



SECRETARÍA
**TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL**


GOBIERNO NACIONAL
Construyendo el futuro hoy



INVERSIONES LOCALES

Panorama general de las inversiones municipales

2018

Material elaborado por el Econ. Felipe Isaac Elias Bordenave

Dirección General de Inversiones

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

Contenido

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I	3
Situación actual	3
Marco Planificador	4
CAPÍTULO II	8
Fuentes de financiamiento municipal	8
Ingresos Corrientes	8
Ingresos de Capital	9
Recursos de Financiamiento	15
CAPÍTULO III	16
Análisis presupuestario de los municipios	16
Presupuestos	17
Ingresos	18
Egresos	20
CAPÍTULO VI	24
Contrataciones Públicas	24
CONCLUSIÓN	28
ANEXO	29

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del país evidencia grandes avances en diferentes aspectos de la economía, la perspectiva futura se encuentra con muchos desafíos en cuanto a reducciones de brechas sociales, económicas, culturales, de infraestructura y educativas, al igual que en otros aspectos.

El presente documento analiza la relación entre el gobierno central y los gobiernos municipales, concentrándose principalmente en el ámbito financiero y económico.

En la primera parte se describe la situación actual de los municipios en el aspecto normativo, como también la situación en cuanto a los planes municipales de desarrollo.

En la segunda parte, se da una introducción en cuanto a las normativas que regulan las transferencias monetarias realizadas por el gobierno central a los municipios.

En el tercer capítulo se describen los presupuestos municipales desglosado en ingresos y egresos, con el análisis de sus componentes que tienen relación estrecha con inversiones municipales.

Mientras que en el último capítulo se analizan los llamados de contrataciones públicas destinados al área de construcciones y las finalidades de dichos llamados.

Una observación importante es que casi la totalidad del documento fue realizado con datos oficiales obtenidos públicamente, en el marco de la Ley 5.189/14, *“Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la república del Paraguay”*.

CAPÍTULO I

Situación actual

La Ley N° 3.966 de 2010 “Orgánica Municipal” define “El municipio es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales. Su territorio deberá coincidir con el del distrito y se dividirá en zonas urbanas y rurales”. Hoy en día en Paraguay existen 254 municipios distribuidos en toda la república.

La cantidad de municipios según el departamento al cual pertenece es la siguiente:

Departamento	Nº de Municipios	Departamento	Nº de Municipios
Capital	1	Paraguarí	18
Concepción	12	Alto Paraná	22
San Pedro	21	Central	19
Cordillera	20	Ñeembucú	16
Guairá	18	Amambay	5
Caaguazú	22	Canindeyú	14
Caazapá	11	Presidente Hayes	8
Itapúa	30	Boquerón	3
Misiones	10	Alto Paraguay	4

En el anexo se puede apreciar la lista de los municipios.

La misma Ley en su Artículo N° 6 define: “Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, de conformidad al Artículo N° 166 de la Constitución Nacional.” En cuanto a la autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, también cuentan con transferencias realizadas por el Gobierno Central, los cuales varían de su origen y por, sobre todo, generalmente ya se encuentran preestablecidos los destinos de los recursos a inversiones bien estipuladas.

También se menciona, en su artículo N° 225, que: “El Plan de Desarrollo Sustentable es un instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio. El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá como contenido básico un plan social, un plan económico y un plan ambiental del municipio. Los planes operativos y de inversión de la municipalidad deberán responder al Plan de Desarrollo Sustentable. Los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizarlas con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio.”

Al respecto, cabe puntualizar que para poder llegar a cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, será necesario vincular y armonizar los diferentes Planes Municipales con el PND a fin de priorizar las áreas y las metas de desarrollo del país.

En cuanto a las inversiones realizadas por los municipios, estas encuentran una fuerte dependencia a los recursos con lo que disponen los diferentes municipios, donde son justamente aquellos de mayor tamaño y con mayor densidad poblacional los que se pueden permitir un nivel de inversión significativa en cuanto al monto invertido y el impacto social.

Otra Ley de vital importancia en cuanto a la transparencia de la utilización de los recursos municipales es la Ley N° 5.189 de 2014 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”. La mencionada legislación obliga a la publicación de la estructura orgánica, dirección y contactos, nómina de los funcionarios, presupuestos, detalles de viajes, inventario general, entre otras informaciones. Justamente, en referencia a la obligatoriedad de publicación de los presupuestos de ingresos, egresos asignados, es donde cerca del 50% de los municipios del Paraguay está en falta, ya que sólo 132 municipios cumplen con la publicación de al menos los presupuestos correspondientes al año 2016.

Marco Planificador

Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y Plan de Desarrollo Sustentable Municipal

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 es un documento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial¹.

El PND se compone de Ejes estratégicos, líneas trasversales, objetivos y estrategias generales y específicas.

EJES ESTRATÉGICOS	LINEAS TRANSVERSALES			
	Igualdad de oportunidades	Gestión pública eficiente y transparente	Ordenamiento territorial	Sostenibilidad ambiental
Reducción de pobreza y desarrollo social	Desarrollo social equitativo	Servicios sociales de calidad	Desarrollo local participativo	Hábitat adecuado y sostenible
Crecimiento económico inclusivo	Empleo y seguridad social	Competitividad e innovación	Regionalización y diversificación productiva	Valorización del capital ambiental
Inserción de Paraguay en el mundo	Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado	Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país	Integración económica regional	Sostenibilidad del hábitat global

Como se observa en el cuadro anterior, una de las líneas trasversales es la de Ordenamiento Territorial, el cual tiene un estrecho vínculo con los gobiernos locales. Al respecto, la finalidad estipulada de la línea transversal “Ordenamiento Territorial” del PND es la de definir un modelo de ocupación y organización del territorio paraguayo, señalando las acciones territoriales prioritarias (reducción de pobreza, servicios, infraestructura, gestión de riesgos, entre otros), y arreglos institucionales necesarios para su adecuado funcionamiento (acuerdos programáticos para intervención en territorio, desconcentración administrativa y medidas graduales de descentralización).

Significa organizar la estructura regional, micro-regional y urbano-rural; definir el esquema de integración interna entre los municipios, departamentos y regiones, así como con los países vecinos y

¹ Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Diciembre de 2014.

el resto del mundo; orientar la localización de la infraestructura y los equipamientos para el desarrollo humano en relación con el crecimiento y radicación de nuevos polos económicos; y definir las áreas de aprovechamiento de los recursos naturales y de preservación de la biodiversidad.

Los municipios son organismos fundamentales a fin de colaborar para el cumplimiento del PND y específicamente en su línea transversal de ordenamiento estratégico, trabajando coordinadamente con las diferentes instituciones involucradas a tal finalidad.

Con base en lo estipulado en su carta orgánica en el artículo 12 “funciones “de los municipios, se menciona que la planificación del mismo debe darse a través del Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial.

En el TÍTULO DÉCIMO “De La Planificación y Ordenamiento Territorial del Municipio” de la carta orgánica municipal hace referencia justamente en su artículo 224 y 225 a la Planificación del Municipio, donde se define lo siguiente:

Artículo Nº 224.- Planificación del Municipio.

Las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan del desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial.

Artículo Nº 225.- El Plan de Desarrollo Sustentable.

El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá por finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo.

El Plan de Desarrollo Sustentable es un instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio.

El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá como contenido básico un plan social, un plan económico y un plan ambiental del municipio.

Los planes operativos y de inversión de la municipalidad deberán responder al Plan de Desarrollo Sustentable.

Los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizarlas con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio.

Ante esto, lo ideal sería que los municipios elaboren de la mejor manera posible sus respectivos planes, teniendo como referencia el PND y las necesidades fundamentales de la comunidad.

En ese sentido, hoy en día existen 254 municipios en toda la República del Paraguay que ya han iniciado sus procesos para dar cumplimiento a lo estipulado en la Carta Orgánica. A continuación, se evidencian la situación de los municipios en materia del cumplimiento de los planes municipales.

Cuadro 1.

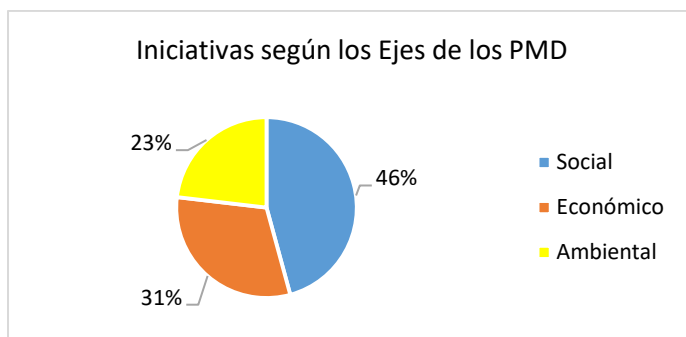
PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO SUSTENTABLE			
Departamento	Cantidad Municipios	Municipios con planes	%
Capital	1	1	100%
Concepción	12	12	100%
San Pedro	21	20	95%
Cordillera	20	20	100%
Guairá	18	18	100%
Caaguazú	22	22	100%
Caazapá	11	10	91%
Itapúa	30	29	97%
Misiones	10	10	100%
Paraguarí	18	17	94%
Alto Paraná	22	22	100%
Central	19	15	79%
Ñeembucú	16	16	100%
Amambay	5	5	100%
Canindeyú	14	14	100%
Presidente Hayes	8	6	75%
Boquerón	4	4	100%
Alto Paraguay	3	3	100%
TOTAL	254	244	96%

Fuente: Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – CGRPDS – STP.

Del cuadro anterior, se observa que existe un 96% de cumplimiento por parte de las municipalidades en todo el territorio nacional. Hasta la fecha, de los 254 municipios, son sólo 10 los que no cuentan con Planes de Desarrollo Sustentable, San Vicente Pancholo (San Pedro), Caazapá (Caazapá), Jesús (Itapúa), Caapucú (Paraguarí), San Lorenzo, Areguá, Luque, J.A. Saldivar (Central), Benjamín Aceval y General José Bruguez (Presidente Hayes).

Otros datos recabados por la Dirección General de Políticas Públicas (DGPP) de la Coordinación General de Crecimiento Económico Inclusivo (CGCEI) de la STP son las iniciativas que componen los diferentes planes y los Ejes a los cuales se vinculan. Al respecto, el siguiente gráfico demuestra el peso en cantidad de las iniciativas vinculadas a cada Eje.

Gráfico 1.

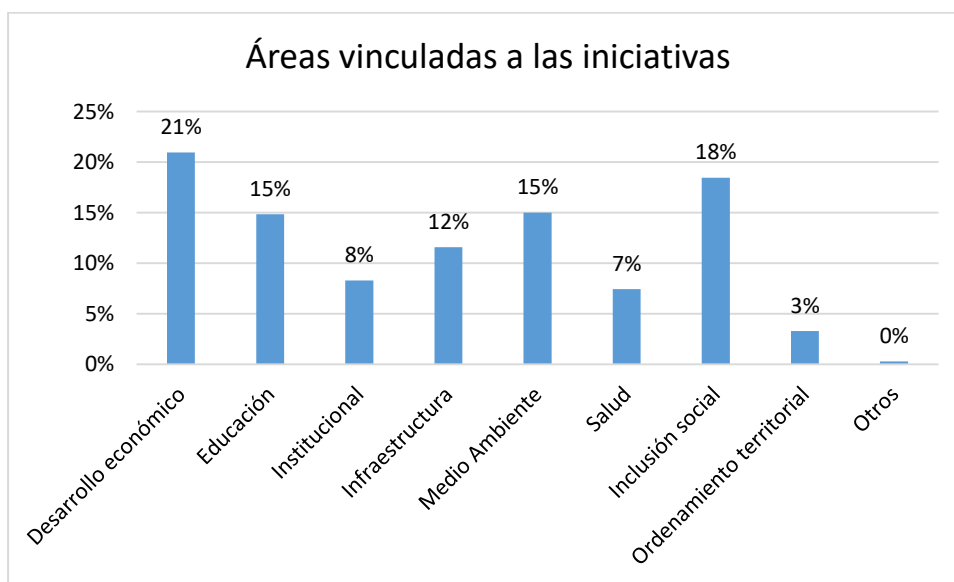


Fuente: Elaboración propia según datos proveídos por la DGPP de la DGCEI.

Como se observa, el Eje que abraza la mayor cantidad de iniciativas es el Eje Social con un peso de 46%, seguido por el Eje Económico con un 31% y finalmente el Eje Ambiental que cuenta con un peso de 23%.

Otros datos resaltantes son las áreas donde se enfocan principalmente las iniciativas propuestas por los diferentes municipios.

Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia según datos proveídos por la DGPP de la DGCEI.

De acuerdo al gráfico anterior, se evidencia que la mayor cantidad de iniciativas están enfocadas al desarrollo económico (21%), seguido por iniciativas de Inclusión Social (18%), Medio Ambiente (15%), Educación (15%) e Infraestructura (12%).

Con esto, se evidencian tendencialmente las prioridades municipales en cuanto al destino que tendrán sus acciones e inversiones.

CAPÍTULO II

Fuentes de financiamiento municipal

Como ya se mencionaba previamente, los municipios se rigen en el marco de la Ley N° 3.966 de 2010 “Orgánica Municipal”, la cual delimita su estructura, sus mecanismos de elecciones, sus responsabilidades, obligaciones, funciones y los ingresos municipales entre otros aspectos.

Un punto fundamental en cuanto a la gestión municipal tiene que ver con el financiamiento y la estructuración presupuestaria.

En lo relacionado a los ingresos municipales, la carta orgánica menciona en su Título Sexto, capítulo I – Generalidades, específicamente el art. 143.- Financiamiento, la misma se refiere a que el funcionamiento de las municipalidades y de los servicios que deben prestar, para el cumplimiento de sus atribuciones y objeto, serán financiados con los ingresos previstos por la mencionada Ley. Mientras que en los artículos sucesivos hace referencia a los tipos de ingresos municipales los cuales pueden ser:

1. Ingresos corrientes
2. Ingresos de capital
3. Recursos de financiamiento y donaciones

Ingresos Corrientes

En cuanto a los Ingresos corrientes, estos se dividen a su vez en Ingresos tributarios, Ingresos no tributarios, Transferencias corrientes y donaciones, y demás ingresos corrientes no previstos anteriormente.

Los *Ingresos Tributarios* (IT) provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales, creados por las leyes. Con respecto a la primera fuente de IT, estos pueden ser Impuestos exclusivos y compartidos (participación con el Estado); Impuestos Municipales (impuesto inmobiliario, impuesto a los baldíos y a inmuebles de grandes extensiones, patente comercial, industrial y profesional, patentes de rodados, impuestos a la construcción, al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria, a la transferencia de dominio de bienes raíces, edilicio, de registro de marcas de ganado, al transporte público de pasajeros, a los espectáculos públicos y a los juegos de entretenimientos y de azar, a las rifas y sorteos, a las operaciones de crédito, a la publicidad y propaganda, a sellados y estampillas municipales, de cementerios, a los propietarios de animales y los demás creados por ley).

La segunda fuente de ingresos tributarios son las Tasas municipales, las cuales son por barrido y limpieza; recolección, tratamiento y disposición final de residuos; conservación de parques, jardines y paseos públicos; contrastación e inspección de pesas y medidas; chapas de numeración domiciliaria; servicios de salubridad; servicios de cementerios; tablada; desinfección y lucha contra insectos, roedores y otros agentes transmisores de enfermedades; inspección de instalaciones; servicios de identificación e inspección de vehículos; servicios de alumbrado, aprovisionamiento de agua, alcantarillado sanitario y desagüe pluvial, siempre que no se hallen a cargo de otros organismos; servicio de prevención y protección contra incendios, derrumbes y otros accidentes graves; y las demás que se establezcan por Ley.

La tercera y última fuente de ingresos tributarios son las contribuciones especiales, las cuales derivan de la contribución por Obra Pública, en otras palabras, cuando la realización de una obra pública municipal beneficie a propietarios de inmuebles y contribuya a aumentar el valor de dichos inmuebles.

Los *Ingresos no Tributarios* en cambio son generados por otras fuentes que son básicamente: multas, prestaciones de servicios, rentas de activos fijos, rentas de activos financieros, concesiones y otros ingresos destinados a gastos corrientes que respondan a la naturaleza de los ingresos no tributarios.

Por último, la tercera tipología de los Ingresos Corrientes son las *Transferencias Corrientes y Donaciones*. Estas son ingresos provenientes del Tesoro Nacional y de organismos y entidades del sector público, en calidad de aportes sin contraprestación y no reembolsables, destinados a atender gastos corrientes. Entre estos ingresos se encuentran las transferencias del FONACIDE, Royalties y Canon por juegos de Azar.

Ingresos de Capital

Los Ingresos de Capital se refieren a los ingresos municipales cuya finalidad principal es la de solventar los gastos de capital que implican pagos o entradas por la adquisición, construcción o venta de activos no financieros que se utilizarán durante más de un año en el proceso de producción. Estos ingresos se distinguen en: Venta de activos, enajenación de inmuebles u otros bienes de capital; transferencias y donaciones destinadas a gastos de capital; y otros ingresos de capital no clasificados anteriormente.

Un dato importante es que hoy en día los ingresos de capital, a través de las transferencias, tienen un fuerte impacto en la totalidad de los ingresos de gran parte de los municipios del país. Estos, representan en varios municipios entre el 5 y 90% del total de los ingresos en algunos casos como se apreciará en los siguientes puntos del estudio. Justamente, debido a este factor determinante para muchos municipios a nivel nacional considerando sus presupuestos anuales, se desea explicar de manera detallada las características de cada tipología de transferencias que reciben.

Con respecto a este punto, a continuación, se mencionan las tipologías de transferencias realizadas por intermedio del Ministerio de Hacienda a los municipios:

1. Royalties y compensaciones anticipadas por territorio inundado y cesión de energía
2. FONACIDE
3. Transferencias Juegos de Azar
4. Transferencias del INC
5. Transferencias a municipios de menores recursos
6. Compensaciones Salto del Guairá
7. Compensaciones Jesús y Trinidad
8. Capitalidad

Royalties.

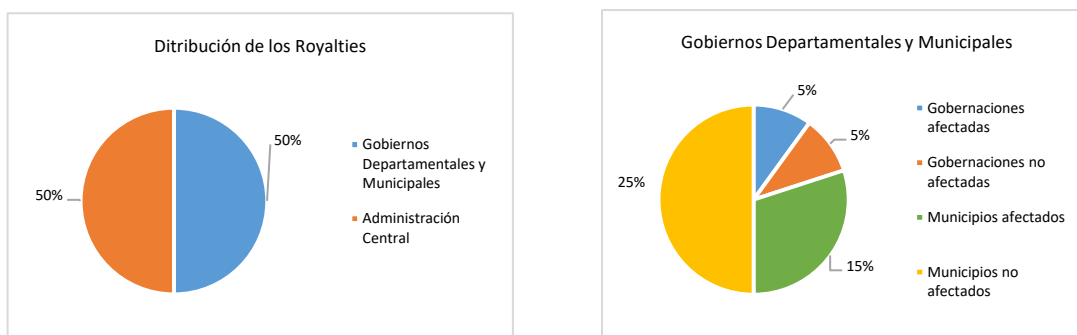
Los Royalties son recursos financieros transferidos a los Gobiernos Departamentales y Municipales establecidos en la Ley N° 3984/2012 “Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados Royalties y Compensaciones en razón del territorio inundado”. Son los ingresos ordinarios de las Entidades Binacionales por la facturación y cobro de suministro de la energía eléctrica.

Los Royalties se distribuyen de la siguiente manera: 50% transferencia a la Administración Central, mientras que el 50% restante entre gobiernos departamentales y municipales. En relación al segundo grupo, estos se dividen a su vez en transferencias proporcionales en razón del territorio inundado por las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyreta respectivamente. La distribución es la siguiente: Gobernaciones afectadas 5%², Gobernaciones no afectadas 5%, Gobiernos municipales afectados 15%³ y municipios no afectados 25% del total de los recursos. En cuanto a las transferencias a los municipios afectados y no, estos recursos se entregarán en un 50% de los recursos asignados al grupo en partes iguales, mientras que el 50% de distribuirá proporcionalmente en base a la densidad poblacional.

Por último, los destinos de los mencionados recursos serán destinados de la siguiente manera: para los gobiernos departamentales se destinará el 80% en Gastos de capital, mientras que el 20% restante en Gastos corrientes vinculados a gastos de capital. En cuanto a los municipios, estos deben destinar el 80% en gastos de capital, 10% en actividades de Desarrollo sustentable y 10% en gastos corrientes vinculados a gastos de capital.

En el siguiente gráfico se aprecia la distribución de los recursos.

Gráfico 3.



FONACIDE.

El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), son recursos financieros transferidos a los Gobiernos Departamentales y Municipales establecidos conforme a la Ley N° 4.758/2012 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo”. Es la Compensación por cesión de energía correspondiente al total de los ingresos específicos de la Itaipú por la facturación y cobro a las empresas que reciben la energía cedida por el Paraguay al Brasil, en concepto de compensación equivalente en dólares de los Estados Unidos de América.

² Las Gobernaciones de los Departamentos Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones y Ñeembucú, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en forma igualitaria.

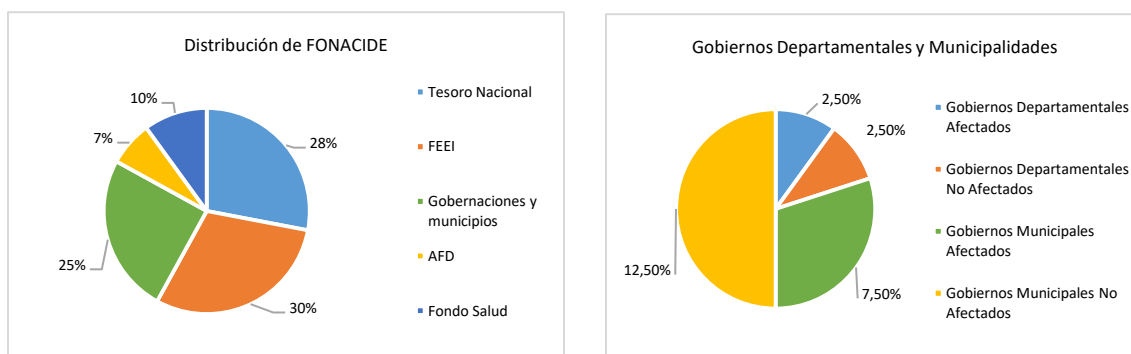
³ Todos los municipios comprendidos dentro de los Departamentos de Alto Paraná (*Hernandarias, Minga Porá, Mbaracayú, San Alberto, Itakyry, Santa Fe del Paraná*), Canindeyú (*Salto del Guairá, Corpus Christi, General Francisco Caballero Álvarez, La Paloma, Katueté y Nueva Esperanza*), Itapúa (*Encarnación, 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, Trinidad, Yatytay, San Pedro del Paraná, General José María Delgado, Alto Vera, Itapúa Poty, Capitán Miranda, José Leandro Oviedo, La Paz, Tomás Romero Pereira y Edelira*), Misiones (*Ayolas, Santiago y Yabebyry*) y Ñeembucú (*Laureles, Cerrito, Villalbín, Desmochados, Mayor Martínez, General Díaz, Paso de Patria, Humaitá, Isla Umbú y Pilar*), afectados por la construcción de las Represas Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyreta.

La distribución de los recursos del FONACIDE es la siguiente: 28% destinado al Tesoro Nacional, 30% al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, 25% a los Gobiernos departamentales y municipales, 7% para el fondeo de la Agencia Financiera de Desarrollo y 10% para el Fondo Nacional para la Salud.

Al igual que en la distribución de los Royalties, en el caso de FONACIDE también tiene una sub distribución de los recursos asignados a los gobiernos departamentales y municipales. Al respecto, los gobiernos departamentales afectados y los no afectados reciben el 2,5% de la totalidad de los recursos del FONACIDE respectivamente, mientras que los municipios afectados reciben el 7,5% y los no afectados el 12,5%. En estos casos, también se destina el 50% de los recursos destinados a los municipios afectados y no afectados en partes iguales, mientras que el 50% restante en base a la densidad poblacional de cada municipio.

Por último, el destino de los recursos del FONACIDE a ser utilizados por las gobernaciones y municipios es la siguiente: 50% destinado a proyectos de infraestructura en Educación consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos. El 30% se destinará al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar, beneficiando a niños y niñas de Educación Inicial y Educación Escolar Básica del 1° y 2° ciclos de instituciones educativas del sector oficial, ubicados en contextos vulnerables. Mientras que el restante 20% en proyectos de Inversión pública y de desarrollo.

Gráfico 4.



JUEGOS DE AZAR.

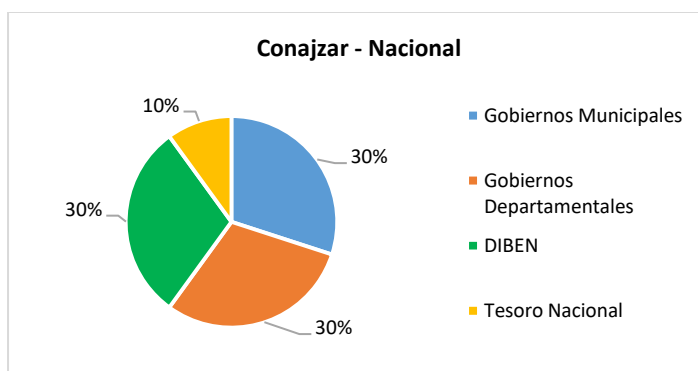
Otro ingreso importante por parte de las municipalidades son las transferencias derivadas por los cánones de los juegos de Azar. Estos son recursos financieros transferidos a los Gobiernos Departamentales y Municipales establecidos en la Ley N° 1016/97, percibidos en concepto de la explotación de juegos de suerte o azar regulados por la Comisión Nacional de Juegos de Azar (CONAJZAR). La CONAJZAR posee cuatro diferentes mecanismos de aplicación de los respectivos cánones que son: Nacional, Departamental, Municipal y Asunción. El canon depende principalmente del impacto geográfico que tendrá el juego de azar autorizado, o la prestación del servicio relacionado a esto.

Los juegos regulados y autorizados por la CONAJZAR son: Casinos, Loterías, Rifas, Bingo, Quiniela, Combinaciones aleatorias o chance, Juegos electrónicos de azar, Apuestas deportivas, Carreras de caballos y Telebingo.

Como se mencionaba previamente, la distribución de los recursos derivados de los cánones de los juegos de azar se redistribuye según la tipología de canon aplicado. Distribución del canon a nivel nacional, a nivel ciudad capital, a nivel departamental y a nivel municipal.

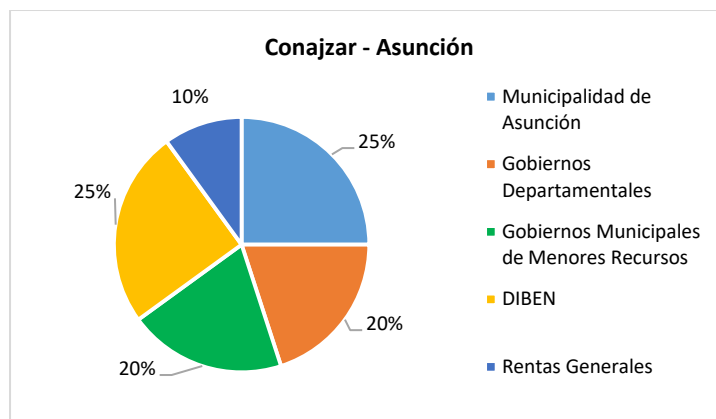
En relación al primer grupo, las transferencias de los recursos derivados de los cánones a nivel nacional se distribuyen así: 30% Gobiernos municipales a nivel nacional; 30% Gobiernos departamentales a nivel nacional, donde la distribución es similar a los municipios; 30% a la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN) y 10% al Tesoro Nacional. Cabe destacar que, en relación a los recursos destinados a los gobiernos departamentales y municipales, el 50% del total se distribuye en partes iguales a todos los departamentos y municipios del país incluido Asunción, y el restante en base a la densidad poblacional de estos.

Gráfico 5.



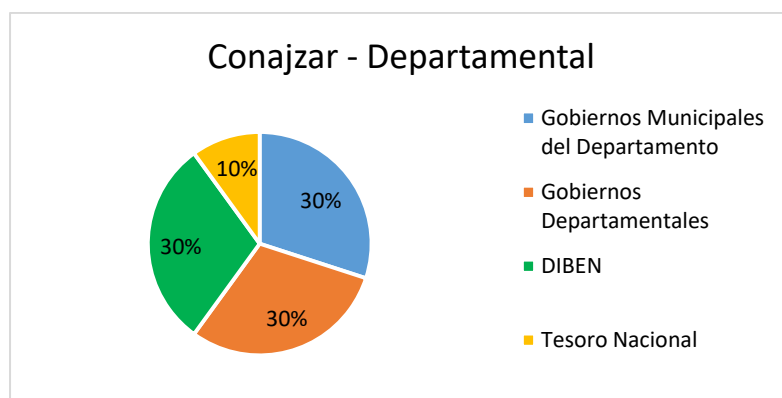
El segundo grupo, nivel ciudad capital, se distribuye de la siguiente manera: 25% se destina a la municipalidad de la Capital de la República; 20% a los Gobiernos departamentales (50% partes iguales y 50% según densidad poblacional); 20% a los Gobiernos municipales de Menores Recursos (50% partes iguales y 50% según densidad poblacional); 25% DIBEN y 10% al Tesoro Nacional.

Gráfico 6.



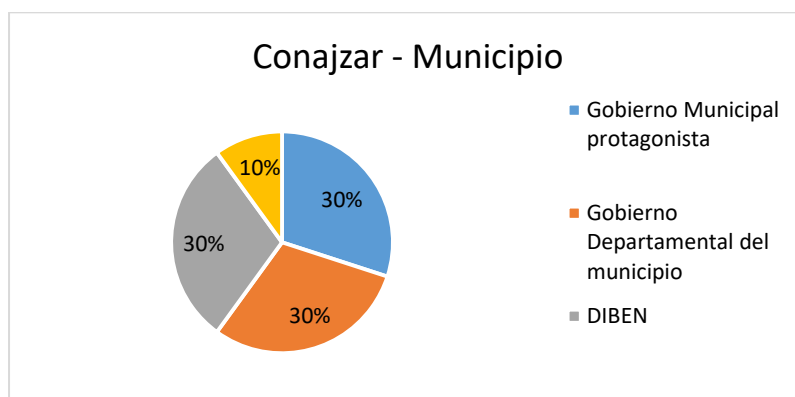
El tercer grupo, distribución de nivel departamental, transfiere de la siguiente manera: 30% a los municipios pertenecientes al departamento que realiza la distribución (50% partes iguales y 50% según densidad poblacional de los municipios); 30% se destina a los gobiernos departamentales; 30% a la DIBEN y el 10% remanente al Tesoro Nacional.

Gráfico 7.



Por último, el cuarto grupo distribuye de la siguiente manera los recursos generados a nivel distrital: 30% se destina al municipio afectado; 30% al departamento al cual pertenece; 30% a la DIBEN y por último el 10% al Tesoro Nacional.

Gráfico 8.



El destino de los recursos transferidos a los municipios y a los gobiernos departamentales serán establecidos por ellos mismos, definiendo sus respectivas estructuras administrativas a los fines del control y supervisión pertinentes, así como para la recaudación de cánones a su cargo y su redistribución. Mientras que los recursos provenientes de los juegos de azar a nivel nacional serán destinados en todos los niveles de la administración oficial a los sectores de la salud pública, educación escolar y bienestar social, preferentemente en inversiones de capital y equipamientos.

MENORES RECURSOS

Son recursos financieros transferidos a los Gobiernos Municipales conforme a la Ley N° 426/94 “Que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental”, percibido en virtud del impuesto inmobiliario destinado a Municipios de menores recursos, provenientes de las recaudaciones de todos los Municipios de la República, como también el 20% de los recursos generados a través de los cánones de juegos de azar en la ciudad Capital de la República del Paraguay. En Paraguay, existen aproximadamente 115 municipios considerados de Menores Recursos.

COMPENSACIÓN INDUSTRIA NACIONAL DEL CEMENTO (INC)

Son recursos financieros transferidos a la Gobernación y a las Municipalidades del Departamento de Concepción, conforme a la Ley N° 4372/11, percibido en concepto de compensación de la Industria Nacional del Cemento por la utilización de los recursos naturales no renovables. El monto a ser transferido se refiere al 40% del monto total que anualmente la INC transfiere a través del rubro 812 “Transferencias Consolidables de las Entidades Descentralizadas a la Tesorería General”.

La distribución de los recursos compensatorios será: 25% destinado al Gobierno departamental de Concepción; 25% al municipio de San Lázaro y el 50% restante será distribuido a las Municipalidades de los Distritos del Departamento, en proporción a la cantidad de pobladores de cada uno.

El monto transferido deberá ser utilizado exclusivamente para la construcción de obras viales, alcantarillados, pavimentación y mantenimiento de calles, y la construcción de aulas escolares.

COMPENSACIÓN SALTO DE GUAIRÁ

Son recursos financieros transferidos al Gobierno Municipal de Salto del Guairá por la desaparición de los Saltos del Guairá como también a los municipios del departamento de Canindeyú, conforme a las Leyes N° 4597/12 y Ley 5404/15. Los recursos transferidos representan el 3% del total del FONACIDE. La distribución de los recursos es la siguiente: 2,33% al Municipio de Salto de Guairá y 0,67% al resto de los municipios del departamento de Canindeyú distribuidos en partes iguales.

El destino del monto transferido deberá ser utilizado exclusivamente para la construcción de obras de infraestructura de turismo, urbanísticas, viales, alcantarillados, pavimentación, mantenimiento de calles, salud y educación.

COMPENSACIÓN MUNICIPIOS DE JESÚS Y TRINIDAD

Son recursos financieros transferidos a los Municipios de Jesús y Trinidad en concepto de aporte especial por ser sedes distritales de los monumentos declarados Patrimonio Universal de la Humanidad, conforme a la Ley N° 5255/14. El monto a ser transferido es de guaraníes 5.000 millones a cada municipio, debiendo ser utilizado para la construcción de infraestructura turística, urbanística, vial, alcantarillados, pavimentación, limpieza a fin de mejorar la urbanística de los distritos sedes.

CAPITALIDAD

Son recursos destinados a la ciudad de Asunción con el objetivo de permitir el cumplimiento de sus funciones constitucionales de Capital de la República y sede de los Poderes del Estados; y su característica de ciudad independiente de cualquier departamento, que debe asegurar los servicios públicos a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y brindar las prestaciones que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, así como la de los usuarios provenientes del área metropolitana y demás zonas del país, que concurren a ella diariamente por las condiciones constitucionales, conforme a la Ley N° 3.941/10.

El Poder Ejecutivo deberá emitir bonos con cargo al Tesoro Nacional, para el pago de la deuda pendiente de la Administración Central y de los Entes Descentralizados con la Municipalidad de Asunción en concepto de impuestos, tasas y contribuciones, cuyo monto total deberá ser notificado por la Municipalidad de Asunción en un plazo no mayor de un mes de la entrada en vigencia de la Ley, a fin de que el Poder Ejecutivo remita inmediatamente al Congreso Nacional la solicitud de la correspondiente emisión de bonos.

Los recursos generados por la emisión de bonos dispuesta por este artículo, serán utilizados exclusivamente en la realización de obras de infraestructura, preferentemente en el ámbito vial.

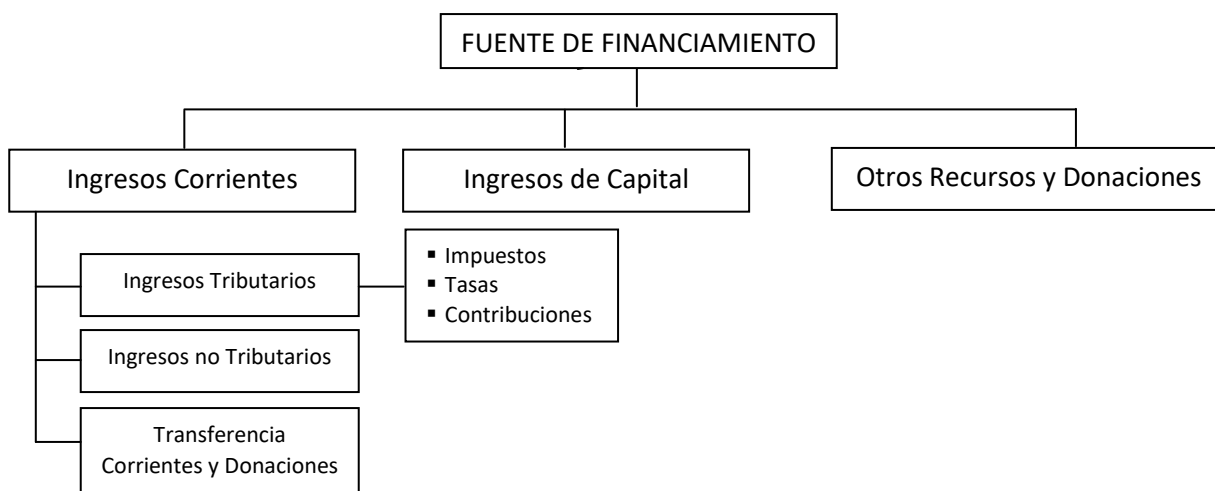
Recursos de Financiamiento

Por último, el tercer tipo de ingresos municipales lo componen Recursos de Financiamiento, los cuales se dividen a su vez en: Endeudamiento interno, endeudamiento externo, recuperación de préstamos y, otros recursos de financiamiento no clasificados precedentemente, tales como los negocios fiduciarios.

Con respecto a esta tercera tipología de ingresos municipales, los Recursos de Financiamiento, podrían ser un instrumento estratégico para los municipios a fin de financiar proyectos de obras públicas municipales. Estos recursos, al considerar endeudamiento interno y externo, facilitaría la elaboración de un vehículo financiero para ejecución de grandes obras públicas, sobre todo si se busca congeniar negocios fiduciarios a estos, facilitando la colaboración del sector privado y obteniendo resultados mejores y en menor tiempo.

Como antecedentes de la tercera tipología de ingresos municipales, sobresalen el endeudamiento interno realizado a través de la emisión de Bonos por parte de las Municipalidades de Ciudad del Este y de Asunción. En el primer caso se realizó una emisión de Bonos hasta guaraníes 90.000 millones a 6 años a una tasa de 14,5%, mientras que la Municipalidad de Asunción ha emitido hasta USD 10.000.000 a 10 años a una tasa de 14,75%.

Gráfico 9.



CAPÍTULO III

Análisis presupuestario de los municipios

De los 254 gobiernos municipales presentes en el país, y según las obligaciones impuestas por la Ley N° 5.189/2014 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”, una gran cantidad de los municipios cumplen con lo establecido, aunque de manera parcial.

La mencionada Ley, en su artículo 1° dispone cuanto sigue: “Todos los Organismos o Entidades Públicas, Entes Binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, deberán difundir a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos”. La información publicada deberá contener:

- a) Estructura orgánica y funciones de cada una de las dependencias;
- b) Dirección y teléfono de la entidad y de todas las dependencias que la conformen;
- c) Nómina completa de los funcionarios permanentes, contratados y de elección popular, incluyendo número de Cédula de Identidad, año de ingreso, salarios, dieta o sueldos que corresponden a cada cargo, gastos de representación, bonificaciones discriminadas por cada uno de los conceptos establecidos por las normas respectivas, premios y gratificaciones especiales;
- d) Presupuesto de ingresos, gastos asignados y anexo de personal para cada ejercicio fiscal con su ejecución mensual;
- e) Detalles de viajes nacionales e internacionales, que sean financiados con fondos públicos, incluyendo beneficiario, destino, objetivos del viaje, fecha de realización y montos asignados para viáticos, incluyendo un informe final de la misión;
- f) Inventario de bienes muebles, inmuebles y vehículos con que cuentan cada una de las instituciones;
- g) Listado completo de funcionarios comisionados a prestar servicios en otras instituciones, periodo de comisión y entidad de destino;
- h) Listado completo de funcionarios comisionados de otras instituciones, fecha de inicio y finalización de la comisión, entidad de origen y funciones que desempeñan; y,
- i) Cualquier otra información que la entidad considere necesaria para dar a conocer el cumplimiento de su misión y objetivos institucionales.

Al respecto, son efectivamente 197 los municipios que cuentan con una página web propia o asignada en colaboración con la SENATICs. Además, cabe resaltar que no todos publican a cabalidad los datos requeridos por la ley, cumpliendo mínimamente con la rendición de cuentas del FONACIDE, datos de contacto y la nómina de los funcionarios con sus respectivos cargos y remuneraciones. En lo relacionado al ítem d), luego de un control general se ha conseguido recopilar los presupuestos de 132 municipios, presentando presupuestos del 2016 y 2017 como referencia, donde sólo algunos cumplían con la publicación mensual que exige la mencionada Ley.

A continuación, se presenta un análisis de los presupuestos, de los ingresos y de los egresos.

Presupuestos

Si bien los municipios se encuentran divididos en grupos de municipalidades según lo menciona la Ley N° 3.966 “Orgánica Municipal” en su art. 8°. – “Grupos de Municipalidades” fue establecido en el Decreto N° 3972/2010 “Por el cual se dispone la clasificación en grupos de las municipalidades de la República” y posteriormente modificado en el Decreto 3250/2015 “Por el cual se dispone la clasificación en grupos de las municipalidades de la República del Paraguay”. Si bien los mencionados grupos se encuentran agrupados a través de decretos, en el presente informe, a fin de analizar de una manera más intuitiva y simple, se ha procedido a agrupar a los municipios en 5 diferentes grupos, considerando exclusivamente a aquellos municipios que han cumplido en publicar sus respectivos presupuestos anuales ya sea el presupuesto del 2016 o del 2017. Estos 5 grupos se dividen según el tamaño presupuestario.

Esta división es la siguiente:

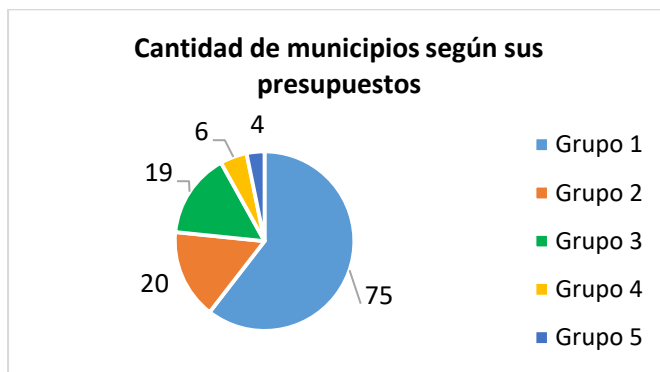
- Grupo 1: de 0 a 9.999 millones de guaraníes
- Grupo 2: de 10.000 a 24.999 millones de guaraníes
- Grupo 3: de 25.000 a 49.999 millones de guaraníes
- Grupo 4: de 50.000 a 99.999 millones de guaraníes
- Grupo 5: de 10.000 millones de guaraníes en adelante.

Al respecto, de los 132 municipios que han presentado, desde al menos el presupuesto del año 2016, sus respectivos presupuestos, el grupo 1 sobresale por encima de los demás grupos considerando el número de municipios que lo componen, donde este representa el 61% del total de los municipios, en otras palabras, el 61% de los municipios posee un presupuesto anual menor a los diez mil millones de guaraníes.

El grupo 2, los cuales representan el 17% del total de los municipios, cuyos presupuestos varían de entre diez mil millones hasta veinticinco mil millones de guaraníes. En cuanto a los municipios que corresponden al grupo 3 (25.000 a 49.999 millones de guaraníes), representan el 14% de la totalidad de los municipios que han presentado sus respectivos presupuestos. Por último, los municipios que corresponden a los grupos 4 (50.000 a 99.999 millones de guaraníes) y 5 (10.000 millones de guaraníes en adelante) representan el 5% y 3% respectivamente.

En el siguiente gráfico se aprecia la cantidad de municipios asignados a sus correspondientes grupos.

Gráfico 10.



Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

Con respecto a los municipios y sus respectivos presupuestos, el municipio de mayor presupuesto es el de Asunción, el cual posee un presupuesto de guaraníes 1.176.004.900.090. Otros municipios con presupuestos muy por mayor al promedio (el nivel promedio de todos los presupuestos analizados es de guaraníes 26.387.157.005) son Ciudad del Este con guaraníes 324.751.927.625, San Lorenzo con guaraníes 116.847.915.768 y Luque con guaraníes 106.510.000.000, donde dos municipios pertenecen al departamento Central y uno al departamento de Alto Paraná.

Analizando por otro lado los municipios que poseen los presupuestos más bajos, sobresale en primer lugar el municipio de Mbocayaty del Yhaguy con un presupuesto anual de guaraníes 2.183.605.354, en el segundo lugar se encuentra el municipio de José Fassardi con un presupuesto de guaraníes 2.187.646.517, y en tercer lugar se encuentra el municipio de Lima con un presupuesto de guaraníes 2.773.956.379. Los mencionados municipios pertenecen a los departamentos de Cordillera, Guairá y San Pedro, respectivamente.

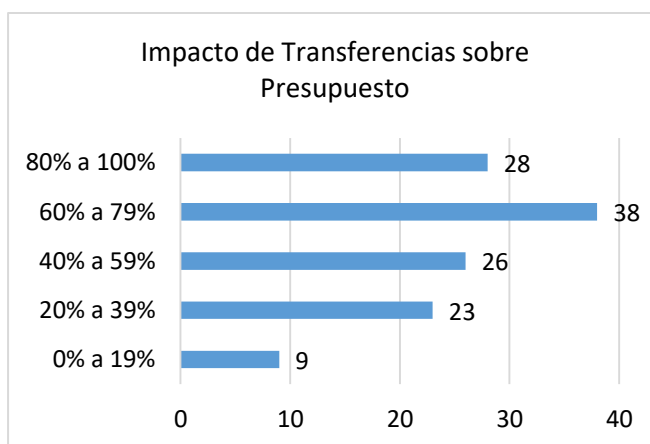
Ingresos

Uno de los puntos más relevantes en la gestión de los gobiernos municipales corresponde a la generación de ingresos a fin de poder ejercer su rol de administrador recursos municipales, prestación de los servicios públicos en general y toda otra función establecida en la Constitución Nacional y en las leyes.

Al respecto, y como se mencionaba en el capítulo precedente, un componente estratégico y relevante en la ejecución de ingresos de los municipios corresponde a las transferencias por parte del gobierno central.

Analizando las transferencias, corrientes y de capital, con respecto al presupuesto, se puede observar el impacto que estas transferencias tienen en los presupuestos de cada municipio. A modo de simplificación, se ha establecido rangos (de 20%) de impacto con el fin de cuantificar la cantidad de municipios.

Grafico 11.



Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

Como se observa en el gráfico precedente, de los municipios estudiados, en más del 50% de los casos las transferencias impactan entre un 60 y 100% sobre el presupuesto anual. Esto, además, demuestra

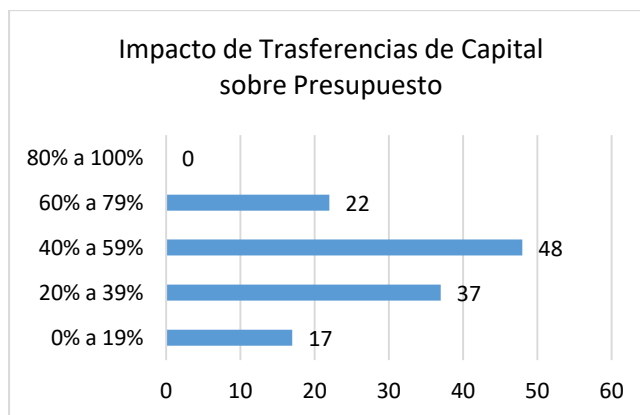
la gran dependencia hoy en día de los gobiernos locales hacia las transferencias, donde en muchísimos casos no utilizan esos recursos a la finalidad establecida en cada caso.

Específicamente, son solo 9 los municipios cuyas transferencias tienen un impacto menor del 20% sobre sus respectivos presupuestos anuales. Mientras que son 23 los municipios cuyas transferencias impactan entre 20 y 40%. Siguiendo con el análisis, son 26 municipios los cuales tienen un impacto de entre 40 y 60%, mientras que 38 son los que tienen entre 60 y 80%. Por último, son 28 los municipios cuyos presupuestos se componen entre un 80 y 100% gracias a las transferencias recibidas por el gobierno central.

Al respecto, es muy llamativo y amerita un análisis ulterior, probablemente caso por caso, del porqué son muchos los municipios que prácticamente dependen casi completamente del gobierno central, y analizar porqué otros no. Antes que nada, definir si esto se debe a factores endógenos propios de cada gobierno local, o si es una consecuencia de factores exógenos.

Retomando al análisis del muestreo obtenido, se puede realizar el mismo ejercicio para determinar el impacto que tienen las transferencias de capitales (destinadas a gastos de capital) sobre el presupuesto anual de los municipios. A continuación, se presenta el gráfico y la distribución, en porcentuales, respecto al presupuesto anual, de los montos de las transferencias de capital dividido por los presupuestos anuales.

Gráfico 12.



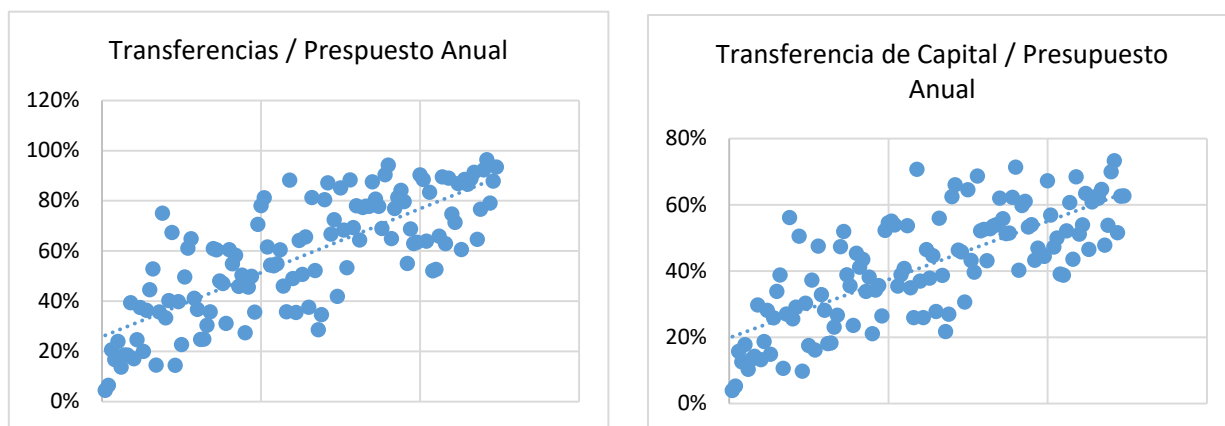
Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

En base a lo que se observa en el gráfico precedente, son más del 50% los gobiernos municipales cuyos presupuestos se componen de entre 40 y 80% por ingresos por Transferencias de Capital. Más específicamente, son 22 los municipios cuyos presupuestos se componen entre 60 y 80% principalmente de los ingresos de transferencias de capital. Siguen en orden de impacto sobre el presupuesto de manera decreciente 48 municipios cuyos ingresos por transferencia de capital representan entre 40 y 60%, seguido por 37 municipios cuyo impacto va de entre 20 y 40%. Por último, son 17 los municipios cuyos presupuestos se ven influenciados por las transferencias de capital entre 0 y 20%.

Finalmente, ordenando decrecientemente los presupuestos de los municipios y las transferencias relacionadas (total y de capital), se puede observar una cierta correlación inversa entre el presupuesto

y el impacto que poseen las transferencias en su composición. En el siguiente gráfico se observan el peso de estas transferencias con respecto a los presupuestos.

Gráfico 13.



Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

En base a los gráficos de dispersión presentados previamente, se puede observar que en ambos casos existe una fuerte correlación inversa entre el tamaño de los presupuestos (de presupuestos más grandes a menores) y el impacto que tienen las transferencias (totales y de capital) por parte del gobierno Central. En otras palabras, cuanto más grande sea el presupuesto, menor influencia tienen las transferencias que lo componen, mientras que menor sea el presupuesto, mayor es el impacto que tienen las transferencias.

Egresos

En relación a los egresos, los presupuestos presentados por los municipios contienen los denominados Gastos de Capital. Los Gastos de Capital son aquellos gastos destinados a la inversión real y las transferencias de capital, en otras palabras, gastos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado.

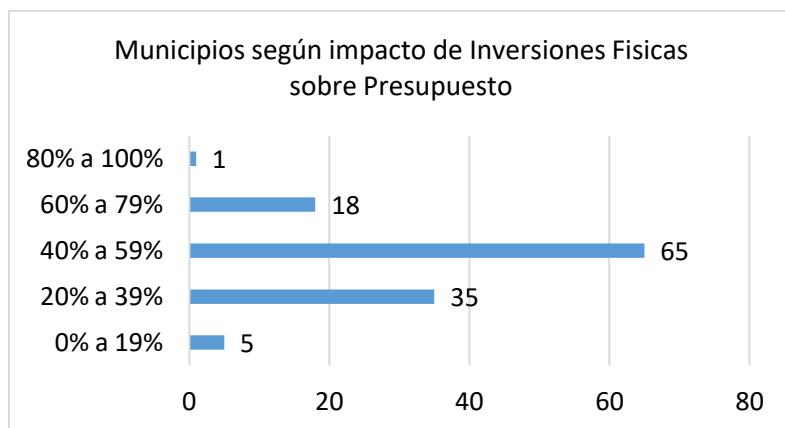
El gasto de capital se desgrega en Inversión Física, Inversión Financiera, Transferencias entre otros. Justamente es el componente de Inversión Física el que se utilizará a fin de analizar el impacto de este sobre el presupuesto. Al respecto, la Inversión Física posee a su vez otros componentes como: Construcciones; Adquisición de Maquinarias, Equipos y Herramientas; Adquisición de Equipos de oficina; Adquisición de equipos militares; Adquisición de bienes intangibles; Estudios y proyectos de inversión; Otros gastos de inversión. Al respecto, uno de los componentes más relevantes es "construcciones"⁴, el cual también será analizado a continuación.

⁴ Construcciones nuevas y complementarias que impliquen aumento de valor. Comprenden la construcción de viviendas, edificios para oficinas, bodegas, edificaciones para hospitales, escuelas, embajadas, penitenciarías y la instalación de ascensores, escaleras mecánicas y otros elementos que se incorporan de manera permanente a los edificios. Incluye restauraciones, remodelaciones, ampliaciones, reconstrucciones y reparaciones mayores. También incluyen los gastos que forman parte del proyecto de inversión, estudios específicos, subcontratos de obra y otros que quedan incorporados a los bienes físicos. Comprende las obras de uso público, uso institucional, obras militares y obras para uso privado, por régimen legal y los procesos de contrataciones públicas vigentes. Incluyen los gastos en concepto de Escalamiento de Costos.

Para el análisis de los egresos se han utilizado el mismo muestreo utilizado en el análisis de ingresos. Por lo tanto, se hace referencia a lo mencionado anteriormente en la parte de presupuesto.

En cuanto al análisis de las inversiones físicas respecto al presupuesto, en el siguiente gráfico se puede individualizar la cantidad de municipios y el impacto que tienen las inversiones físicas en base a sus respectivos presupuestos anuales.

Gráfico 14.

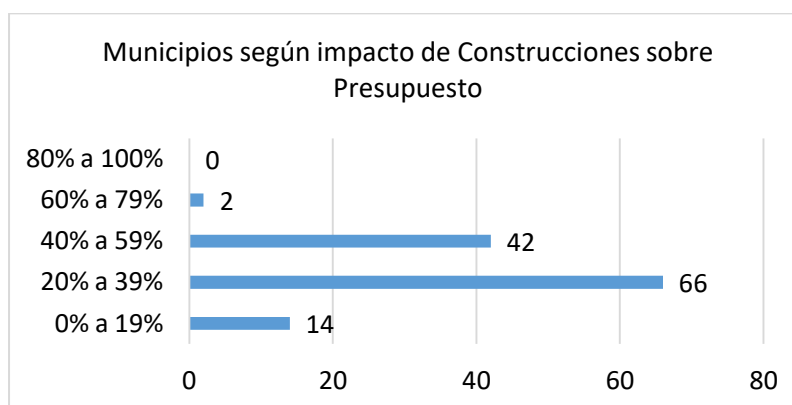


Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

En base a lo que se observa en el gráfico precedente, más del 50% de los municipios destina entre el 40 y 60% de la totalidad de sus recursos en inversiones físicas, mientras que poco más del 30% de los municipios destina menos del 40% de sus recursos a ese fin. Finalmente, son 19 los municipios que destinan más del 60% de su presupuesto a inversiones físicas, sobresaliendo 1 municipio (Puerto Pinasco) que destina 83% de sus recursos a las inversiones físicas.

En cuanto a las Construcciones, en el siguiente gráfico se aprecia, al igual que las inversiones físicas, la distribución de los municipios en base al impacto que tienen las construcciones sobre el presupuesto anual.

Gráfico 15.



Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

De acuerdo a lo observado en el gráfico anterior, más del 50% de los municipios destinan entre el 20 y 40% de sus presupuestos a gastos de inversión en construcciones. Mientras que poco más del 10% del

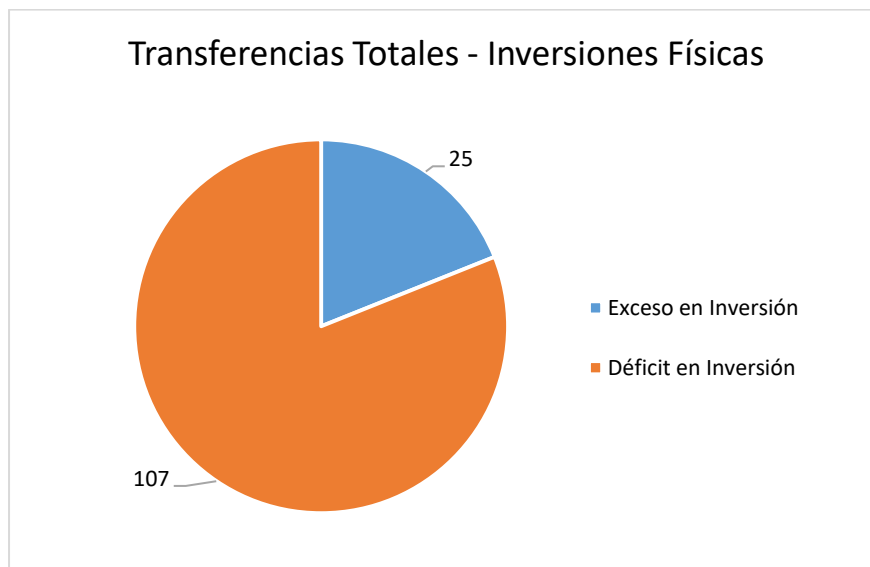
total de los municipios analizados invierten menos del 20% de sus presupuestos en construcciones. Por último, más del 35% de los municipios realizan inversiones en construcciones destinando más del 40% de sus presupuestos a esta finalidad.

Cabe destacar que los recursos destinados a construcciones representan en promedio el 76% de los recursos destinados a inversiones físicas.

Finalmente, es conveniente analizar justamente los egresos, ya sea considerando las inversiones físicas como también lo referente a su componente construcciones, y confrontar directamente los montos de las transferencias evidenciados en el análisis de ingresos presupuestarios.

En el primer análisis, se consideran las transferencias totales y se los confrontan directamente con las inversiones físicas. Al respecto, son 24 los municipios que presupuestan egresos en inversiones físicas por un monto superior a las transferencias recibidas por parte del Gobierno Central, mientras que son justamente 100 municipios cuyos ingresos por transferencias superan los egresos por las mencionadas inversiones físicas.

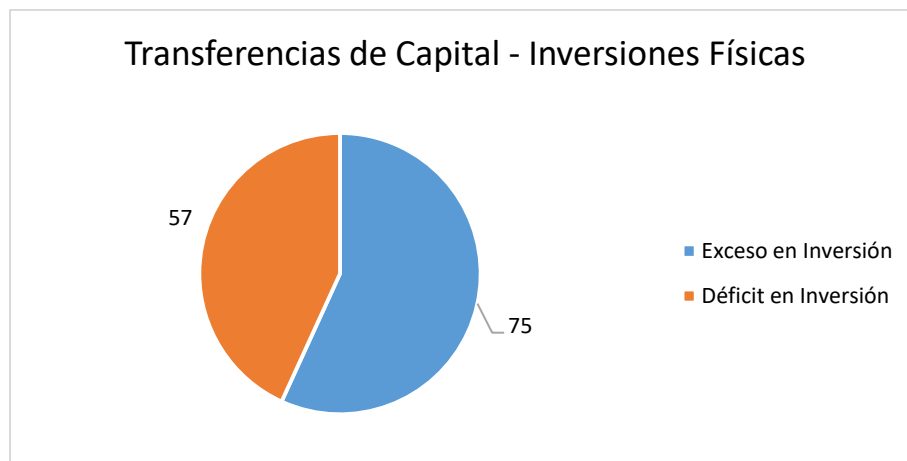
Gráfico 16.



Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

El segundo análisis consiste en confrontar las Transferencias de Capital con las Inversiones Físicas, esto permite comprobar de manera directa si los ingresos destinados a gastos de capital, superan, igualan o son inferiores a los egresos presupuestados bajo Inversiones Físicas.

Gráfico 17.

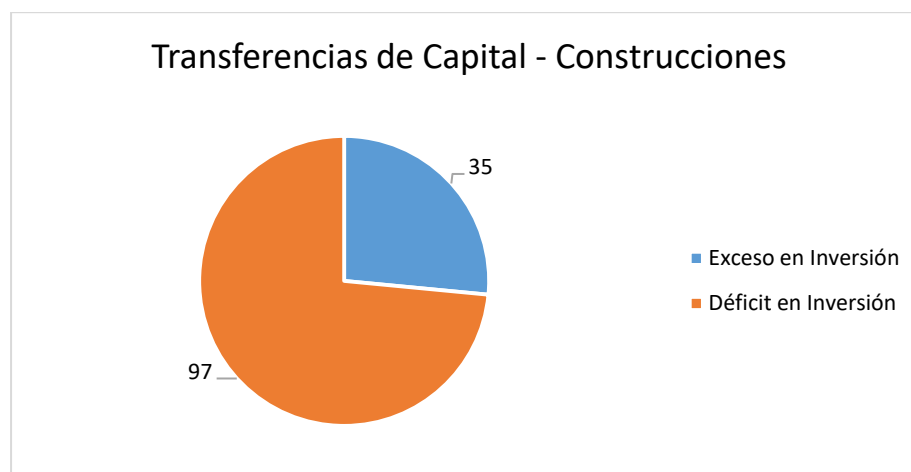


Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

Como se observa en el gráfico anterior, sólo el 41% de los municipios presupuestan ingresos por Transferencias de Capital superiores a los gastos de Inversiones Físicas, mientras que el restante 59% tiene un gasto de Inversiones superiores a las transferencias.

Por último, al confrontar las transferencias de capital con los egresos bajo el nombre de Construcciones, el cual permite analizar la brecha entre el capital cuya finalidad son las inversiones en bienes de capital con los montos presupuestados por los municipios a ser invertidos en construcciones.

Gráfico 18.



Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

De acuerdo a lo evidenciado en el gráfico, se observa que, en 90 municipios, el gasto destinado a construcciones podría ser cubierto en su totalidad por las transferencias recibidas cuya finalidad son las inversiones de capital. Mientras que en 34 municipios se observa que las inversiones presupuestadas para gastos en construcciones superan los montos de las transferencias de capital, lo que da a entender que utilizan probablemente recursos propios para solventar las construcciones.

CAPÍTULO VI

Contrataciones Públicas

Los llamados de contrataciones públicas para la realización de las inversiones físicas son de vital importancia en la gestión municipal. Estos llamados se realizan a través de licitaciones públicas donde expresan todos los pormenores relacionados a los proyectos.

En cuanto al marco legal que rige sobre los municipios se encuentran la Ley N° 2051/2013 “de Contrataciones Públicas” como también la Ley N° 3966/2010 “Orgánica Municipal”.

La primera Ley mencionada individua a los municipios en su objeto y ámbito de aplicación:

Artículo 1°: Objeto y Ámbito de aplicación

La presente ley establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público y tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

- a) los organismos de la Administración Central del Estado,*
- b) los gobiernos departamentales,*
- c) las municipalidades.*

Las entidades y las municipalidades citadas en los incisos b) y c) se sujetarán a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de que en forma supletoria observen sus leyes orgánicas y demás normas específicas, en todo aquello que no se oponga a este ordenamiento.

Los organismos, las entidades y las municipalidades se abstendrán de celebrar cualquier clase de acto jurídico, independientemente del nombre con el que se lo identifique, que evada el cumplimiento de esta ley.

Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal menciona en lo relacionado a las contrataciones públicas lo siguiente:

Título Octavo

Del Régimen de Contratación Municipal

Artículo 209.- Ámbito de Aplicación.

Las contrataciones públicas, que realicen las municipalidades, se regirán por las disposiciones de la Ley N° 2.051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS” o la que le sustituya y por las normas establecidas en esta Ley.

Artículo 210.- Información al Sistema de Información de Contrataciones Públicas.

Las informaciones que suministren las municipalidades al Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), serán realizadas al solo efecto de garantizar la transparencia y el acceso del público a la información y no implicarán la sujeción de las contrataciones municipales a autorizaciones o aprobaciones de la Unidad Central Normativa y Técnica del Ministerio de Hacienda (UCNT).

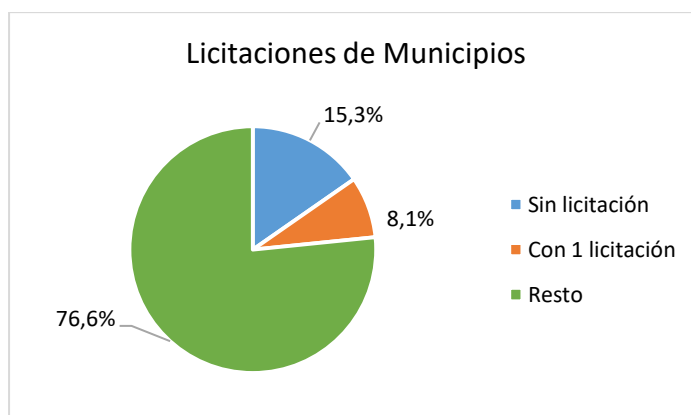
Si la Unidad Central Normativa y Técnica detectare alguna irregularidad en el procedimiento de contratación municipal, deberá comunicar dicha circunstancia a la Contraloría General de la República y a la respectiva Junta Municipal para que estos órganos ejerzan sus funciones de control pertinentes.

Al respecto, en ambas normativas se hace referencia directa que los municipios tienen la obligación de regirse por las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas, con la particularidad de que las informaciones relacionadas a los llamados a licitación serán realizados a través del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) pero al solo efecto de garantizar la transparencia y el acceso del público a la información, sin vinculación a otras disposiciones posteriores que sí se aplican a otros organismos.

Ante lo mencionado, todos los municipios tienen la obligación de publicar los llamados relacionados a las inversiones públicas que realicen. Siguiendo esa premisa, se ha realizado un análisis sobre los llamados a licitación publicados en la página de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) de todos los municipios considerados en el capítulo anterior.

Para el mencionado análisis, se han filtrado los llamados a licitaciones de los municipios considerando solo los que fueron adjudicados desde el 1 de enero del 2016 hasta el 10 de octubre del 2017. Además, se han filtrado sólo los llamados correspondientes a la categoría “21 - Construcción, Restauración, Reconstrucción o Remodelación y Reparación de Inmuebles”.

Gráfico 19.

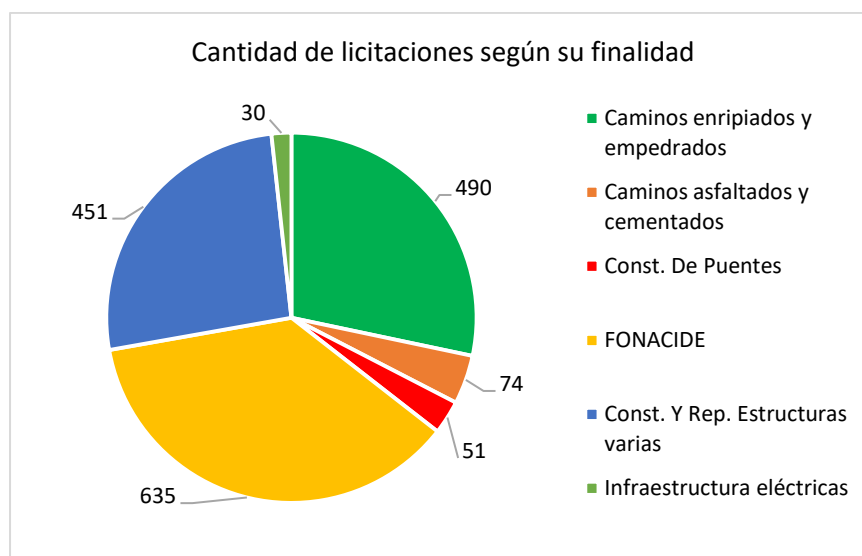


Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

Analizando los resultados obtenidos, y como también se observa en el gráfico precedente, fueron 95 el total de municipios que han realizado y adjudicado varios llamados a licitación relacionados a las inversiones físicas en su componente de construcciones. Por otra parte, fueron 10 municipios que solo han realizado 1 llamado a licitación adjudicado, mientras que 19 municipios no registran algún llamado adjudicado en el periodo analizado.

En cuanto a la finalidad de los llamados, se ha distribuido los diferentes llamados en 6 grupos, los cuales se evidencian en el siguiente gráfico.

Grafico 20.



Fuente: Elaboración propia según base de datos recabados por la DGI.

Los grupos de licitaciones de destino que derivan de la categoría 21 de los llamados publicados en la DNCP, se encuentran:

- Caminos enripiados y empedrados
- Caminos asfaltados y cementados
- Construcción de puentes
- FONACIDE (aulas, reparación de escuelas, baños escolares, etc.)
- Construcción y reparación de Infraestructuras varias
- Infraestructuras eléctricas

Al respecto, la mayor cantidad de las licitaciones realizadas fueron destinadas a la parte de infraestructuras educativas financiadas a través de los fondos del FONACIDE representando el 37% del total de las licitaciones observadas. En segundo lugar, se encuentran las licitaciones destinadas a Caminos enripiados y empedrados con un 28% mientras que las Construcciones y reparaciones de Infraestructuras varias ocupan el tercer lugar con un 26%. En proporción claramente inferior se encuentran los Caminos asfaltados y cementados (4%), Construcción de puentes (3%) y por último las infraestructuras eléctricas (2%).

El municipio que ha publicado y adjudicado la mayor cantidad de licitaciones destinadas a caminos enripiados y empedrados ha sido Capiatá con un total de 71 llamados. En cuanto a los llamados destinados a Caminos asfaltados o cementados, es el municipio de Fernando de la Mora el que mayores adjudicaciones tiene con un total de 27 llamados. En el caso de los llamados destinados a la construcción de puentes, son dos los municipios que comparten el primer lugar, los cuales son Naranjal y Jasy Kañy con 6 adjudicaciones cada uno. En relación a los llamados vinculados a FONACIDE, es el municipio de Luque con 33 llamados adjudicados en el periodo mencionado. En cuanto a los llamados destinados a infraestructuras varias, es el municipio de San Ignacio el que mayor cantidad de licitaciones adjudicadas registra con un total de 35 llamados. Por último, en cuanto a las

infraestructuras eléctricas, nuevamente es el municipio de Fernando de la Mora el que mayor cantidad de llamados ha registrado.

Considerando los municipios que mayor cantidad de llamados de licitaciones adjudicadas registran en el periodo analizado, en primer lugar, figura la ciudad de Capiatá con 99, seguido por Coronel Oviedo con 70, Fernando de la Mora y San Estanislao con 58, y San Ignacio con 57. Estos cinco municipios registran el 20% del total de las licitaciones realizadas y adjudicadas en el periodo que va desde el 1 de enero del 2016 al 10 de octubre del 2017.

CONCLUSIÓN

El presente documento ha permitido obtener un panorama de la situación general de los gobiernos municipales, por sobre todo lo que refiere en el aspecto planificador, económico y financiero.

Cabe mencionar que hoy en día existen muchos elementos que ayudan a que los gobiernos municipales sean más transparentes, gracias al nuevo marco legal que facilita la transparencia como también el libre acceso a la información pública. Esto aporta nuevos instrumentos que hacen que la gestión pública vaya mejorando a través de un control y monitoreo ciudadano.

En el análisis elaborado, se han evidenciado por sobretodo muchos aspectos negativos, relacionados principalmente al incumplimiento de las leyes que regulan la correcta utilización de los recursos, como también las leyes de transparencia y de datos abiertos.

En el periodo analizado, solo 132 de los 254 municipios han cumplido parcialmente con lo establecido en el marco legal, representando poco más del 50% de la totalidad de los municipios.

Otro dato relevante obtenido fue el hecho que, en muchos municipios analizados, el respectivo presupuesto anual se compone principalmente de las transferencias realizadas por parte del gobierno central con fondos del FONACIDE y Royalties, los cuales tienen definido a priori la finalidad de dichos recursos.

Otra cuestión relevante es en lo relacionado a los egresos, ya que, si bien todos los municipios contemplan gastos en inversiones físicas y más específicamente en construcciones, donde en muchas ocasiones no supera las transferencias a finalidad de gasto de capital por parte del gobierno central, muchos no cumplen con lo establecido en la ley de contrataciones públicas e inclusive la Ley Orgánica Municipal donde se menciona que los municipios están obligados a la publicación de los llamados a licitación a fin de garantizar la transparencia y el acceso público a la información.

Existen muchos desafíos actuales y futuros en lo relacionado a la gestión de los municipios, considerando sobretodo la alta potencialidad que tendrían en el desarrollo socioeconómico como también en la reducción de la pobreza del País, a través de una gestión correcta y responsable.

ANEXO

N°	Municipio	Presenta Plan de Desarrollo Municipal	Presenta Presupuesto
Capital		1/1	1/1
1	Asunción	si	si
Concepción		12/12	3/12
2	Concepción	si	no
3	San Lázaro	si	si
4	Horqueta	si	no
5	San Alfredo	si	no
6	Belén	si	no
7	Sargento José Félix López	si	no
8	Paso Barreto	si	si
9	Yby Yaú	si	no
10	Azote'y	si	no
11	Loreto	si	si
12	San Carlos del Apa	si	no
13	Arroyito	si	no
San Pedro		20/21	9/21
14	San Pedro del Ycuamandiyú	si	si
15	Antequera	si	no
16	Choré	si	no
17	Capiibary	si	no
18	General Elizardo Aquino	si	no
19	General Francisco Resquín	si	si
20	Guayaibí	si	no
21	Itacurubí del Rosario	si	no
22	Liberación	si	no
23	Lima	si	si
24	Nueva Germania	si	no
25	San Estanislao	si	si
26	San Pablo	si	si
27	Santa Rosa del Aguaray	si	si
28	Tacuati	si	no
29	Unión	si	si
30	25 de diciembre	si	si
31	Villa del Rosario	si	no
32	Yataity del Norte	si	no
33	Yrybucúá	si	si
34	San Vicente Panchole	no	no
Cordillera		20/20	5/20
35	Caacupé	si	no
36	San Bernardino	si	no
37	Altos	si	si
38	Atyrá	si	no
39	Tobatí	si	no
40	Itacurubí de las Cordilleras	si	si
41	Arroyos y Esteros	si	no
42	Nueva Colombia	si	no
43	Piribebuy	si	no
44	Primero de Marzo	si	no
45	Caraguatay	si	no
46	Emboscada	si	no
47	Eusebio Ayala	si	no
48	Isla Pucú	si	si
49	Juan de Mena	si	no
50	Valenzuela	si	no
51	Loma Grande	si	no
52	Mbocayaty del Yhaguy	si	si
53	San José Obrero	si	si
54	Santa Elena	si	no

N°	Municipio	Presenta Plan de Desarrollo Municipal	Presenta Presupuesto
Guairá		18/18	3/18
55	Villarrica	si	no
56	Yataity del Guairá	si	si
57	Borja	si	no
58	Coronel Martínez	si	no
59	Capitán Mauricio José Troche	si	no
60	Doctor Botrell	si	no
61	Ñumí	si	no
62	Paso Yobái	si	no
63	San Salvador	si	no
64	Tebycuary	si	no
65	Félix Pérez Cardozo	si	no
66	General Eugenio A. Garay	si	no
67	Independencia	si	si
68	Itapé	si	no
69	José Fassardi	si	si
70	Mbocayaty del Guairá	si	no
71	Natalicio Talavera	si	no
72	Iturbe	si	no
Caaguazú		22/22	14/22
73	Caaguazú	si	si
74	Carayaó	si	no
75	Coronel Oviedo	si	si
76	Doctor Cecilio Báez	si	si
77	Doctor J. Eulogio Estigarribia	si	no
78	Doctor Juan Manuel Frutos	si	si
79	José Domingo Ocampos	si	si
80	La Pastora	si	si
81	Mariscal Francisco Solano López	si	no
82	Nueva Londres	si	no
83	Raúl Arsenio Oviedo	si	no
84	Repatriación	si	si
85	R.I. 3 Corrales	si	no
86	San Joaquín	si	no
87	San José de los Arroyos	si	si
88	Santa Rosa del Mbutuy	si	si
89	Simón Bolívar	si	si
90	3 de febrero	si	no
91	Vaquería	si	si
92	Yhú	si	si
93	Tembiaporá	si	si
94	Nueva Toledo	si	si
Caazapá		10/11	4/11
95	Avai	si	no
96	Buena Vista	si	no
97	Caazapá	no	no
98	Doctor Moisés Bertoni	si	no
99	Fulgencio Yegros	si	si
100	General Higinio Morínigo	si	si
101	Maciel	si	si
102	San Juan Nepomuceno	si	no
103	Tavaí	si	si
104	Yuty	si	no
105	3 de mayo	si	no
Itapúa		29/30	23/30
106	Encarnación	si	si
107	Alto Verá	si	si
108	Bella Vista	si	si
109	Cambyretá	si	no
110	Capitán Meza	si	no
111	Capitán Miranda	si	si

N°	Municipio	Presenta Plan de Desarrollo Municipal	Presenta Presupuesto
112	Carlos Antonio López	si	si
113	Carmen del Paraná	si	no
114	Coronel Bogado	si	si
115	Edelira	si	si
116	Fram	si	si
117	General Artigas	si	si
118	General Delgado	si	no
119	Hohenau	si	si
120	Itapúa Poty	si	si
121	José Leandro Oviedo	si	si
122	La Paz	si	si
123	Mayor Julio D. Otaño	si	no
124	Natalio	si	si
125	Nueva Alborada	si	si
126	Obligado	si	si
127	Pirapó	si	si
128	San Cosme y Damián	si	no
129	San Juan del Paraná	si	si
130	San Pedro del Paraná	si	si
131	San Rafael del Paraná	si	si
132	Tomás Romero Pereira	si	si
133	Trinidad	si	no
134	Yatyty	si	si
135	Jesús	no	si
Misiones		10/10	4/10
136	San Juan Bautista	si	no
137	Ayolas	si	si
138	San Ignacio	si	si
139	San Miguel	si	no
140	San Patricio	si	no
141	Santa María	si	si
142	Santa Rosa de Lima (Misiones)	si	no
143	Santiago	si	si
144	Villa Florida	si	no
145	Yabebyry	si	no
Paraguari		17/18	6/18
146	Paraguari	si	si
147	Acaháy	si	no
148	Caapucú	no	no
149	Carapeguá	si	si
150	Escobar	si	no
151	Gral. Bernardino Caballero	si	si
152	La Colmena	si	no
153	Mbuyapey	si	no
154	Pirayú	si	no
155	Quiindy	si	no
156	Quyquyhó	si	no
157	San Roque González de Santacruz	si	no
158	Sapucái	si	si
159	Tebycuarymi	si	si
160	Yaguarón	si	si
161	Ybycuí	si	no
162	Ybytími	si	no
163	María Antonia	si	no
Alto Paraná		22/22	15/22
164	Ciudad del Este	si	si
165	Doctor Juan León Mallorquín	si	no
166	Doctor Raúl Peña	si	no
167	Domingo Martínez de Irala	si	si
168	Hernandarias	si	no
169	Iruña	si	si

N°	Municipio	Presenta Plan de Desarrollo Municipal	Presenta Presupuesto
170	Itakyry	si	si
171	Juan Emilio O'leary	si	si
172	Cedrales	si	no
173	Mbaracayú	si	no
174	Minga Guazú	si	si
175	Minga Porá	si	si
176	Naranjal	si	si
177	Ñacunday	si	no
178	Presidente Franco	si	si
179	San Alberto	si	si
180	San Cristóbal	si	no
181	Santa Fe del Paraná	si	si
182	Santa Rita	si	si
183	Santa Rosa del Monday	si	si
184	Tavapy	si	si
185	Yguazú	si	si
Central		15/19	14/19
186	Areguá	no	si
187	Capiatá	si	si
188	Fernando de la Mora	si	si
189	Guarambaré	si	no
190	Itá	si	si
191	Itauguá	si	si
192	J. Augusto Saldívar	no	no
193	Lambaré	si	si
194	Limpio	si	no
195	Luque	no	si
196	Mariano Roque Alonso	si	si
197	Nueva Italia	si	si
198	Ñemby	si	si
199	San Antonio	si	si
200	San Lorenzo	no	si
201	Villa Elisa	si	si
202	Villeta	si	si
203	Ypacaraí	si	no
204	Ypané	si	no
Ñeembucú		16/16	11/16
205	Pilar	si	si
206	Alberdi	si	si
207	Cerrito	si	si
208	Desmochados	si	si
209	General José Eduvigis Díaz	si	si
210	Guazú Cuá	si	si
211	Humaitá	si	si
212	Isla Umbú	si	si
213	Laureles	si	no
214	Mayor Martínez	si	si
215	Paso de Patria	si	si
216	San Juan Bautista de Ñeembucú	si	no
217	Tacuaras	si	si
218	Villa Franca	si	no
219	Villa Oliva	si	no
220	Villalbín	si	no
Amambay		5/5	3/5
221	Bella Vista del Norte	si	no
222	Capitán Bado	si	si
223	Pedro Juan Caballero	si	si
224	Zanja Pyta	si	no
225	Karapai	si	si
Canindeyú		14/14	8/14
226	Salto del Guairá	si	no

N°	Municipio	Presenta Plan de Desarrollo Municipal	Presenta Presupuesto
227	Corpus Christi	si	si
228	Villa Curuguaty	si	si
229	Francisco Caballero Álvarez	si	no
230	Itanará	si	si
231	Katueté	si	no
232	La Paloma	si	si
233	Nueva Esperanza	si	si
234	Ygatimi	si	si
235	Yasy Kañy	si	si
236	Ypejhú	si	si
237	Yby Pyta	si	no
238	Yvyrarovana	si	no
239	Maracaná	si	no
Presidente Hayes		6/8	4/8
240	Villa Hayes	si	si
241	Benjamín Aceval	no	si
242	General José María Bruguéz	no	no
243	José Falcón	si	no
244	Nanawa	si	no
245	Puerto Pinasco	si	si
246	Teniente Primero Manuel Irala Fernández	si	si
247	Teniente Esteban Martínez	si	no
Boquerón		3/3	3/3
248	Filadelfia	si	si
249	Loma Plata	si	si
250	Mariscal José Félix Estigarribia	si	si
Alto Paraguay		4/4	2/4
251	Fuerte Olimpo	si	no
252	Carmelo Peralta	si	si
253	Bahía Negra	si	si
254	Puerto Casado	si	no

Planes Municipales de Desarrollo			
Departamento	Cantidad Municipios	Municipios con planes	%
Capital	1	1	100%
Concepción	12	12	100%
San Pedro	21	20	95%
Cordillera	20	20	100%
Guairá	18	18	100%
Caaguazú	22	22	100%
Caazapá	11	10	91%
Itapúa	30	29	97%
Misiones	10	10	100%
Paraguarí	18	17	94%
Alto Paraná	22	22	100%
Central	19	15	79%
Ñeembucú	16	16	100%
Amambay	5	5	100%
Canindeyú	14	14	100%
Presidente Hayes	8	6	75%
Boquerón	4	4	100%
Alto Paraguay	3	3	100%
TOTAL	254	244	96%

Ejes donde se vinculan los PMD		
Social	4267	46%
Económico	2899	31%
Ambiental	2158	23%
TOTAL	9324	100%

Áreas donde se enfocan las iniciativas		
Desarrollo económico	1952	21%
Educación	1383	15%
Institucional	771	8%
Infraestructura	1079	12%
Medio Ambiente	1398	15%
Salud	691	7%
Inclusión social	1719	18%
Ordenamiento territorial	307	3%
Otros	24	0%
TOTAL	9324	100%