

UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y
Sociales

Carrera de Ciencias Políticas



TESINA

**Royalties y compensaciones, influencia en la
política socio-económica del estado
paraguayo en el período 1992-2009**

Pablo Ramón Alcaraz Gavilán

Pilar, Paraguay

2010

Resumen.

La finalidad de este trabajo es proporcionar al lector en general y al especializado en particular, un análisis científico de la utilización de los "royalties y compensaciones" por el Estado Paraguayo en el periodo 1.992-2.009 y sus consecuencias socio-económica.

Estos recursos económicos son las que provienen de las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá.

El trabajo se realizó mediante el análisis exploratorio del contenido de importantes documentaciones y bibliografías, conseguidas de varias instituciones del Estado y de bibliotecas particulares especializadas. En segundo término se complemento el trabajo, realizando entrevistas a especialistas en política socio-económica y energética, mediante preguntas cerradas y abiertas. Con estas informaciones posteriormente se hizo un análisis correlacional, para comprobar la hipótesis planteada.

Los royalties y compensaciones, ingresados en las arcas del Estado Paraguayo y posteriormente en las administraciones departamentales/municipales, fueron muy importantes en su monto, pero muy mal utilizados especialmente entre los años 1.992-2.000, hasta la promulgación de la primera ley de distribución y utilización en el año 1.998 (Ley 1.309) que entro en vigencia en el año 2.000. Esta primera ley, la 1.309/98 fue modificado por ley durante varios gobiernos, con el objetivo de generar estrategias que mejoren la utilización de estos recursos económicos y que se reflejen en los estándares socio-económicos del país.

La conclusión a la que llega el investigador, es que los royalties y compensaciones no han llegado a tener la efectividad que debían tener en los aspectos socio-económicos del Paraguay, principalmente por la falta desde un principio a nivel de Estado (1.992) de una planificación estratégica y matriz socio-económica. Además, a esto se suma la manera poco eficiente y transparente de administración de estos recursos por parte de los gobiernos Departamentales y Municipales, evidenciados en forma indirecta por los principales indicadores socio-económicos elaborados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

Planteamiento.

El presente estudio analiza el grado de influencia de los royalties y compensaciones, obtenidas de las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá, en la política socio-económica del Paraguay en un periodo comprendido entre los años 1.992-2.009, en vista a la inexistencia de investigación que relaciona las variables royalties / compensaciones con las variables socio-económicas.

La estrategia de investigación se fundamenta principalmente en obtener información que responda preguntas básicas como "cuánto" royalties / compensaciones se ha recibido y "dónde" se ha utilizado esos recursos económicos, "cuáles" fueron las reglamentaciones emanadas al respecto por parte del Estado.

Este estudio se ejecutó dentro de un calendario de trabajo y con un presupuesto ajustado, indicados en los Anexos 06 y 07 respectivamente.

Respondiendo la siguiente pregunta general, se busca demostrar o rechazar la hipótesis de investigación:

- ¿Qué efectos tienen los royalties y compensaciones, generadas por la Entidad

Binacional Itaipú y Yacyretá, en la política socio-económica del Paraguay entre 1.992-2.009.

Las problemáticas particulares formuladas en base a la pregunta general, son las siguientes:

- ¿Cuánto recurso económico recibió el Estado Paraguayo de las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá en concepto de royalties y compensaciones, entre los años 1.992 y 2.009.
- ¿Cuál/cuáles son las planificaciones estratégicas y matrices socio-económica del Estado Paraguayo, generados durante los distintos gobiernos que se sucedieron entre 1.992 - 2.009.
- ¿Cuál es el desarrollo socio-económico de la República del Paraguay en el periodo 1.992-2.009.
- ¿Cómo fueron utilizados los royalties y compensaciones por la administración central, gobiernos departamentales y municipios, en el periodo 1.992-2.009.

Objetivos.

Objetivos generales

Analizar los efectos que tienen los royalties y compensaciones generadas por la Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá, en la política socio-económica del Paraguay en el periodo 1.992-2009.

Objetivos específicos

Constatar el recurso económico recibido por el Estado Paraguayo de las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá en concepto de royalties y compensaciones, entre los años 1.992 Y 2.009.

- Identificar la existencia de planificaciones estratégicas y matrices socio- económicas a nivel de Estado, que involucra a los royalties y compensaciones recibidos entre los años 1.992 -2.009.
- Clasificar el desarrollo socio-económico de la República del Paraguay, logrado en el periodo 1.992-2.009.
- Detectar la manera en que las Gobernaciones, Municipios y la administración central utilizaron los royalties y compensaciones recibidos entre los años 1.992-2.009.

Conclusiones.

Los resultados de la investigación, en función a la aplicación de los instrumentos de revistas y análisis de documentaciones confiables, demuestran en relación a cada objetivo, las siguientes conclusiones:

- **Se constata el importante ingreso económico que ha tenido el Estado Paraguayo de las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá.** De Itaipú desde 1.989 en concepto de royalties por uso del agua del río Paraná, y de Yacyretá desde 1.994 en concepto de regalías por territorio inundado por el embalse del agua del mismo río. Dichos recursos han crecido paulatinamente desde el año 1.992 al 2.009, en función a la energía generada por las hidroeléctricas, especialmente la de Itaipú cuyo tratado no ha sido afectado por ninguna Nota Reversal, como es el caso del Tratado de Yacyretá que en el año 1.992 se ha tratado a nivel de Cancillería y aplicado, lo que hace que los desembolsos sean muy irregular en cantidad y tiempo.

- **Se identifica la poca planificación estratégica socio-económica elaborada por los gobiernos del Estado paraguayo en el periodo 1.992 al 2.009, para hacer uso de los royalties y compensaciones.** En el año 1.998, a nueve años de haber recibidos las primeras remesas de pago el Estado Paraguayo de la Entidad Binacional Itaipú, se promulga una Ley, la 1309, que regula la distribución y uso de dichos recursos económicos, esta podría considerarse la única planificación estratégica en ejecución hasta la fecha con sus modificaciones durante el gobierno de González Machi y Nicanor Duarte Frutos.

Los especialistas socio-económicos entrevistados coinciden que durante el gobierno del Ing. Juan Carlos Wasmosy, se inicia una nueva estrategia socio-económica basada en la formalidad y mejor criterio en cuanto a la distribución y utilización de los recursos económicos recibidos por el Estado paraguayo en concepto de royalties y compensaciones. Mientras que durante el gobierno de Andrés Rodríguez y Raúl Cubas, no se ha identificado en forma clara ninguna estrategia socio-económico en este concepto, mientras que en el gobierno de González Macchi hubo algunas intenciones promulgando algunas leyes, pero con poco muy bajo resultado en cuanto a la transparencia de utilización. Estos concluyen expresando que durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, las estrategias socio-económicas han mejorado arrojando resultados positivos en los indicadores, que posiblemente se debe a la mejor aplicación de estos recursos, respaldados por un mejor control de su utilización en el campo.

Del análisis de las documentaciones proporcionados por Instituciones Públicas y

Privadas, se identifica de una manera confiable la falta de planificación estratégica de algunos gobiernos y en otras poco precisa en su aplicación, como es el caso de la "Ley de distribución y depósito de parte de los denominados ROY AL TIES y COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO" y sus modificaciones. En el año 2.004 el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, introduce una

nueva estrategia socio-económica modificando la ley de distribución de royalties y compensaciones, mediante la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) con el fin de promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo socio-económico del Paraguay, mediante el acceso a la tierra rural. Durante este mismo gobierno en el año 2.006, con el objeto de que las contrataciones sean lo mas transparente posible y por ende mejorar el control de los montos entregados en concepto de royalties y compensaciones, se modifica la ley original 1309 introduciendo la ley de Contrataciones Pública y la intervención de la Contraloría General de la República. También esta ley modifica lo relativo a los gastos de capital, ampliando del 80% al 85% y aclarando que su aplicación sea en las áreas de desarrollo urbano, infraestructura vial, educación, salud, desarrollo productivo y medio ambiente. Y el 15% (quince por ciento) restante podrá ser utilizado para el financiamiento de proyectos de inversión, de fiscalización de obras o de gastos corrientes vinculados a los gastos de capital.

El gobierno actual de Fernando Lugo (2.008-2.009), no ha introducido hasta la fecha ningún cambio de estrategia en cuanto a la aplicación de la ley de los royalties y compensaciones, salvo algunos estudios que están en discusión.

- **Se identifica la ausencia de una matriz socio-económica elaborada por los gobiernos del Estado paraguayo en el periodo 1.992 al 2.009, para hacer uso de los royalties y compensaciones.** En el año 1.998, después de 14 años de inicio de generación eléctrica de Itaipú, 4 años de inicio de generación de Yacyretá y 7 años después de la aplicación de la Ley de Royalties en el Brasil, se aprueba la Ley 1309/98 durante el gobierno del

Ing. Juan Carlos Wasmosy, que no contiene una matriz socio-económica a ser aplicada a nivel país con sus respectivos alcances, salvo un breve artículo de dicha ley que dice, que la Administración Central, Municipios y Gobernaciones, deberán destinar el 80% de los recursos recibidos a Gastos de Capital y el restante en Gastos Corrientes relacionados con los Gastos de Capital.

Durante el gobierno de Luis Ángel González Macchi en el año 2.001, a un año después de la aplicación de la Ley 1309/98 tampoco se genera una matriz socio-económica a ser aplicada, salvo la primera modificación de dicha ley pero al solo efecto de beneficiar con un mayor aporte económico al Departamento de Ñeembucú y sus municipios, considerando su situación geopolítica mas que su situación de afectación, pasando esta de la situación de no afectada a afectada por el embalse de la Hidroeléctrica Yacyretá. En el año 2.003 durante este mismo gobierno, se produce una segunda modificación de la ley 1309, con el fin de crear el SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA VIAL DEL PARAGUAY (SIVIPAR) dependiente del Ministerio de Obras Públicas, con el objeto de mejorar la infraestructura vial para el tránsito fluido de personas y bienes, principalmente los caminos y rutas rurales de los departamentos. Los fondos para este sistema se sacan un 10% del 50% que recibe la Administración Central.

- **Se detecta una in eficiente utilización de los recursos económicos provenientes de las Entidades Binacionales, transferidos por el Ministerio de Hacienda a la Administración Central, Gobernaciones y Municipios.** La Administración Central gobernada por seis presidentes distintos en el periodo 1.992-2.009 (Mapa de Gestión de Gobierno), han demostrado una gestión de gobierno "medio pobre" para abajo, especialmente por la falta de "planificación estratégica". De todos estos gobiernos la más "pobre" gestión se detecto durante el gobierno de Raúl Cubas (1998-1999), y la mejor durante los gobiernos de Nicanor Duarte (2003-2008) y Fernando Lugo (actual 2008-2009). Esta afirmación se basa en las respuestas de 10 especialistas entrevistados, que también coinciden en que las gobernaciones y municipalidades, aun que no todas, la gran mayoría han mal utilizado los recursos (royalties y compensaciones) distribuidos a estas administraciones. Aclaran que tantos los municipios como las gobernaciones, han crecido enormemente en sus presupuesto gracias a estos recursos, pero sin embargo el aspecto físico de las ciudades que administran no han cambiado mucho teniendo en cuenta los años que ya han venido recibiendo, salvo en los años 2.000 y 2.008 en la cual ellos han notado un ligero cambio en algunos municipios, principalmente en las capitales departamentales, donde se han mejorado los caminos, los complejos edificios y las plazas principales.

Del análisis documental expresada en este informe y de datos recogidos del Sistema de Medición de la Gestión Municipal - MIDAMOS, el investigador concluye de que existe poca transparencia de cómo fueron utilizados dichos recursos, pero de que un gran porcentaje tuvo que haberse utilizado en compras y contrataciones por que así lo exige la ley 1309 y sus revisiones. Se evidencia lo expresado a través de los indicadores socio- económicos de nivel de pobreza e ingresos per capita, que los mismos no fueron bien utilizados o no tuvo la eficacia esperada por los poderes del Estado, salvo en el año 1.992 y 2.008 en las cuales los niveles de pobreza ha disminuido, y el ingreso per capita ha aumentado. También se evidencia, por la falta de rendición de cuentas que da las comunas y gobiernos departamentales a la cartera de Hacienda, sobre la ejecución presupuestaria, proyectos de obras ejecutadas por intendentes sin un llamado a licitación y en algunos casos sin aprobación de la Junta Municipal, obras de pésima calidad y sobre facturadas, utilización de grandes sumas en pago de jornales y compras de combustibles.

Entre los años 2.006 y 2.009 se nota un importante crecimiento en la ejecución social, salud-educación-seguridad social, por parte de la Administración Central, recursos que entre los años 1.994 y el año 2.000 se utilizaban para pagar las deudas internas y externas contraídas por el Estado de una manera totalmente informal.

Como conclusión final por los antecedentes expuestos, queda demostrada la hipótesis planteada:

- La escasa planificación estratégica del Estado para utilizar los recursos económicos, recibidos en concepto de royalties y compensaciones. Recién en 1.998, nueve años después de recibir el Estado los primeros royalties de la EBr, es promulgada la primera

ley de distribución y administración de royalties (Ley 1.309), que puede ser considerado básicamente como un plan estratégico aplicado desde el año 2.000, en donde se busca planificar la forma de distribuir estos recursos económicos, cuya estrategia es disminuir la pobreza y mejorar el nivel de vida de los sectores más vulnerables de la población paraguaya urbana y rural, como ser en los aspectos social (educación, salud), ocupacional (fuente de trabajo, ingreso per capita, capacitación familiar) y productivo (fomento de la agricultura mini fundiaria, propiedad rural titulada, construcción y mantenimiento de rutas). La planificación estratégica, resulta escasa por que no se ha avanzado en nada en la construcción de una matriz socio-económica, a partir del cual iniciar una eficiente estrategia de desarrollo socio económico.

- La falta de una única matriz de política socio-económica por parte del Estado aplicable a corto, mediano y largo plazo, ya que recién en 1.998 con la ley 1.309 se establece formalmente una matriz genérica de utilización de los royalties y compensaciones, pero en ninguna parte de la ley mencionada y sus otras revisiones se establece, cuales son las prioridades y las metas a alcanzar en un tiempo determinado.

- La ineficiencia de utilización de los royalties y compensaciones por parte de las administraciones -central, departamentales y municipales-, que se evidencia por lo expuesto por los especialistas entrevistados y por los resultados socio-económicos más importantes expuestos, como ser el alto nivel de la pobreza extrema y el bajo ingreso per capita en un largo periodo de tiempo como el abarcado (1.992-2.009) y documentos elaborados por la Contraloría General de la República.

Bibliografía.

- . Artola, Miguel (1982). La Hacienda del Antiguo Régimen. Madrid: Alianza Editora ISBN84-206-8042-7.
- Asamblea Nacional Constituyente (1988). Constitución Política del Brasil. Brasilia, República Federativa del Brasil.
- Banco Central del Paraguay (2009). Datos Estadísticos Socio-Económicos. Asunción, Paraguay.
- Boetto, Leandro (2007). Represa de Itaipú. Santiago del Estero: UNSE Facultad de Ciencias Exactas y Tecnológicas.
- Bunge, M. (1998). La Ciencia: Su Método y Filosofía. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Cambranos, Fernando (2002). Modelo del Diseño de la Estrategia. Recuperado el 20 de agosto del 2009, de <http://www.Modelo-De-Planeacion-Estrategica>
- Canese, Ricardo (2007). Royalties y Compensaciones recibidos por Municipios y Gobernaciones. Asunción: Royalties&Compensaciones Seguimientos.
- Céspedes, Ángel (1982). Proceso Analítico para salvaguardar la soberanía del Paraguay en Itaipú. Asunción: SHICA Ediciones.
- Cisneros, German (2005). Municipio, educación y cultura. México: UNAM Instituto de Investigación Jurídicos, 25-33.
- Convención Nacional Constituyente (1992). Constitución Nacional. Asunción: Edit. Grafica Asunción.
- Contraloría General de la República (2008). Informe Nota Reversal del Año 1992. Asunción, Paraguay.
- Empresa Consultora Paraguaya Comunidad y Desarrollo (COPLANEA). Base de datos sobre socio-economía.
- Entidad Binacional Itaipú (2007). Itaipú: Una de las Siete Maravillas del Mundo Moderno. Relaciones Públicas Itaipú. Hernandarias, Paraguay.
- Entidad Binacional Itaipú (1995). Aprovechamiento Hidroeléctrico de Itaipú. Hernandarias: Editora MENNO- TEC.

- Fernández, Jorge (2005). Los servicios públicos municipales. México: UNAM Instituto de Investigación Jurídicos, 55-90.

- geAm y USAID (2006). Transparencia royalties y compensaciones en Municipios.

Recuperado el 30 de enero del 2010, de <http://www.transparenciaroyalties>

- Hemández, José (1999). Informe Memoria de Economía Social. Madrid: Gezki Editorial.

- Patt, Roberts (1960). Antropología Social. Estados Unidos: Edit. Reina Valera.

- Pagazo, Pichardo (1995). Objetivo de la Política Económica Social. Malaga: Fundación

Universitaria Andaluza Inca Gracilazo.

- PNUD Paraguay (2007). Programa Naciones Unidas para el Desarrollo Orgánica

Municipal. Recuperado el 28 de diciembre de 2009, de <http://www.undp.org.py>

- Poder Judicial de la República Argentina (1992). Código Civil Argentino Título XVIII Sección 1, libro 11, arto 818 a 831. Buenos Aires, Argentina.

-Poder Ejecutivo de la República Federativa del Brasil (1991). Ley de los Royalties. Brasilia, Decreto Federal N°1 del 11 enero 1991.

-Poder Ejecutivo (1971-75). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Asunción,

Paraguay.

- Prado, Gerardo (2005). El gobierno y la administración municipal en España. México: UNAM Instituto de Investigación Jurídicos, 345-358.

- Lizano, Eduardo (1999). Ajuste y Crecimiento en la Económica. Costa Rica: Academia

Centroamericana Estudios 13.

- Martí, Luz del Carmen (2005). La participación ciudadana en el ámbito Municipal. México: UNAM Instituto de Investigación Jurídicos, 217-241.

- Ministerios de Relaciones Exteriores (1973). Tratado de Itaipú. Brasilia, República Federativa del Brasil.

- Ministros de Hacienda (2009). Datos Estadísticos. Asunción, Paraguay.

- Ministerios de Relaciones Exteriores (1973). Tratado de Yacyretá y Normas Complementarias. Asunción, República del Paraguay.
- Ministerios de Relaciones Exteriores (1966). Acta de Yguazú. Puerto Presidente Stroessner, Foz de Yguazú.
- Ministros de Relaciones Exteriores Paraguay y Argentino (1973). Tratado de Yacyretá y Normas Complementaria. Asunción, Buenos Aires: Imprentas Nacionales.
- Ministro Alderete, José (2003, 30 de septiembre). Pago de Compensaciones por Argentina. Diario ABC Color. p. 34
- Normas de Estilo de la Universidad Nacional de Pilar (2009). Guía Abreviada de Presentación de Trabajos de grado y posgrado. Pilar, Ñeembucú.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2006). Documento Paraguay 2006 y el Presupuesto General de la Nación. Asunción, Paraguay.
- Rivarola Paoli, Juan Bautista (2007). Derecho Internacional Público. Asunción: 6ª Edición Ediciones y Artes S.A.
- Royg, Hugo (2009). Sistemas de Medición de Desempeño Municipal. Valdivia: Proyección MCS Grupo Consultor MIDAMOS
- Sallenave, Juan (1991). Socioeconomía integral. Buenos Aires, Argentina.
- Sampieri, Roberto (1997). Metodología de la Investigación. México: Editorial McGraw Hill.
- Sánchez, Carlos (1958). Las Instituciones Políticas en la Historia universal. Argentina: Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L.
- Secretaría Técnica de Planificación (2004). Sistema Socioeconómico de Paraguay. Escenarios Económicos. Asunción: Presidencia de la República.
- Tamayo y Tamayo, M. (2003). El Proceso de la Investigación Científica. México: Editorial Limusa.
- Universidad Nacional de Asunción (1982). Documento Estadístico. Asunción, Paraguay.
- Villagra Maffiodo, Salvador (2007). Principios de Derecho Administrativo. Asunción: Ediciones y Artes S.A .