entre los Recursos Institucionales (Fuente 30) se encuentran las transferencias asignadas y ejecutadas, provenientes de:

- (i) Royalties o regalías generadas por las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá, para su inversión con énfasis en bienes de capital.
- (ii) Fonacide, constituido por los ingresos en concepto de compensación por cesión de energía excedente de la parte paraguaya de la Itaipú al Brasil.
- (iii) Co-participación de los ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) por departamento, para inversión en salud, educación y obras públicas.
- (iv) Co-participación de los ingresos por impuesto inmobiliario, recaudado por los gobiernos municipales, correspondientes a cada departamento, para obras de inversión y bienes de capital.
- (v) Co-participación de los cánones e ingresos de los juegos de azar ubicados en los departamentos y de los ubicados en Asunción, capital de la República y otras compensaciones (Industria Nacional del Cemento, para Concepción).

Tabla N° 3
Gobiernos departamentales: composición de los Recursos Institucionales

Recursos Institucionales	%
Royalties de las hidroeléctricas binacionales	10%
Fonacide. Compensación de la Itaipú	5%
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	15%
Impuesto Inmobiliario - Municipio	15%
Cánones e ingresos de los juegos de azar	30%
Cánones e ingresos de los juegos de azar. Asunción, capital	20%

Fuente: Elaboración propia con base en el marco legal y varios autores.

Los Recursos del Tesoro son la principal fuente de financiamiento de las gobernaciones. En los últimos años su participación varió de 53% (2012, 2013) a 62% (2014, 2015)¹⁴ y nuevamente a 54% (2016) (Cuadro N° 9).

En 2016, solo cuatro departamentos muestran una proporción menor al promedio general de los Recursos del Tesoro (Alto Paraná, Canindeyú, Ñeembucú y Misiones), dentro del total de transferencias, y por lo mismo, cuentan con una mayor participación de los Recursos Institucionales, mientras otros seis departamentos muestran porcentajes de 60% y más (Boquerón, Concepción, Paraguarí, Caaguazú, Caazapá y Cordillera) (Monte Domecq, 2016).

¹⁴ MH, Boost. Base de datos 2003–2015.

Cuadro N° 9
Ejecución de las transferencias financieras a gobiernos
departamentales de enero a diciembre 2016 */

Gobierno departamental	Recursos del Tesoro	Royalties	Fonacide	Impuesto al Valor Agregado	Canon juegos de azar	INC Compensación	Totales
En millones de G.	491.030	192.883	97.169	86.073	32.748	197	900.100
Concepción	27.469	7.816	3.199	2.243	1.546	197	42.470
San Pedro	27.194	11.355	4.696	1.150	1.997		46.392
Cordillera	28.117	7.816	1.893	1.247	1.621		40.694
Guairá	22.796	7.816	4.431	3.234	1.211		39.488
Caaguazú	42.493	9.568	4.431	5.124	2.117		63.733
Caazapá	30.108	7.816	4.431	1.380	1.392		45.127
Itapúa	42.854	18.760	10.633	5.821	2.504		80.572
Misiones	27.126	18.760	10.633	1.825	1.252		59.596
Paraguarí	32.552	7.816	4.431	2.849	1.589		49.237
Alto Paraná	36.048	18.760	10.633	21.343	4.244		91.028
Central	47.739	7.816	4.431	26.936	6.095		93.017
Ñeembucú	25.347	18.760	10.633	1.717	1.169		57.626
Amambay	19.061	7.816	3.199	3.795	1.369		35.240
Canindeyú	25.424	18.760	10.633	2.261	1.398		58.476
Pdte. Hayes	16.156	7.816		2.358	1.197		27.527
Boquerón	22.243	7.816	4.431	1.440	1.069		36.999
Alto Paraná	18.303	7.816	4.431	1.350	978		32.878
En % sobre el total	54,6%	21,4%	10,8%	9,6%	3,6%		100%
Concepción	64,7%	18,4%	7,5%	5,3%	3,6%	0,5%	100%
San Pedro	58,6%	24,5%	10,1%	2,5%	4,3%		100%
Cordillera	69,1%	19,2%	4,7%	3,1%	4,0%		100%
Guairá	57,7%	19,8%	11,2%	8,2%	3,1%		100%
Caaguazú	66,7%	15,0%	7,0%	8,0%	3,3%		100%
Caazapá	66,7%	17,3%	9,8%	3,1%	3,1%		100%
Itapúa	53,2%	23,3%	13,2%	7,2%	3,1%		100%
Misiones	45,5%	31,5%	17,8%	3,1%	2,1%		100%
Paraguarí	66,1%	15,9%	9,0%	5,8%	3,2%		100%
Alto Paraná	39,6%	20,6%	11,7%	23,4%	4,7%		100%
Central	51,3%	8,4%	4,8%	29,0%	6,6%		100%
Ñeembucú	44,0%	32,6%	18,5%	3,0%	2,0%		100%
Amambay	54,1%	22,2%	9,1%	10,8%	3,9%		100%
Canindeyú	43,5%	32,1%	18,2%	3,9%	2,4%		100%
Pdte. Hayes	58,7%	28,4%		8,6%	4,3%		100%
Boquerón	60,1%	21,1%	12,0%	3,9%	2,9%		100%
Alto Paraguay	55,7%	23,8%	13,5%	4,1%	3,0%		100%

*/ Incluye deuda flotante año 2015 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior.

Fuente: Elaboración propia con base en: MH/UDM, 2017.

En 2009, el acuerdo entre los gobiernos de Fernando Lugo (Paraguay) y Luiz Ignacio Da Silva (Brasil) permitió triplicar los ingresos por compensación de la Itaipú. Estos fondos adicionales dieron origen al Fondo Nacional para la Inversión y el Desarrollo (Fonacide) (Ley N° 4538/12), que asigna un 25% del total de recursos disponibles en forma directa a los gobiernos departamentales y municipales, para destinarlos principalmente a la infraestructura y la alimentación escolar.

Los beneficios financieros generados por las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá para el Paraguay están agrupados bajo dos conceptos. El primero está constituido por los royalties pagados por la Itaipú y Yacyretá, a los países socios. En el caso de Yacyretá, incluye la compensación por cesión de la energía, la compensación anticipada por territorio inundado y por actividades de desarrollo sostenible a los distritos afectados, pagados por la Argentina y la empresa binacional, respectivamente¹⁵.

El segundo concepto es exclusivamente referido a la compensación por cesión de la energía excedente de la parte paraguaya al Brasil, cuyo valor fue triplicado mediante los acuerdos Paraguay-Brasil de julio 2009, como se mencionó más arriba, y es la principal fuente de recursos del Fonacide¹⁶.

El Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide) beneficia en forma permanente a cinco sectores/órganos públicos, a través de asignaciones fijadas en forma porcentual (%) aplicadas sobre los ingresos disponibles en concepto de la compensación, pagada por el Brasil, sobre la cantidad de energía no utilizada de la Itaipú, que corresponde a la parte paraguaya y que es cedida/exportada a dicho país socio.

Para la distribución de la transferencia entre los gobiernos departamentales y municipales, la Ley del Fonacide/FEEI adopta el mismo criterio que

15 Para mayor aclaración de dichos conceptos, consultar el Decreto N° 9966/13 que reglamenta la Ley N° 3984/10; los artículos del 1 al 8 y del 23 al 27 de la Ley N° 4837/12 del Fonacide/FEEI.

16 Sin embargo, el Fonacide no es el único beneficiario de dichos ingresos. En realidad, es el segundo beneficiario, en vista de que entre 2012 y 2014 rigió la Ley Especial (N° 4597/12) de compensación al Municipio de Saltos del Guairá (Canindeyú) por la desaparición de los Saltos del Guairá, para la construcción de la represa de la Itaipú, con el 3% sobre el total de los ingresos en concepto de compensación por cesión de la energía de Itaipú, pagada por el Brasil. Inmediatamente después, en marzo 2015, dicha Ley Especial fue modificada por la Ley N° 5404/15, de compensación a todos los municipios del departamento de Canindeyú en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá. La proporción es la misma (3%) sobre el total de ingresos en concepto de compensación de la Itaipú y el tiempo es indefinido. La distribución de la compensación al interior del departamento establece una discriminación positiva a favor de la capital del departamento, Saltos del Guairá, con un 2,33%, frente al 0,66% para los 13 distritos restantes del departamento, repartidos en forma igualitaria (Art. 3°). Las transferencias de la compensación por parte del Ministerio de Hacienda son trimestrales, y deben ser utilizadas exclusivamente para la construcción de obras de infraestructura en turismo, urbanísticas, viales, alcantarillados, pavimentación, mantenimiento de calles, salud y educación (Art. 4°).

el de los royalties, que consiste en una clasificación de los territorios según fueron afectados o no por las inundaciones con la construcción de las hidroeléctricas binacionales sobre el río Paraná, a la altura de los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná, en la zona Este de la región Oriental, y aguas abajo, en la zona Sur comprendida por los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú. De ahí que los departamentos afectados son estos cinco (30%) y los no afectados son 12 departamentos (70%). En el caso de los municipios, los afectados son los comprendidos dentro de los departamentos afectados, y los no afectados, consiguientemente, dentro de los departamentos no afectados¹⁷.

Cuadro N° 10
Recursos disponibles y distribución del Fonacide. Año 2013-2023
Ingreso promedio anual, deducción y distribución en % y millones de dólares

Total ingreso promedio por compensación pagada por Brasil	100%	340.000.000
Compensación a municipios de Canindeyú (Ley N° 5404/15)	3%	10.200.000
Saldo. Promedio anual total. En dólares US\$ y %	97%	329.800.000
Recursos disponibles del Fonacide. Distribución (Ley N° 4738/12)	97%	329.800.000

(a) Tesoro Nacional/MH	28%	92.344.000
(b) Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)	30%	98.940.000
(c) Gobiernos departamentales y municipales	25%	82.450.000
* Transferencia promedio para departamentos inundados y no inundados	5%	16.490.000
* Transferencia promedio para municipalidades inundadas y no inundadas	20%	65.960.000
(d) Agencia Financiera del Desarrollo (AFD)	7%	23.086.000
(e) Fondo Nacional de Salud	10%	32.980.000

*/ Estos porcentajes (%) y montos forman parte del inciso (c) y no inciden en la suma total.

Fuente: Art. 3° de la Ley N° 4758/12, Arts. 2° y 3° de la Ley N° 5404/15 y www.andc.gov.py

A las regiones afectadas por la inundación del territorio (5 departamentos) se les asigna el 10% y a los no afectados (12 departamentos restantes), se les asigna otro 10% de la partida correspondiente a los gobiernos subnacionales (25%) (Ver Tabla N° 2).

¹⁷ Cabe agregar que el número de municipios tendió a aumentar, por medio del desdoblamiento de los existentes, y que la probabilidad de que el factor motivante haya sido el acceso a la transferencia de los beneficios financieros de las hidroeléctricas binacionales es alta.

Tabla N° 4
Fonacide. Porcentaje de asignaciones generales y distribución interna de las transferencias a los gobiernos departamentales y municipales

Total Fonacide	Ley N° 4738/12	Ley N° 4841/12
	100%	N° de dep. y municipios afectados y no afectados
a) Tesoro Nacional	28%	
b) FEEI	30%	
c) Gobiernos departamentales y municipales	25%	
<i>c.1. gobiernos departamentales afectados (10% del 25% = 2,5%)</i>		6
<i>c.2. gobiernos departamentales no afectados (10% del 25% = 2,5%)</i>		11
<i>c.3. gobiernos municipales afectados (30% del 25% = 7,5%)</i>		71
<i>c.4. gobiernos municipales no afectados */ (50% del 25% - 12,5%)</i>		177
d) AFD	7%	
e) Fondo Nacional de Salud	10%	

Fuente: Con base en el cuadro de distribución del art. 12°, decreto PR/MH N° 9966/13 y la Ley N° 4841/12.

En cuanto al uso de las asignaciones o transferencias del Fonacide, por lo menos el 50% del total percibido por los gobiernos departamentales, deberá ser destinado al financiamiento de la infraestructura educativa (construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos); otro 30% se destina al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar en beneficio de niñas, niños de educación inicial y del 1° y 2° ciclo de la EEB, de las escuelas públicas ubicadas en contextos vulnerables; y el 20% restante a otras inversiones para el desarrollo local. Además, la ley dispone expresamente que las intervenciones escolares deban realizarse conforme a la normativa vigente y a los estándares establecidos por el MEC¹⁸.

¹⁸ En materia de infraestructura escolar, el MEC cuenta con la metodología de la microplanificación, desde hace unos años, para el levantamiento de datos y la priorización de la inversión por decisión de los Consejos Educativos, instancias que deberán ser conformadas y/o activadas en este contexto. En cuanto al almuerzo escolar, están vigentes las leyes N° 1443/99 y la N° 1793/01 sobre el complemento nutricional y la asistencia médica escolar. Las experiencias en este sentido son nuevas, a pesar de que la legislación es bastante anterior, no se cuenta con experiencia en cuanto a la gestión municipal y departamental en los establecimientos escolares públicos que son del MEC.

En relación con las características del financiamiento que el Fonacide aporta a los departamentos, dos estudios revelan los problemas en la definición del marco legal y de la política pública en torno al diseño de la estrategia de inversión.

En ese sentido, se considera que el criterio de distribución de las transferencias asignadas a las gobernaciones es inapropiado para asignar recursos para su aplicación en la infraestructura y alimentación escolar; y que en realidad, favorece la desigualdad que caracteriza a los territorios departamentales y municipales (Ortiz y otros, 2014; Imas y Ávila, 2017).

En efecto, “el criterio de asignación de los fondos del FONACIDE no es eficiente ni equitativo respecto de los requerimientos reales que tiene el sistema educativo nacional en materia de infraestructura” (Ortiz y otros, 2014: 151). Es una legislación “que busca atender un problema estructural del sistema educativo” pero reglamenta distribuyendo los recursos según “un criterio completamente ajeno a la problemática del sistema educativo” (Ortiz y otros: 165), como es la clasificación de los departamentos y municipios según estén afectados o no por la inundación del territorio causada por las hidroeléctricas binacionales. En los hechos, la ley de creación del Fonacide “fue aprobada, promulgada y reglamentada con la intención de asegurar el destino de sus recursos para sectores de institucionalidad pública cuyo rezago limitan el desarrollo económico y social” señalan Ortiz y otros (2014: 165), aludiendo a las gobernaciones y municipalidades.

En los últimos dos años, el movimiento estudiantil puso de relieve el deterioro de la infraestructura edilicia así como las deficiencias en el servicio de la alimentación escolar en las instituciones públicas, poniendo en discusión no solamente la correcta utilización de los recursos que provienen del Fonacide, sino también la validez de los procesos de desconcentración y descentralización del Estado (Imas y Ávila, 2017).

Conclusiones

A las desigualdades ya conocidas relacionadas con la distribución del ingreso y de la tierra, el área de residencia –urbana o rural– y el sexo en cualquier ámbito de análisis –salud, educación, protección social, trabajo– se agregan las territoriales.

Las últimas encuestas de hogares permiten analizar las diversas formas en que se manifiestan, acumulan y retroalimentan las desigualdades. Uno de los roles indelegables del Estado es reducir las brechas ya que éstas obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos, la sostenibilidad del crecimiento económico y la construcción de una sociedad más democrática.

Este estudio presenta una descripción de las condiciones de vida en los departamentos del país, evidenciando importantes asimetrías. Las políticas públicas deben enfrentar este problema y tener como objetivo a largo plazo cerrar las brechas.

Al analizar la asignación de recursos públicos se puede ver que estos, en lugar de contribuir al objetivo anterior, profundizan las desigualdades, lo que exige incorporar al debate los cambios necesarios en los mecanismos de financiamiento de las gobernaciones.

Cabe señalar que los gobiernos departamentales están regulados por disposiciones constitucionales y de las diversas leyes sectoriales que deben servir para orientar sus acciones hacia el bienestar de los pueblos de su jurisdicción y región. Los informes de control y evaluación de la gestión y ejecución presupuestaria, así como los medios de prensa, registran situaciones de negligencia y dolo en la gestión de los gobiernos departamentales.

Es fundamental que la sociedad y las instancias estatales de los tres poderes del Estado pongan límites a esta situación y que sea reencauzada con la implementación de mecanismos de mayor participación ciudadana, como el acceso a la información pública, la organización de las demandas y de los reclamos y la consiguiente respuesta de las autoridades departamentales, así como de mejores informes de la gestión departamental.

Además de orientar las políticas públicas, en general, y las departamentales, en particular, a la igualdad, las gobernaciones tienen como desafío mejorar la administración de todos los recursos con eficiencia y transparencia.

Bibliografía

Banco Central del Paraguay, Anexo estadístico del informe económico mensual, serie 2013-2017. Recuperado de: <http://www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas>.

DGEEC (2017). EPH 2016, Principales indicadores de empleo, Asunción.

Guereña, Arantxa (2017). Kuña ha yvy. Desigualdades de Género en el acceso a la tierra en Paraguay. Informe de investigación, Oxfam – ONU Mujeres, Asunción.

Imas, V. y Ávila, C. (2017). Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). *Novapolis: revista paraguaya de estudios políticos contemporáneos*, N° 11, pp. 33-56. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172. Recuperado de: http://novapolis.pyglobal.com/pdf/novapolis_ns_11.pdf

Ministerio de Hacienda (2010). Informe de gestión 2009-2010. Rendición de cuentas. Asunción.

Molinier, L. (2014). *Fonacide. Muchos recursos, escamoteos y confusiones*. Asunción. Recuperado de: www.decidamos.org.py.

- Molinier, L. (2014). El sistema obligatorio y gratuito en Paraguay. Fundamentos para su universalización y calificación. En: *La educación y su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*. Asunción: ILAIP-CADEP-Instituto Desarrollo. pp. 15-56.
- Molinier, L. (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia del Fonacide y del FEEI*. Asunción: Ediciones Serpaj – Fundación Rosa Luxemburgo.
- Molinier, L. (2017). *El derecho a la salud y el gasto público. Los recursos del Fonacide*. Asunción: Serpaj . Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/publicaciones>
- Monte Domecq, R. (2016a). *Estudio económico. Municipalidades de Caaguazú y Repatriación*. Proyecto Apoyo a Organizaciones Locales. Asunción: Decidamos. Recuperado de: www.decidamos.org.py/publicaciones.
- Monte Domecq, R. (2016b). *Finanzas municipales. Los casos de Caacupé y Emboscada*. Serie Observatorio Fiscal del CADEP. Asunción: CADEP. Recuperado de: <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2016/09/Finanzas-municipales-27sept.pdf>
- Monte Domecq, R. (Org.), (2004). *Visión de los recursos hídricos del Paraguay*, CIC-SEAM-FIUNA, Asunción. Recuperado de: <http://www.geologiadelparaguay.com/Vision-de-los-Recursos-Hidricos-en-Paraguay.pdf>
- Ortiz y otros. (2014). La infraestructura educativa y su financiamiento. Acerca de la distribución socioespacial del Fonacide. En: CADEP-ILAIP-Instituto Desarrollo. *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*, pp. 151-172.
- Palacios de Asta, G. (2016). Situación de la educación en Paraguay por departamento, a la luz de los indicadores educativos 2014. *Población y Desarrollo*, N° 42, Facultad de Ciencias Económicas, UNA, pp. 45-56.
- Rodríguez, J.C. (2011), *Análisis del Sistema Tributario en el Paraguay y Potencial de recaudación*. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y Desarrollo. Paraguay. Asunción.