


**CONGRESO INTERNACIONAL DE
PARLAMENTOS LOCALES Y
REUNIÓN
DEL COMITÉ
LATINOAMERICANO DE PARLAMENTOS
MUNICIPALES**
Córdoba, Argentina, 28 ,29 y 30 de abril de 2015

Nombre	Asociación de las Juntas Municipales del Paraguay
Afiliados	245 Juntas Municipales, de las cuales 97 son miembros activos
Objeto	Promoción de la cohesión entre juntas locales, fortalecimiento de gobiernos locales, desarrollo local, defensa de intereses, articulación, acción social y género
Presidente	Concejal Nelson Peralta
Representante titular Cté. Latinoamericano	Concejal Víctor Vega
Secretario General	Rubén Acosta Gallagher
Fundación	15 de febrero de 1992
Personería jurídica	Por Decreto N° 13.450 del Poder Ejecutivo del 24/05/1996
RUC	80.014.096-6
Domicilio	c/o JMA, Av. Mcal. López con Cap. Pedro Villamayor, Asunción
E-mail	ajumpa_py@hotmail.com
Pagina Web	WWW.ajumpa.org.py
Tel.	(021) 611148
Logo	

PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN EL PARAGUAY CON ÉNFASIS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional de 1992, en su artículo de apertura, establece: La Republica del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se construye en Estado social de derecho, UNITARIO, indivisible, y DESCENTRALIZADO en la forma que establecen esta Constitución y sus leyes.

¿Qué significa Unitario y Descentralizado?

Estado Unitario: Es el regido por un gobierno central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación departamental y municipal.

Descentralizado: Significa que hay una transferencia de poder político, recursos, competencias y funciones administrativas desde la administración central a otros órganos cuyas bases territoriales son regionales o locales, y poseen autoridad suficiente para generar normas propias. Por ejemplo, en el caso paraguayo, los Gobiernos Departamentales y Municipales.

De esta forma el Estado Paraguayo se organiza en diferentes demarcaciones territoriales y niveles de gobiernos, para el mejor cumplimiento de sus funciones y para facilitar que **el poder esté más cerca de la gente.**

La descentralización en el Paraguay fue instaurada por la Constitución Nacional de 1992, con lo que el país se sumó al grupo de estados latinoamericanos que están viviendo desde hace dos décadas un formidable proceso de cambio estructural. De estados centralistas y en algunos casos francamente autoritarios, se encaminan hacia procesos de democratización y descentralización.

El planteamiento constitucional de la descentralización territorial del poder es el cambio más importante que ha experimentado el Estado paraguayo desde su independencia nacional, en 1811. Es bien sabido que el Estado paraguayo, debido a circunstancias históricas especiales de permanente amenaza externa a su soberanía, nació bajo los signos del centralismo y el autoritarismo. Sin embargo, con el nuevo esquema descentralista del estado planteado, se ha roto esta tradición centralista. La descentralización territorial del poder es resultado directo del proceso de democratización política que vive el país, desde 1989.

La creación de los gobiernos locales (gobernación y municipalidades) abrió y abre posibilidades reales, que antes apenas formaban parte de meros discursos políticos, como es la participación de la población en la toma de decisiones, en conocer o

controlar el gasto público y en otras cuestiones similares.

Estos cambios se deberían consubstanciarse, todavía, sobre la base de una reformulación del Estado y de una nueva forma de gobernar.

La estructura administrativa del Estado paraguayo definida por la Constitución Nacional de 1992 está diseñada en el plano horizontal en la igualdad y contrapeso de los tres poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) y en el plano vertical, en la división del territorio nacional en territorios menores (Departamentos y Municipios).

Este diseño constituyó un salto cualitativo en cuanto al cambio administrativo del Estado y en cuanto a la función y esencia del Estado paraguayo. La Constitución sentó las bases para un proceso de transformación del estado centralista anterior, hacia un Estado Democrático. Desde la proclamación de la Carta Magna (1992) a esta fecha, se han producido cambios institucionales importantes en cuanto a la conformación de una estructura republicana.

En contraposición a designaciones emanadas de un solo centro, se han podido instalar comicios limpios y transparentes para las elecciones de autoridades locales. El Poder Legislativo, ha ganado pluralidad política en su composición y se ha autonomizado, como poder independiente; el Poder Judicial, a pesar del complejo sistema seleccionador para su conformación y composición, no ajena todavía a los vaivenes políticos, ha iniciado un proceso de reestructuración institucional más acorde al carácter democrático del Estado paraguayo. En ese sentido, el actual Código Penal y Procesal penal pudieran citarse como ejemplos.

Es así que, el Poder Ejecutivo, si bien ha pretendido responder a las necesidades emergentes creando nuevas secretarías o ministerios, como el caso del Ministerio de Integración, las secretarías de Medio Ambiente, de la Mujer, de Acción Social, etc., lo siguió haciendo desde la misma perspectiva organizativa anterior, adicionando nuevas instituciones al aparato central sin que se haya modificado plenamente la propia estructura organizativa del aparato administrador como para responder a las exigencias de cambios exigidos por la nueva Constitución de la República.

Esta situación es en parte explicable por el tipo de proceso anterior vivido. La transición del estado rígido a una forma más distendida en la perspectiva de la construcción de un Estado de Derecho, se pergeñó desde el poder, con una agenda predominante electoral, mientras que el cambio estructural socio-económico y político-legal sigue siendo lento.

La actual estructura del Estado paraguayo, desde 1992, suponía cambios estructurales radicales. Lo que se plantea en esta presentación en esencia, es la unidad del Estado paraguayo; que la estructura política y administrativa está conformada por gobiernos desde la perspectiva territorial. Es decir, el Estado paraguayo, para cumplir con su función, se estructura territorialmente en Departamentos, Municipios y Distritos los cuales tienen gobiernos propios (autonomía política), autonomía administrativa,

normativa y autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

El hecho de que la Constitución de 1992 consagrara simultáneamente un Estado descentralizado y a la vez de carácter unitario se ha visto como una contradicción fundamental y de compleja implementación. Al respecto habría que decir que el desarrollo de la Constitución armoniza ambos principios, dotando de autonomía a los entes territoriales y posibilitando que éstos asuman nuevas competencias ejecutivas, sin que ello implique la creación de estados o provincias con potestades legislativas o judiciales. El principio de descentralización rige entonces en el ámbito de la Administración Pública, sin afectar el carácter unitario del Estado, que está garantizado con la unidad de la función judicial y legislativa.

En términos generales, aparecen como sectores más favorables a la descentralización, aquellos en los cuales ya existe una estructura administrativa y de recursos humanos que de alguna forma está desconcentrada, como ser: Salud Pública, Educación (en algunos aspectos), Obras Públicas, en lo que se refiere a Caminos Rurales o Vecinales. Pero lo importante para cualquier planteamiento de descentralización como proceso global, es una definición muy clara del supuesto sobre el que se hace la descentralización y para qué. De acuerdo a la experiencia latinoamericana, en algunos casos para recuperar la legitimidad del Estado y lograr una mayor gobernabilidad, en otros casos para mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos. En el caso paraguayo, hemos estado postulando que la descentralización debía fundamentalmente apuntar a una reactivación económica con el fin de garantizar los otros objetivos que hacen a la descentralización. La base de nuestra crisis hoy pasa por una producción que necesita crecer. La lucha contra la pobreza pasa necesariamente por la descentralización, por la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales.

Si la Descentralización no logra dinamizar la economía y no se constituye en un fuerte baluarte de lucha contra la pobreza, no podrá tampoco ofrecer servicios de calidad, en tanto que los mismos, como la Educación y la Salud, son servicios de gran costo que normalmente no tienen recuperación en el sentido neto sino que ofrece un mejoramiento de las condiciones para la producción. Aún así habría que destacar que si midiéramos la posibilidad de la descentralización desde la perspectiva de las demandas de la ciudadanía habría que definir que los sectores más demandados son la salud y la educación. En ese sentido los Ministerios de Educación y Salud presentan características de contar con leyes sectoriales en las cuales existe mención específica a la participación de los gobiernos locales en la prestación de estos servicios y se han dado experiencias importantes de gerenciamiento local a instituciones de salud básica.

La descentralización fiscal, como sistema de distribución de los recursos en los tres niveles de gobiernos, sigue siendo una tarea apenas iniciada en el Paraguay, aún cuando se haya dado transferencias de algunos impuestos e ingresos fiscales a los gobiernos locales.

La transición hacia la democracia no fue un resultado de un pacto político-social hacia la construcción de un modelo de país sino fue concebido como una apretujada agenda electoral.

Si bien se dieron amplias libertades públicas, la apretujada agenda electoral inhibió la posibilidad de un cambio estructural de la administración pública, con el que se mantenía cautivo al electorado oficialista. Los partidos de la oposición, que emergían de la cuasi clandestinidad, no supieron, aprovechando las libertades, construir una masa crítica que pudiera acompañar el cambio, ni definir con claridad el modelo de país democrático.

Si bien la Constitución Nacional de 1992 marcó un salto cualitativo de la forma de Estado, este diseño fue aplicado en forma muy parcial. Hasta el presente no se ha dado una reforma cualitativa de la administración pública. El mismo esquema organizacional de la misma, vigente durante la dictadura, es el dominante. Se han creado los gobiernos departamentales y fortalecidos los gobiernos municipales, todos basados en elecciones libres de sus autoridades, pero no están definidas claramente las competencias de cada nivel de gobierno, los recursos y menos aún están definidos los mecanismos de relacionamiento entre las diferentes esferas gubernamentales.

En resumen, la descentralización en el Paraguay es un proceso lento debido fundamentalmente a que no se ha realizado la Reforma del Estado. Esta es una asignatura pendiente del proceso de democratización. Lo que habría que cuidar es que el proceso se encamine a la construcción de un sistema articulado entre los tres niveles de gobierno, en tanto que el Paraguay es un país unitario y que se entienda que el Estado es uno solo con tres niveles de gobierno. Existe el peligro que el gobierno nacional transfiera las competencias y no los recursos, por lo que el sistema vigente debe definir claramente la distribución de los recursos existentes, de modo a lograr un equilibrio entre las competencias y sus medios de financiamiento.

En cuanto a la descentralización política, se pudiera afirmar que es un hecho en el Paraguay, y en algunos casos superiores a otros países del continente. Pero no se ha dado el nuevo diseño administrativo. El gobierno nacional, sigue concentrando la mayoría de las competencias. Habría que anotar que la organización administrativa del gobierno nacional es un enjambre de competencias superpuestas entre sus propios ministerios.

En cuanto a la descentralización fiscal, si bien se ha avanzado en cuanto a compartir algunos de los ingresos nacionales (caso el IVA, juegos de azar, regalías provenientes de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacretá, etc.) no existe un sistema articulado de distribución de los mismos.

Esta publicación es el producto de cinco meses de esfuerzo, de la Unidad Técnica de Descentralización, conformada sobre la base de un MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO entre la USAID y el Consejo de gobernadores de Paraguay (CGP), la OPACI, AJUMPA, RMMP y AJUDEPA.-

Plataforma de Descentralización

*desde la perspectiva de los Gobiernos
Departamentales y Municipales*



CHEMONICS INTERNATIONAL INC.



Situación actual en el Paraguay

Es importante destacar; que desde su creación, en 1992, la AJUMPA ha contemplado en sus Estatutos Sociales, como un aspecto de gran importancia la Descentralización Política y Administrativa del Estado, **En el Art. 6° (Fines y Objetivos) declara:**

“Propiciar e impulsar la efectiva Descentralización del Estado, con transferencia efectiva de competencias y recursos, que favorezcan la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Departamentales y Municipales”

En cuanto a los aportes efectuados por instituciones nacionales y representantes de agencias internacionales, en los años 2002 y 2003 la AJUMPA ha integrado una Comisión Interinstitucional para la Elaboración del Anteproyecto de una Ley de Descentralización; impulsada por la FEDERACIÓN DE GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES DEL PARAGUAY, integrada por el Consejo de gobernadores del Paraguay (CGP), la Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay (AJUDEPA), la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA) y la Red de Mujeres Múicipes del Paraguay (RMMP).

Tapa de Anteproyecto de ley presentada al Congreso Nacional en el año 2003. El material consta de 62 hojas, escrita en tamaño oficio a una sola carilla.



*Consejo de
Gobernadores del
Paraguay*



*Asociación de Juntas
Departamentales del
Paraguay*



*Organización
Paraguaya de
Cooperación
Intermunicipal*



*Asociación de Juntas
Municipales del
Paraguay*



*Red de Mujeres
Municipales del
Paraguay*

Federación de Gobiernos Departamentales y Municipales

Segundo Borrador

Anteproyecto de Ley de Descentralización

31 de Octubre de 2003

Asunción-Paraguay

Esta Comisión ha sido creada con la finalidad de dar mayor impulso a Programas de Capacitación para las autoridades de los gobiernos locales a fin de fortalecer la gestión de los mismos, como también impulsar la implementación de leyes que contribuyan el desarrollo de las comunidades.

En el marco de esas acciones, la Federación ha trabajado –a través de Talleres y Seminarios en toda la República-, con el objetivo de analizar y debatir sobre los fundamentos que ameritan la creación de instrumentos legales. En ese sentido ha merecido especial atención el estudio de la creación de una **Ley Marco de Descentralización**; un capítulo que ha despertado gran interés por parte de las autoridades Departamentales y Municipales del país, además de los representantes de Comisiones Vecinales, diversas Asociaciones y grupos que conforman la sociedad civil. Posteriormente, la Federación ha desarrollado las **Jornadas Regionales sobre la Ley de Descentralización**, llevadas a cabo en 9 Departamentos del país que incluían a miembros de los 17 Departamentos. Estas reuniones totalizaron la participación de **2317 personas**; conformada principalmente por munícipes nacionales, concejales departamentales y miembros de la sociedad civil, principalmente. Los eventos se realizaron con el apoyo financiero a la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID). Para tan importante compromiso se conformó una Unidad Técnica y Comisiones de Trabajo, integrada por coordinadores, abogados con experiencia en Leyes Municipales, Descentralización, además del apoyo logístico y organizativo formado por representantes de cada organización. Se desarrollaron igualmente reuniones de evaluaciones, se corregía permanentemente la metodología que se iba aplicando conforme a la realidad y expectativas de cada Departamento y sus Municipalidades. En la etapa final se implementó la tercera fase del estudio denominado **Talleres de Información y Dialogo**. Al finalizar cada jornada se redactaron **Declaraciones de Apoyo** de los sectores involucrados en el proyecto. En esta **Ley Marco**, también se ha impulsado por las Asociaciones que integraron la Federación, otras normativas, como ser:

La Ley de Aguas / la modificación de la Ley Orgánica Municipal / la Ley Orgánica Departamental / la Reforma Tributaria / y las áreas de Salud y Educación.

Gracias a este trabajo mancomunado e incluyente (la más importante efectuada en el Paraguay por asociaciones locales en la etapa democrática), prácticamente todas las leyes citadas fueron reformadas y actualizadas, sin embargo la Ley de Descentralización no fue promulgada hasta la fecha, algunos expertos señalan que la misma es un tema político y complejo que se debe armonizar dentro de una Reforma Integral del Estado, no obstante, debido a este importante estudio integral, por primera vez se ha contado con un informe general sobre la situación real de un país que se debate entre dos conceptos que la misma Constitución la define como

UNITARIO y DESCENTRALIZADO, y todos los aspectos que conforma la implementación de un Estado Descentralizado en el Paraguay, sus autores, las propuestas, y los fundamentos que se originaron en diferentes ámbitos de la sociedad paraguaya, y esas voces de alguna manera se hicieron sentir, el Estado ha implantado en forma gradual ciertos avances relacionados a transferencias de competencias y aportes, sin embargo queda aún un importante camino por avanzar, de todos modos para la AJUMPA es importante que este gran emprendimiento llevado a cabo hace más de una década –cuyos logros fueron brevemente señalados en este informe-, sigue siendo un punto referencial que se analiza cuando el tema de la Descentralización es abordado por diferentes autores y estamentos. Este interesante aporte necesita ser actualizado y adecuado a las actuales circunstancias del país, de todos modos fue un principio que ha marcado una etapa importante en el estudio de la Descentralización en el Paraguay desde la óptica de las Asociaciones, sus representantes con sus respectivas sociedades. Por esa razón hemos solicitado a los organizadores de este Congreso la inclusión de este punto, con el objetivo de que obre en el archivo de las organizaciones el inicio y la base de un trabajo de gran alcance, a modo de que al regresar, nuevos ímpetus nos impulse a seguir planteando, con la metodología y los medios que correspondan; la importancia de seguir avanzando en el proceso de la Descentralización del Estado.

* * *

Fuentes: Archivo Secretaría Gral de AJUMPA / Comisión Interinstitucional para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Descentralización / Dr. Víctor Jacinto Flecha / Rubén Acosta-Gallagher / RMMP / AJUDEPA / OPACI / Concejo de Gobernadores / Federación de Gobiernos Departamentales y Municipales del Paraguay / Agencia auspiciante: USAID / Consultoras: ARD y COPLANEA. Años: 2002/2012