

# AUTONOMIA MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Ponencia presentada en el  
“**Congreso Latinoamericano de Parlamentarios Municipales**”  
Ciudad de Pilar. República Argentina.  
3 de agosto de 2004

Víctor-jacinto Flecha

## **1. Introducción.**

La autonomía municipal y la descentralización en el mundo contemporáneo son fenómenos de un mismo tenor que es imposible comprender uno sin el otro. Si bien la constitución de la forma municipal o la forma territorial de municipio nació en búsqueda de una práctica de gestión autónoma y tuvo un desarrollo exitoso durante algunos siglos, con la llegada de la modernidad y la constitución de los estados nacionales fue desminuyendo su autonomía y soberanía. La emergencia de la nueva forma institucional de poder, en la forma estado nacional, ha conllevado a la formación de una estructura centralizadora, como expresión única de la nación. Era la forma Estado Nacional un sistema de poder que no sólo se constituía como expresión de una colectividad extendida a lo ancho de la soberanía del Estado-nación sino que el propio fortalecimiento de ese aparato especial fue a costa del socavamiento de las particularidades étnicas y culturales de diferentes regiones geográficas de una nación. El Estado nacional impuso normalmente una sola lengua, moneda y a principios del siglo XX y sobretodo después de la aparición de la comunicación radial y televisiva, la nación se constituía en una sola expresión. El siglo XX constituyó la máxima expresión de los estados nacionales, las culturas locales cedieron ante el embate arrollador de la cultura nacional, que en algunos casos integraban lo regional, en otras las transformaban y en algunos casos se volvían cultura hegemónica en desmérito de las otras subyugadas o anuladas.

Pero también el siglo XX significó la crisis de esta forma de dominación centralizada en un Estado nacional. La emergencia de una profunda crisis económica de alcance mundial, desde la década de los 70, y la profunda transformación de las condiciones mundiales. La revolución técnica científica impactó enormemente a las sociedades a nivel mundial, que de un solo golpe se encontraron interrelacionadas e interdependientes en un proceso conocido como globalización. La emergencia, desde 1989, de una sola potencia hegemónica mundial ha apresurado dicho proceso<sup>1</sup> y ha contribuido en la internalización absoluta del capital. Este proceso está teniendo un doble eje contradictorio. Por un lado, las fusiones de los estados nacionales en bloques de países, tratados de integración comercial y concentración del gran capital mediante la mega-fusión de gigantes transnacionales que a su vez, conlleva a un acelerado movimiento de centralización mundial de la información y de la toma de decisiones en grandes centros mundiales, como los organismos multilaterales respecto a las políticas públicas, el manejo de la política macroeconómica de los Estados, que tiene, como

---

<sup>1</sup> Vial, Alejandro, .El Paraguay en un mundo Global. **Cultura Política, sociedad civil y participación ciudadana.** Asunción 2003

resultado final, el debilitamiento de los Estados nacionales. Y por el otro, un proceso de descentralización y el de reconocimiento de subjetividades, en la que se admite diversidades sexuales, étnicas, geográficas, de género, discapacidades y todo tipo de diferencias. Es una especie de liberación individual en contraste a la liberación de grandes sujetos sociales que caracterizó la modernidad. El estado nacional, ya debilitado e incapaz de asumir las demandas sociales, no está teniendo otra alternativa que transferir competencias y recursos a sus gobiernos locales. Esto conlleva a que las municipalidades tengan hoy la oportunidad de recuperar su vieja autonomía y autarquía. La implementación de esas transferencias de competencias se traduce, indudablemente, en un fortalecimiento de los gobiernos locales y abre posibilidades inéditas para solucionar los problemas de sus comunidades con menor costo y con la activa participación de sus ciudadanías. Con esto quisimos remitirnos a que la descentralización y la autonomía local no es una cuestión ajena al proceso general que se vive hoy en el mundo.

## **2. Autonomía total de los municipios versus autonomía relativa o coordinada**

Indudablemente, que en esta espiral de la historia, con el paso de la modernidad a la posmodernidad, el municipio tiene la posibilidad de recuperar su autonomía y de ser la herramienta válida para la sustentación de una gobernabilidad democrática, creando instancias de participación ciudadana, de reconocimiento de las demandas específicas de sus ciudadanos, de luchar por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades.

Ahora bien, el problema que se plantea es la correlación entre la descentralización y la autonomía. Algunos reclaman una autonomía total para los municipios, casi como si fueran estructuras independientes de sus propios estados en tanto que otros piensan que la descentralización es un sistema y que la coordinación de las políticas públicas es una necesidad antes que un obstáculo al fortalecimiento de la institución municipal. Este un tema abierto al debate y que en los talleres pudiéramos discutir.

## **3. La experiencia paraguaya.**

Como un ejemplo de solución a esta problemática, quisiéramos plantear la experiencia paraguaya en su lucha por obtener una mayor autonomía de sus municipios en condiciones de un alarga tradición centralista y autoritaria en el ejercicio del poder.

Habría que tener en cuenta que el Estado nacional paraguayo, debido a circunstancias históricas especiales de permanente amenaza externa a su soberanía, nació bajo los signos del centralismo y el autoritarismo. La historia contemporánea del Paraguay está signada, en el orden político, por sucesivas dictaduras militares desde la última guerra internacional con Bolivia (1932-1935). La última de ellas, la del Gral. Alfredo Stroessner, permaneció en el poder por más de treinta cinco años. Todo el poder concentrado en una sola persona, en donde cualquier iniciativa ciudadana, era reprimida a sangre y fuego. Las FF.AA. paraguayas fueron las únicas, en América latina, que tuvieron el éxito de construir una sociedad a su imagen y semejanza, transformaron el país en un gran cuartel. El Estado imanando una sola ideología, la nacionalista autoritaria, por un lado y una represión inaudita para todo ciudadano que intentare pensar fuera de ese esquema. El estado controlador de la ciudadanía, desde lo que sucedían en las alcobas hasta la posiciones políticas de los ciudadanos. Todo estaba controlado, una verdadera sociedad cautiva.

El poder Local no era la municipalidad sino la sección local del partido gobernante. Toda iniciativa ciudadana debía partir de ese centro de poder, quien a su vez fiscalizaba todo. La municipalidad era una institución al servicio del poder central. En vez de ser una institución al servicio de la ciudadanía funcionaba como un brazo largo del poder central y colaboraba en el control sobre sus conciudadanos.

### 3.1. Lo nuevo en la historia

El proceso democrático iniciado en 1989, con la caída del dictador, se inició una nueva oportunidad de construir la democrática, pues justamente de eso se trata de construir la democracia.

Como parte fundamental para la construcción de la democracia se dictó una nueva Constitución Nacional, en 1992, que reemplaza a la anterior de carácter totalitario por lo que se define una nueva arquitectura del Estado paraguayo. Este es el cambio más importante en la forma estado paraguayo, desde su formación en 1811, cuando se independiza de España.

El artículo 1 de la actual Constitución Nacional establece textualmente que: “*La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado...*”. De esa manera, la Constitución considera a la descentralización como uno de los principios esenciales del ordenamiento del Estado paraguayo, marcando una tendencia que incide profundamente en su estructuración política y administrativa<sup>2</sup>.

La nueva arquitectura del Estado paraguayo 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. Esta es la primera vez que la autonomía y autarquía municipal adquiere carácter constitucional.

---

<sup>2</sup> Acerca de las implicancias de la consagración constitucional del principio de descentralización véase el “Diccionario de Política” de Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, dos tomos, editado en español por Siglo XXI editores, 1995, España (1ª edición en español en 1981), pág. 473.

**Cuadro N°1:  
La Arquitectura del Nuevo Estado**



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 imposible cumplimiento. 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<sup>3</sup> 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.

Pero sin embargo y aún así la creación de los gobiernos subnacionales (gubernación y municipalidades) abrió y abre posibilidades reales, de que la democracia sea una realidad tangible 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.

El resultado del proceso de fortalecimiento municipal es altamente positivo. Desde las primeras elecciones municipales, en 1991, en que por primera vez le otorgaban la autonomía política a los ciudadanos municipales hasta el presente, 13 años después, las municipalidades han logrado instalarse como el poder local y así esta reconocido por la ciudadanía. Hoy las municipalidades, al contrario de lo que sucedía en la época dictatorial, son las instituciones a quienes recurre la gente, sin distinción política, para reclamar soluciones a sus problemas.

También como resultado del proceso de fortalecimiento de las gobernaciones y municipalidades es la conformación de la Asociación de la Federación de Gobiernos Departamentales y Municipales integrada por el Consejo de Gobernadores, la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), la Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay (AJUDEPA), LA asociación De Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA) Y LA Red de Mujeres Múncipes del Paraguay, que viene desarrollando una activa movilización en pos de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Entre las prioridades de la Federación se

---

<sup>3</sup> Silvero Salgueiro, Jorge. "Aspectos constitucionales de la descentralización en el Paraguay" Ponencia presentada en el Seminario organizado por el CEPPO y la Comisión de Asuntos Municipales y Departamentales de la Cámara de Diputados, bajo auspicios de USAID, con la presencia de Gobernadores y Concejales Departamentales. (San Bernardino, mayo del 2000).

encuentra la formulación de una Ley de Descentralización que reglamente el artículo primero de nuestra Constitución.

Conscientes de las dificultades de formular dicha ley en un país en donde el gobierno central, desde la aprobación de la Constitución hasta el presente, no muestra una voluntad política para la descentralización. La implementación paso a paso de la descentralización estuvo sostenida por los gobiernos locales.

Para la formulación del anteproyecto de Ley de Descentralización se inició todo un proceso de consultas a nivel de todas las autoridades locales del país. El primer paso fue constituir una unidad técnica para llevar adelante el proceso. Se implementaron talleres a nivel departamental para obtener un documento “Plataforma de Descentralización desde la perspectiva de los gobiernos departamentales y municipales” (año 2001), que de hecho fue la primera propuesta seria formulada por autoridades electas referente a la Reforma del Estado en forma sistémica y total. Sobre esa base se volvió a elaborar un documento de trabajo, sobre informaciones sobre la descentralización en varios países de América Latina y el Paraguay, que se constituyó en un documento de discusión masiva a nivel de todo el país, para la formulación del anteproyecto de Ley de descentralización. Durante dos meses se estuvo recorriendo todo el país, realizando talleres participativos de autoridades y dirigentes de organizaciones sociales de todos los departamentos. Al final se redactó un borrador de ante proyecto, que nuevamente fue convalidada por los mismos asistentes en los anteriores talleres.

El Anteproyecto de Ley de Descentralización, que fuera confeccionado con activa participación de todas las autoridades y sociedad civil a nivel de todo el país. En su elaboración se tuvo en cuenta que la descentralización en esencia, es un sistema de gobierno y de administración de la cosa pública. Eso supone que habría que diseñar una nueva arquitectura en que se definan claramente las competencias, los recursos de cada nivel de gobierno, con un nivel de articulación que pudiera garantizar la eficiencia y la eficacia de los servicios que brinda el estado como conjunto. Tampoco pudiera pensarse una descentralización sin mecanismo de participación ciudadana, de relacionamiento interinstitucional entre los niveles de gobierno, o sin estructuras de control entre los mismos, por lo que:

- Es importantísima la adecuada interrelación entre los diversos niveles de gobierno a nivel territorial, mediante el diseño de una red de relacionamiento clara y eficiente que permita una comunicación ágil y oportuna pensada en racionalizar la utilización de los recursos públicos. Esto implica una profunda reforma de todo el sistema de administración pública, de manera a que el mismo responda a principios de coordinación y concertación concordantes con el concepto de la democracia participativa, y no a relaciones de sujeción y jerarquía concordantes con esquemas autoritarios de gobierno y que aún caracterizan a la administración pública en el Paraguay.
- Articular un mecanismo de resolución de conflictos de competencia entre niveles de gobierno que funcione ágil y claramente con instancia previa a la judicialización de los mismos.
- Concebir un sistema de descentralización de servicios que reconozca las diferencias de capacidad existentes entre los distintos gobiernos sub-nacionales, de manera a que

exista una relación directa entre competencias y la posibilidad de asumir las mismas con éxito.

- Establecer parámetros claros en cuanto a la manera en que serán medidas estas capacidades, de suerte a que el proceso de calificación y certificación sea lo más objetivo y racional posible.

### **Objeto de la ley.**

El proyecto de Ley regula el régimen de la descentralización de la administración pública, conforme con lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Nacional. La descentralización de la actividad administrativa deberá fortalecer la autonomía y la autarquía de los Gobiernos Departamentales y de las Municipalidades, preservando la dirección de la administración general del país en el Poder Ejecutivo, y sin alterar la unidad legislativa y jurisdiccional del Estado<sup>4</sup>.

### **Finalidades del Proyecto de Ley**

Esta ley tiene los siguientes fines:

- a. Establecer y desarrollar un sistema de administración pública más próximo a los ciudadanos.
- b. Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma, eficiente y eficaz, que impulse el desarrollo económico y social de todo el territorio nacional.
- c. Redistribuir los recursos para incentivar la capacidad de gestión y auto-gestión conducente a la eficacia, agilidad y productividad en la Administración de la cosa pública.
- d. Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos.
- e. Lograr una mayor equidad en el acceso a los servicios públicos.
- f. Posibilitar un mejor control ciudadano de la gestión administrativa para lograr una mayor transparencia.
- g. Fomentar la participación ciudadana en la gestión pública.
- h. Promover el desarrollo humano y social
- i. Implementar la transversalidad e integralidad en las políticas públicas del enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de la no discriminación, de la diversidad étnica y sustentabilidad ambiental.

### **Los Principios.**

El proceso de descentralización se rige por los siguientes principios:

- a. Estado de Derecho. En términos formales, las competencias descentralizadas se ejercerán en virtud de una ley o por disposición de una norma autorizada por ley. En términos sustanciales, las competencias descentralizadas se ejercerán respetando la dignidad humana y los derechos fundamentales, y se deberá resguardar la garantía constitucional de acceso a la justicia en caso que la autoridad administrativa lesione algún derecho de la persona<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Basado en el Anteproyecto de ley marco de descentralización. Programa de fortalecimiento de instituciones democráticas II/BID. (Anteproyecto BID.)

<sup>5</sup> Anteproyecto BID.

- b. Subsidiariedad. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, el Gobierno Nacional intervendrá siempre y cuando el Gobierno Departamental o Municipal no se encuentre en condiciones de asumir la prestación de un servicio o la ejecución de una obra, o se demostrase su grave y sustancial deficiencia, paralización o indebida utilización de los recursos asignados para esos fines<sup>6</sup>.
- c. Coordinación. El Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y las Municipalidades deberán ejercer sus funciones de manera coherente y armónica, y considerar, en la actuación de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté asignada a otras instituciones.
- d. Gradualidad: Las transferencias que se realicen deberán implementarse en plazos y etapas que contemplen los diferentes niveles de desarrollo institucional de los Gobiernos Departamentales y Municipalidades, los recursos disponibles y el grado de complejidad de las competencias transferidas.
- e. Solidaridad. El Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y las Municipalidades de mayor capacidad administrativa y económica, deberán prestar cooperación y asistencia activas a aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población<sup>7</sup>.
- f. Desarrollo sostenible. La implementación de la descentralización conciliará el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para beneficio de las generaciones presentes y futuras<sup>8</sup>.
- g. Equilibrio territorial. La implementación de la descentralización procurará la reducción del desequilibrio social, económico, cultural y ambiental entre los diferentes Gobiernos Departamentales y Municipalidades, con énfasis en los territorios con mayores deficiencias<sup>9</sup>.
- h. Equidad Social y de Género. El Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y las Municipalidades propiciarán el acceso equitativo de todos los hombres y mujeres del territorio paraguayo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, como factores básicos para elevar la calidad de vida y reducir las desigualdades sociales<sup>10</sup>.
- i. Participación ciudadana. La descentralización deberá establecer espacios y mecanismos de participación, que permitan a la ciudadanía expresar sus demandas e iniciativas, conocer e incidir en las políticas y planes de gobierno, debatir las prioridades y controlar la implementación de las acciones públicas.
- j. Equilibrio Fiscal. El proceso de descentralización deberá atender siempre la necesidad de que no se produzcan desequilibrios entre en ingresos y egresos

---

<sup>6</sup> Redacción alternativa. Anteproyecto BID. “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, el Gobierno Nacional intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Gobiernos Departamentales y Municipalidades, y, por consiguiente puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a escala nacional.”

<sup>7</sup> Proyecto de ordenamiento territorial. Colombia

<sup>8</sup> Ver proyecto de ordenamiento territorial. Colombia.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

- consolidados del sector público, evitando la duplicación de gastos entre niveles de gobierno.
- k. Eficiencia. El proceso de descentralización deberá buscar la utilización más racional posible de los recursos humanos y materiales disponibles a estos efectos.
  - l. Eficacia. El proceso de descentralización deberá buscar el más alto grado posible de cumplimiento de los objetivos y metas trazados por los Gobiernos Departamentales y Municipalidades, a fin de asegurar a la población la calidad en la provisión de dichos bienes y servicios.
  - m. Publicidad y Transparencia. Son públicos todos los actos administrativos y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial. Estos actos se ejecutarán dando a conocer los procedimientos adoptados, sus contenidos y fundamentos de las decisiones<sup>11</sup>.
  - n. Probidad administrativa. Las autoridades deben observar una conducta ética y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular<sup>12</sup>.
  - o. Cohesión territorial: las decisiones legales y administrativas que se tomen en virtud del proceso de descentralización deberán resguardar la unidad del territorio nacional.<sup>13</sup>
  - p. Equilibrio entre competencias y recursos. No se podrán trasladar responsabilidades, sin que previamente se hayan asignado los recursos suficientes para atenderlas<sup>14</sup>.

### ¿PARA QUE LA AUTONOMÍA?

Creemos que la autonomía es el gran desafío de los gobiernos municipales, no sólo por su lucha por lograr constituirse en un verdadero poder local, sino sobre todo que constituido como tal ¿para que lo hace? Se supone que todo esto para el beneficio de la comunidad, del ser humano, del individuo que hace a la sociedad.

Si la Descentralización y la autonomía municipal no logran dinamizar la economía y no se constituyen 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.

---

<sup>11</sup> Anteproyecto de ley orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>12</sup> Anteproyecto de ley orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>13</sup> Anteproyecto BID.

<sup>14</sup> Idem.



**Primera Lección:** Para que una formulación de Ley de Descentralización debe intervenir necesariamente las autoridades y las comunidades afectadas y se debe confeccionarse de la manera más transparente posible como para lograr no solo una buena Ley sino que la misma tenga el apoyo movilizado de toda la comunidad y que se corresponsabilice de sus articulados. Campañas de masivas de hacer conocer la Ley en el momento de ser aprobada se recomienda.

**Segunda Lección** En situaciones en donde no existe voluntad política del Ejecutivo del poder central a llevar adelante un proceso de descentralización, la demanda y las acciones para lograrla debe ser asumidas por las propias autoridades locales acompañadas por sus comunidades.

**Tercera Lección,** Es imposible toda autonomía si el Municipio no se transforma en un municipio productivo, en el sentido de crear y buscar las condiciones de mejoramiento económico de la población le será muy difícil recaudar como para atender los servicios de salud, educación y otras prioridades de la población. Aquí habría que tener mucho cuidado de que no nos transfiera el gobierno central competencias que no tengamos posibilidad de sostener. En ese sentido es muy importante el **principio de gradualidad** sea aplicado, por las municipalidades, con todo rigor sino quiere sucumbir y fracasar ante las nuevas competencias.

**Cuarta lección:** No se debe aceptar ninguna competencia sin la necesaria contrapartida fiscal y financiera. En el Paraguay centralizado se calcula una evasión de alrededor del 60 % de los impuestos. En el anteproyecto se diseña un nuevo sistema fiscal en que quedan muy bien definidos los impuestos, su administración, recaudación y participación por parte de los tres niveles de gobierno, desde una perspectiva en que nivel esos cobros son más adecuados. Por ejemplo, la percepción del Impuesto a las Actividades Agropecuarias (IMAGRO) muy vinculado con el Impuesto Inmobiliario se transfiere a los gobiernos locales como, asimismo, el Tributo Único que se cobra a los pequeños emprendimientos personales, son transferidos a los gobiernos subnacionales, por la capacidad de control que puedan tener éstos sobre los contribuyentes y por estar vinculados con ellos por el registro municipal necesario para iniciar estos emprendimientos.

**Quinta Lección:** Convertirse en perceptores de impuestos nacionales. Es bien sabido que en América Latina en cuanto a la percepción del IVA, a grosso modo, no se recauda ni siquiera en una tercera parte, por que no existe un sistema que pueda controlar a fondo y en forma cercana al contribuyente. En ese sentido los municipios y las gobernaciones de Paraguay vienen postulando, ante la gran evasión del IVA, que el gobierno nacional delegue el cobro de este impuesto a las municipalidades, por encontrarse en mejor ubicación para el control de las transacciones a nivel local.