

PARAGUAY

PAÍS UNITARIO

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS

CATEGORÍA DE INGRESO DEL PAÍS: MEDIANO ALTO

MONEDA LOCAL: GUARANÍ PARAGUAYO (PYG)

POBLACIÓN Y GEOGRAFÍA

Superficie 406.752 km²
Población: 6.811.000 habitantes (2017) con un incremento anual del 1,3% (2010-2015)
Densidad: 17 hab/km²
Población urbana: 61,3% de la población nacional
Tasa de crecimiento de la población urbana: 1,7% (2017 vs 2016)
Capital: Asunción (47,3% de la población nacional)

DATOS ECONÓMICOS

PIB: 89.100 millones (PPA, a dólares internacionales actuales), es decir, 13.082 dólares por habitante (2017)
Crecimiento real del PIB: 5,2% (2017 vs 2016)
Tasa de desempleo: 4,9% (2017)
Inversión Extranjera Directa, entradas netas (IED): 507 millones (Balanza de Pagos, dólares actuales, 2017)
Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF): 18,6% del PIB (2017)
Índice de desarrollo humano (IDH) : 0,702 (Alto), posición 110 (2017)
Tasa de pobreza: 1,7% (2016)

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Paraguay es una república unitaria y descentralizada (Constitución de 1992). El poder legislativo recae en un Congreso bicameral, compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores está formada por al menos 45 miembros y 30 suplentes elegidos directamente para un mandato de cinco años. La Cámara de Diputados está integrada por un mínimo de 80 miembros y por un número igual de suplentes, elegidos directamente en los colegios electorales departamentales cada cinco años. El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente, que es a la vez jefe de estado y jefe de gobierno. El presidente es elegido para un período no renovable de cinco años. El país está organizado en departamentos y municipios (artículo 156 de la Constitución). Históricamente, la estructura política y administrativa del país se ha caracterizado por un elevado nivel de centralización. Desde el retorno a la democracia en 1989, el país ha iniciado un proceso de descentralización con el objetivo de mejorar la eficacia en la prestación de servicios locales, así como para promover una mayor transparencia y rendición de cuentas. La Constitución de 1992 únicamente reconoce al gobierno central y a los gobiernos municipales como órganos con responsabilidades en materia de toma de decisiones para la prestación de servicios.

El marco jurídico actual de los gobiernos subnacionales está delimitado por la Ley Departamental n° 426 de 1994 y la Ley Municipal n° 3966 de 2010. Ambas leyes definen la naturaleza legal, organización, competencias y recursos de los gobiernos departamentales y municipales. Los gobiernos departamentales son responsables de coordinar las políticas y los servicios, tanto entre el gobierno central y los municipios como entre los municipios. La Ley Municipal reconoce que los municipios tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como el control sobre la recaudación y la utilización de sus propios ingresos dentro de los límites establecidos por la Constitución. A pesar de la aprobación de la Ley Municipal de 2010, los avances hacia la descentralización han sido muy lentos y la función coordinadora de los gobiernos departamentales es limitada.

A partir de 1991 (Código Electoral de 1990), los gobiernos municipales han sido elegidos por sufragio directo para un mandato de cinco años. Desde 1993, los gobiernos departamentales han sido elegidos directamente cada cinco años en elecciones celebradas de manera simultánea con las elecciones presidenciales y legislativas. Si bien los gobiernos departamentales son elegidos directamente, la Constitución establece que el gobernador departamental representa al gobierno central en la implementación de las políticas nacionales. Esta doble función genera desafíos en materia de políticas y afecta a la gobernanza multinivel, ya que el gobernador ha de ejercer sus responsabilidades tanto ante sus electores como ante el gobierno central.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

2019	NIVEL MUNICIPAL	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL REGIONAL O ESTATAL	NÚMERO TOTAL DE GSN
	256 municipios + 1 capital		Departamentos	
	Tamaño medio del municipio: 27.270 habitantes			
	257		17	274

DESCRIPCIÓN GENERAL. El país está compuesto por 17 departamentos y 256 municipios más la capital, Asunción, que es un municipio independiente de los otros 17 departamentos.

DEPARTAMENTOS. El gobierno departamental está encabezado por un gobernador y una Junta Departamental. Su constitución y funcionamiento están regulados por el artículo 60 de la Constitución de 1992 y por la Ley Departamental n° 426 de 1994. La ley prevé la creación de un consejo departamental de desarrollo en cada departamento, que será presidido por el gobernador y con una función consultiva, aunque se aplica con muy poca frecuencia.

MUNICIPIOS. El gobierno municipal está encabezado por un alcalde y un consejo municipal. En virtud del decreto 3250/2015, los municipios se dividen en cuatro grupos en función de la cuantía de su presupuesto en comparación con el presupuesto de las capitales departamentales. Esta clasificación determina el número de concejales a elegir en cada municipio. Los municipios de los grupos 1 y 2 tienen 12 concejales, mientras que los municipios de los grupos 3 y 4 tienen 9 concejales.

DESEQUILIBRIOS REGIONALES. El país presenta desequilibrios regionales en términos de densidad de población, con un 37% de la población viviendo en Asunción y en el Distrito Central, mientras que departamentos como Alto Paraguay y Boquerón registran la menor densidad de población con 0,65 hab/km² y 0,2 hab/km² respectivamente. Además, la mayoría de la población vive en áreas urbanas y se concentra en la Región Oriental (97,4% de la población).

REFORMAS TERRITORIALES. Paraguay aprobó recientemente su “Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030”, cuyo objetivo es generar una visión a largo plazo para el desarrollo territorial del país a partir de la armonización de las prioridades de las políticas nacionales y subnacionales. Como parte de esta estrategia nacional, el gobierno central requiere que la preparación de los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales sea aprobada por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). Sin embargo, el impacto territorial del Plan Nacional de Desarrollo sigue siendo limitado, ya que los planes de desarrollo local antes mencionados no están vinculados a los presupuestos nacionales y subnacionales.

RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Debido a la larga tradición de centralización de Paraguay, el gobierno central sigue desempeñando un papel destacado en la prestación de servicios públicos básicos. De acuerdo con la Constitución de 1992, las competencias de los departamentos incluyen el suministro de energía y agua, la planificación departamental, la cooperación intermunicipal, la coordinación multinivel en el ámbito de la salud y la educación, la protección del medio ambiente y la protección de las poblaciones indígenas. Las funciones municipales incluyen la planificación urbana, el transporte público, el turismo, la educación, la cultura, la asistencia sanitaria y la protección social, el mantenimiento de las carreteras y la pavimentación de las calles, la recogida de residuos, los cementerios, los mercados y los parques (Artículo 168 de la Constitución).

PRINCIPALES RESPONSABILIDADES POR SECTORES Y SUBSECTORES

DEPARTAMENTOS		NIVEL MUNICIPAL
1. Administración pública general		Cementerios.
2. Orden público y seguridad		Órganos de inspección y de policía.
3. Desarrollo económico y transportes	Transporte.	Regulación y control del tránsito y transporte público. Mercados. Estaciones de autobuses. Mataderos. Turismo.
4. Protección del medioambiente	Preservación del medio ambiente y de los recursos naturales.	Recogida y eliminación de residuos. Plazas y parques públicos.
5. Vivienda e infraestructura	Obras públicas. Urbanismo.	Planificación urbana. Mantenimiento de carreteras. Pavimentación y alumbrado público.
6. Salud	Promoción de la salud.	Higiene alimentaria. Planificación sanitaria a través de los comités locales de salud.
7. Cultura y ocio		Deportes. Teatro. Bibliotecas públicas
8. Educación	Infraestructura educativa.	Infraestructura educativa. Planificación de la educación a través del comité local de educación.
9. Asistencia social	Comidas escolares.	Apoyo al trabajo comunitario con fines sociales.

FINANZAS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL

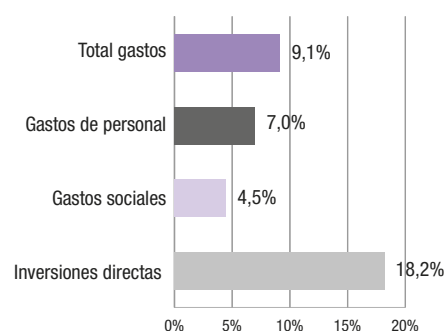
Alcance de los datos fiscales: Departamentos y municipios	SNA 1993	Disponibilidad de datos fiscales: Media	Calidad y fiabilidad de los datos fiscales: Baja
---	----------	---	--

INTRODUCCIÓN GENERAL. La financiación de los GSN está regulada por la Ley Departamental n° 426 de 1994; la Ley Municipal n° 3966 de 2010; la Ley n° 3984 de 2010 sobre Distribución y Depósito de parte de los denominados “Royalties” y Compensaciones a los Gobiernos Departamentales y Municipales, modificada posteriormente en su artículo 2 por la Ley n° 4841 de 2012; así como la Ley n° 4758 promulgada en 2012 por la cual se crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). Los municipios gozan de mayores competencias fiscales en comparación con los departamentos. Los municipios están facultados para fijar impuestos locales, excepto el impuesto predial, y para obtener préstamos de los mercados de crédito, constituyendo el grueso de los gastos e ingresos financieros subnacionales de Paraguay. Por el contrario, los departamentos no pueden recaudar impuestos y dependen en gran medida de los ingresos procedentes de subvenciones e impuestos recaudados por otros niveles de gobierno.

En la actualidad, los datos del gobierno municipal no están incluidos en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) de Paraguay. Los gobiernos municipales tienen el mandato legal de enviar informes sobre las finanzas municipales de cada ciclo presupuestario al Ministerio de Finanzas. Sin embargo, el proceso de recolección y procesamiento de estos datos municipales todavía no es automático. El Informe sobre las finanzas públicas de 2018 no incluye las finanzas de las administraciones locales porque sus ingresos y gastos no fueron incluidos en el presupuesto del gobierno general de 2018. Esta decisión refleja la persistente dificultad que ha de afrontar el Ministerio de Finanzas para recopilar datos sobre las finanzas municipales.

■ GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

2016	GASTOS POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% GASTOS DEL GSN	% GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE GASTOS)
Total gastos	215	1,7%	100%	
Gastos corrientes	142	1,1%	66,3%	
Gastos de personal	73	0,6%	34,2%	9,1%
Consumo intermedio	33	0,3%	15,2%	
Gastos sociales	22	0,2%	10,3%	7,0%
Subsidios y transferencias corrientes	13	0,1%	6,2%	
Cargos financieros	1	0,0%	0,4%	
Otros gastos	0	0,0%	0,0%	
Gastos de capital	72	0,6%	33,7%	
Transferencias de capital	4	0,0%	1,8%	
Inversiones directas (o FBCF)	68	0,6%	31,9%	18,2%



PARAGUAY

PAÍS UNITARIO

GASTOS. El gasto de los gobiernos subnacionales representó el 9% del gasto público total en 2016, un nivel muy inferior a la media de la región de América Latina. Del total de la partida, los gastos de los gobiernos municipales suponen el 7% del gasto público total y el 1,3% del PIB, y en su mayor parte van destinados a gastos administrativos, especialmente a sueldos y salarios, que representan el 34% de los gastos de los gobiernos subnacionales.

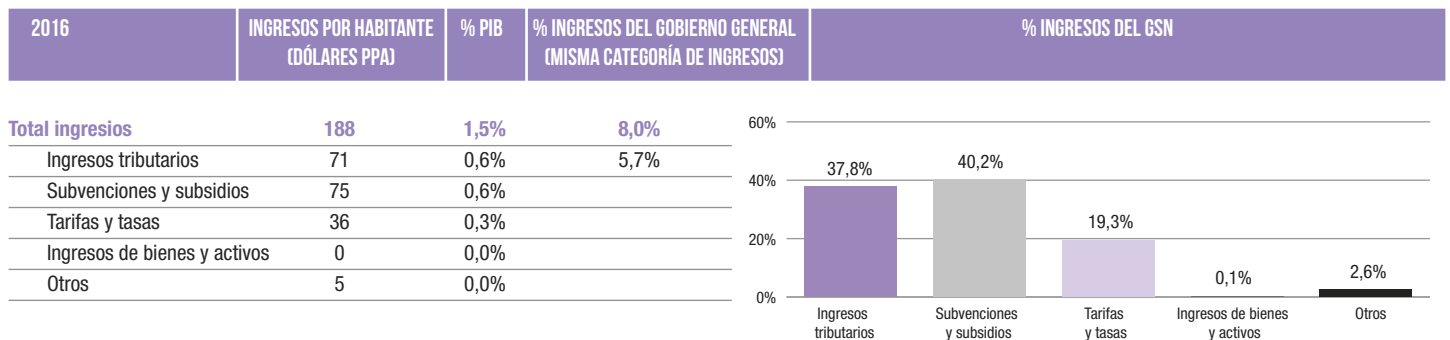
INVERSIÓN DIRECTA. En 2016, los gobiernos subnacionales asignaron el 34% de sus gastos a la inversión de capital, lo que representa casi el 19% de los gastos de capital del gobierno general. En particular, los municipios destinaron el 32% de su presupuesto a la inversión directa. En 2012 se aprobó la Ley nº 4758 por la cual era creado el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). Una cuarta parte de este fondo es asignado a departamentos y municipios para financiar proyectos en los ámbitos de la educación, la investigación científica y la salud. Este fondo está coordinado por el Ministerio de Educación y Ciencia y sólo puede ser asignado a inversiones en infraestructura, así como a inversiones de capital en tecnología y capital humano.

■ GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL -COFOG

No hay datos disponibles. Los municipios de Paraguay pueden financiar una gama limitada de trabajos en los ámbitos de la vivienda y los servicios comunitarios (pavimentación de calles), la protección medioambiental (recogida de residuos, plazas públicas y parques), así como asuntos económicos (estaciones de autobuses y mercados) y, en algunos casos, la protección social (asistencia social). La mayoría de los municipios destinan la mayor parte de su presupuesto a gastos administrativos.



■ INGRESOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CATEGORÍA



DESCRIPCIÓN GENERAL. Los municipios de Paraguay dependen en gran medida de los recursos generados a nivel local en comparación con otros países de la región, sobre todo de los impuestos y las tasas. Por el contrario, los departamentos tienen una elevada dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales y no disponen de una fuente de ingresos propios. Los departamentos reciben una subvención general del gobierno central, pero los municipios no. Sin embargo, tanto los municipios como los departamentos reciben transferencias considerables en forma de una parte de las regalías recibidas de los proyectos hidroeléctricos transnacionales.

INGRESOS TRIBUTARIOS. Desde la aprobación de la Constitución de 1992, los gobiernos municipales se encargan de recaudar el impuesto predial urbano y rural (art. 169). Estos impuestos prediales constituyen los principales ingresos propios de los municipios. Los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles recaudados por los gobiernos subnacionales representaron en 2016 el 48,5% de los ingresos fiscales totales de los GSN, el 18,3% de los ingresos locales y el 0,3% del PIB. El 70% de los ingresos del impuesto predial son retenidos por los municipios, el 15% es transferido a los departamentos y el 15% restante es redistribuido entre los municipios más pobres (municipios de categoría 4).

Otros tributos municipales incluyen los impuestos por el suelo urbano vacante (terrenos sin edificar) y por las grandes parcelas de terreno, impuestos sobre servicios específicos (como publicidad o transporte público), licencias industriales y comerciales, permisos de conducir y un impuesto anual de circulación de vehículos.

Los departamentos no disponen de fuentes de ingresos propios y se financian en su totalidad mediante transferencias del gobierno central y de los municipios. Los presupuestos municipales no participan del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Por lo tanto, resulta difícil medir con precisión la contribución de los gobiernos locales a la movilización de ingresos, aunque los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales en 2016 representaron el 0,6% del PIB y el 5,7% de los ingresos tributarios públicos.

SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS. Los departamentos reciben una subvención general del gobierno central, así como impuestos compartidos (30% del impuesto sobre los juegos de azar, 15% del IVA). Los ingresos procedentes del IVA compartido son destinados a la salud, la educación y las obras públicas (artículo 34 de la Ley Departamental de 1994). Las transferencias del gobierno general a los municipios se limitan a un impuesto compartido (30% del impuesto sobre los juegos de azar) y a una transferencia específica a los municipios del departamento de Canindeyú como medida compensatoria por la pérdida de saltos de agua causada por la construcción de la Represa de Itaipú.

Tanto los departamentos como los municipios reciben transferencias asignadas de dos fondos nacionales de regalías de centrales hidroeléctricas. Los departamentos reciben el 10% de las regalías recaudadas de los proyectos hidroeléctricos binacionales (5% para los departamentos afectados por las represas hidroeléctricas y 5% para los que no están afectados) (Ley n° 3984). El 80% de estas transferencias son destinadas a gastos de capital. Los municipios reciben el 40% del Fondo de Regalías (15% para los municipios afectados por las represas hidroeléctricas y 25% para los municipios no afectados) (Ley n° 4841). Dentro de cada una de estas dos categorías, el 50% de estas transferencias son distribuidas por igual entre todos los municipios, y el 50% según el tamaño de la población de cada municipio. El 80% de las transferencias van dirigidas a gastos de capital, el 10% a desarrollo sostenible y el 10% restante a gastos corrientes.

Los departamentos reciben el 5% de los pagos de regalías mejoradas de Itaipú Binacional, que son canalizados a través del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo -FONACIDE (Ley n° 4758)-, y son distribuidos entre los departamentos de manera similar a los fondos de regalías. El 50% de las transferencias del FONACIDE se destinan a la infraestructura educativa, el 30% a la alimentación escolar y el 20% a inversiones generales. Los municipios también reciben el 20% del fondo de regalías del FONACIDE (7,5% para los municipios afectados por la construcción de la represa de Itaipú y 12,5% para los municipios no afectados). Dentro de cada una de estas dos categorías, el 50% de estas transferencias se distribuyen por igual entre todos los municipios y el 50% según el tamaño de la población de cada municipio. El 50% de las transferencias se destinan a la infraestructura educativa, el 30% a la alimentación escolar y el 20% a inversiones generales.

OTROS INGRESOS. Entre los otros ingresos de los municipios se incluyen multas, tasas de servicios (alumbrado público, cementerios, tasas de recogida de basuras, tasas de parques), licencias de conducir, tasas de transferencia de bienes inmuebles y tasas por el alquiler de terrenos municipales. Las cuotas de las tarifas y de los honorarios están fuertemente reguladas por el gobierno central. Estos impuestos son más beneficiosos para las ciudades más ricas y grandes como Asunción o Ciudad del Este, dado que disponen de una mayor capacidad para recaudar estos ingresos, en particular los procedentes de las tarifas de estacionamiento.

■ REGLAS FISCALES Y DEUDA DEL GOBIERNO SUBNACIONAL

	DEUDA POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% DEUDA DEL GOBIERNO GENERAL	% DEUDA DEL GSN
--	-----------------------------------	-------	------------------------------	-----------------

Total deuda pendiente

Deuda financiera*

* Dinero legal y depósitos, bonos y obligaciones

REGLAS FISCALES. Según lo dispuesto en la Constitución de 1992, la Contraloría General de la República tiene a su cargo el control y seguimiento de los informes presentados por los gobiernos departamentales y municipales. A nivel municipal, el alcalde debe presentar el presupuesto de ingresos y de gastos propuesto al consejo municipal para su consideración y aprobación. Una vez promulgada la ordenanza, el consejo municipal debe remitir el proyecto de presupuesto al gobierno departamental y a la Contraloría General de la República. El mismo proceso se aplica a nivel departamental, donde los gobernadores departamentales son responsables de presentar el proyecto de presupuesto al consejo departamental para su aprobación antes de ser presentado al Ministerio de Finanzas.

La Ley de Responsabilidad Fiscal n° 5098 de 2013 establece que el déficit fiscal anual del gobierno general, incluyendo los gobiernos municipales y departamentales, no deberá exceder el 1,5% del PIB estimado para ese año.

DEUDA. De conformidad con el Artículo 78 de la Ley Municipal de 2010, los municipios pueden obtener préstamos previa aprobación del consejo municipal. Las municipalidades pueden contratar préstamos para la adquisición de bienes de capital, la creación de corporaciones municipales para la prestación de servicios locales y la prestación de obras y servicios cuando requieran de recursos extraordinarios. La Ley n° 1535 de 1999 sobre Administración Financiera del Estado estipula además que la deuda pública sólo podrá ser utilizada para financiar inversiones productivas, emergencias nacionales, reformas de la administración pública o refinanciar la deuda pública. Sin embargo, en la práctica, dicho endeudamiento está fuertemente limitado por el gobierno central.



Responsable: CGLU
Última actualización: 02/ 2019

www.sng-wofi.org

Indicadores socioeconómicos: Banco Mundial // PNUD // ONU Daes // OIT.

Fuente de los datos estadísticos (financieros): IMF Government Finance statistics // OECD Revenue Statistics // Ministerio de Hacienda de Paraguay (2018) Informe de finanzas públicas de la República del Paraguay. Proyecto de presupuesto general de la Nación 2018 // OECD et al. (2018) Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018, OCDE // La iniciativa BOOST del Banco Mundial.

Otras fuentes de información: OECD (2018) OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance, OECD Public Governance Reviews // Paraguay, Selected Issues, IMF Country Report N° 17/234 (2017) // Nickson, A. (2016), El Gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos. Investigación para el Desarrollo.