

Andrew Nickson

EL GOBIERNO LOCAL EN PARAGUAY:

**un análisis comparativo
a través de diez elementos**

El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos.

Ficha técnica

Contenido:

Andrew Nickson

Colaboradores:

José Carlos Rodríguez
Roberto Antonio Villalba
Bruno Osmar Martínez
Silvia Denis Scala
Elvio Segovia

Investigación para el Desarrollo - id

Presidente: César Cabello

Director ejecutivo: Bruno Osmar Martínez

Asociación de Juntas Municipales – AJUMPA

Presidente: Nelson Peralta

Secretario: Rubén Acosta Gallagher

Los documentos de “Investigación para el Desarrollo” (id) buscan difundir los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por sus miembros.

Su propósito es incentivar el intercambio de opiniones y suministrar insumos para una gestión pública basada en evidencia comprobable y en experiencias replicables.

Las opiniones y los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el parecer institucional de “id” o de sus auspiciantes.

Investigación para el Desarrollo (id)

Tte. 1o Cayetano Rivarola 7277

Asunción – Paraguay

Tel +595 21 525526

www.desarrollo.org.py

Este documento puede ser reproducido para uso educativo o de investigación, siempre que se indique la fuente.

La publicación recibió el apoyo del programa Think Tank Initiative (TTI).



ISBN: 978-99967-811-7-9

Asunción, Paraguay, Abril de 2016

RESUMEN

¿Cuál es el avance de la descentralización y del fortalecimiento del gobierno municipal en Paraguay, en los últimos 25 años? , es la pregunta guía de este trabajo.

Este intento se realiza a través de una comparación de la situación actual del gobierno local con sus pares en América Latina, mediante diez elementos del mismo proceso: 1) el gasto municipal; 2) los recursos financieros propios; 3) las transferencias fiscales intergubernamentales; 4) el suministro de servicios públicos (principalmente educación, salud y agua potable); 5) la eficiencia municipal y la gestión de recursos humanos; 6) la planificación del desarrollo económico local; 7) la rendición de cuentas y la transparencia; 8) la participación ciudadana; 9) la perspectiva de género y; 10) el asociativismo intermunicipal.

El avance de cada uno de estos elementos necesariamente refleja la interrelación de los tres aspectos principales que sustentan a cualquier proceso de descentralización: lo político, lo financiero y lo administrativo.

Asimismo, el lento avance encontrado del proceso paraguayo, indicado por las brechas encontradas al compararlos con otros países de la región, es un desafío que llama a todos los actores territoriales a tomar en cuenta cada uno de los aspectos señalados, para orientar su acción a una verdadera descentralización

PALABRAS CLAVES: Gobierno local – Municipalidad – Descentralización

ABSTRACT

The basic question addressed by this study is the following: To what extent has decentralization and the strengthening of local government advanced in Paraguay over the past 25 years?

This question is addressed by using ten indicators in order to compare the current situation in Paraguay with that found in the rest of Latin America, namely: 1) local government expenditure; 2) income from own-revenue; 3) intergovernmental fiscal transfers 4) the delivery of public services (principally education, health and water supply); 5) municipal efficiency and human resource management; 6) local economic development planning; 7) accountability and transparency; 8) citizen participation; 9) a gender perspective; 10) intermunicipal collaboration.

Advances in each of these areas necessarily reflect the interrelation of three basic elements that underpin any decentralization process, namely the political, the financial and the administrative arenas.

Furthermore, the slow advance found in the Paraguayan case, as evidenced by the weak performance when compared to other countries in the region, highlights the challenge to all actors engaged in the process to take into consideration each of the issues mentioned in the text in order to move towards a genuine decentralization.

Key words: LOCAL GOVERNMENT; MUNICIPAL; DECENTRALIZATION

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	<i>9</i>
<i>1. El gasto municipal.....</i>	<i>12</i>
<i>2. Los recursos financieros propios.....</i>	<i>14</i>
<i>3. Las transferencias fiscales intergubernamentales.....</i>	<i>17</i>
<i>4. El suministro de servicios públicos.....</i>	<i>21</i>
<i>5. La eficiencia municipal y la gestión de recursos humanos.....</i>	<i>31</i>
<i>6. La planificación del desarrollo económico local</i>	<i>37</i>
<i>7. La rendición de cuentas y la transparencia</i>	<i>41</i>
<i>8. La participación ciudadana</i>	<i>45</i>
<i>9. La perspectiva de género.....</i>	<i>50</i>
<i>10. El asociativismo intermunicipal.....</i>	<i>53</i>
<i>Conclusiones.....</i>	<i>57</i>
<i>Bibliografía</i>	<i>61</i>

INTRODUCCIÓN

Según su Constitución, Paraguay es un país unitario y descentralizado. Además del gobierno central, a nivel subnacional existen 17 departamentos y 250 municipios cuyas autoridades –intendentes (alcaldes) y miembros de la junta municipal (concejales)– son electas cada cinco años. Sin embargo, el país tiene una larga tradición centralista, reflejada en las leyes municipales aprobadas en 1882, 1909, 1927, 1954 y en 1987, bajo las cuales el presidente nombraba a los intendentes, a pesar de supuestas garantías de autonomía municipal en sucesivas constituciones.

Esta tradición fue acentuada durante el gobierno autoritario de Alfredo Stroessner (1954-89), cuando varias instituciones del gobierno central quitaban funciones básicas al gobierno local y la Asociación Nacional Republicana, ANR (Partido Colorado) se convirtió en una máquina política vertical que penetraba hasta el nivel submunicipal de la sociedad (barrios, colonias y compañías). Mediante una combinación de represión y fraude electoral, el partido gobernante controlaba cada una de las juntas municipales –sin excepción– en las cinco elecciones municipales realizadas durante este periodo (Nickson, 1995, p. 228). Mientras tanto, desde la década de 1980 se ha visto un fuerte proceso de descentralización en América Latina.

La Comisión de Descentralización y Autonomía Local de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU), organismo mundial con sede en Barcelona que agrupa las autoridades municipales del mundo, ha definido la descentralización de la siguiente manera:

Proceso de reorganización del Estado y transferencia gradual de competencias, originariamente concentradas en el gobierno central, y de los recursos necesarios para el ejercicio de las mismas, a otras

esferas territoriales de gobierno ya sean gobiernos regionales, provinciales o municipales. El principio fundamental de estos procesos es la creencia de que la toma de decisiones y la ejecución de estas son más eficientes cuanto más cerca de los ciudadanos sean efectuadas.

Como consecuencia de su propia trayectoria histórica, el proceso de descentralización en Paraguay ha sido muy tardío en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos, empezando solamente después de la caída del gobierno de Stroessner en 1989. Como ejemplo, la misma democracia formal es algo reciente a nivel subnacional –las primeras elecciones municipales en la historia del país se realizaron en mayo de 1991 y las regionales (gobernaciones) en 1993–. Recién en 2010 se promulgó una nueva Ley Orgánica Municipal (LOM) N° 3966, que reemplazó la Ley Municipal N° 1294/87. Durante este periodo, la tasa de votación para la elección de autoridades municipales ha bajado considerablemente, de un 80% en 1991 a 56,5% en 2015 (Cuadro 1), lo cual podría indicar un creciente desencanto con el proceso de descentralización.

Cuadro 1: Elecciones municipales, 1991 – 2015

	1991	1996	2001	2006	2010	2015
Votantes Registrados	1.350.000	1.817.353	2.233.800	2.760.820	3.031.143	3.947.574
Tasa de votación	71,9%*	83,3%	54,5%	50%	54%	56,5%
Número total Municipios	203	222	223	230	238	250
Intendente/a ganador/a: Partido Colorado	160	162 (138?)	146	150	135	148
Intendente/a ganador/a: otros partidos	43	60	77	80	103	107
Número de mujeres intendentas	13	6	11	13	18	25

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral.

(*) Según la Encuesta de Hogares de 1992, solamente 53% de las personas encuestadas dijo que había votado en 1991, lo cual sugiere que un porcentaje apreciable de la ciudadanía no estaba inscripto en el nuevo padrón electoral en ese año.

El objetivo de este artículo es intentar medir el avance de la descentralización y el fortalecimiento del gobierno local (municipal, no departamental) en Paraguay, durante el cuarto de siglo posterior a la caída de la dictadura¹.

Este intento se realiza a través de una comparación de la situación actual del gobierno local con sus pares en América Latina, mediante diez elementos del mismo proceso:

- 1) el gasto municipal;
- 2) los recursos financieros propios;
- 3) las transferencias fiscales intergubernamentales;
- 4) el suministro de servicios públicos (principalmente educación, salud y agua potable);
- 5) la eficiencia municipal y la gestión de recursos humanos;
- 6) la planificación del desarrollo económico local;
- 7) la rendición de cuentas y la transparencia;
- 8) la participación ciudadana;
- 9) la perspectiva de género; y
- 10) el asociativismo intermunicipal.

El avance de cada uno de estos elementos necesariamente refleja la interrelación de los tres aspectos principales que sustentan a cualquier proceso de descentralización: lo político, lo financiero y lo administrativo.

Antes de empezar, cabe mencionar que, al igual que cualquier país de América Latina, existe una significativa y creciente heterogeneidad de la experiencia municipal en Paraguay, que se manifiesta en cada uno de los elementos a ser estudiados. Esto no es solo producto de la mayor fortaleza financiera e institucional de las principales Municipalidades urbanas (por ejemplo, Asunción, Ciudad del Este y Encarnación), en comparación con la gran mayoría de las rurales. También se explica por las diferentes tradiciones culturales y su impacto sobre la gestión municipal.

¹ Se priorizará la Devolución, la más profunda de las tres formas de descentralización identificadas en la tipología de Rondinelli (Desconcentración, Delegación y Devolución).

1. EL GASTO MUNICIPAL

Al igual que el producto interno bruto (PIB) *per cápita* es el indicador más común que se utiliza para comparar el nivel de ingreso entre los ciudadanos de diferentes países latinoamericanos, el indicador más común para comparar el nivel de descentralización entre diferentes países es el gasto municipal en la totalidad de gasto del gobierno nacional.

El gran salto en esta relación gm/GN en las últimas décadas, es quizás la evidencia más contundente del avance de la descentralización en América Latina. De hecho, el promedio no ponderado del gasto de los gobiernos intermedios y locales en el gasto del gobierno nacional en los países latinoamericanos en su conjunto aumentó, de un 11,6% a principios de la década de 1980 a 17,8% hacia finales de la década de 2000. La lentitud del avance del proceso de descentralización en Paraguay se evidencia en el poco aumento del porcentaje del gasto municipal en la totalidad del gasto del gobierno nacional, que subió de 5,5% en 1980 a 6,6% en 2013, encontrándose muy por debajo del promedio (9,2%) de la región (Cuadro 2).

Como veremos más adelante, el reducido porcentaje del gasto municipal consolidado en el gasto total del gobierno nacional del Paraguay se explica por sus limitados ingresos, tanto sus recursos financieros propios como las transferencias fiscales intergubernamentales.

Cuadro 2: Porcentaje del Gasto de los Gobiernos Intermedios y Locales en el Gasto del Gobierno Nacional

País	Gobiernos Intermedios y Locales	País	Gobierno Nacional	Gobiernos Intermedios	Gobiernos Locales
Argentina (1980)	22.2	Argentina (2005, BID)	50.1	41.4	8.5
Bolivia (1986)	14.8	Bolivia (2006, FMI)	73.4	18.9	7.7
Brasil (1980)	32.4	Brasil (2013, FMI)	50.7	30.0	19.3
Chile (1980)	3.7	Chile (2013, FMI)	87.6		12.4
Colombia (1982)	26.3	Colombia (2013, FMI)	73.0	8.8	18.2
Costa Rica (1980)	4.0	Costa Rica (2013, FMI)	95.3		4.7
Ecuador (1980)	18.3	Ecuador (2006, BID)	73.5	5.8	20.7
El Salvador (1978)	5.8	El Salvador (2013, FMI)	91.1		8.9
Guatemala (1980)	4.5	Guatemala (2009)	95.6		4.4
Honduras	s.d.	Honduras (2013, FMI)	95.5		4.5
México (1980)	22.0	México (2007, CGLU)	69.3	25.0	5.7
Panamá (1980)	2.0	Panamá (2005)	98.3		1.7
Paraguay (1980)	5.5	Paraguay (2013, FMI)	91.3	2.1	6.6
Perú (1990)	9.1	Perú (2013, FMI)	77.8	13.4	8.8
República Dominicana (1980)	3.5	República Dominicana (2012, FMI)	95.5		4.5
Uruguay (1980)	8.6	Uruguay (2005, BID)	88.7		11.3
Venezuela (1979)	2.4	Venezuela (2007)	92.0		8.0
América Latina	11.6	América Latina	82.3	8.6	9.2

Fuente: Rosales (2012, p.25), con base en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el CGLU.

Cabe mencionar que el gasto consolidado municipal en 2014, publicado por el Ministerio de Hacienda, alcanzó la suma de G 2.128.986 millones, del cual la Municipalidad de Asunción representaba el 31% (G 657.502 millones)¹. Sin embargo, esta cifra es una subestimación del gasto consolidado real debido a que solo incluye información financiera de 152 municipios. Otros 33 municipios presentaron su informe en forma incompleta o tardía, y otros 64 no presentaron informes.

1 Ministerio de Hacienda, Informe Financiero 2014, Municipalidades “B”. Disponible en: bit.ly/1J5jBJa

2. LOS RECURSOS FINANCIEROS PROPIOS

Casi todos los países de América Latina asignan ciertos impuestos y tasas a los gobiernos locales. Al igual que en el resto de la región –a excepción de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana–, el impuesto inmobiliario constituye la fuente principal de ingresos propios de las Municipalidades paraguayas. La tasa de impuesto inmobiliario es del orden de 1% del valor fiscal (calculado por metro cuadrado en áreas urbanas y por hectárea en áreas rurales), cifra similar al promedio en la región. A diferencia de las áreas urbanas, para las propiedades rurales se grava solamente la tierra y no las mejoras (por ejemplo, alambrado o irrigación); y, a diferencia de la norma en la región, las Municipalidades paraguayas no retienen la totalidad de lo recaudado por el impuesto inmobiliario sino el 70%. Según la legislación vigente, el 30% es transferido al Ministerio de Hacienda, que redistribuye un 15% al departamento respectivo y un 15% a las Municipalidades de menores recursos. Sin embargo, hay indicios de que esta última disposición escasamente se cumple.

En la mayoría de los países latinoamericanos el rendimiento del impuesto inmobiliario es muy inferior a su potencial. Mientras ese impuesto representa, desde hace unos años, un promedio de 2,12% del PIB en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un 0,68% en los países en transición y un 0,60% en los países en desarrollo, el promedio en América Latina es de 0,37% (Sepúlveda y Martínez - Vázquez, 2009).

Como nos señala Rosales (2012), “las razones son múltiples: débil voluntad política del gobierno nacional, gobiernos locales y parlamento, mecanismos de transferencia y distribución que desincentivan la colecta local, y la débil capacidad y equipamiento de las administraciones. Esto se traduce en exen-

ciones generosas y bajas tasas impositivas, evaluación de valor obsoleto y poco frecuente de las propiedades, registros y catastros incompletos y falta de voluntad y de medios para impulsar la colecta”.

Por estas mismas razones, en Paraguay el monto recaudado por el impuesto inmobiliario es muy inferior a su potencial. El catastro municipal está desactualizado, sobre todo en los municipios pequeños y, como consecuencia, los inmuebles de reciente construcción no figuran en el mismo. Además, existen serios problemas en la gestión recaudadora y desidia, por parte de las autoridades municipales, para cobrar este impuesto, por exiguo que sea.

Este problema se manifiesta sobre todo en municipios rurales. Incluso en los municipios de mediano tamaño es poco común que la Municipalidad remita la factura del impuesto inmobiliario a los propietarios de grandes inmuebles fuera del casco urbano. Como resultado, estos usualmente pagan el impuesto en caso de transferencia de título (compra-venta) de las mismas. Aun así, para ponerse al día solo necesitan abonar las deudas pendientes durante los últimos cinco años, ya que si existe mora por años anteriores, puede tramitarse su prescripción.

Pero la principal razón del bajo rendimiento del impuesto inmobiliario, en el caso paraguayo, tiene que ver con el sistema de tasación de las propiedades rurales. Al igual de sus pares de la región, ésta se basa en el valor del inmueble, determinado por un ente catastral del gobierno nacional, el Servicio Nacional de Catastro (SNC). En la mayoría de los países vecinos, el valor catastral (conocido en Paraguay como valor fiscal) se aproxima al valor comercial de la propiedad. Por ejemplo, el promedio del valor catastral representa el 95% del valor comercial en Uruguay, entre el 70-85% en Colombia, el 70% en Chile, y el 50% en Argentina.

Sin embargo, en Paraguay la cifra correspondiente en áreas rurales es del orden del 5%. La desidia de la SNC y la legislación actual (Ley 125/91), que limita el aumento anual del valor fiscal a la tasa de inflación, ha producido una situación perpetua de subvaloración.

Un estudio realizado en 2006 sobre los 20 municipios del Departamento de Caaguazú, basado en 455 puntos testigos de valor del mercado, demostró que “el valor de mercado de la tierra en Caaguazú (USD 1.100) es 54 veces

mayor que el valor fiscal promedio de USD 20. De manera inversa, el valor fiscal promedio es solamente 1,8 por ciento del valor promedio de mercado”. El estudio concluye que la recaudación potencial a valores de mercado, suponiendo una recaudación total, sería 63 veces más del potencial a valores fiscales, equivalente a USD 11 millones (Hansen, 2007). Cabe mencionar que en octubre de 2015 se promulgó una nueva ley (Ley 5513) que cuadruplicó el valor fiscal de todas las propiedades rurales en 2016. Además contempla que en el futuro la determinación del valor fiscal se hará con base en un estudio sobre el potencial agrológico de la tierra. Esto abre la posibilidad de que el valor fiscal aumentará mucho más en las regiones del país caracterizadas por alta productividad de la tierra.

Otras fuentes de ingreso propio de las Municipalidades paraguayas incluyen la licencia de conducir y el permiso de circulación (habilitación), transferencias de bienes inmuebles y tierras, y diferentes formas de impuestos a los negocios (patente comercial). Prácticamente todos los gobiernos locales de la región tienen la potestad de cobrar tasas y tarifas por suministro de servicios públicos, como permisos para la construcción, recolección de basura, maderos, mercados públicos y similares (CGLU, 2010; Rosales, 2012). Además, al igual que el resto de la región, las principales Municipalidades paraguayas cobran una tasa unificada por prestación de servicios básicos, tales como la recolección de residuos sólidos y limpieza. En la práctica, lo recaudado por esta tasa funciona como un impuesto, debido a que no hay un vínculo explícito entre el monto recaudado y la prestación del servicio. La venta y arrendamiento de terrenos municipales y los ingresos por estacionamiento vehicular son otras fuentes de recaudación, sobre todo en los principales municipios del país.

3. LAS TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Durante gran parte de la historia post independentista de América Latina, las transferencias fiscales intergubernamentales (TFIG) estaban sujetas a un criterio arbitrario, reflejo de la relación clientelista entre el gobierno nacional y las autoridades locales y que facilitaba la centralidad. Sin embargo, a partir de la década de 1990 se empezó a construir mecanismos legales para asegurar, transparentar y predecir el flujo de las TFIG.

Varios países introdujeron el novedoso concepto de *revenue-sharing* (reparto de ingresos), al destinar un porcentaje fijo de los ingresos generales del gobierno nacional a las Municipalidades y al determinar la distribución del mismo entre las Municipalidades con base en un criterio poblacional y de equidad, mediante una fórmula sencilla y transparente. Entre ellos se encuentran: Bolivia (10%), Brasil (22,5%), Guatemala (8%) y Honduras (5%). En cambio, y a pesar de que la Constitución Nacional vigente declara que una de sus atribuciones es “la participación en las rentas nacionales” (Art. 168), las Municipalidades paraguayas nunca han recibido semejante TFIG.

Al contrario, en Paraguay la TFIG toma la forma de dos flujos principales (los *Royalties* y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, Fonacide) de muy reciente creación, tomando el concepto de *earmarked funding* (financiamiento condicionado), fondos mayormente destinados a inversiones de infraestructura en determinados sectores. Y a diferencia del resto de la región, donde estos flujos provienen de los ingresos generales del Estado, en Paraguay ambos provienen exclusivamente del reparto de una parte de las regalías recibidas de dos plantas hidroeléctricas binacionales.

La única significativa excepción a esta situación es una TFIG condicionada al sector salud, a través de Fondo de Equidad para la Administración Descentralizada (ver más en el punto 4). Existe también una transferencia de montos ínfimos proveniente del Impuesto de los Juegos de Azar (Ley N° 1016/97). Los municipios de origen reciben el 30% de los cánones e ingresos; la mitad (15%) se distribuye entre todos los municipios del país en partes iguales, y la mitad restante (15%) en función de un cociente por cantidad de habitantes del país por la población de cada municipio. El nivel de condicionamiento es impreciso ya que, según el artículo 28 de la ley, “la aplicación de los fondos deberá recaer preferentemente en la formación de capital y equipamiento en los sectores sociales (salud, educación escolar y bienestar social)”.

El flujo de Royalties

La Ley N° 1309/98 (posteriormente Ley N° 3984/2010, *Royalties* y Compensaciones a los Gobiernos Departamentales y Municipales) introdujo el reparto de *royalties* (regalías) de la Itaipú Binacional y la Empresa Binacional Yacyretá.

Actualmente, tiene la siguiente forma: el gobierno nacional retiene el 50% de las regalías; el 5% se distribuye entre los departamentos afectados por las plantas hidroeléctricas; el 5% entre los departamentos no afectados por las mismas; el 15% entre las Municipalidades afectadas por las plantas; y el restante 25% entre las Municipalidades no afectadas por las mismas.

Según la Ley N° 4841/2012, la distribución de los recursos destinados a los municipios se hace de la siguiente manera: 50% en partes iguales para cada municipio y el 50% restante según la población de cada uno de ellos. La ley requiere que el 80% de los recursos recibidos por las Municipalidades sea destinado a gastos de capital, el 10% a actividades de desarrollo sustentable y un máximo de 10% a gastos corrientes. Cabe destacar el escaso nivel de condicionamiento en el uso de estos fondos, al no especificar en la legislación los sectores en los cuales deben ser gastados.

El flujo de Fonacide

El segundo flujo proviene del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, creado por la Ley N° 4758/2012 para distribuir el aumento de rega-

lías de la Itaipú Binacional, como consecuencia de la triplicación del monto acordado entre los presidentes de Paraguay y Brasil, Fernando Lugo e Ignacio “Lula” da Silva respectivamente, en julio de 2009.

Según esta ley, las Municipalidades en su conjunto reciben en forma directa el 20% de la totalidad de los fondos de Fonacide y los departamentos el 5%. A su vez, la distribución entre las Municipalidades toma la siguiente forma: 30% para las Municipalidades afectadas por la construcción del Lago Itaipú y 50% para las demás. La ley requiere que el 50% de los recursos recibidos por las Municipalidades sea destinado al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación “consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos”, y el 30% al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar, “beneficiando a niños y niñas de educación inicial y educación escolar básica del primero y segundo ciclos”. El saldo remanente (20%) representa la porción no condicionada del flujo, la cual debería destinarse a “proyectos de inversión pública y de desarrollo”.

Según cifras de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda, el monto acumulado de la TFIG (*Royalties* y Fonacide) entre 2003 y 2014 alcanzó USD 2.294 millones, del cual las Municipalidades recibieron el 53% y los departamentos el 47%. El flujo 2011-2014 alcanzó USD 1.385 millones, siendo el 56% (USD 782 millones) para las Municipalidades.

Estos flujos constituyen la principal fuente de recursos financieros de las Municipalidades más pequeñas, y el afán de acceder a ellos es uno de los factores preponderantes que ha impulsado el desmembramiento de municipios, creándose 37 nuevos municipios entre 1995 (213) y 2015 (250). Durante el primer semestre de 2015 la totalidad de la TFIG recibida por las Municipalidades alcanzó la cifra de 380.4 mil millones de guaraníes (USD 760 millones), de la cual el 55% corresponde a *Royalties* y 34% a Fonacide (Monte Domecq, 2015).

Cabe resaltar la falta de un criterio claro de equidad horizontal (es decir, territorial) en el reparto de las TFIG en Paraguay, por dos razones. En primer lugar, la ausencia de un mecanismo de coparticipación en los ingresos generales de la nación, que hace imposible el uso de una fórmula para incorporar el concepto de equidad en la distribución de los flujos. En segundo lugar, la

distribución de los dos flujos actuales incorpora un fuerte sesgo a favor de municipios “afectados” por la construcción de las dos plantas hidroeléctricas binacionales.

En general, los municipios beneficiarios de esta modalidad de reparto se encuentran en los departamentos del extremo este del país, que tienen un ingreso *per cápita* muy por encima del promedio nacional. El caso más extremo es la Municipalidad de Salto del Guairá, que por sí solo recibe el 3% del flujo repartido en concepto de *Royalties*. En síntesis, debido a la forma actual de su reparto, se ha prescindido la oportunidad de utilizar los incipientes TFIG como mecanismo de contribución a la erradicación de pobreza, mediante la focalización del gasto en los municipios de mayor nivel de pobreza relativa. Además, como veremos más abajo, ha habido una significativa falta de transparencia y de rendición de cuentas por parte de varias autoridades municipales en el uso de estas TFIG.

4. EL SUMINISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS

Un reciente estudio comparativo de las reformas de la administración pública en Europa y América Latina destacó “el fuerte proceso de descentralización, en América Latina, más recientemente en educación y salud” (Manning, Nick & Shepherd, Geoffrey, 2008, p. 101). De hecho, muchos países de la región han transferido responsabilidades en el área de educación y salud desde los respectivos ministerios centrales a las Municipalidades. Por ejemplo, en Bolivia la Ley de Participación Popular de 1994 otorgó la responsabilidad de mantenimiento de aulas escolares y puestos de salud a las ahora 356 Municipalidades del país. En Colombia, el proceso de descentralización educativa se inició en 1987 con la entrega a los municipios de las responsabilidades de manejo de la infraestructura física, y a partir de 1994 comenzó el traspaso de la gestión educativa a los municipios.

En cambio, es poca la injerencia de las Municipalidades paraguayas en el suministro de servicios básicos, que sigue siendo potestad del gobierno nacional. Como expresa la Ley Orgánica Municipal de 2010, en su artículo 12, “Las Municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias, previstos en los artículos 16, 17 y 18”. Sin embargo, inmediatamente después dice: “Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior y de conformidad a las posibilidades presupuestarias, las Municipalidades, en el ámbito de su territorio, tendrán las siguientes funciones: recolección y disposición de residuos; limpieza de calles y espacios públicos; mantenimiento de calles; tránsito; red de alcantarillado sanitario; transporte público; ordenamiento territorial; seguridad ciudadana”. Como nos señala Gaete (2012), “En general, las funciones que ejercen las Municipalidades son más modestas de las que les

asigna la ley, ejerciendo funciones que se centran en pavimentación de calles, recolección de basura, cementerio, terminales de ómnibus, mercados, plazas y parques, teatro, regulación y control de alimentos, mataderos, transporte y tránsito, policía de tránsito y asistencia social”.

Suministro de agua potable

Aun cuando el suministro de agua potable es uno de los principales servicios básicos, la LOM no otorga responsabilidad alguna a las Municipalidades paraguayas en este campo. Como consecuencia, y a diferencia de otros países latinoamericanos, las Municipalidades tienen una casi nula injerencia en este servicio básico. En las principales ciudades el suministro sigue siendo potestad de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap), una entidad pública del gobierno nacional, mientras que en poblaciones de menos de 10.000 habitantes existen alrededor de 2.000 Juntas de Saneamiento Local (JSL) reguladas por una entidad del gobierno nacional, el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa). “La participación ciudadana y la construcción de capital social en torno al acceso al agua [*mediante las JSL*] constituye una experiencia nacional reconocida a nivel internacional” (Méndez, 2008, p. 30).

Además, en las zonas periféricas de las principales ciudades, existen alrededor de 500 aguateras, empresas privadas que suministran agua y que operan bajo una débil regulación por parte del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan), responsable a nivel estatal. Esta gran fragmentación del sector refleja la poca participación de la Municipalidad en el terreno. Las normas de Senasa requieren que los miembros de las comisiones a cargo de las JSL sean elegidos a través de una asamblea ordinaria, “a excepción de uno, que es designado directamente por la Municipalidad local” (Art. 13). Sin embargo, la participación del representante municipal en la mayoría de las JSL es casi nula.

Recolección y disposición de residuos sólidos

En la práctica, la recolección y disposición de los residuos sólidos son los únicos servicios básicos que se encuentran realmente descentralizados hasta el nivel municipal, conforme a la LOM (Art. 12). El gobierno central no po-

see injerencia en los municipios en cuanto a la modalidad de la prestación, la cual puede ser en forma directa, tercerizada o privatizada.

En 2010, el 66% de la prestación de recolección recaía en el sector público, 30% en el privado, y en un 4% de los casos existía una combinación de ambas modalidades². Sin embargo, no están establecidas las normativas específicas que regulen la correcta prestación de estos servicios, ni siquiera la obligatoriedad de la prestación. Se estima que solamente la mitad de los 250 municipios se ocupa de esta función, y muchos de ellos con graves problemas observados por la Secretaría del Ambiente (SEAM). “No existen sanciones para aquellos municipios que no brindan estos servicios por lo que, especialmente en los municipios más pequeños y de zonas rurales, la gente organiza pequeños vertederos caseros donde generalmente se opta por enterrar la basura o quemarla” (Gaete, 2010, pp. 24-25).

Salud, higiene y salubridad

En el caso de salud, higiene y salubridad, según la LOM de 2010, las funciones municipales incluyen varias áreas de reglamentación de la salud pública (Art. 12, 7A-7E), la elaboración de planes municipales de salud (Art. 12, 7F), la organización y coordinación de los Consejos Locales de Salud (Art. 12, 7H) y, en una confusa redacción, “la prestación de servicios de salud” (Art. 12, 7J). En la práctica, es todavía escasa la participación municipal en la prestación de estos servicios. Hasta los puestos de salud, hoy llamados Unidad de Salud Familiar (USF), son la responsabilidad exclusiva del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Sin embargo, en términos relativos ha habido un mayor avance en la descentralización de la salud en comparación con la educación.

En 1996, el Congreso aprobó la Ley N° 1032 del Sistema Nacional de Salud (SNS), ley basada en los principios de igualdad de acceso, calidad, eficiencia y participación social y tenía como estrategia clave de implantación la descentralización del sistema de salud hacia los niveles departamentales y municipales. El resultado fue la división del país en 18 regiones de salud (que se corresponden con los 17 departamentos más la capital, Asunción)

2 Evaluación del Manejo de los Residuos Sólidos Municipales en el Paraguay.) <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/paraguay/manressol.pdf>

y en cuatro niveles de asistencia médica: 1) centros de primer nivel, para atender a comunidades con menos de 1.000 habitantes; 2) establecimientos de segundo nivel, para prestar servicio a poblaciones entre 2.000 y 20.000 personas, 3) tercer nivel, hospitales regionales y distritales; 4) cuarto nivel, establecimientos más especializados y de investigación.

Además, dicha ley planteaba la descentralización administrativa de los servicios y la participación de las autoridades locales y de la comunidad en la gestión de los servicios a través de los llamados Consejos Locales de Salud (CLS), así como promovía la búsqueda de consenso y la firma de acuerdos y contratos de descentralización con las autoridades locales. Los CLS son organismos de coordinación, concertación y participación interinstitucional entre el sector público y el privado de la salud y tienen su domicilio en el lugar donde esté funcionando la Dirección de Higiene y Salubridad de la Municipalidad respectiva.

En 1998 se reglamentó el SNS, posibilitando la transferencia temporal de algunos servicios básicos de salud a los municipios que lo soliciten, mediante la formalización de un documento denominado “Acuerdo Contractual de Compromiso para la Descentralización Administrativa Local en Salud”, que se firma entre el MSPBS y la Municipalidad. Para firmar este acuerdo de compromiso, la Municipalidad tenía que establecer un CLS y asignar el 5% de sus ingresos corrientes al financiamiento de un Plan Local de Salud, elaborado y administrado por sí mismo. Según el Acuerdo, el terreno y edificio donde está asentado el establecimiento de salud se transfiere en usufructo a título gratuito al municipio pero no se transfiere la propiedad. La provisión de los insumos básicos utilizados en los programas nacionales (por ejemplo, el Programa Ampliado de Inmunizaciones, PAI, el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, Programa de Sida, de Diabetes, Tuberculosis y Lepra) así como otros (tales como oxígeno, medicamentos, alimentos, materiales de limpieza, combustibles y lubricantes) queda a cargo del MSPBS. El personal de planta sigue siendo personal de dicho ministerio, que es responsable de cubrir los salarios en virtud de la figura de “comisionamiento”, por el cual el personal de una institución cumple horario y tareas en otra institución. Sin embargo, el CLS puede complementar personal con los recursos financieros que administra.

Luego de varios años de inercia y confusiones, durante los cuales los CLS solo administraban los recursos (aranceles) que generaban sus respectivos establecimientos sanitarios, se destrabó el proceso con la aprobación de la Ley 3007/06. Esta ley autorizó a los CLS a administrar recursos del gobierno nacional que reciben en forma de transferencias del MSPBS, mediante el Fondo de Equidad para la Administración Descentralizada. Este flujo fue impulsado por la declarada gratuidad de algunos servicios y está destinado al mejoramiento del suministro de salud, sobre todo como aporte a la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS), que prioriza los centros de primer nivel. Con esta reforma, por primera vez se otorgaba una transferencia fiscal condicionada al sector salud para ser administrada por las Municipalidades. Anteriormente, los CLS administraban localmente los recursos que generaban sus respectivos establecimientos sanitarios, pero ante la declaración de gratuidad de la atención sus recaudaciones mermaron, por lo que el MSPBS decidió establecer esta TFIG. Actualmente, casi todos los municipios del país cuentan con un CLS.

Según el mencionado Acuerdo firmado con el MSPBS, una responsabilidad asumida por la Municipalidad a través del CLS es la elaboración participativa de un Plan Local de Salud (PLS), en el cual se debe incluir las políticas y programas nacionales determinados por el MSPBS, así como la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas a las autoridades y a la comunidad sobre los avances en su ejecución, incluyendo un informe de los ingresos y gastos de los recursos financieros administrados. Sin embargo, en la actualidad son contadas las Municipalidades que cuentan con su propio PLS.

Cabe mencionar otra interesante iniciativa en la descentralización de salud que comenzó en 1996, con la puesta en marcha de los Fondos Rotatorios de Medicamentos Básicos para Farmacias Sociales. Este programa, elaborado y administrado por el Consejo Departamental de Salud de Itapúa, provee medicamentos a bajo costo (un promedio de 60% más bajo) a pacientes quienes asisten a las Unidades Primarias de Salud. Empezó con siete farmacias sociales y una lista de 17 medicamentos básicos. Para 2013, el programa contaba con 127 farmacias en los 30 municipios del departamento y una lista de 180 medicamentos. Las farmacias sociales son administradas por los CLS, que compran sus insumos a bajo costo del Gobierno Departamental de Itapúa,

responsable de la adquisición a gran escala, almacenamiento y distribución (venta) a los municipios.

Aun cuando la gratitud del acceso materno-infantil a la salud, introducida por el Ministerio de Salud durante la década de 2000, ha hecho que disminuya la demanda para algunos medicamentos, la novedosa experiencia de las farmacias sociales se ha extendido a varios departamentos del país. Sin embargo, los recursos humanos asignados a los puestos y centros de salud donde funcionan estas farmacias siguen siendo exclusivamente del Ministerio de Salud, “entidad responsable de la gestión de esos recursos, [...] y que no cuenta con mecanismos para fomentar un mejor desempeño individual y colectivo del personal de salud, a fin de garantizar su eficiencia” (Méndez, 2008, p. 43). La falta de competencia de los CLS y las Municipalidades sobre estos recursos constituye un obstáculo a la rendición de cuentas y al fomento de la participación ciudadana en la experiencia de las farmacias sociales.

Cabe resaltar la conclusión alentadora de Gaete, acerca del proceso de descentralización de salud en el caso paraguayo:

La principal característica... es que los pasos que se han dado, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley 1032 del año 1996 Que crea el Sistema Nacional de Salud, responden más a una dinámica progresiva y no a un plan especialmente articulado y estratégico; siendo que la presión por descentralizar proviene más bien de parte de los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipios) y la sociedad civil organizada en torno a los Consejos de Salud, más que de parte de la autoridad sanitaria. (Gaete, 2012, p. 29).

Educación

Por varias razones, el proceso de la descentralización de la educación ha sido más lento que en el caso de la salud. Según la LOM de 2010, en el caso de “educación, cultura y deporte”, las funciones municipales incluyen “la prestación de servicios de educación” (Art. 12, 8A), “la elaboración de planes municipales de educación” (Art. 12, 8B) y “la construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general” (Art. 12, 8D).

En la práctica, la participación de las Municipalidades paraguayas en la prestación de servicios de educación en su territorio es escasa. Las únicas excepciones son Asunción y San Lorenzo, donde existen algunas escuelas municipales. Son muy contadas las Municipalidades que cuentan con “planes municipales de educación”, y su participación en la dotación de equipamiento e insumos, además del mantenimiento de edificios escolares, es mínima. Hasta la fecha, casi todas estas responsabilidades caen sobre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y los gobiernos departamentales. Un reflejo de la desidia municipal en cuanto a educación es la gran ausencia de bibliotecas municipales, a diferencia de la mayoría de países latinoamericanos. Una de las pocas iniciativas municipales en el área de la educación es la provisión de un servicio subvencionado de ómnibus para llevar estudiantes que viven en pequeños municipios rurales a las universidades ubicadas en ciudades cercanas.

Un factor importante que incide en el poco avance de la descentralización de la educación es la oposición de los mismos docentes. De hecho, el mayor intento en los últimos 25 años de promover una Ley de Descentralización fracasó en 2009, cuando el gremio docente Federación de Educadores del Paraguay (FEP) se opuso a los planes de descentralizar la educación. En diciembre de 2008 la Cámara de Diputados había aprobado con amplio respaldo un proyecto de ley pero, a pesar del amplio consenso político, no hubo una estrategia para incluir a los sindicatos docentes en el proceso de reforma. En abril de 2009, cuando el Senado se aprestaba a tratar el proyecto aprobado en Diputados, mientras el vicepresidente Federico Franco instaba a los senadores a aprobar la Ley de Descentralización, la FEP exigía un aumento salarial del 5% y rechazaba de plano el proyecto descentralizador. “Al poner la estrategia salarial en primer término, la FEP buscaba motivar al conjunto de los docentes con algo más tangible que su discurso contrario a la descentralización. Por su parte, los argumentos esgrimidos en contra de la descentralización, muchos de ellos inconsistentes y falaces, apuntaban a generar la dosis de inquietud y miedo que empujara a los maestros a las calles” (Furlan, 2010).

El paso siguiente de los gremios fue una huelga general docente por tiempo indefinido que comenzó el día 11 de mayo. La sola amenaza de la huelga ya había provocado una primera e impactante deserción en las filas gubernamentales.

mentales. El día 7, el mismo ministro de Educación, más en sintonía con los gremios que con el gobierno del que formaba parte, manifestó estar en desacuerdo con el modelo de descentralización propuesto en el proyecto de Ley que debatiría el Senado. El día 12, tras una reunión con los sindicalistas, el presidente Fernando Lugo se comprometió a vetar la Ley de Descentralización si ésta era aprobada por el Senado. El día 19, el Senado, bajo la presión de la huelga y la movilización docente, con la opinión pública impactada por la falta de clases en las escuelas y con la defección del gobierno concretada en el compromiso presidencial contraído con los gremialistas, rechazó por amplia mayoría el proyecto de Ley de Descentralización.

Como ya hemos señalado, el flujo de Fonacide es una transferencia fiscal fuertemente condicionado en un 80% al sector educativo –50% se destina a la infraestructura educativa y el 30% al almuerzo escolar–. Desde su puesta en marcha en 2013, existe una creciente crítica del mal uso de estos fondos por parte de las autoridades municipales. En gran parte, esto se debe a la falta de involucramiento de las Municipalidades en el sector educativo previo al inicio del programa Fonacide. Como consecuencia, la existencia de una Dirección de Educación es una novedad en la mayoría de las Municipalidades y sus actividades se realizan en ausencia de un plan municipal de educación. Cabe resaltar que, a pesar del gran crecimiento de la construcción y reparación de aulas realizadas a través de Fonacide, hasta ahora no se ha transferido a las Municipalidades la responsabilidad de mantenimiento de los mismos centros educativos, que sigue siendo potestad legal del MEC.

En la mayoría de los municipios los actores que inciden en el Fonacide son exclusivamente el Ministerio de Educación y Cultura, mediante la microplanificación (selección de proyectos) y la Municipalidad, mediante la implementación de los proyectos. Aun cuando la Ley General de Educación de 1998 no prevé Consejos de Educación en el nivel local, algunas Municipalidades han formado Consejos Distritales de Educación (CDE) para lograr un uso más efectivo de estos fondos, intentando emular el modelo de los Consejos Locales de Salud.

Cabe mencionar un proyecto piloto exitoso de CDE que se gestó en 2013, en el Municipio de Tte. Irala Fernández, Departamento de Villa Hayes. Con el apoyo técnico de agencias de cooperación y ONG, y mediante un proceso

de control y participación ciudadana, se logró una mejor priorización de las inversiones educativas. Un estudio realizado a un año del inicio de su funcionamiento concluyó que: “Gracias al CDE, la selección de proyectos de construcción o ampliación de escuelas, remodelación y compra de equipos pudo ser realizada en consenso con los interesados. Con ello se elevó la transparencia y la pertinencia en el proceso de asignación, se generó una mayor credibilidad y una mejor gobernanza en beneficio de la administración del municipio y de la población. También proveyó información oportuna que evitó el retraso de las obras” (Villalba y Sosa Marín, 2015, p. 3).

Policía Municipal

En varios países latinoamericanos, la Policía Municipal tiene asignadas actividades de vigilancia y prevención de delitos, trabajando de cerca con la ciudadanía y la Policía Nacional. Sin embargo, este servicio básico local es casi inexistente en Paraguay, aun cuando la LOM (Art. 55) establece: “Créase la Policía Municipal, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por Ordenanza, conforme a las necesidades y recursos financieros de cada Municipio. Dependerá directamente del Intendente Municipal”. Hasta la fecha, la única experiencia registrada es la de la Municipalidad de Asunción, cuya primera promoción de 67 cadetes de la Academia de Policía Municipal egresó en diciembre de 2011.

Sucesivas administraciones del gobierno nacional no han priorizado un trabajo coordinado con las Municipalidades en estrategias de prevención de delitos. En 2013, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Ministerio del Interior publicó una Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana de la República del Paraguay 2013 - 2016, estrategia que daba poca importancia al papel de la Policía Municipal. El documento mencionaba que “apoyará la constitución de Comisiones de Seguridad Municipales, en aquellas ciudades donde se realicen programas de Policiamiento Comunitario” (Ministerio del Interior, 2013, pp. 165-66), pero daban prioridad al establecimiento en las Municipalidades de centros especializados en procesamiento de información, que reporten al Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior. El documento, escrito por el consultor Gastón Hernán Schulmeister, no hizo ninguna mención de

la necesidad de establecer una estructura de Policía Municipal. Por el contrario, asumía que la introducción del modelo de Policía de Proximidad (Policiamiento Comunitario) sería exclusivamente tarea de la Policía Nacional.

5. LA EFICIENCIA MUNICIPAL Y LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En las últimas décadas, el nivel de eficiencia en la gestión municipal de América Latina ha mejorado en forma apreciable gracias a una “ola innovadora desde lo local que ha surgido en buena parte de la región latinoamericana” (Cabrero, 2008, p. 19). La principal explicación es la reducción en el número y calidad de personal mediante un mayor control sobre la contratación. En términos estructurales, esta mejora obedece a la reducción del papel que juega el clientelismo en la política local en la región, ya que históricamente la promesa de ‘cargos’ fue uno de los principales mecanismos del clientelismo durante la época electoral. En general, esta mejora se ha dado más en las grandes ciudades que en los municipios pequeños, donde el clientelismo tiene mayor vigencia³.

Un mecanismo utilizado en varios países latinoamericanos para combatir el nepotismo y el clientelismo a nivel municipal, es la restricción del gasto en personal y en el número permitido de cargos de confianza. En Chile, la legislación municipal limita el gasto en personal (excluyendo docentes y personal de blanco) a 35% de sus propios ingresos y limita el número de personal permanente a uno por cada 500 habitantes. Además, se permite un máximo de tres cargos de confianza en cada Municipalidad –el jefe de la secretaría de

3 Bajo presión de la asistencia técnica internacional, la tercerización (contratación al sector privado), modalidad de suministro de servicios municipales que antecedió la era neoliberal (especialmente en la recolección de residuos sólidos), ha servido también para aumentar el nivel de eficiencia municipal en la región. Pero en ocasiones, semejantes contratos solo servían para devolver favores a los financistas de las campañas de políticos locales y, por ende, no tuvo el esperado efecto positivo sobre la eficiencia del gasto. En varios países, las autoridades municipales han optado por no renovar estos contratos con terceros y han preferido volver a suministrar servicios ‘en casa’, bajo el argumento de mejorar el nivel de eficiencia.

planificación y coordinación, el principal asesor legal, y el jefe del departamento de desarrollo comunal.

En cambio, en Paraguay la LOM (Art. 179) limita el gasto en servicios personales solamente al 60% de los ingresos corrientes; no existen semejantes topes a los gastos de representación. Además, la casi nula limitación a cargos de confianza en la LOM es una receta para agravar seriamente la inestabilidad en la gestión de recursos humanos a nivel municipal. Según el artículo 221, “si no integran la carrera de la función pública” todos los que ocupan cargos de secretarios o directores o “cargos de jerarquía equivalente” son cargos de confianza y, por ende, “podrán ser removidos por la autoridad de nombramiento” (es decir, el intendente). La remoción de estos cargos, incluso por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido”.

En varios países existen concursos nacionales anuales para premiar la innovación y la excelencia en la gestión municipal. Estos concursos reciben amplia cobertura en los medios, alzan la imagen de la gestión municipal y fomentan la competencia positiva entre las diferentes autoridades de las Municipalidades.

En Argentina, desde 1997, el Banco de Experiencias Locales de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes promueve el reconocimiento de las buenas prácticas de gestión que desarrollan los gobiernos locales (Cravacuore, 2002)⁴. En México, desde 2001, el Centro de Investigación y Docencia (CIDE), con el apoyo de diversas instituciones académicas, organismos de promoción municipal y organismos no gubernamentales coordina el concurso anual “Premio Gobierno y Gestión Local”⁵. A nivel latinoamericano, el Centro Latinoamericano de Estudios Locales (Celadel) organizó en junio de 2015 el 2do. Seminario Internacional sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública y Servicios Inteligentes en la ciudad de Panamá, donde se entregaron los premios a las Buenas Prácticas en Gestión Local. En diciembre de 2015, el Banco Interamericano de Desarrollo anunció los ganadores de la tercera edición del concurso “Gobernarte: Premio ‘Eduardo Campos’”, dirigido a gobiernos municipales de

4 Banco de experiencias locales. Ver en: bel.unq.edu.ar

5 Ver en: <http://premiomunicipal.org.mx/ee/>

toda América Latina⁵. Lamentablemente, la participación de Municipalidades paraguayas en estos concursos es casi nula.

A pesar de estas innovaciones, la erradicación del clientelismo y el nepotismo mediante una verdadera carrera municipal sigue siendo uno de los principales retos de las Municipalidades latinoamericanas, reto que refleja la ausencia, en grado aún más extremo, de un sistema de carrera en la administración pública en general. En este sentido, la situación en cuanto a la gestión de recursos humanos municipales en Paraguay no se diferencia mucho del resto de la región. Como concluyó en forma contundente un estudio reciente sobre la situación del servicio civil en Paraguay, “No existe la carrera administrativa ni la evaluación sistemática del rendimiento” (Iacoviello y Zuvanic, 2006, p. 406).

Según la LOM (Art. 220), se debe aplicar la Ley de la Función Pública al personal municipal. En la práctica, los intentos de la Secretaría de la Función Pública (SFP) de impulsar criterios de mérito para la selección, ascenso y evaluación de desempeño del servidor público a través de ‘Paraguay Concurso’ no alcanza todavía al campo municipal. Los enlaces de la SFP con las ‘Unidades de Gestión y Desarrollo de las Personas de los Organismos y Entidades del Estado’ tampoco se extienden al ámbito municipal.

El nivel de eficiencia del gasto municipal en Paraguay sigue por debajo del promedio de la región. Curiosamente, y a diferencia de muchos países de la región, el nivel de eficiencia en varias Municipalidades pequeñas supera a la de la Municipalidad de Asunción. Esto se debe a que, distinto a las Municipalidades de algunas capitales de la región, el fenómeno del clientelismo sigue muy fuerte en la capital de Paraguay. Como consecuencia, el plantel de funcionarios municipales allí sigue sobredimensionado y, por ende, el nivel de eficiencia en la gestión de servicios básicos deja bastante que desear.

Es de destacar que entre 2006 y 2007 hubo un interesante intento de comparar el nivel de eficiencia de la gestión entre diversas Municipalidades paraguayas. El programa Midamos evaluó a 74 Municipalidades, tomando 31 indicadores agrupados en cinco ejes: gestión financiera, gestión operativa, gestión de servicios, gestión democrática y participativa, y gestión legislativa. Sin embargo, la metodología utilizada padeció ciertos defectos, tal como señaló un estudio internacional al respecto: “Los indicadores de Midamos se

basan mayormente en datos objetivos que evalúan la *existencia* de mecanismos municipales, programas, legislación y cuotas. La mínima participación de ciudadanos en el proceso de evaluación (por ejemplo, fuentes de datos) limita las oportunidades para evaluar también la *calidad* de los mecanismos de gobernabilidad local”. (UNDP, 2009, p. 89).

Además, las Municipalidades participantes en el programa no fueron mediante una selección representativa del universo de Municipalidades, dado que había un fuerte sesgo hacia las Municipalidades administradas, en ese entonces, por el principal partido de oposición, el Partido Liberal Radical Auténtico. Tampoco participaron las tres Municipalidades más grandes del país: Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. Sin embargo, los resultados demostraron que varias Municipalidades pequeñas figuraban entre las más eficientes de la muestra, tales como: 1) Juan Eulogio Estigarribia; 2) Coronel Oviedo; 3) Obligado; 4) Caaguazú; 5) Hohenau; 6) Pilar; 7) Alto Verá; 8) Abaí; 9) Presidente Franco; 10) Benjamín Aceval.

Desde 2011, y con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el Ministerio de Hacienda cuenta con una Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF). Esta tiene a su cargo la tarea de prestar asistencia técnica a las Municipalidades para mejorar su nivel de eficiencia. Con tal objetivo se montó un Sistema Integrado de Gestión Municipal (Sigem), para homologar y transparentar los diversos sistemas de administración financiera actualmente en uso a nivel municipal, y su integración con el Sistema de Administración Financiera (SIAF) del Estado nacional. Sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado implementar el Sigem y la tarea principal de la UDM se convirtió más bien en la administración de las dos TFIG mencionadas anteriormente.

Un indicio llamativo de la debilidad de la gestión de recursos humanos del sistema municipal, es el hecho de que el Poder Ejecutivo desconoce un dato tan básico como el número total de personal que trabaja en las 250 Municipalidades del país.

El Censo Integral de Funcionarios Públicos (CIFP), realizado en 2003/4, arrojó un total de 170.991 funcionarios públicos, del cual 13.254 (7,8%) eran funcionarios municipales. En ese entonces, la Municipalidad de Asunción

empleaba unos 6.500 funcionarios, equivalente a la mitad del total de funcionarios municipales en el país. Para agosto de 2014, el mismo total reportado por la SFP subió a 280.571, pero esta cifra incluyó solamente 343 funcionarios municipales, debido a que “han reportado solo tres Municipalidades” al Sistema Nacional de Recursos Humanos (Sinarh), creado en 2006⁶.

Un problema adicional que afecta la gestión de recursos humanos, es el desequilibrio entre el alto nivel de poder asignado en la LOM a la junta municipal y el bajo nivel de formación de los mismos concejales, lo cual es acentuado por la superposición de roles y competencias de ambos estamentos. Como consecuencia, es común la injerencia indebida de parte de sus miembros en la gestión de recursos humanos (como nombramientos, despidos y ascensos). Este problema lo agravan los topes máximos establecidos en la LOM a las dietas recibidas por los concejales, que no alcanzan el salario mínimo en el caso de los municipios pequeños del 3^{er} grupo. Incluso, es común la retención de las dietas de los concejales, práctica utilizada por el intendente para asegurar la sanción del presupuesto municipal y ordenanzas del ejecutivo. Muchas veces, estos conflictos se resuelven mediante “arreglos” irregulares que entorpecen la buena gestión de recursos humanos.

Sin embargo, “algunas irregularidades administrativas se comenten de buena fe y por falta de conocimiento y no por el afán de defraudar a la administración” (Gascó y Navarro, 2002, p. 160). Y es por eso que, en la mayoría de los países latinoamericanos, existen instituciones públicas que ofrecen programas de formación tanto para concejales recién electos como para funcionarios municipales. Por ejemplo, la Academia de Formación Municipal y Regional, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) del Ministerio del Interior de Chile, que ofrece una amplia gama de diplomados, en estrecha colaboración con el mundo académico, en forma de cursos dirigidos a autoridades, directivos y profesionales municipales en cada una de las 15 regiones del país.

En 2015, inició un sistema de capacitación basado en 37 perfiles ocupacionales del sector municipal, con miras a aumentarlo para el 2018. Otras renombradas instituciones de formación municipal incluyen la Universidad

6 Composición y clasificación de funcionarios y funcionarias, Presidencia de la República del Paraguay Secretaría de la Función Pública (SFP), 2014. Disponible en: bit.ly/1n2FdMk

Autónoma de Chile (Magíster en Gerencia Pública Municipal), la Escuela Mayor de Gestión Municipal, en Perú, y la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina (Maestría en Gobierno Local). En Bolivia, la Municipalidad de La Paz cuenta con su propio Centro de Capacitación Municipal. En cambio, desde el cierre del Instituto de Desarrollo Municipal en 2002, hay una ausencia total de instituciones públicas en Paraguay orientadas a la capacitación municipal. Curiosamente, a pesar del *boom* en la educación terciaria en las últimas dos décadas, tampoco existen programas de formación municipal a nivel universitario. El flamante Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) no tiene competencia en formación municipal. Paradójicamente, la Asociación de las Juntas Municipales del Paraguay (Ajumpa), entidad de carácter civil, es la única organización que realiza cursos de capacitación municipal.

6. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Los procesos de globalización ofrecen cada vez más posibilidades a las Municipalidades latinoamericanas de superar su papel tradicional de suministro de servicios básicos y convertirse en agentes de promoción del llamado Desarrollo Económico Local (DEL). Uno de los principales mecanismos para poner en práctica el DEL es la creación de parques industriales para atraer la inversión privada, la creación de ‘empresas incubadoras’ de capital local, y la promoción de diversos clústeres productivos en el territorio municipal.

Un temprano y emblemático ejemplo en la región es el Parque Industrial de Villa El Salvador (Pives), municipio distrital de bajos recursos en Lima Metropolitana, hoy en día convertido en gran centro industrial (Aghón et al, 2001) y vinculado al centro de la ciudad mediante el primer tren eléctrico urbano del país. Otro mecanismo cada vez más utilizado para promover el DEL es la creación de una Agencia de Desarrollo Local, que busca unir en forma concertada a las fuerzas del municipio, tales como el sector privado, las universidades locales, los gremios profesionales y las organizaciones de la sociedad civil (Clark et al, 2012). Destacados ejemplos incluyen la Agência Curitiba de Desenvolvimento, Invest in Bogotá, y la Asociación Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte, conocida como Zona Económica Especial (ZEE) (ver en <http://www.zeezn.com/>) de Costa Rica.

Pero la gran mayoría de los municipios pequeños en América Latina no cuentan con los recursos financieros necesarios para la requerida inversión en edificios e infraestructura de un parque industrial. Tampoco tienen un sector privado suficientemente sólido como para hacer factible una Agencia de Desarrollo Local. Aún así, existe una amplia gama de actividades de menor escala que una Municipalidad puede realizar en el ámbito del DEL. Entre

ellos, figuran incentivos para que Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) locales puedan competir en licitaciones municipales para el suministro de alimentos escolares, la construcción de aulas escolares y caminos vecinales. Existe también un creciente involucramiento de Municipalidades latinoamericanas en promover el “turismo local” en su jurisdicción.

Es muy escasa la participación de las Municipalidades paraguayas en el terreno del DEL. La LOM, en su artículo 12 (9C) solo hace una pequeña e imprecisa referencia acerca del mismo, al otorgarle a la Municipalidad “la participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico, social, ambiental”. Hasta la fecha, las tres Municipalidades más grandes del país (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación) no han formado ni un parque industrial propio ni una Agencia de Desarrollo Local.

Llama la atención la ausencia de semejante iniciativa en Ciudad del Este, considerando la urgente necesidad de “reestructuración” de la economía local frente al creciente control de contrabando por parte de las autoridades brasileñas. También son escasos los ejemplos de pequeñas Municipalidades que han entrado en el terreno de promoción de las PyMES ubicadas en sus territorios. Por otro lado, existen algunos casos aislados de apoyo municipal al turismo local, tales como Areguá (Central), San Cosme (Itapúa) y San Miguel (Misiones).

Es sorprendente la falta de iniciativas de DEL, aun cuando la LOM exige que “Las Municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan de desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial” (Art. 224, Planificación del Municipio). Pero en realidad, “Es una exigencia no cumplida por la mayoría de los intendentes y no reclamada por los vecinos” (Martínez, 2015, p. 23). En 2014, solamente 43 Municipalidades contaban con Consejos Distritales de Desarrollo (CDD) conformados y en funcionamiento y otras 13 Municipalidades contaban con CDD conformados pero sin funcionar. La gran mayoría de Municipalidades, incluyendo la totalidad de Municipalidades en el Departamento Central, ni siquiera habían conformado CDD. En 2015, nuevos CDD fueron conformados en otras

27 Municipalidades⁷. Un estudio reciente constató que el perfil típico de la Municipalidad que contaba con un CDD era su tamaño pequeño, su alejamiento de la capital, su ámbito netamente rural y su ingreso *per cápita* debajo del promedio nacional (Rodríguez y Villalba, 2015).

En muchos países latinoamericanos, como Bolivia, Colombia y Perú, contar con un plan municipal de desarrollo sustentable en forma de un Plan Operativo Anual (POA) es una exigencia del gobierno nacional para acceder a las TFIG. Pero ni la Ley N° 3984/2010 (de *Royalties*), modificado por Ley N° 4981/2013, ni la Ley N° 4758/2012 (Fonacide) exige la presentación de un plan municipal de desarrollo como requisito previo para acceder a estos flujos financieros. Curiosamente, una de las pocas competencias que la Constitución asigna a los gobiernos departamentales es “coordinar sus actividades con las de las distintas Municipalidades del departamento” y “preparar el plan de desarrollo departamental” (Art. 163), tareas difíciles de realizarse cuando ni los gobiernos municipales en su territorio cuentan con planes propios.

Con el financiamiento de agencias externas (Fondo de Población de las Naciones Unidas, Unfpa, Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo, Aecid, y Cooperación Técnica Alemana GTZ) y el apoyo técnico de la Universidad Externado de Colombia, en 2012 la Secretaría Técnica de Planificación elaboró ocho planes de desarrollo municipal (Coronel Oviedo, Caaguazú, Eulogio Estigarribia, Caazapá, San Juan Nepomuceno, Carmen del Paraná, Carapeguá y Villa Ygatimí). Desgraciadamente, los planes padecían de tres deficiencias que impiden su uso como base para la planificación económica local. En primer lugar, no contenían información acerca de la gestión municipal respectiva. En segundo lugar, a excepción del caso de Villa Ygatimí, la elaboración de los objetivos y metas no fueron el resultado de un proceso de consulta participativa entre la ciudadanía. Y, en tercer lugar, los objetivos y metas elaborados en el plan no contaban con los costos y presupuestos respectivos.

Finalmente, los programas del gobierno nacional de apoyo al desarrollo productivo, ejecutados por el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministe-

7 Comunicación de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Secretaría Técnica de Planificación, 25/11/2015.

rio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Hacienda, al igual que los programas de capacitación impulsados desde el Ministerio de Justicia y Trabajo a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) no trabajan en coordinación con los gobiernos locales. Aunque la mayoría de los 21 centros de formación del SNPP están ubicados en municipios del Departamento Central, funcionan al margen de las autoridades municipales. Así mismo, aunque el organismo estatal de promoción turística, Senatur, cuenta con oficinas en cinco ciudades del país, no realiza un trabajo coordinado con las Municipalidades.

7. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA

Hoy en día se considera que la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión son elementos imprescindibles para alcanzar la gobernabilidad democrática local en América Latina (Berthin, 2010). Con esa finalidad se han introducido nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en Municipalidades en toda la región. Por ejemplo, varias Municipalidades argentinas y peruanas han introducido la práctica de “gobierno abierto”, mediante la cual la información financiera (licitaciones, contrataciones, gastos e ingresos) está disponible en forma constante y actualizada en sus respectivas páginas Web. Otros ejemplos incluyen el acceso, mediante pedido del ciudadano, a todo tipo de documentación municipal, como en la Municipalidad de Heredia, Costa Rica, y la Municipalidad de Rivadavia, Argentina⁸.

Sin embargo, la cultura de rendición de cuentas y transparencia es todavía débil en las Municipalidades paraguayas. Muchas veces, esta praxis es reforzada por una lectura equivocada del concepto de “autonomía municipal” otorgada por la misma Constitución. Por un lado, se quiere dar a entender que el gobierno nacional no tiene el derecho de inmiscuirse en “cuestiones locales” y que, por otro lado, los mismos ciudadanos tampoco, por haber cedido totalmente sus derechos al intendente y los concejales mediante el proceso electoral.

8 Ver en: <http://www.heredia.go.cr/en/open-government/documents-and-reports> y en <http://munirivadavia.gob.ar/gabierto/contacto.html>

La rendición de cuentas

Existen dos instituciones del gobierno nacional con responsabilidades de supervisión a las cuales las Municipalidades deben de rendir cuentas “hacia arriba” –la Contraloría General de la República, CGR (dependiente del Poder Ejecutivo) y el Tribunal de Cuentas (dependiente del Poder Legislativo). En la práctica, esta supervisión es sumamente débil, lo que es acentuado por la superposición de atribuciones entre ambas instituciones. De hecho, la CGR no cuenta con oficinas fuera de su sede en Asunción.

Según la legislación vigente, y a diferencia de varios países de la región, la LOM no contempla la posibilidad de separación del cargo (*recall*) del intendente “desde abajo” mediante una votación de los electores. En cambio, solo requiere una votación mayoritaria del Congreso nacional para separar a un intendente del cargo, tras la petición de una mayoría de concejales, bajo el argumento de “mal desempeño de funciones”. La falta de claridad en la definición de mal desempeño de funciones ha llevado al abuso de este mecanismo de rendición de cuentas. Por ejemplo, entre 2003 y 2005 el Congreso recibió 33 pedidos de separación, muchos de los cuales estaban motivados por consideraciones puramente político partidarias y con poca relación a la gestión del intendente. Un estudio de estos casos, realizado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), mostró que muchas veces la “mala gestión” se debía a la incapacidad del intendente de cumplir con los complicados requisitos de rendición de cuentas impuestos por la CGR o el Ministerio de Hacienda.

Desde mediados de 2015, surgió en los medios de comunicación una fuerte crítica acerca de la falta de rendición de cuentas de muchos intendentes por el uso de los fondos de *royalties* y de Fonacide transferidos a sus respectivas Municipalidades. El bajo nivel de cumplimiento con la rendición de cuentas ‘hacia arriba’ queda reflejado en la declaración de la CGR, de que al 15 de septiembre de 2015, fecha de vencimiento de la rendición de cuentas de la utilización de recursos del Fonacide durante el segundo cuatrimestre de 2015, solamente el 25% de las municipalidades presentaron su ‘declaración jurada’ del uso de dichos fondos. Además, para esa fecha, la CGR había rechazado la rendición de cuentas de *royalties* de 16 Municipalidades y de Fonacide de 8 comunas, debido a que no presentaron todos los documentos de respaldo.

En el caso de los *royalties*, el porcentaje de cumplimiento fue similar, 27% del total. Tal como nos recuerda un especialista en el tema, “...presentar un informe no significa precisamente demostrar que se utilizó bien el dinero público, por lo que falta una verificación de la calidad de la ejecución de la obra o servicio” (Monte Domecq, 2015, pp. 19-20).

Aun cuando la ley permite a la CGR suspender la transferencia de fondos del Fonacide a aquellos municipios que no informan, en la práctica no se ha utilizado esta sanción. Por más que en algunos casos esta falencia se debe a desidia o corrupción, en muchos casos se debe a la falta de capacidad de las autoridades locales de presentar sus informe en la forma exigida por la CGR, tal como admitió su Director de Comunicación, Ricardo Roa, en septiembre de 2015: “Los intendentes se defienden con que la excesiva burocracia no les permite cumplir en tiempo y forma”⁹.

La transparencia

Existe una amplia gama de novedosos mecanismos en América Latina que apuntan a profundizar la transparencia de la Municipalidad “hacia abajo”, a la ciudadanía de su territorio. Entre ellos, la figura del cabildo abierto, práctica común entre las Municipalidades colombianas y uruguayas.

En Paraguay, la LOM exige una serie de mecanismos de transparencia, tales como la obligación de proporcionar Información dentro de un plazo de quince días (Art. 68); las Audiencias públicas, en las cuales “los participantes tendrán el derecho de opinar, debatir, formular observaciones y sugerencias” (Art. 69); el carácter público de las sesiones de las juntas municipales (Art. 70); y publicidad de los órdenes del día de las sesiones “como mínimo veinticuatro horas antes de la sesión plenaria. La publicidad se realizará a través de murales que deberán estar colocados al acceso del público en el local de la Junta Municipal. Además, deberá estar disponible en las oficinas de atención al público de la Intendencia”.(Art. 71). En la práctica, y con contadas excepciones, estos mecanismos legales son poco utilizados¹⁰. Y como señala

9 Ver en: bit.ly/1J5ldQ

10 Como ejemplo, al presenciar, como miembro del público, una reunión de la Junta Municipal de San Ignacio, Misiones, el 17 de agosto de 2015, el autor pidió una copia de las minutas de la reunión anterior, documento que se entregó a cada concejal en la sesión. La secretaria denegó la solicitud, alegando que esto requeriría un pedido en forma escrita al Presidente de la Junta.

un estudioso del tema, “Nada dice la ley acerca de las consecuencias sobre el incumplimiento de [estas] determinadas funciones expresamente asignadas a las Municipalidades”. (Franco, 2010, p. 24).

A pesar de que las Municipalidades paraguayas hacen cada vez mayor uso de sus páginas *Web*, llama la atención que muy pocos publican en ellas documentos básicos referentes a la gestión municipal, como el presupuesto municipal y el informe de ingresos y gastos. Por más que algunos también cuentan con páginas en redes sociales, como el *Facebook*, son pocos los que utilizan las TIC para comunicarse con la ciudadanía acerca de su gestión. Tal es el nivel de improvisación, que la modalidad más común de rendición de cuentas por parte del Intendente a la Junta Municipal es sencillamente entregarle un largo listado de gastos individuales con sus correspondientes facturas. La elaboración de un informe anual que sintetiza la gestión del ejecutivo municipal, con información financiera desagregada por direcciones y con información cuantitativa acerca del personal municipal, es todavía poco común. Esta falta de transparencia básica obstaculiza el escrutinio de la gestión municipal por parte de la sociedad civil.

Una importante reforma legislativa reciente abre la posibilidad de fortalecer la transparencia municipal hacia la ciudadanía. La nueva Ley N° 5282/2014 de “Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” establece dos mecanismos de acceso a la información pública. Por un lado, exige que las Municipalidades publiquen un mínimo de información relevante a través de sus páginas *Web* (como su estructura orgánica, su marco normativo, el listado de personal con indicación de sus funciones, sus salarios asignados y viáticos recibidos). Por otro lado, otorga el derecho a cualquier persona de solicitar la información pública de su interés, sin necesidad de justificar el motivo por el cual lo pide, de forma escrita, verbal o por correo electrónico. La Municipalidad tiene la obligación de entregar la información requerida en un plazo máximo de 15 días y en el formato o soporte elegido por el solicitante de forma totalmente gratuita.

8. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los procesos de descentralización en América Latina han ido acompañados por mecanismos que incentivan la participación ciudadana en la gestión municipal. Mediante la estrategia conocida como Gobernanza Democrática Local, promovida en la región por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se busca fortalecer la democracia representativa con nuevos mecanismos de participación de la ciudadanía en la formulación, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas locales. Entre estos mecanismos, se incluyen los cabildos abiertos (Argentina), los Comités de Vigilancia (Bolivia) y los Consejos de Participación Ciudadana (Puebla, México).

El mecanismo que más ha despertado interés, tanto a nivel regional como mundial, es el novedoso “presupuesto participativo” (PP), que permite la participación ciudadana en la formulación, monitoreo y control de una parte del mismo presupuesto municipal, mediante reuniones públicas de consulta para determinar prioridades sentidas de la ciudadanía. El PP se originó en 1989 en la Municipalidad de Porto Alegre, ciudad capital del Estado de Rio Grande do Sul en Brasil, donde existían graves deficiencias en el suministro de agua potable, salud primaria y educación básica. Gracias a la participación de la ciudadanía en la priorización del gasto de inversión en sus respectivos barrios, en vez de esperar que las decisiones fueran tomadas desde arriba, se constató una apreciable mejora rápida en los índices de desarrollo humano. Además, el PP abrió oportunidades para que los participantes aprendan acerca del funcionamiento de la gobernabilidad local en su ciudad al trabajar al lado de expertos administrativos en la elaboración de propuestas de inversión, ampliando así el papel de la ciudadanía en decidir los objetivos legislativos y financieros de la Municipalidad. Para 1999, se estima que el 20% de

la población adulta había participado en el proceso en algún momento de su vida. La participación femenina y de grupos de bajos recursos económicos estaba por encima al promedio.

Muy pronto el éxito del programa despertó interés y para 2001 más de cien Municipalidades brasileñas estaban implementando los PP. Hoy en día más de 1.500 Municipalidades por todo el mundo están siguiendo el mecanismo, siempre adecuándolo a su propio entorno. República Dominicana y Perú, al igual que Polonia y el Estado de Kerala, en India, tienen leyes que obligan el uso de PP en todas las Municipalidades. Varias ciudades en países europeos han iniciado procesos de PP, con proyectos piloto también en Australia, China, Japón y Corea del Sur (Spada y Gilman, 2015).

En Paraguay el nivel de participación ciudadana en el gobierno municipal sigue por debajo del promedio de la región; la página www.participedia.net, banco de datos virtual de casos de PP por todo el mundo, no contiene ejemplos paraguayos. Sin embargo, la legislación municipal vigente contempla varias formas de participación ciudadana. Según el artículo 66 de la LOM, “Las Municipalidades promoverán la participación de los habitantes del municipio en la gestión municipal y el desarrollo de las asociaciones ciudadanas para la realización de actividades de interés municipal...”. La LOM (Art. 39) también contempla la presentación de proyectos de ordenanzas municipales por parte de la ciudadanía, pero la excesiva carga para el cumplimiento de los requisitos, alrededor de 6.000 firmas en el caso de Asunción, hace que este mecanismo sea poco utilizado.

Por otro lado, la LOM (Art. 69) contempla la audiencia pública como mecanismo de consulta no vinculante en la gestión municipal. El Programa Buen Gobierno (PBG), programa de asistencia técnica impulsado por la Cooperación Alemania de Desarrollo (GIZ) en el periodo 2010-13, intentó promover los PP mediante Audiencias Públicas de Presupuesto Participativo (APP) en 30 municipios de los departamentos de Caazapá, Guairá, Concepción, Paraguari y Caaguazú. Al finalizar el programa, la iniciativa cayó en desuso por falta de sostenibilidad. Sin embargo, cabe destacar el caso de la Municipalidad de Villa Elisa, “que en 2014 cumplió 18 años ininterrumpidos de implementar las APP, abarcando administraciones de cuatro intendentes de diferentes signos partidarios” (Monte Domecq, 2015).

La LOM también contempla la creación de Juntas Comunales de Vecinos (JCV), que “son organismos auxiliares de la Municipalidad con asiento en las compañías, colonias y barrios” y que “son creados por resolución de la Intendencia Municipal” (Art. 57). En la práctica, son pocas las Municipalidades que cuentan con JCV, debido en gran parte a su bajo nivel de autonomía según la ley, cuyas funciones son: “a) coadyuvar con la Intendencia Municipal en la tarea de percepción de tributos, la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos; b) informarse de las necesidades del vecindario y transmitir las a la Intendencia, como también las propuestas de soluciones; c) desarrollar actividades de carácter social, cultural y deportivo; d) colaborar con la intendencia municipal en el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones y otras disposiciones municipales, difundiendo su contenido entre los vecinos; y, e) cooperar con la Municipalidad en el cumplimiento de las funciones municipales” (Art. 61). En síntesis, éstas son funciones de organismos dependientes de la autoridad municipal de turno y, de hecho, las JVC “...suelen tener lugar en localidades lejanas de la capital distrital y constituyen una sucursal del gobierno municipal” (Rodríguez, 2014, p. 30).

Aun cuando existen muy pocas JCV que están formalmente reconocidas según la LOM, en realidad los municipios paraguayos albergan en su territorio una amplia gama de comisiones vecinales (CV) en las compañías y barrios, la gran mayoría sin reconocimiento legal. “Son, en general, más espontáneas, inestables y populares. Son reconocidas y homologadas, no creadas por el intendente. ...Las CV tienen, como interés fundamental, fomentar la participación ciudadana” (Rodríguez, 2014, p. 30). En la práctica, estas organizaciones de la sociedad civil cuentan con cierta participación en la gestión municipal, tal como está previsto en el artículo 72 de la LOM: “Las organizaciones ciudadanas podrán solicitar a la Junta Municipal un espacio para efectuar alguna exposición verbal ante las Comisiones Asesoras de la Junta Municipal que guarde relación con algún punto del orden del día o bien tenga un interés relevante para su organización y para la población en general”.

Sin embargo, la fuerza duradera del clientelismo en la cultura política paraguaya sigue obstaculizando la independencia de las CV (Setrini, 2011). Hace varias décadas la Municipalidad de Asunción cuenta con CV en distintos barrios de su territorio, llegando a 300 en 1994. Sin embargo, la gran mayoría

ha sido copada por seccionaleros (dirigentes de base – seccionales) del Partido Colorado, quitándoles su papel de representación del conjunto de vecinos. Actualmente, a pesar de contar con una Dirección de Participación Ciudadana y Descentralización, dependiente de la Dirección General del Área Social, y a diferencia de la mayoría de ciudades capitales de América Latina, la página *Web* de la Municipalidad de Asunción no contiene un enlace de Comisiones Vecinales, Participación Ciudadana ni Organizaciones Civiles. Como lo expresa un experto del tema, “Todos estos mecanismos generados con el fin de fomentar la participación ciudadana sufrieron, en estos últimos años, los efectos de la falta de transparencia y la cooptación de los líderes comunitarios. Y como consecuencia de ello, el descreimiento hacia la autoridad de turno y el retorno de la pasividad ciudadana” (Martínez, 2015, p. 22).

La Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (Fedem), creada en 2006, lidera un Grupo Impulsor por una Ley de Participación Ciudadana, iniciativa que hasta la fecha no prosperó. El objetivo del mismo es permitir la participación ciudadana en lo referente al planeamiento y el presupuesto municipal mediante Presupuesto Participativo, potestad que no se figura en la LOM vigente. Y tal como lo expresan, “Limitar la participación ciudadana a las audiencias públicas y al legislativo abierto no contribuye al proceso de afianzamiento de la participación ciudadana en la gestión y control de la administración municipal”. (FEDEM).

Por otro lado, la asistencia técnica española (Aecid) impulsó el proyecto “Canales Municipales de Participación e Incidencia Ciudadana (CPC)” en varios municipios (Independencia, Iturbe, Trinidad, Pirapó) entre 2011 y 2012. Conformaba cinco mecanismos, para estimular la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública del municipio para el desarrollo de la comunidad. Se llevó a cabo el proyecto mediante el establecimiento de una “Ventanilla Municipal de Atención a Ciudadanos y Ciudadanas”, que contemplaba: a) El Sistema Municipal de Buzón de Consultas, Sugerencias, Reclamos o Comentarios; b) El Sistema Municipal de Presentación de Propuestas Ciudadanas; c) El Sistema Municipal de Formulación y Presentación de Proyectos; d) El Sistema Municipal de Gacetilla de Prensa; y e) El Sistema Municipal de Directorio de Actores Locales. Lastimosamente, el CPC solo llegó a implementarse en la Municipalidad de Pirapó y hasta la fecha no

existe un estudio del nivel de uso de los varios mecanismos de participación ciudadana introducidos por el proyecto.

Finalmente, existe la experiencia de las llamadas Contralorías Ciudadanas, promovidas inicialmente por un sector de la Iglesia Católica. Nació en San Juan Bautista, Departamento de Misiones, en noviembre de 1997, como crítica a la administración departamental vigente. A finales de 2001, se formó una Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay con 15 miembros que después se extendió a 50 municipios. Contaba con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid por sus siglas en inglés), canalizado a través de la ONG Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). Luego de una evaluación negativa del comportamiento de la Red en 2004, Usaid retiró el financiamiento y la iniciativa cayó en desuso (Usaid, 2004, p. 43)¹¹.

11 "The team's assessment of the capacity of the CCs was not particularly positive. They do not have the capacity to fulfill their self-designated task nor do they have much standing to actually pursue administrative or judicial remedies for anomalies and violations detected". ("La evaluación del equipo sobre la capacidad de las Contralorías Ciudadanas no fue especialmente positiva. No tienen la capacidad para cumplir con la tarea autodesignada ni tampoco están legitimados para dar efectiva solución, administrativa o judicial, a las anomalías y violaciones detectadas").

9. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La participación de mujeres en la política latinoamericana sigue siendo baja, como reflejo de la cultura patriarcal y machista de la región. Esta cultura, que impulsa al hombre hacia los cargos públicos y relega a la mujer al ámbito privado, se traduce en las estructuras de los partidos políticos, especialmente en los tradicionales. Sin embargo, hay cada vez más conciencia en la región de que la gobernanza local tendría un impacto más efectivo en la medida en que incorpore una mirada de género, para asegurar que las decisiones adoptadas en el ámbito político reflejen los intereses de hombres y mujeres por igual (Bareiro y Soto, 2015). A la vez, existe un fuerte compromiso internacional respecto a los gobiernos municipales para la realización del Objetivo N° 5 de Desarrollo Sostenible 2030, “Igualdad de género” (CGLU, 2015).

Hasta ahora, Bolivia es el único país latinoamericano que ha alcanzado igualdad entre hombres y mujeres en la política. Al otro extremo, Paraguay se sitúa como el cuarto país en la región con menor porcentaje de participación de mujeres en parlamentos (Soto, 2015). Fue el último país de Sudamérica en aprobar el sufragio femenino, en 1961, y ostenta una de las tasas más bajas de representación parlamentaria femenina de América Latina y el Caribe, con un 20% de mujeres senadoras y un 15% de diputadas en 2015. Esta desigualdad se replica en la esfera municipal, donde el número de intendentas (alcaldesas) electas subió lentamente de 6 en 1996 a 25 en 2015 (Cuadro 1). En las últimas elecciones municipales de noviembre de 2015, solo un 10% de los cargos de las intendencias fueron ocupados por mujeres.

La falta de representación femenina en los gobiernos municipales radica también en las deficiencias de la legislación actual. La Ley de cuotas es una normativa que fue aprobada en 1996, tras varios años de reclamos de las mujeres de sectores políticos y de la sociedad civil. Esta ley estableció una cuota

mínima del 20% de lugares para las mujeres en las listas primarias -es decir solo para las internas- de los partidos políticos. Sin embargo, las mujeres no suelen estar en los puestos preferenciales de dichas listas, que se siguen reservando a los hombres. Como consecuencia, perdura una considerable brecha entre el porcentaje de mujeres candidatas a concejalías y el porcentaje de mujeres electas (Cuadro 2).

Cuadro 2: Comparación de mujeres candidatas y electas en Juntas Municipales

	1996	2001	2006	2010	2015
Mujeres candidatas	n.d.	26.5%	28.4%	36.9%	36.8%
Mujeres electas	16%	17.9%	20.7%	21.9%	22%

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral,

En 1993 se fundó la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay (RMMP), integrada por intendentas y concejalas. Sus objetivos principales son impulsar y fomentar el empoderamiento de las mujeres y su posicionamiento en cargos electivos municipales. Alienta a las mujeres candidatas en sus campañas electorales y a trabajar de manera conjunta una vez electas. Su presidenta, María Evangelista Troche de Gallegos, fue la primera intendenta de Asunción, entre diciembre de 2006 y julio de 2010.

Actualmente, la RMMP junto con el Ministerio de la Mujer y la campaña “+ Candidatas, Mejor Democracia” realizan un trabajo de abogacía para el Anteproyecto de Ley de Paridad Democrática. La propuesta de ley plantea que el 50 por ciento de las candidaturas a cargos electivos en los partidos políticos sean ocupados por mujeres y, además, que sea una cuota de resultados, es decir no solamente para las internas partidarias. Una sugerencia hecha por Carolina Taborga de ONU Mujeres (organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres), para alcanzar este objetivo una opción sería la alternancia de sexos a la hora de conformar las listas de candidaturas¹².

El objetivo de esta campaña no es solamente que haya mujeres en los puestos de decisión a nivel municipal, sino también que exista una agenda de género, es decir una serie de propuestas de las intendentas y concejalas en sus planes de trabajo que favorezcan a las mujeres, tales como temas de cuidado, acceso

¹² Ver en: bit.ly/1nm1AfA

a la salud materno infantil, y la erradicación de la violencia doméstica. De hecho, el artículo 12 de la LOM establece en varios puntos la perspectiva de género como un enfoque indispensable para el desarrollo de todas las competencias municipales. En 2015, 74 Municipalidades contaban con una Secretaría de la Mujer. En el mismo año la RMMP lanzó una Guía que ofrece una mirada práctica de cómo incorporar la igualdad de género en la gestión de las políticas municipales (Soto, 2015).

10. EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

En cualquier país, la existencia de una sólida organización intermunicipal es una importante manifestación de solidez institucional del gobierno municipal. Estas asociaciones cumplen dos funciones básicas. En primer lugar, son portavoces de las inquietudes de los gobiernos locales en su conjunto y por encima de las diferencias partidarias, frente al gobierno nacional. Se implementa este papel de portavoz mediante reuniones periódicas, con un cronograma establecido, entre la misma asociación y las altas autoridades de la nación, sea trimestral, bianual o anual. En segundo lugar, promueven e incentivan la capacitación entre sus socios, mediante talleres, seminarios e intercambio de experiencias de buena gestión municipal. La independencia en el financiamiento de las asociaciones municipales es crucial para asegurar su autonomía frente al gobierno nacional.

Dado que la gran mayoría de municipios en todos los países latinoamericanos son pequeños, se han introducido mecanismos electorales especiales para asegurar que la dirigencia de las asociaciones municipales no quede siempre en manos de los pocos municipios grandes. Entre las asociaciones más sólidas que demuestran los atributos arriba mencionados se encuentran la Asociación Chilena de Municipalidades (AchM), la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), la Confederação Nacional de Municípios (CNM) de Brasil, y la Federación Colombiana de Municipios (FCM).

En cada uno de estos y otros países, existen también influyentes asociaciones intermunicipales a nivel regional. Se demostró la fortaleza de la AchM en ocasión de su XII congreso nacional, realizado en agosto de 2015, que reunió a los representantes políticos de todas las comunas de Chile. Contaba con la presencia de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, y los ministros de Interior, de Salud, de Educación y de Desarrollo Social, además de la

presidenta del Consejo para la Transparencia y la Contralora General de la República. Las temáticas más importantes discutidas fueron la probidad y la transparencia, la educación pública, la salud municipal, la seguridad ciudadana y el desarrollo social. Paralelamente a la cumbre de Alcaldes y Concejales, hubo una Expo Municipal, que contó con expositores, tanto privados como públicos, que trabajan en el área municipal.

La experiencia de asociación intermunicipal en Paraguay está por debajo del promedio latinoamericano. La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci) fue creada en 1954, el mismo año en que Stroessner asumió el poder. Durante la dictadura, Opaci sirvió como importante mecanismo de control político en todo el territorio nacional. La Ley Orgánica Municipal de 1987 le confirió el carácter de organización oficial de asociación obligatoria, lo cual implicaba que todas las Municipalidades debían, por ley, formar parte de ella. Con la caída de Stroessner en 1989, este mandato entró en conflicto con el principio de libertad de asociación de las Municipalidades, sancionado posteriormente en la Constitución de 1992. Por esta razón, Opaci se convirtió en una ONG, suprimiéndose el carácter obligatorio de la afiliación a la organización. En julio de 2015, de las 245 Municipalidades del país que figuraban en su banco de datos, 174 (el 71%) eran socios.

Sin embargo, desde el inicio del periodo de democratización el impacto de Opaci ha sido muy limitado. Una breve revisión de su página Web (www.opaci.org.py) confirma que no cumple ninguno de los dos papeles básicos de una asociación intermunicipal. No existe una práctica de reuniones periódicas con las principales autoridades del gobierno nacional (Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior). Tampoco ofrece programas de capacitación a sus miembros ni de colaboración intermunicipal. No se han aprovechado las potencialidades que ofrece como articuladora de una efectiva red en el intercambio de información (en materia legal, administrativa, técnica, logística) y de experiencias exitosas en materia de gestión entre las Municipalidades de mayores y las de menores ingresos. Al contrario, los únicos servicios que ofrece se relaciona con otra actividad –es decir, la potestad que tienen los municipios paraguayos de otorgar la licencia de conducir y las patentes–. Reflejo de este sesgo en sus actividades es que en su propio Departamento de Licencias de Conducir trabajan ocho funcionarios,

mientras que solo dos funcionarios trabajan en su Departamento de Fortalecimiento Municipal.

Desde hace una década, la Opaci se encuentra bajo el fuerte control de un clan familiar. En julio de 2015, el presidente de la Junta Directiva fue Ricardo Núñez Giménez, intendente de la Municipalidad de Villa Hayes. Su hermano, Basilio Núñez Giménez, fue a la vez presidente de Opaci durante su periodo como intendente de la misma Municipalidad (2007-2011). En 2012, Basilio Núñez fue nombrado director ejecutivo y en 2013 pasó a ser asesor principal a la misma Junta Directiva, y a la vez asesor político del presidente de la república. Desde 2010, la organización no publica un balance anual ni la ejecución presupuestaria de sus ingresos y gastos, así como tampoco de los créditos de las Municipalidades. Existe un reclamo para que sea auditada por la Contraloría General de la República, ya que recauda y retiene tributos que provienen de las transferencias de bienes raíces e impuestos a las operaciones de créditos, ambos mediante un convenio que la institución firmó con el Colegio de Escribanos del Paraguay. El dinero recaudado se transfiere periódicamente a las Municipalidades correspondientes. Pero hasta la fecha, la dirigencia se ha resistido a este reclamo de rendición de cuentas bajo el argumento de que Opaci es una entidad privada.

Debido en gran parte a la desidia de Opaci, la Asociación de las Juntas Municipales del Paraguay, cuyo origen se remonta a 1992, ofrece capacitación y asesoría en temas jurídicos y administrativos a sus socios. En 2015, Ajumpa contó con 97 miembros activos, que contribuyen con sus cuotas del 0,07% del presupuesto corriente de las Municipalidades a la asociación. A diferencia de Opaci, desde 2010 Ajumpa ha prestado asistencia técnica a sus asociados a través de cursos de capacitación. De febrero a noviembre de 2014, realizó seminarios de capacitación municipal en nueve municipios, con la participación de 441 concejales y 94 funcionarios. Los tres módulos de estos cursos son principalmente sobre aspectos jurídicos y no incluyen temas de gestión. Sin embargo, la gobernabilidad local –sobre todo la relación entre el intendente y la junta municipal– constituye un tema elemental de sus cursos.

Desde 1979 existe una Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (Amuam), pero no ha logrado convertirse en una entidad capaz de consensuar la gestión metropolitana de la capital en torno al transporte interurbano y ges-

tión de residuos sólidos. En parte, esto se debe a que la LOM omitió completamente regular sobre las áreas metropolitanas del país. A nivel departamental, hay ocho asociaciones intermunicipales (Concepción, Cordillera, Caazapá, Itapúa, Misiones, Alto Paraná, Central y Canindeyú), pero casi todas son inactivas. La única asociación activa es la Mancomunidad Mbaracayú, en el Departamento de Canindeyú, que reúne cinco municipios (Curuguaty, Villa Ygatimí, Ypejhú, Corpus Christi e Itanará) que forman parte de la Reserva del Bosque de Mbaracayú. La misma funciona desde octubre de 2010, y sus actividades prioritarias son el desarrollo del turismo sostenible, la formación cívica y la planificación urbana.

CONCLUSIONES

El desempeño del gobierno local: una visión de conjunto

El análisis a través de los diez elementos desarrollados nos ofrece una visión aproximada del desempeño del gobierno local paraguayo, que puede caracterizarse de la siguiente manera:

- i) El gasto municipal en relación al gasto general del Estado sigue por debajo del promedio latinoamericano, reflejo de la fuerte tradición centralista, vigente hasta la actualidad.
- ii) En gran parte, esto se debe a los limitados ingresos propios, producto del estricto control sobre el nivel del impuesto inmobiliario ejercido por el gobierno nacional.
- iii) Por otro lado, en el pasado reciente, empezando de niveles ínfimos, se ha visto un aumento de las transferencias fiscales intergubernamentales, aunque en forma desordenada y con alta inequidad horizontal.
- iv) En ausencia de una política estatal de conjunto hacia la descentralización, el nivel de suministro de servicios públicos por parte del gobierno local refleja la política económica de cada sector. Por un lado, ha habido un avance más notable en el sector de salud que en el sector educativo. Mientras tanto, el sector de agua y saneamiento demuestra una polarización entre un componente centralizado y otro sumamente descentralizado, en ambos casos sin coordinación con la instancia municipal.
- v) El nivel de eficiencia en la gestión municipal es bajo, principalmente debido a la prevalencia del clientelismo y el nepotismo que determinan en gran parte la contratación de personal. La gestión de recursos huma-

nos es desvirtuada por la ausencia de una verdadera carrera municipal y la capacitación de personal es muy escasa.

- vi) Son pocos los intentos de planificar el desarrollo económico local.
- vii) A pesar del apoyo de ONG y de la cooperación internacional, la cultura de rendición de cuentas y transparencia es todavía débil.
- viii) La participación ciudadana en la gobernanza municipal sigue muy limitada, en parte explicado por la fuerza duradera del clientelismo en la cultura política paraguaya.
- ix) La representación de la mujer en la gestión municipal sigue siendo baja, sobre todo en la intendencia.
- x) El nivel del asociativismo intermunicipal se encuentra entre los más bajos de América Latina. Este hecho tiene un impacto negativo sobre el avance del proceso de descentralización en Paraguay.

Al inicio del proceso de democratización en 1989, publicamos una lista de consignas populares para “limpiar las Municipalidades paraguayas” (Nickson, 1989), la cual incluía: 1) todo lo recaudado del impuesto inmobiliario debería quedarse en la Municipalidad; 2) la transferencia de una parte de los ingresos generales del Estado a las Municipalidades debe ser un derecho; 3) terminar con los descuentos al monto recaudado por el impuesto inmobiliario; 4) actualización de la ley tributaria municipal (Ley N° 620); 5) contar con funcionarios municipales profesionales para dirigir la transformación de la Municipalidad; 6) no injerencia del Ministerio del Interior en los asuntos municipales; 7) reforma total del Instituto de Desarrollo Municipal (IDM); 8) que Opaci defienda los intereses de las Municipalidades frente al Estado nacional; 9) transformar las Juntas de Saneamiento en departamentos de la Municipalidad, con control popular; 10) terminar con la Junta Vial y pasar sus funciones a la Municipalidad; 11) crear conciencia de lo que la Municipalidad podría administrar, sobre todo en el campo de la educación básica y la salud primaria; 12) devolver toda tierra fiscal urbana a la Municipalidad; y 13) cambiar la conciencia de lo que debería hacer la Municipalidad a favor de la ciudadanía.

A pesar de haber sido elaboradas hace más de 25 años, luego de un largo periodo de extremo centralismo, político, fiscal y administrativo, es nota-

ble el poco avance hacia muchas de estas consignas. Aunque la voluntad de seguir un proceso de descentralización queda patente en la Constitución de 1992, en la cual se definió a Paraguay como “país unitario y descentralizado”, persiste una gran brecha entre la retórica de una competencia general en la LOM y la realidad de un papel limitado asignado al gobierno municipal. En 1998 un informe confidencial del Banco Mundial decía que “Paraguay tiene uno de los sectores públicos más centralizados en Latinoamérica” (Banco Mundial, 1998), lo que sigue vigente.

Las iniciativas de modernización del Estado –tanto el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (Conade) creado en 1997, como la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE) creada en 1999– quedaron trunca- das y el Anteproyecto de una Ley de Descentralización fue rechazado en 2009 (González, 2015). No existe un organismo rector del desarrollo municipal ni una política nacional para el municipalismo paraguayo, “entendiendo por ésta un conjunto de políticas públicas coordinadas entre los tres niveles de gobierno para una intervención eficiente en los territorios” (Monte Domecq, 2015, p. 20).

El avance en cuanto a la descentralización durante estas décadas se debe mayormente a acciones aisladas, improvisadas y no coordinadas del gobierno nacional, entre las cuales la creación de las dos TFIG (*Royalties* y Fonacide) es un ejemplo emblemático¹³.

También en el pasado reciente, la Municipalidad empieza a jugar un creciente papel de coordinación con los programas de asistencia social y eliminación de la pobreza extrema del gobierno nacional (por ejemplo, en la validación de beneficiarios de Tekoporá, Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Secretaría de Acción Social; en el Programa Abrazo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; y, sobre todo, la operación del programa para la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores en situación de pobreza).

Sin embargo, las tibias reformas sectoriales hacia la descentralización y la nueva participación municipal en la administración de programas sociales

13 Es destacable el impacto de la puesta en marcha del Fonacide sobre la estructura administrativa de la Municipalidad, debido a la obligación de utilizar una Unidad Operativa de Contrataciones, que es el mecanismo de contratación vigente.

continúan siendo procesos aislados de las demás reformas conducentes a la modernización del Estado. La deficiente coordinación horizontal y vertical de las instancias y los actores subnacionales se debe, principalmente, a la falta de una visión integral del proceso de reforma. En resumen, el deficiente desempeño municipal y el lento proceso de la descentralización en Paraguay se deben fundamentalmente a que no se realiza la reforma del Estado en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- AGHÓN, Gabriel (1998). *Paraguay: descentralización de la administración estatal*. Asunción. Secretaría Técnica de Planificación.
- AGHÓN, Gabriel, Albuquerque, Francisco, & Cortés, Patricia (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina, Cepal/GTZ.
- BANCO MUNDIAL (1998). *El Paraguay: Aspectos y opciones de la descentralización*. Washington: IBRD (Anteproyecto Confidencial para la revisión del gobierno. Reporte N° 17901-PA).
- BAREIRO, Line y Soto, Lilian (2015). *La hora de la igualdad sustantiva: Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México D.F. ONU Mujeres.
- BERTHIN, Gerardo (2010). *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?* Panamá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CABRERO, Enrique (2008). La innovación local en América Latina: Los avances y los retos en Cabrero, E. y Carrera, A. (editores) *Innovación local en América Latina*. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CÉSPEDES, Roberto (2008). Participación en las elecciones municipales de 2001 en Paraguay en Revista Paraguaya de Sociología 132-133 (julio-diciembre). Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

- CHEMONICS INTERNATIONAL & Urban Institute (2001). *Plataforma de Descentralización desde la perspectiva de los Gobiernos Departamentales y Municipales*. Asunción. Usaid.
- CGLU (2010). *El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI*. Gold 11 - Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Barcelona. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- CGLU (2015). *El papel de los gobiernos locales en el fomento de la igualdad de género para la sostenibilidad*. París. Comisión Permanente de Igualdad de Género de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- CLARK, Greg, Joe Huxley & Debra Mountford (2012). *La economía local: la función de las agencias de desarrollo*. Quito. Corporación Andina de Fomento.
- COPLANEA (2007). *Mejoramiento de los procedimientos administrativos para la transferencia de Royalties en el Ministerio de Hacienda*. Asunción. JICA.
- CRAVACUORE, Daniel (ed.) (2002). *Innovación en la gestión municipal*. Bernal, Provincia de Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes & Federación Argentina de Municipios.
- FLECHA, Victor Jacinto (2003). La descentralización como reforma del Estado, en Vial, A. (ed.) *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana: el caso paraguayo*. Asunción. Usaid/CIRD.
- FRANCO TROCHE, Federico (2010). El equilibrio de poderes y el desafío de los futuros gobiernos municipales en *Revista Acción Popular* N° 307, agosto. Asunción. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Cepag.
- FRETES, Luis & Yegros, M. O. (1999). *Descentralización en el Paraguay: fortalecimiento institucional y elaboración de proyectos*. Asunción. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (Cidsep).
- FURLAN, José Luis (2010). Lecciones de un intento frustrado de descentralización: El caso de Paraguay en *Actualidad Local*. Disponible en: <http://actualidadlocal.blogspot.co.uk/2010/02/lecciones-de-un-intento-frustrado-de.html>

- GAETE, Rubén (2012). *Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina, Cepal.
- GASCÓ, Mila & Navarro, Marc (2002). Descentralización y Gobierno Local en Prats, Joan (ed.) *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. Barcelona. Institut Internacioal de Governabilitat, (Cap. 3).
- GONZÁLEZ, Ignacio (2015). *La descentralización y su estudio: Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional*. Asunción. Investigación para el Desarrollo.
- HANSEN, Peter (2007). *Paraguay Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra*. Washington, D.C. Banco Mundial, Volumen I y II.
- IACOVIELLO, Mercedes & Zuvanic, Laura (2006). Síntesis del diagnóstico. Caso Paraguay en Koldo Echebarría (ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- IMAS, Víctor (2015). El rol de los gobiernos locales en la política de protección social en Red ciudadana por la democracia y los derechos humanos. Disponible en: <https://redciudadanaparaguay.wordpress.com/2015/12/>
- LETELIER, Leonardo (2012). *Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: Los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, el Paraguay y el Perú*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- MANNING, Nick & Shepherd, Geoffrey (2008). *Public Management Reform in Latin America and the OECD: Searching for public trust and administrative legitimacy?* Paris. OECD.
- MARTÍNEZ, Bruno (2015). Comisiones vecinales: Un rito que precisa fuerza y renovación de sus consignas en *Revista Acción Popular* N° 359, octubre pp. 21-24. Asunción. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Cepag.

- MÉNDEZ, Jorge (ed.) (2008). *Experiencias ciudadanas innovadoras: Juntas de Saneamiento y Farmacias Sociales*. Asunción. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Cuaderno de Desarrollo Humano N° 5.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2013). *Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2016*. Asunción.
- MONTE DOMEQ, Raúl (2013). *Construyendo una agenda para el desarrollo municipal del Paraguay 2013 – 2018: Programa de diálogo entre la sociedad civil y autoridades para la generación de propuestas*. Asunción. Gestión Local.
- MONTE DOMEQ, Raúl (2015). ¿Llegará la primavera de transparencia a las Municipalidades? en *Revista Acción Popular* N° 359, octubre. Asunción. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Cepag.
- NEFFA, Juan (1996). *Descentralización fiscal: el caso paraguayo*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina, Cepal & GTZ. (Serie Política Fiscal, N° 91).
- NICKSON, R. A (1989). *Consignas populares para las elecciones municipales de 1990*. Asunción. Base - ECTA.
- NICKSON, R. A. (1993). *Democratización y descentralización en Paraguay*. Asunción. Base - IS.
- NICKSON, R. A. (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers (Chapter 24: Paraguay).
- NICKSON, R. A. (1997). Decentralisation policy, in *The transition to democracy in Paraguay*. Edited by Lambert, P. & Nickson, A. Londres. Macmillan, pp. 149-64.
- RODRÍGUEZ, José Carlos (2014). *Vínculos y territorios: Actores y capital social en el Departamento Central del Paraguay*. Asunción. Investigación para el Desarrollo.
- RODRÍGUEZ, José Carlos & Villalba, Roberto (2015). *Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales: Diagnóstico y perspectivas*. Asunción. Consultoría Social Alternativa.

- RONDINELLI, Dennis (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries en *International Review of Administrative Sciences*, 47(2) pp. 133-145. Disponible en: <http://ras.sagepub.com/content/47/2/133.extract>
- ROSALES, Mario (2012). *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina*. México, D.F. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- ROSENBAUM, Allan, Rodriguez - Acosta, C. & M. V. Rojas (2000). Decentralizing the Health Service Delivery System in Emerging Democracy: a case study of organizational change, civil society participation and local institution building in Paraguay en *International Review of Administrative Sciences* 66(4) pp. 655-72. Disponible en: <http://ras.sagepub.com/content/66/4/655.extract>
- SEPÚLVEDA, Cristián & Martínez - Vázquez, Jorge (2012). Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America en G. Brosio y J.P. Jimenez (editores) *DECENTRALIZATION and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental relations*. Cheltenham. Edward Elgar.
- SETRINI, Gustavo (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: Del clientelismo monopólico al clientelismo plural en Fernando Masi y Dioniso Borda (editores) *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. Asunción. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Cadep.
- SOTO, Lilian. (2015). *Guía para la igualdad de género en las políticas públicas municipales del Paraguay*. Asunción. Red de Mujeres Múncipes del Paraguay.
- SPADA, Paolo & Gilman, Hollie (2015). Budgets for the People: Brazil's Democratic Innovations en *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-03-11/budgets-people>
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL (2015). *Elecciones municipales 2015: Reseña informativa*. Asunción.

UNDP (2009). *A user's guide to measuring local governance*. Oslo. Oslo Governance Centre.

USAID (2004). *Paraguay: Democracy and government assessment*. Washington D.C. Management Systems International.

VILLALBA, Roberto & Sosa Marín, Dalila (2015). *Buen uso de los recursos del Fonacide: Contribución del Consejo Distrital de Educación del municipio Tte. 1° Irala Fernández (2013-2014)*. Asunción. Investigación para el Desarrollo.

