

## INFLUENCIA DEL CONGRESO NACIONAL PARAGUAYO EN LA DETERMINACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2013-2018

### INFLUENCE OF THE PARAGUAYAN NATIONAL CONGRESS IN THE DETERMINATION OF THE GENERAL BUDGET OF THE NATION 2013-2018

Regina Mercedes González Causarano<sup>1</sup>  
Alfredo Javier Mongelós González<sup>1</sup>  
Viviana Elizabeth Jiménez Chaves<sup>2</sup>

#### RESUMEN

El presente trabajo permitirá comprender las facultades que detenta el Poder Legislativo del Paraguay en la determinación del presupuesto y buscará, sin afectar la ética de las personas que intervienen de alguna manera en los procesos estudiados, evidenciar la dicotomía existente entre los objetivos perseguidos por dos poderes del Estado y la necesidad de limitar, desde el punto de vista legal, la discrecionalidad de la que dispone el Congreso Nacional en este aspecto. El objetivo es describir el efecto en presupuesto paraguayo en el periodo 2013 – 2018 derivado de las facultades que detenta el Congreso Nacional en materia de determinación del Presupuesto General de la Nación. El tipo de investigación es descriptivo, enfoque cualitativo, diseño no experimental. La población son funcionarios del Ministerio de Hacienda de áreas de Presupuesto, Macrofiscal y funcionarios y congresistas del Congreso Nacional área de Comisión Bicameral de Presupuesto En conclusión el Congreso de la República del Paraguay detenta amplias facultades en lo referente al tratamiento del Presupuesto General de la Nación, basando las mismas en un sólido respaldo ya que se encuentran amparadas por la legislación de mayor jerarquía en la nación como es la Constitución Nacional.

**Palabras clave:** Congreso Nacional, Presupuesto, Nación, Paraguay.

#### ABSTRACT

The present work will allow to understand the faculties that the Legislative Power of Paraguay has in determining the budget and will seek, without affecting the ethics of the people that intervene in any way in the studied processes, to demonstrate the existing dichotomy between the objectives pursued by two powers. of the State and the need to limit, from the legal point of view, the discretion of the National Congress in this aspect. The objective is to describe the effect on the Paraguayan budget in the period 2013 - 2018 derived from the powers held by the National Congress regarding the determination of the General Budget of the Nation. The type of research is descriptive, qualitative approach, non-

---

<sup>1</sup> Universidad Americana, Master en Gobierno y Gerencia Pública. Asunción, Paraguay.

<sup>2</sup> Universidad Americana, Centro de Investigación. Asunción, Paraguay. E-mail : [viviana.jimenez@americana.edu.py](mailto:viviana.jimenez@americana.edu.py)

experimental design. The population are officials of the Ministry of Finance of Budget areas, Macroeconomic and officials and congressmen of the National Congress area of the Bicameral Budget Committee. In conclusion, the Congress of the Republic of Paraguay has broad powers in relation to the treatment of the General Budget of the Nation, basing the same on a solid backing since they are protected by the highest level of legislation in the nation, such as the National Constitution.

**Keywords:** National Congress, Budget, Nation, Paraguay.

## INTRODUCCIÓN

La estabilidad fiscal es sumamente importante en la economía de cualquier país, ya que de su mantenimiento o desequilibrio depende el comportamiento de una cantidad de variables que tiene un impacto en la calidad de vida de los ciudadanos.

Cuando se hace referencia a la estabilidad fiscal se vuelve necesario definir y comprender el alcance de las palabras déficit y superávit. El superávit fiscal se refiere a la situación en la que los ingresos obtenidos por el Estado (provenientes fundamentalmente de los impuestos) superan los gastos realizados por éste, es decir, hay un exceso de ingresos con relación a los gastos realizados. Este resultado fiscal superavitario puede deberse, por un lado, a una gestión correcta del gobierno o, por el otro, a una ausencia de inversiones propiciadas por éste. Por lo tanto, la existencia de superávit fiscal no implica necesariamente que se estén satisfaciendo todas las necesidades de la población.

El déficit fiscal se da cuando los gastos del Estado son superiores a los ingresos obtenidos, es decir, las cuentas del Estado presentan un resultado negativo. El desequilibrio de las cuentas fiscales implica una serie de consecuencias para el resto de la economía que se evidencian de varias maneras, afectando a la población. Una de ellas puede ser una inflación elevada, derivada de un excesivo gasto del gobierno que presiona la demanda agregada, lo que repercute en la capacidad adquisitiva de los ciudadanos. A la inversa, cuando las cuentas fiscales ya son deficitarias, el gobierno buscará aplicar una política fiscal contractiva, lo que implicará una disminución de los gastos del Estado afectando, asimismo, a la población ya que también se verán disminuidos los gastos sociales, las obras de infraestructura etc., lo que además puede ir acompañado de un incremento de los impuestos en detrimento de los ingresos de los que dispondrá la sociedad. El déficit fiscal también puede influir en la inversión privada, ya que el Estado se convertirá en un competidor más en la captación de recursos (provenientes del ahorro) para poder hacer frente a su situación deficitaria, pasando este ahorro de un financiamiento de la inversión a un financiamiento del déficit fiscal. Tampoco puede dejarse de lado el aspecto del endeudamiento del país, ya que al ser insuficientes los recursos generados por el Estado, los ingresos necesarios para cubrir un déficit deben ser obtenidos a través de préstamos, los cuales implican una obligación de devolución, con los correspondientes riesgos que esta situación implica (CADEP, 2010).

En ambos casos, tanto el superávit como el déficit fiscal suelen ser representados como

porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) correspondiente a un periodo de tiempo determinado.

En lo que respecta a Paraguay, luego de varios años con resultados deficitarios, que significaron problemas para las cuentas públicas y que llevaron incluso en el año 2002 a una situación de atraso en el pago de la deuda pública, el escenario financiero ha presentado una considerable mejora a partir del año 2003, en el que se dio un giro a la política fiscal implementada a nivel nacional, donde se antepuso la prudencia en el manejo de las cuentas fiscales, reflejándose en un mejor desempeño y evolución tanto de los ingresos como de los gastos del Estado (CADEP, 2010).

Desde el punto de vista de los ingresos, la mejora en su recaudación está explicada, quizá en su mayor parte, por la promulgación de la Ley N° 2421/04 “De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal”. Esta ley, a través de la modificación de la estructura tributaria, con la introducción de nuevos impuestos y una ampliación de la base de contribuyentes, permitió aumentar la recaudación otorgando mayor holgura a las cuentas fiscales, lo que aunado a una mejora en la gestión de la Administración Tributaria, dio inicio a una reversión de los resultados obtenidos anteriormente, pasando de consecutivos déficits fiscales a una tendencia superavitaria en su resultado fiscal, que continuó durante 8 años ininterrumpidos, hasta el 2011, con un promedio de 1,1% del PIB de superávit fiscal para el periodo mencionado. A partir del año 2012, el resultado de las cuentas fiscales se convierte en deficitario, debido fundamentalmente a una desaceleración en la dinámica de los ingresos tributarios frente a una gran escalada de los gastos corrientes, destacándose el incremento de los gastos rígidos, es decir, de cumplimiento obligatorio, principalmente en lo que respecta a Servicios Personales (CEPAL, 2003).

La estabilidad fiscal está sumamente relacionada al Presupuesto Público. Esto es así ya que en el mismo se prevén y se estiman las dos variables fundamentales en la definición del resultado fiscal: los ingresos y los gastos.

El Presupuesto Público puede ser definido de maneras muy diferentes: plan económico a corto plazo del gobierno, cuantificación económica de las políticas económicas del gobierno, expresión contable del plan económico del Sector Público para un periodo determinado etc. (Ministerio de Hacienda, 2012).

En lo que respecta a Paraguay, al Presupuesto Público se lo denomina Presupuesto General de la Nación (PGN) y se lo define como un documento aprobado anualmente por ley del Congreso Nacional y contiene el cálculo de ingresos y gastos previsto para cada ejercicio fiscal, y que sistemáticamente debe confeccionar el Poder Ejecutivo conforme a las leyes y prácticas que rigen su preparación. También queda plasmada la política de inversiones del sector público y los requerimientos que provienen del pago de las deudas previamente contraídas por el Estado.

El proceso de elaboración del Presupuesto General de la Nación tiene a dos actores principales, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El primer paso en este proceso lo realiza el Poder Ejecutivo, el cual es el encargado de su programación y formulación. Posteriormente, con un proyecto de presupuesto ya consolidado, se da inicio a la actuación del Poder Legislativo en materia presupuestaria, el cual estará encargado del estudio de ese

proyecto (Jonsson, et al., 2006).

En esta etapa, el Congreso Nacional tiene la facultad de realizar modificaciones al proyecto presentado, pero cumpliendo determinadas condiciones. En este sentido, la Ley N° 1535/99, en su Artículo 17°, establece que en el estudio del Proyecto de Ley de Presupuesto por el Congreso Nacional no se podrán reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquéllos con afectación específica previstos en leyes especiales. Asimismo, las ampliaciones presupuestarias sólo podrán destinarse a rubros de inversión y deberán prever específicamente su fuente de financiamiento.

Sin embargo, en la práctica los cambios que se realizan no sólo están relacionados con la redistribución de los fondos ya propuestos (manteniendo el monto total presupuestado), sino que discrecionalmente se asignan más recursos a cualquier tipo de gasto, principalmente al grupo de los gastos corrientes, a través de la creación de cargos públicos, sin una clara identificación del origen de los ingresos que los financiarán y respondiendo a intereses meramente políticos en desmedro del bien común. Cabe resaltar que este tipo de gasto es considerado rígido, es decir, de cumplimiento obligatorio y financiado con recursos del Tesoro, lo que impone una gran presión sobre la Administración Tributaria desde el inicio, dejando poco margen de recursos para destinarlos a otro tipo de gastos (como inversiones, gasto social etc.).

Al respecto, Paraguay se posiciona como uno de los países de la región que más atribuciones y facultades otorga al Congreso Nacional en el proceso presupuestario. Tal es así, que a través de un índice elaborado por el Banco Mundial para América Latina a través del cual se busca medir la influencia que posee el Poder Legislativo en distintos países de la región en lo que respecta a la determinación de los salarios, Paraguay se posiciona como el país con el Parlamento con mayor influencia en la determinación salarial, ya que es el único que permite incrementar la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo en este aspecto (Ministerio de Hacienda, 2010).

Estas desmedidas facultades atribuidas al Poder Legislativo se amparan en una situación de índole jurídica a través de la cual, y ante la ausencia de una limitación al respecto en la máxima jerarquía del sistema jurídico (la Constitución Nacional), el Parlamento plantea una cierta pugna de ley versus ley (Ley N° 1535/99 y la Ley de Presupuesto de cada año) en la cual se considera de mayor peso y, por lo tanto, de aplicación efectiva a la ley posterior, que en este caso sería la Ley de Presupuesto de cada año.

El resultado final de estas atribuciones evidencia la dicotomía de objetivos existentes entre ambos poderes del Estado y se plasma en un presupuesto muy elevado, el que año tras año se contrapone a las estimaciones iniciales de ingresos presentadas por el Poder Ejecutivo a través de la incorporación desmedida de gastos por parte del Parlamento. Todo esto impone, desde el inicio, un margen de actuación acotado para el Estado, convirtiendo de esta manera al presupuesto en una herramienta de difícil aplicación, llevando aparejado un contingente de impacto negativo en la estabilidad fiscal esperada, lo que a su vez se verá reflejado en costos en términos de bienestar social.

Un equilibrio sostenible de las condiciones económicas es un requisito fundamental para aspirar a conseguir las mejores condiciones posibles de vida para los ciudadanos de un país,

es decir, alcanzar el bien común, objetivo fundamental del Estado.

Unas cuentas fiscales desordenadas, con sucesivos resultados deficitarios, se constituyen como el desencadenante de una serie de consecuencias a nivel económico que repercutirán en diversos aspectos de la vida de las personas, ya que la programación de gastos excesivos que no están respaldados por fuentes reales de financiamiento requerirán de la intervención del Estado, el cual deberá aplicar medidas restrictivas con miras a contener estos gastos, lo cual podría repercutir en el desempeño de diversas variables económicas como la producción, el empleo etc.

El mantenimiento de la estabilidad fiscal es importante, ya que los déficits fiscales suelen implicar inflación elevada, la aplicación de políticas fiscales contractivas por parte del Estado, un excesivo endeudamiento, todo esto con sus correspondientes impactos en el bienestar de las personas. Asimismo, esta situación también impacta a la imagen del país a nivel internacional, influyendo este resultado en las decisiones de inversión extranjera en el país.

Las vastas facultades atribuidas al Poder Legislativo en el Paraguay, que le confieren un gran poder a la hora de determinar el Presupuesto General de la Nación, deben ser atendidas y revisadas con detenimiento, considerando los grandes intereses políticos que se encuentran presentes en esta instancia y que, en muchos casos, se anteponen a los intereses de la sociedad, y que arrojan como resultado presupuestos de difícil cumplimiento y que reflejan una clara dicotomía entre las intenciones de ambos poderes del Estado, incorporando elevados gastos que superan a las fuentes reales de financiamiento y que impactan directamente en la estabilidad fiscal, lo que finalmente se traducirá en costos en términos de bienestar social.

El proyecto de Presupuesto General de la Nación presentado cada año por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional generalmente queda sancionado como Ley con unos números distintos a los previstos inicialmente.

Estas desviaciones del proyecto introducidas por el Poder Legislativo suelen ser vistas como meros números sin comprender realmente lo que se encuentra implícito en los mismos, las diferencias específicas que llevaron a estos resultados diferentes del presupuesto, así como las consecuencias que implicarían en diversos ámbitos tanto económicos como sociales.

Los investigadores se encuentran familiarizados con los conceptos fundamentales tratados en el presente trabajo de investigación, sin embargo, al no ser el área específica de su desempeño, podría requerirse la asistencia de especialistas en el ámbito presupuestario para una comprensión más detallada de su programación, formulación, aprobación, ejecución, modificación y control.

El presente trabajo tiene por objetivo describir el efecto en presupuesto paraguayo en el periodo 2013 – 2018 derivado de las facultades que detenta el Congreso Nacional en materia de determinación del Presupuesto General de la Nación.

## **METODOLOGÍA**

La investigación propone un Diseño no experimental dado que sólo se observan las situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente por el investigador (Tejada, 2010). El tipo de investigación es descriptivo basado en Monje (2011). El trabajo permite demostrar la necesidad de acotar las amplias facultades que detenta el Congreso Nacional en materia de

determinación del Presupuesto Público considerando los impactos generados por estas atribuciones en las finanzas públicas. Formaron parte de la muestra los Funcionarios del Ministerio de Hacienda (Áreas: Presupuesto, Macrofiscal) y Funcionarios y congresistas del Congreso Nacional (Área: Comisión Bicameral de Presupuesto), elegidos por conveniencia. Los datos fueron obtenidos mediante cuestionarios pre-elaborados con preguntas guías sobre los temas relevantes considerando el área y la especialidad en la que se desempeña el entrevistado. Los mismos fueron validados por expertos en el área.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

La facultad de participación del Congreso Nacional de la República del Paraguay en la revisión y sanción del Presupuesto General de la Nación se encuentra establecida ya en la legislación de mayor jerarquía en nuestro sistema jurídico como es la Constitución Nacional. En la misma se menciona como parte de los deberes y atribuciones del Congreso Nacional (Artículo 202° de la Constitución Nacional) el de sancionar anualmente la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Asimismo, se otorga la potestad de conformar una Comisión Bicameral la cual será la encargada de estudiar el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo y presentar su dictamen al respecto a las Cámaras que conforman el Congreso para que las mismas también se encarguen de analizarlo y dictaminar sobre el mismo. Es decir, el análisis del presupuesto por parte de este Poder del Estado consta de tres etapas: la Comisión Bicameral, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, todos ellos con potestad de realizar modificaciones al mismo.

La Comisión Bicameral de Presupuesto (CBP) tendrá como objetivo fundamental el estudio y dictamen del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN), de conformidad con lo establecido en el Artículo 216° de la Constitución Nacional.

La CBP cuenta con un Reglamento Interno, el cual determina no solamente sus funciones sino también la manera en que deberá estar compuesta; estará integrada por igual cantidad de Senadores y Diputados designados por sus respectivas Cámaras y durarán en sus funciones por el término de un año, pudiendo ser reelectos.

Según el Art. 3° del Reglamento Interno de la CBP cada año, los Senadores y Diputados designados por sus pares, se reunirán a los efectos de la elección de la mesa directiva de la misma con el fin de establecer el programa de trabajo.

La Elección de la Mesa Directiva tiene como objetivo principal la facilitación y división de los trabajos, siendo el Presidente el encargado de dirigir las Sesiones, las cuales son informativas y deliberativas.

Por otro lado, resulta importante mencionar uno de los avances principales en los últimos tiempos en materia de difusión presupuestaria que ha sido la implementación de las transmisiones en vivo a través de un canal de aire abierto “Tv Cámara”, lo cual permite que cualquier ciudadano o interesado pueda observar no solamente la defensa del presupuesto por parte de las Autoridades Institucionales sino también la participación de los Parlamentarios en la misma.

La defensa de Presupuesto por cada una de las Autoridades Institucionales se realiza en

Audiencias Públicas, donde los mismos presentan sus requerimientos como así también algún tipo de modificación que puedan ser implementadas al Anteproyecto de Presupuesto presentado por el Ministerio de Hacienda ante el Congreso Nacional.

El proyecto a ser analizado por el Congreso es presentado por el Poder Ejecutivo a más tardar el 1° de setiembre de cada año el cual representa la aglutinación de los presupuestos presentados por todos los Organismos y Entidades del Estado, los cuales fueron elaborados en base a ciertos lineamientos presentados también por el Poder Ejecutivo y establecidos a través de un Decreto a más tardar para el mes de abril de cada año. Estos lineamientos a su vez proceden de un procedimiento denominado programación del Presupuesto, donde se realizan estimaciones de los ingresos, gastos y del financiamiento que serán necesarios con miras a alcanzar los objetivos y las metas establecidos, considerando ciertas variables económicas proyectadas así como la experiencia aportada por los datos históricos y el comportamiento promedio que ha venido demostrando el desenvolvimiento del presupuesto en ejercicios anteriores.

Por otro lado, también se encuentra la Ley N° 1.535/99 en la cual también se hace mención a la participación del Congreso Nacional en la elaboración del Presupuesto General de la Nación. Esta Ley fue creada con la intención de modernizar la Ley de Administración Financiera existente en ese momento, la cual ya se encontraba desfasada y sin la capacidad de abarcar los requerimientos de unas finanzas públicas más dinámicas por lo cual se veía la necesidad del establecimiento de un sistema que permita una gestión y un manejo de la información financiera de una manera más ágil y moderna. Con esta Ley se crea el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual permitiría esa modernización deseada al ser un sistema totalmente automatizado y que permitiría la comunicación entre todos los Organismos y Entidades del Estado.

En esta Ley se establece una medida que podría considerarse restrictiva a la actuación del Poder Legislativo, ya que hace referencia a la manera en cómo las diversas partidas presupuestarias pueden ser tratadas por los mismos, resaltando el mantenimiento del monto global presentado por el Ejecutivo en su proyecto y aclarando que las ampliaciones que quieran hacerse al presupuesto sólo podrán ser aquellas destinadas a rubros de inversión y deberán contar con su fuente de financiamiento prevista específicamente. Asimismo, los recursos destinados a las inversiones no podrán ser reasignados con miras a incrementar los gastos corrientes ni aquellos que tengan afectación específica establecida en leyes especiales.

Sin embargo, considerando el poder y las atribuciones conferidos por la Constitución Nacional al Congreso Nacional, nada de lo establecido en esta Ley al respecto pudo cumplirse.

Basados en las atribuciones otorgadas al Congreso Nacional por la Constitución Nacional, en la cual se deja completamente abierta la potestad del mismo al momento de analizar y modificar el Presupuesto General de la Nación, los presupuestos resultantes cada año han presentado importantes modificaciones que han demostrado la dicotomía existente entre los objetivos perseguidos por el Poder Ejecutivo y aquellos priorizados por el Poder Legislativo, impactando en el desenvolvimiento de la economía como consecuencia de presupuestos muy elevados por encima de la capacidad productiva de la misma, sin financiamiento específico y reduciendo desde un principio el margen de maniobra del Estado, el cual deberá

necesariamente realizar recortes en ciertas partidas establecidas inicialmente y en línea con los objetivos y metas perseguidos para hacer frente a los nuevos gastos introducidos, los cuales generalmente suelen estar más relacionados a intereses políticos que a los intereses generales de la sociedad y ser del tipo rígido, que por su naturaleza exigen ser atendidos de manera irrenunciable, demandando generalmente para su cumplimiento la detracción de otros gastos destinados a los sectores más vulnerables, lo cual nuevamente tendrá sus efectos a nivel económico-social.

En la tabla 1 se presenta un comparativo de los presupuestos presentados por el Ejecutivo y aquellos aprobados por Ley como resultado de la intervención de Congreso Nacional para el periodo analizado (2013-2018).

**Tabla 1.** Presupuesto General de la Nación 2013 -2018 (en miles de millones de G.).

Año	Proyecto Ejecutivo	Aprobado Congreso	Variación G.	% Variación
2013	52.657	58.173	5.516	10,5%
2014	57.028	59.287	2.259	4,0%
2015	62.042	66.799	4.757	7,7%
2016	66.221	66.383	162	0,2%
2017	69.160	67.408	-1.752	-2,5%
2018	73.299	73.566	267	0,4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

Como se puede observar en todos los años analizados se tuvo como resultado presupuestos incrementados en comparación a los proyectos presentados luego de haber sido analizados en el Congreso, con la excepción registrada en el año 2017 donde se produjo una reducción al mismo, explicado por el veto presidencial que se dio a la propuesta presentada.

Las variaciones registradas van desde un 10,5% lo que representaría G. 5.516 mil millones para el año 2013 (USD 1.266 millones), mientras que en el año 2016 la variación solo fue de solo G. 162 mil millones (USD 29 millones) o sea del 0,2%, representando la mayor y menor variación registrada para el periodo analizado.

Asimismo, se registraron variaciones del 4,0%, 7,7%, -2,5% y 0,4% para los años 2014, 2015, 2017 y 2018 respectivamente, alcanzando G. 2.259 mil millones, G. 4.757 mil millones, G. 1.752 mil millones y G. 267 mil millones en cada caso. Para los años mencionados, el incremento promedio fue del 3,4%, cercano a los G. 2.000 mil millones (USD 406 millones).

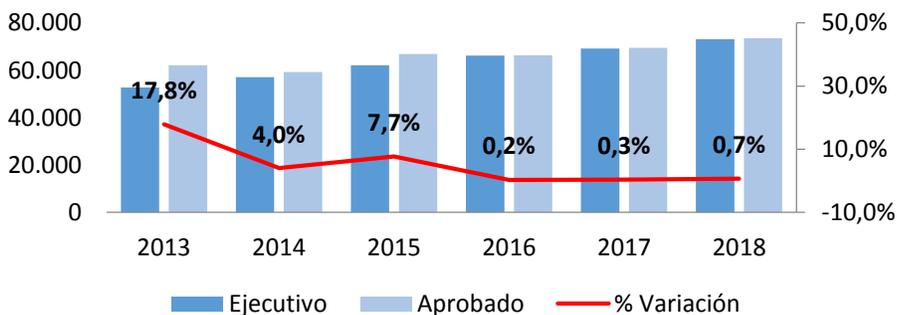
Estos resultados reflejan el poder que ostenta el Congreso Nacional en la aprobación del presupuesto, al incrementar los montos totales presentados inicialmente por el Poder Ejecutivo, los cuales se encontraban basados en estimaciones reales de la capacidad de financiamiento del Estado pero que finalmente terminan sobrepasados, entregando de esta manera una herramienta sobredimensionada ya desde sus inicios, acotando la maniobrabilidad en el desempeño y exigiendo al mismo tiempo la utilización de otros tipos

de herramientas complementarias para hacer frente a esta mayor demanda de recursos, la cual generalmente no dispone en contrapartida de la fuente específica de dónde provendrán los mismos.

Todo esto implica un impacto desde el punto de vista económico, ya que el establecimiento tanto de ingresos como de gastos de manera discrecional y en una cuantía sobredimensionada tendrán efectos en la estabilidad fiscal lo que es sumamente importante en la economía de cualquier país, ya que de su mantenimiento o desequilibrio depende el comportamiento de una cantidad de variables que tiene un impacto en la calidad de vida de los ciudadanos.

Es por este motivo que se considera tan importante la prudencia y criterio técnico al momento de analizar el presupuesto y proponer modificaciones al mismo, considerando que las implicancias que dichas modificaciones pueden ocasionar impactan en diversos ámbitos, pero siempre afectando el bienestar de las personas.

Sin embargo, cabe resaltar la tendencia presentada por estas variaciones ya que como se puede observar en el Gráfico 1, a partir del año 2016 éstas disminuyen sustancialmente y presentan una tendencia suavizada hasta el año 2018, no alcanzando ni siquiera un dígito. Probablemente, esta contención del abultamiento del presupuesto puede estar relacionada con la introducción de la Ley N° 5.098/2013 “De Responsabilidad Fiscal”. Asimismo, sería interesante analizar si estos menores incrementos registrados en los últimos años presentan alguna relación con el mayor acceso de la información por parte de la ciudadanía, principalmente a través del uso de las diversas tecnologías de la información las cuales aumentaron exponencialmente su uso en los últimos años y han permitido un acceso más amplio a diversos tipos de informaciones. Como resultado de esto se pudo observar una nueva forma de presión social ejercida sobre las autoridades, fundamentalmente a través de las redes sociales, lo cual podría considerarse como un factor de condicionamiento a la actuación de los mismos, considerando las repercusiones que sus acciones y decisiones podrían generar y el mayor alcance que éstas podrían obtener.



**Gráfico 1.** Presupuesto General de la Nación 2013 -2018 (en miles de millones de G.).

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

Así como las modificaciones en el monto total presupuestario son importantes debido al impacto que pueden ocasionar en la economía, podría considerarse más importante aún el lugar o partida específicos en donde esos cambios son introducidos. Esto es así ya que los distintos tipos de gastos que realiza el Estado generan, asimismo, diferentes tipos de resultados en términos sociales y económicos. De esta manera, un monto desembolsado en concepto de inversión generará mucho más retorno que los gastos que puedan ser realizados en algún gasto corriente como, por ejemplo, útiles de oficina, considerando el efecto multiplicador del primero en comparación al aporte que podría generar el segundo en términos de dinamización de la economía y el retorno esperado de la misma al mejoramiento del bienestar y de la calidad de vida de los ciudadanos.

Este punto se considera fundamental ya que no solamente se estaría hablando de un mayor esfuerzo requerido por parte del Estado para hacer frente a una mayor demanda en términos de recursos sino que, además, estas mayores presiones podrían estar destinadas en un gran porcentaje a gastos que responderían a intereses políticos más que a los intereses generales de la sociedad, contraponiéndose de esta manera al fin supremo del Estado que es el bien común e impidiendo al mismo tiempo la atención o el desarrollo de otros sectores necesitados y el mejoramiento del bienestar de la sociedad.

Es por este motivo que se considera importante analizar los datos considerando la clasificación presupuestaria dada a los mismos. Al respecto, se utiliza la Clasificación Económica del Gasto la cual, de acuerdo en lo establecido en la Ley N° 6.026/2018 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2018” establece que la clasificación económica del gasto permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto económico puede efectuarse con fines corrientes, de capital o como aplicaciones financieras. En esta clasificación cabe destacar que existe una fuerte relación e integración entre los distintos clasificadores que permiten la presupuestación del gasto.

La Clasificación Económica del Gasto se define como la agrupación ordenada de los gastos según su naturaleza económica y su destino en consumo, transferencias e inversiones, siguiendo la estructura básica del sistema de cuentas nacionales. La integración y consolidación de las cuentas del sector público, facilitan el análisis y estudio de los efectos económicos del gasto y la inversión pública en el contexto de la economía general y la evaluación de su impacto y repercusiones en el desenvolvimiento económico del país.

Otros aspectos conceptuales que deben ser tenidos en cuenta son aquellos que se encuentran establecidos en el Decreto N° 8.127/2000 y que son los siguientes:

- **Presupuesto de Gastos Corrientes:** Los créditos asignados a gastos corrientes preverán la atención de los programas que tienen por objeto el costo de funcionamiento u operatividad de los Organismos y Entidades del Estado, los gastos financieros del servicio de la deuda pública, aportes y/o transferencias corrientes y otros gastos.
- **Presupuesto de Gastos de Capital:** Los créditos asignados a gastos de capital preverán en sus programas y proyectos la adquisición o producción de bienes materiales,

inmateriales e inversiones financieras que incrementen el activo del Estado, los programas de aportes y transferencias de capital y otros gastos.

- **Presupuesto de Gastos de Financiamiento:** Preverán los créditos asignados para atender las amortizaciones del capital y otros de naturaleza financiera.

- En cuanto al significado y contenido de las cuentas, de acuerdo a la Clasificación Económica del Gasto éste se divide en tres tipos: Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Gastos de Financiamiento. Cada tipo de gasto puede ser descrito considerando, por un lado, los bienes y servicios a los que va destinado el mismo y, por el otro, según la naturaleza del agente económico que recibe el gasto.

De acuerdo a lo establecido en el Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento, Ejercicio Fiscal 2018, que forma parte de la Ley N° 6.026/2018 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2018”, se describe a cada uno de los tipos de gastos:

- **Gastos Corrientes (100):** Comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, los gastos de pago de intereses por el endeudamiento público y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

- **Gastos de Capital (200):** Son gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras que incrementan el activo del Estado y sirven como instrumento para la producción de bienes y servicios. Incluyen, de igual forma, las transferencias de capital, gastos e inversión financiera, que responden a la consecución de objetivos de política y no a lograr rentabilidad en la aplicación de excedentes financieros. Por ejemplo, Inversión Financiera (230): Se originan en la compra de acciones, la concesión de préstamos y la adquisición de títulos y valores, con el fin de obtener rentabilidad y administrar liquidez.

- **Gastos de Financiamiento (300):** Son gastos destinados a la atención de las amortizaciones de capital, del servicio de la deuda y otros de naturaleza financiera. Comprende la amortización de deuda instrumentada mediante títulos, valores, bonos, colocados en el mercado interno o externo, así como la amortización de préstamos no instrumentada adquirida en el sector privado, público y externo. Las erogaciones para amortizar pasivos abarcan la deuda adquirida con proveedores y avalada con instrumentos de deuda, así como las variaciones de las cuentas y documentos a pagar.

Cada una de estas cuentas posee, a su vez, una desagregación en subcuentas quedando la distribución según se muestra en la tabla 2.

**Tabla 2.** Clasificación Económica del Gasto - Cuentas y subcuentas que la componen.

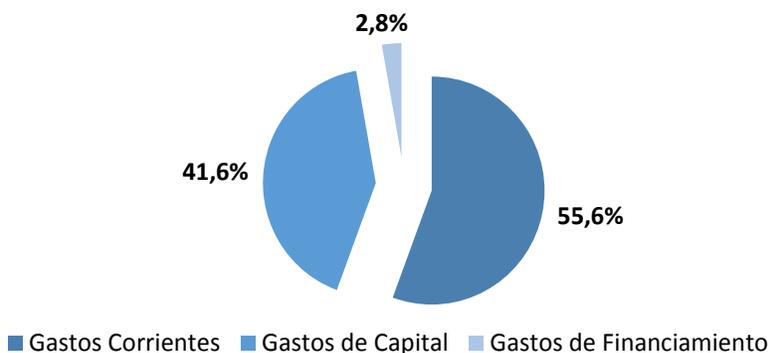
Cuenta	Cantidad de Subcuentas
Gastos Corrientes	32
Gastos de Capital	27
Gastos de Financiamiento	3

Fuente: Elaboración propia con datos del Clasificador Presupuestario ejercicio fiscal 2018.

De esta manera, una vez comprendido el significado y componentes de cada una de las cuentas integrantes de la Clasificación Económica del Gasto, resulta conveniente analizar los resultados arrojados por la misma en los últimos años, centrando la atención en la cuenta de Gastos Corrientes (100) considerando que los mismos y, fundamentalmente la partida correspondiente a Remuneraciones, generan una gran rigidez del gasto. Esto disminuye considerablemente el margen de maniobrabilidad del Estado ya que afecta a su libertad de actuación, considerando que por definición los gastos rígidos son aquellos que deben ser atendidos indefectiblemente, es decir, son de cumplimiento obligatorio, lo cual genera diversos inconvenientes al manejo financiero del Estado.

Esto se refleja no solo desde el punto de vista del cumplimiento de sus obligaciones, sino fundamentalmente desde la óptica del cumplimiento de las metas establecidas principalmente en el ámbito social, ya que un presupuesto caracterizado por un elevado porcentaje de gastos rígidos se convierte en un instrumento al servicio de lo urgente antes que de lo importante, desvirtuando los objetivos iniciales del mismo.

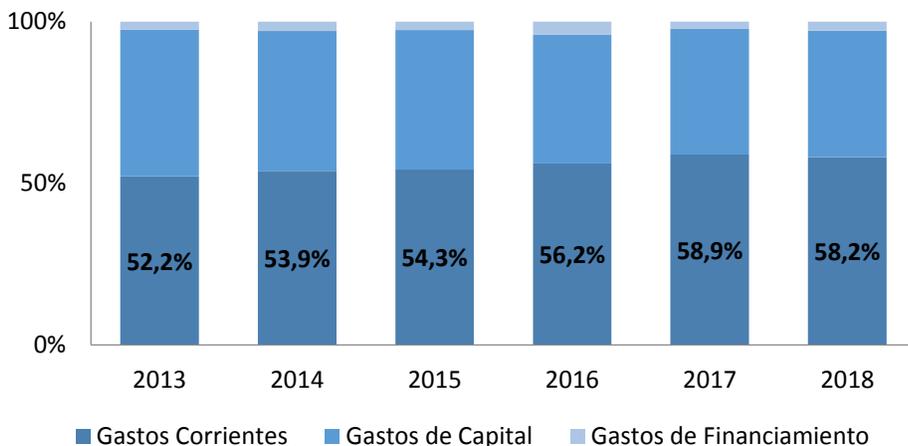
La participación de los Gastos Corrientes ha constituido históricamente el mayor porcentaje entre los tres tipos de gastos en los presupuestos aprobados por el Congreso Nacional. Para el periodo analizado (2013-2018) el promedio de participación de los mismos ha representado el 55,6%, dejando a los Gastos de Capital el 41,6% y a los Gastos de Financiamiento el 2,8% (Gráfico 2).



**Gráfico 2.** Participación promedio en el Presupuesto por Tipo de Gasto de acuerdo a la Clasificación Económica del Gasto (2013-2018).

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

Cabe destacar que en todos los años del periodo analizado los Gastos Corrientes representaron la mayor proporción del total de recursos presupuestarios y en ninguno de éstos menos del 50% del total de los mismos como puede observarse en el gráfico 3.



**Gráfico 3.** Participación en el Presupuesto por Tipo de Gasto de acuerdo a la Clasificación Económica del Gasto (2013-2018).

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

Es decir, más de la mitad de los gastos fueron destinados a la atención del funcionamiento operativo de los Organismos y Entidades del Estado, dando cuenta de un presupuesto centrado más en el financiamiento de la burocracia estatal que uno en el cual los gastos de capital, y entre ellos fundamentalmente las inversiones, se posicionen como las prioridades al momento de la asignación de los recursos del Estado, respondiendo a las necesidades de infraestructuras y servicios existente y que permitan de esta manera a largo plazo un crecimiento económico equilibrado, dejando en evidencia que los presupuestos aprobados no reúnen los requisitos que permitan llevar adelante políticas de desarrollo económico y social.

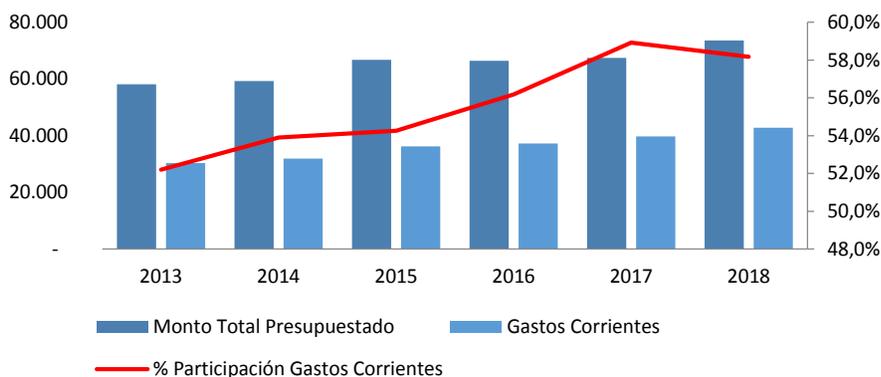
Si se analiza específicamente la cuenta de Gastos Corrientes, se puede observar que la tendencia de su participación en el monto total presupuestado es creciente, ya que la misma fue incrementándose ininterrumpidamente año tras año, pasando de representar el 52,2% (G. 30.363 mil millones) en el año 2013 a alcanzar el 58,2% (G. 42.795 mil millones) en el año 2018 (Tabla 3).

Esta evolución registrada requiere ser analizada con detenimiento ya que la tendencia creciente observada en la misma (Gráfico 4) puede considerarse preocupante o, al menos, un factor a tener en cuenta al momento de realizar modificaciones al presupuesto, sobre todo en lo que respecta a incrementar los Gastos Corrientes, si es que el resultado que se busca es el bien común, y no la utilización del mismo como una herramienta de negociación destinada a satisfacer promesas y deudas de índole política.

**Tabla 3.** Participación de los Gastos Corrientes en el Monto Total Presupuestado en miles de millones de G. (2013-2018).

Año	Monto Total Presupuestado	Gastos Corrientes	% Participación
2013	58.173	30.363	52,2%
2014	59.287	31.957	53,9%
2015	66.799	36.248	54,3%
2016	66.383	37.302	56,2%
2017	67.408	39.720	58,9%
2018	73.566	42.795	58,2%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 4.** Evolución de la participación de los Gastos Corrientes en el monto total presupuestado 2013-2018 (en miles de millones de G.).

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

Al respecto, en la tabla 4 se comparan los totales presupuestados presentados en el Proyecto del Ejecutivo y aquellos aprobados por el Congreso. En la misma se puede observar que los cambios introducidos a la cuenta de Gastos Corrientes son siempre incrementos. Si bien estos aumentos fueron disminuyendo en los últimos años, igual siguen representando una presión adicional al Estado.

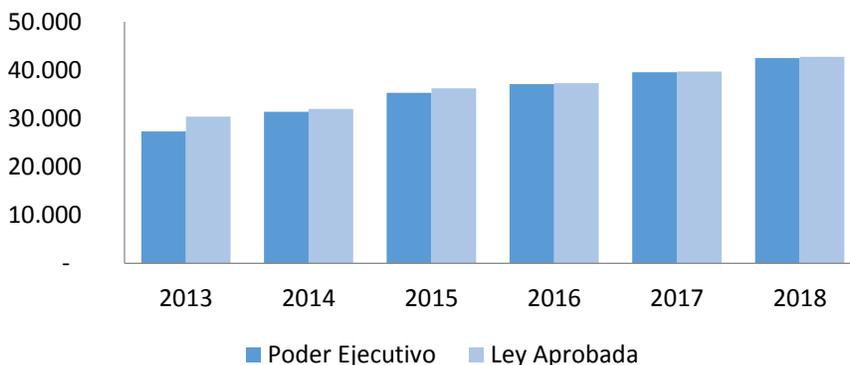
**Tabla 4.** Gastos Corrientes presupuestados en miles de millones de G. (2013-2018).

Año	Poder Ejecutivo	Ley Aprobada	Variación G.	% Variación
2013	27.319	30.363	3.045	11,1%
2014	31.365	31.957	592	1,9%
2015	35.294	36.248	954	2,7%
2016	37.080	37.302	222	0,6%
2017	39.588	39.720	132	0,3%
2018	42.528	42.795	267	0,6%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

En este punto cabe resaltar lo establecido en la Ley N° 1.535/99 “De Administración Financiera del Estado” en su Artículo 17° según el cual las ampliaciones que quieran hacerse al presupuesto sólo podrán ser aquellas destinadas a rubros de inversión y deberán contar con su fuente de financiamiento prevista específicamente. Asimismo, los recursos destinados a las inversiones no podrán ser reasignados con miras a incrementar los Gastos Corrientes ni aquellos que tengan afectación específica establecida en leyes especiales.

Sin embargo, los Gastos Corrientes son incrementados discrecionalmente por el Congreso, haciendo caso omiso a esta disposición amparados en las amplias facultades que les otorga la Constitución Nacional, convirtiendo el presupuesto en una herramienta de negociación que responde a fines políticos en lugar de cumplir con su objetivo, el cual se relaciona con una gestión eficiente de los ingresos y gastos del Estado.

**Gráfico 5.** Presupuesto versión Poder Ejecutivo y Poder Legislativo (en miles de millones de G).

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

La tabla 5 muestra cómo se comportaron los Gastos Corrientes con relación a las modificaciones totales introducidas por el Congreso al proyecto del presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo.

En la misma se puede observar que en el año 2013 más del 50% de los montos incrementados a la versión Ejecutivo corresponden a este tipo de gastos. En los años 2014 y 2015 se mantienen en un rango más bajo de entre el 26,2% y 20,0% respectivamente.

Sin embargo, en los últimos tres años los resultados obtenidos en este concepto reflejan el gran protagonismo que posee la cuenta de Gastos Corrientes al momento de estudiar y aprobar el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Cabe resaltar en este punto que estos años fueron los de menor variación entre la versión presentada por el Poder Ejecutivo y la versión aprobada por el Congreso en términos del monto total presupuestado, no llegando siquiera a un dígito. Sin embargo, la cuenta de Gastos Corrientes presenta un dinamismo distinto, ya que si bien los incrementos en la misma también se mostraron suavizados, las modificaciones realizadas en general parecen haberse centrado en esta cuenta.

**Tabla 5.** Participación de los Gastos Corrientes en la variación del Monto Total presupuestado en miles de millones de G. (2013-2018).

Año	Variación Monto Total Presupuestado	Variación Gastos Corrientes	% Participación
2013	5.516	3.045	55,2%
2014	2.259	592	26,2%
2015	4.757	954	20,0%
2016	162	222	136,8%
2017	-1.752	132	7,6%
2018	267	267	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) – Ministerio de Hacienda.

En el año 2016 se observa un porcentaje de participación de la variación de los Gastos Corrientes en la variación del monto total presupuestado del 136,8%, es decir, si bien el total presupuestado se incrementó en G. 162 mil millones, los Gastos Corrientes aumentaron aún más alcanzando los en G. 222 mil millones. Estas cifras indican que no sólo mayores gastos fueron incorporados al proyecto de presupuesto sino que, además, se produjo una detracción de recursos de otras partidas que fueron re direccionadas a la cuenta de Gastos Corrientes. Lo mismo puede decirse del resultado del año 2017 en el cual los Gastos Corrientes se incrementaron en G. 132 mil millones aun cuando el monto total presupuestado se redujo en G. 1.752 mil millones. En el año 2018 toda la modificación introducida por el Congreso Nacional a la versión del Poder Ejecutivo corresponde a incrementos de los Gastos Corrientes.

***Describir las medidas que se han adoptado para limitar la libertad de actuación del***

## ***Congreso Nacional del Paraguay en la determinación del Presupuesto General de la Nación***

Considerando que el Presupuesto Público va en aumento año tras año las Autoridades encargadas de la toma de decisiones económicas del Gobierno deben valerse de herramientas que les permitirán mantener el equilibrio y contener el impacto que unos ingresos y gastos superiores a los estimados podrían provocar a la economía, una de las más importantes se denomina plan financiero.

El plan financiero permite tener previsibilidad de la cantidad de recursos que serán necesarios disponer mes a mes en las distintas instituciones del Estado, lo cual permite al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General del Tesoro tener un cronograma de plazos y de pagos que brinda una idea aproximada de requerimientos en términos de recursos a los que deberá enfrentarse.

El plan financiero tiene como objetivo fundamental conocer las necesidades fundamentales institucionales, ya que el mismo está vinculado directamente con el PAC que es el Programa Anual de Contrataciones y a los gastos destinados a Salarios, lo cual representa el límite máximo de endeudamiento que tengan las Autoridades Institucionales. Sin embargo, en la práctica no es suficiente porque como toda economía las necesidades son ilimitadas y los recursos son escasos para hacer frente a las obligaciones que serán contraídas, por lo tanto, existe otro instrumento mucho más práctico que es aplicado por la Dirección del Tesoro el cual busca reducir aún más el impacto de un presupuesto muy elevado y que es el plan de caja.

El plan de caja es un instrumento de control del gasto por excelencia, ya que la aprobación del mismo se encuentra directamente vinculada a la Dirección General del Tesoro Público, quien es en realidad quien conoce más de cerca la cantidad de recursos disponibles para hacer frente a las obligaciones contraídas por el Estado.

Con la aplicación de este plan de caja puede hacerse aún más evidente los desajustes presupuestarios que resultan de los incrementos discrecionales en los gastos sin contar con fuentes de financiamiento específicas para los mismos, ya que las solicitudes de transferencias de recursos no son respondidas en tiempo y forma, demostrando la presión ejercida sobre el Estado para obtener más cantidad de recursos de los estimados y las dificultades que esto podría ocasionar en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas así como del desenvolvimiento económico ya que debido a esta situación pueden producirse retrasos o incluso incumplimientos de ciertas obligaciones, las cuales muchas veces al no ser cubiertas dentro de un periodo fiscal determinado son traspasadas a próximos periodos como deudas flotantes, por lo cual se pierde esa previsibilidad deseada al momento de la elaboración del Presupuesto General de Gastos, ya que sin contar aún con ingresos ya se cuentan con gastos que deberán ser cubiertos antes del 28 de febrero del año siguiente como lo estipula el Decreto Reglamentario de cada año.

Asimismo, La ley de Responsabilidad Fiscal la cual fue aprobada recientemente (2013) tiene como objetivo la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas y en la misma se establecen determinadas reglas macrofiscales para la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación. De acuerdo a la misma, las Leyes anuales del Presupuesto

General de la Nación se sujetarán a las siguientes reglas (Albi, González-Páramo, Zubiri, 2009).

- El déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor que el 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para dicho año fiscal.
- El incremento anual del Gasto Corriente Primario del Sector Público no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4% (el Gasto Corriente Primario está dado por el Gasto Corriente total, excluido el pago de intereses).
- No se podrán incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca un aumento en el salario vital mínimo vigente. El aumento será como máximo en la misma proporción y se incorporará en el Presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

Como se puede observar estas reglas se relacionan con los Gastos Corrientes, así como con el déficit fiscal, ambas variables que guardan relación con el análisis realizado ya que estos conceptos se relacionan a su vez con el presupuesto a través de los ingresos y los gastos que se encuentran involucrados (BID, 2012).

Al momento de las discusiones que se generan en el Congreso acerca del presupuesto público, esta Ley con sus reglas suele ser fuertemente invocada y en gran medida es tenida en consideración, probablemente por la masiva mediatización que se ha hecho de la misma desde su promulgación y es probable que esa situación haya llegado a influir en cierta medida en las decisiones tomadas por los parlamentarios a la hora de modificar el presupuesto.

Fundamentalmente, la atención se centra en el mantenimiento del déficit fiscal dentro del margen establecido en la ley, lo que al encontrarse relacionado con los ingresos y gastos, genera una cierta prudencia al momento de modificarlos para que el tope establecido en la Ley no sea superado. En este razonamiento podrían estar explicados los resultados presupuestarios obtenidos a partir del 2016 (la ley entró en vigencia desde el presupuesto 2015) año a en cual se observó una pronunciada caída de los incrementos tanto de los montos totales presentados inicialmente así como aquellos relacionados con las cuentas de Gastos Corrientes, manteniendo esta tendencia hasta el año 2018. Es decir, si bien hubo incrementos en ambos aspectos, estos pueden ser considerados marginales más aún si se los compara con los comportamientos de años anteriores.

Sin embargo, si bien se trata de un instrumento más con el cual se busca contener ciertas modificaciones que pueden ser consideradas discrecionales o sin sustento técnico, igualmente sigue siendo insuficiente ya que su acatamiento es parcial evidenciado por los resultados obtenidos, denotando la necesidad del establecimiento de una herramienta más fuerte.

## CONCLUSIÓN

El Congreso de la República del Paraguay detenta amplias facultades en lo referente al tratamiento del Presupuesto General de la Nación, basando las mismas en un sólido respaldo ya que se encuentran amparadas por la legislación de mayor jerarquía en la nación como es la Constitución Nacional. Este poderío se refuerza aún más ya que en la misma se hace mención a esta atribución en una forma muy amplia, poco específica, mencionándose la obligación por parte de este Poder del Estado de otorgarle prioridad absoluta al tratamiento

al Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, así como encargarse de su estudio y aprobación, sin argumentar ninguna delimitación a esas potestades concedidas.

De esta manera, el Congreso Nacional realiza modificaciones de diversa índole al Proyecto de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, ajustando el monto total presupuestado, incrementando o reduciendo los gastos asignados a las diversas partidas, reasignando recursos entre las diversas cuentas, realizando ampliaciones en diversos rubros etc.

Al respecto, la Ley N° 1.535/99 “De Administración Financiera del Estado” también hace referencia a las facultades del Congreso en la determinación del presupuesto ya que se establece que éste debe ser estudiado en el mismo. Asimismo, esta Ley también contiene ciertas delimitaciones específicas al actuar del Congreso relacionadas con los cambios que pueden ser introducidos en esta instancia, las que en esencia buscan resguardar a ciertas partidas consideradas estratégicas y bloquear o disminuir la importancia otorgada a otras partidas con resultados o impactos menos tangibles en el bienestar de la sociedad.

Sin embargo, estas disposiciones reciben caso omiso al realizarse el tratamiento del presupuesto en el Congreso, ya que para realizarlo se basan en las facultades establecidas en la Constitución Nacional, la cual considerando la prelación de las leyes se encuentra en primer lugar por lo que sus disposiciones se anteponen a cualquier otra que se encuentre en una jerarquía inferior.

Son justamente estas amplias potestades atribuidas al Congreso las que deben ser consideradas con atención, atendiendo a los impactos que pueden provocar en diversos ambientes (económico, social etc.) ya que en la práctica los cambios que se realizan no sólo están relacionados con la redistribución de los fondos ya propuestos (manteniendo el monto total presupuestado), sino que discrecionalmente se asignan más recursos a cualquier tipo de gasto, principalmente al grupo de los gastos corrientes, a través de la creación de cargos públicos, sin una clara identificación del origen de los ingresos que los financiarán y respondiendo probablemente a intereses meramente políticos en desmedro del bien común. Cabe resaltar que este tipo de gasto es considerado rígido, es decir, de cumplimiento obligatorio y financiado con recursos del Tesoro, lo que impone una gran presión sobre el Estado desde el inicio, dejando poco margen de recursos para destinarlos a otro tipo de gastos (como inversiones, gasto social etc.).

Los resultados presupuestarios en el periodo de análisis (2013-2018) han sido afectados a partir de las modificaciones introducidas por el Congreso Nacional. Los incrementos realizados por éste al total presupuestado presentado por el Ejecutivo han registrado incrementos en todos los años, salvo en el 2017 en el cual se procedió al veto total del presupuesto presentado ese año (el cual también presentaba un monto total abultado en comparación a la versión del Ejecutivo), por lo que de acuerdo a lo establecido en la Ley quedaba vigente el presupuesto del año anterior. Asimismo, iguales incrementos se registraron año tras año en los Gastos Corrientes, que si bien mostraron una tendencia a la baja continuaron aportando mayor presión al Estado a la hora de hacer frente a mayores compromisos de desembolsos, probablemente rígidos en su gran mayoría.

El resultado final de estas atribuciones evidencia la dicotomía de objetivos existentes

entre ambos poderes del Estado y se plasma en un presupuesto muy elevado, el que año tras año se contrapone a las estimaciones iniciales de ingresos presentadas por el Poder Ejecutivo a través de la incorporación desmedida de gastos por parte del Parlamento. Todo esto impone, desde el inicio, un margen de actuación acotado para el Estado, convirtiendo de esta manera al presupuesto en una herramienta de difícil aplicación, llevando aparejado un contingente de impacto negativo en la economía, lo que a su vez se verá reflejado en costos en términos de bienestar social.

Algunas medidas han sido adoptadas para limitar la libertad de actuación del Congreso Nacional en la determinación del Presupuesto General de la Nación, como ser en primera instancia la elaboración de un Plan Financiero por parte de los diversos Organismos y Entidades del Estado, lo cual contribuirá al Estado a tener previsibilidad de la cantidad de recursos que serán necesarios disponer mes a mes en las distintas instituciones del Estado, tener un cronograma de plazos y de pagos lo que brinda una idea aproximada de requerimientos en términos de recursos a los que deberá enfrentarse. Muy ligado al Plan Financiero existe otro instrumento a través del cual se busca reducir aún más el impacto de un presupuesto muy elevado y que es el Plan de Caja.

El plan de caja es un instrumento de control del gasto con el cual ya se tiene en cuenta la verdadera disponibilidad de los recursos en ese momento para hacer frente a las obligaciones contraídas por el Estado.

Con la aplicación de este Plan de Caja pueden hacerse aún más evidente los desajustes presupuestarios que resultan de los incrementos discrecionales en los gastos incorporados por el Congreso sin contar con fuentes de financiamiento específicas para los mismos. En esta instancia se emplean las Solicitudes de Transferencias de Recursos (STR), para obtener el desembolso de los mismos, las cuales en muchos casos no son respondidas en tiempo y forma, debido a la falta de disponibilidad de recursos, demostrando la presión ejercida sobre el Estado para obtener más cantidad de recursos de los estimados inicialmente y las dificultades que esto podría ocasionar en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas así como del desenvolvimiento económico ya que debido a esta situación pueden producirse retrasos o incluso incumplimientos de ciertas obligaciones, las cuales muchas veces al no ser cubiertas dentro de un periodo fiscal determinado son traspasadas a próximos periodos.

Asimismo, se puede mencionar a la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual a partir de su aplicación efectiva (2015) ha sido bastante resistida y estado presente en todas las discusiones parlamentarias sobre el presupuesto. Podría inferirse que las disminuciones en los incrementos tanto en el monto total presupuestado como en los Gastos Corrientes a partir del año 2016 encontradas en el análisis de los resultados de este trabajo podrían estar relacionadas a la misma. Sin embargo, esta situación merecería un mayor análisis y profundización en el tema.

Aun cuando los incrementos fueron menores, la realidad es que cada uno de esos años fueron iniciados con presupuestos sobredimensionados lo que evidencia la necesidad de establecer medidas adicionales a fin de acotar aún más estos resultados.

Las vastas facultades atribuidas al Poder Legislativo en el Paraguay, que le confieren un gran poder a la hora de determinar el Presupuesto General de la Nación, deben ser atendidas y revisadas con detenimiento, considerando los grandes intereses políticos que se encuentran

presentes en esta instancia y que, en muchos casos, se anteponen a los intereses de la sociedad, y que arrojan como resultado presupuestos de difícil cumplimiento y que reflejan una clara dicotomía entre las intenciones de ambos poderes del Estado, incorporando elevados gastos que superan a las fuentes reales de financiamiento y que impactan directamente en la estabilidad fiscal, lo que finalmente se traducirá en costos en términos de bienestar social.

El presente trabajo presenta diversos temas de interés que pueden desprenderse del mismo y ser analizados en forma independiente cuyo estudio y profundización serían muy importantes y enriquecedores para esta área del conocimiento. Uno de ellos sería analizar lo relacionado al comportamiento y evolución de la partida de Remuneraciones, la cual se configura en una partida muy controversial por las diversas aristas que puede presentar a la hora de ser tratada, ya que su modificación puede responder no solo al incremento del bienestar de los trabajadores de determinado sector basadas en argumentos técnicos, sino que puede convertirse en una fuente de negociación y de prebendas políticas, lo cual al carecer fundamentalmente de un sustento técnico y más aún al tratarse de un gasto rígido, puede provocar impactos de diversa índole (económico, social etc.).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albi, E., González-Páramo, J., Zubiri, I. (2009). *Economía pública I: Fundamentos presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos* (3 ed. actualizada). Editorial Ariel. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Recuperado de <http://www.asap.org.ar>
- BID. (2012). Experiencias de Oficinas Técnicas de Presupuesto en el Poder Legislativo de Países Latinoamericanos. Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/3124>
- CADEP. (2010). Guía práctica del presupuesto público. Recuperado de [http://www.cadep.org.py/uploads/2009/05/Guia\\_Practica\\_PresupuestoPublico.pdf](http://www.cadep.org.py/uploads/2009/05/Guia_Practica_PresupuestoPublico.pdf)
- CEPAL. (2003). Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6565/S038507\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6565/S038507_es.pdf?sequence=1)
- Decreto N° 8127. (2000). Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la Ley N° 1535/99, “De Administración Financiera del Estado”, el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF. Asunción, Paraguay.
- Decreto N° 8.452. (2018). Por el cual se reglamenta la Ley N° 6.026 del 9 de enero de 2018 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018. Asunción, Paraguay.
- Formación ética y ciudadana. Funcionamiento del Estado (s.f.). Recuperado de [http://www.portaleducativo.gov.py/index.php?title=Formacion\\_etica\\_y\\_ciudadana\\_2docursounidad\\_4](http://www.portaleducativo.gov.py/index.php?title=Formacion_etica_y_ciudadana_2docursounidad_4)
- Honorable Cámara de Diputados de la República del Paraguay. Recuperado de <http://www.diputados.gov.py/ww2/>
- Jonsson, G. K., Anguera, M. T., Blanco-Villaseñor, A., Losada, J. L., Hernández-Mendo, A.,

- Ardá, T., Camerino, O. Y Castellano, J. (2006). Hidden patterns of play interaction in soccer using SOF-CODER. *Behavior Research Methods*, 38(3), 372-381.
- Ley N° 1.535. (1999). De Administración Financiera del Estado. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 2421. (2004). De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 6.026. (2018). Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018. Asunción, Paraguay.
- Lezcano C, L. (2012). Historia Constitucional del Paraguay (Periodo 1870 – 2012). Recuperado de <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>
- Martínez, M. (2009). Las relaciones del Gobierno y el Parlamento en la aprobación de “presupuestos estables”. Recuperado de [http://eprints.ucm.es/11447/1/Relaciones\\_Gobierno-Parlamento\\_en\\_la\\_aprobaci%C3%B3n\\_de\\_Presupuestos\\_estables.pdf](http://eprints.ucm.es/11447/1/Relaciones_Gobierno-Parlamento_en_la_aprobaci%C3%B3n_de_Presupuestos_estables.pdf)
- Ministerio de Hacienda. (2010). Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay: Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2011. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub015.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2011). Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay: Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2012. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub015.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2012). Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay: Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2013. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub020.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2013). Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay: Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2014. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub022.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2014). Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay: Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2015 y Presupuesto Plurianual 2015-2017. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=9191949aa59ea49fa35f626061655f999e969fa29d95509495509c91a35096999e919eaa91a350a0a5929c999391a350a695a2a3999f9e5096999e919c5062605d61605d626061645ea0949691030&x=d8d8077&y=8787026>
- Ministerio de Hacienda. 1986. Situación Financiera Serie Anual 1980-2014. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/situfin/>
- Ramírez, H. *Finanzas Públicas* (s.f.). Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/465/FINANZAS%20PUBLICAS.htm>
- Vargas, I. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. *Revista CAES*, 3(1): 119-39.