



FLACSO
PARAGUAY

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales
Sede Paraguay

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN 6

La otra cara de la descentralización: Funciones de la descentralización en el proceso político paraguayo

COORDINADOR:

José Miguel A. Verdecchia

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Mirtha Carolina Fernández Aldana,
Luisa Eliana Irala Gallardo,
Marta Justina Lafuente,
Juan José Mancuello Morínigo,
Cecilia María José Martínez Robledo,
Myrian Stella Mello Martínez,
Javier Fernando Rodríguez Falcón,
Edgar Osvaldo Valenzuela Duarte,
David Rafael Velázquez Seiferheld,
Andrea María Wehrle Martínez.

Asunción, 2019

***Un pueblo que elige corruptos, impostores,
ladrones y traidores, no es víctima, es cómplice.***

George Orwell

PRESENTACIÓN

El trabajo que se presenta fue seleccionado en la Convocatoria 2018 del Fondo Concursable de Pequeños Proyectos de Investigación del Programa Paraguay de la FLACSO dirigido a docentes investigadores y egresados de la institución.

El mismo es el resultado de un esfuerzo colectivo realizado por un grupo de estudiantes de la Maestría en Ciencias Sociales del Programa Paraguay de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) bajo la dirección de un docente investigador del Programa.

Las actividades del proyecto se realizaron durante los últimos cuatro meses del presente año y comprendió el desarrollo de un conjunto de talleres acompañados por las actividades propias de investigación que estuvieron a cargo de los estudiantes. En todas estas actividades resultó reconfortante observar la responsabilidad y la seriedad con la que los estudiantes acometieron las tareas que les fueron asignadas.

Aún cuando gran parte de la investigación haya sido producto del trabajo de los integrantes del Equipo, la responsabilidad final sobre el enfoque adoptado, así como sobre la metodología utilizada, la organización de la colecta de informaciones y el análisis y las conclusiones del trabajo recaen exclusivamente sobre el docente coordinador de la investigación.

ACRÓNIMOS

ANR	Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado)
CGR	Contraloría General de la República
CIDSEP	Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política
CN	Constitución de la República del Paraguay
FAO	Food and Agriculture Organization
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONACIDE	Fondo Nacional de inversión pública y desarrollo
IVA	Impuesto al valor agregado
LOD	Ley Orgánica Departamental
LOM	Ley Orgánica Municipal
MH	Ministerio de Hacienda
PGN	Presupuesto General de la Nación
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID	United States Agency for international Development

INTRODUCCIÓN

El golpe de Estado que acabó con la larga noche de la dictadura “stronista” en febrero de 1989, abrió las puertas para pensar en un país diferente, cuyos aspectos centrales pasaban por la transformación de la organización política del Estado.

El punto de inflexión de este proceso lo marcó la nueva Constitución nacional promulgada en 1992, cuyo cometido central fue desmontar el aparato gubernamental de un Estado autoritario, represivo, partidizado, altamente centralizado y diseñado a la medida del dictador, con el propósito de construir una nueva institucionalidad política.

Este cometido se materializó a través de una profunda revisión y reasignación de funciones a los poderes del Estado y a la adopción de la descentralización como una nueva modalidad organizativa dentro de la estructura política del Estado con miras, no a la desconcentración del poder y a la construcción y el fortalecimiento de una sociedad democrática altamente participativa. Por este camino se han creado las gobernaciones a nivel departamental y se han fortalecido las atribuciones de los municipios.

Esta descentralización ha implicado no solamente la transferencia de una porción del poder político a los gobiernos departamentales y municipales, sino además recursos y responsabilidades anteriormente administrados por el gobierno central.

El proceso de institucionalización de esta nueva forma de organización política del Estado ha sido lento y con no pocas desprolijidades, evidenciadas fundamentalmente a través de la persistencia de prácticas clientelares, de recursos manejados con poca ortodoxia y claros visos de corrupción y la tibia participación ciudadana.

En este escenario, el propósito central de este trabajo apunta a establecer es buscar una aproximación a la distancia que media entre los motivos y las expectativas verbalizadas sobre las bondades de la descentralización para la construcción de una sociedad democrática y la práctica de las autoridades y ciudadanos en el proceso descentralizador, con base a lo cual tentar algunas hipótesis sobre las funciones de la descentralización en el proceso político paraguayo.

De cara a estos propósitos, la intención de dimensionar las particularidades que presenta la experiencia paraguaya se plantea a partir del análisis de sus tres dimensiones centrales: la política, la administrativa y la económica-financiera

En su estructura interna el trabajo está organizado en cinco capítulos.

En el primero se delimita el objeto de estudio para lo cual se identifica el problema a abordar y se definen los objetivos y el método adoptado para el trabajo.

En el siguiente capítulo se formula el marco conceptual que sirve de referencia al estudio, para en el siguiente caracterizar el marco institucional de la descentralización, donde se describen las funciones y responsabilidades transferidas desde el gobierno central a los niveles subnacionales (gubernaciones y municipios) en sus diferentes dimensiones.

Sigue a este un cuarto capítulo en el que se presentan los resultados obtenidos a través de entrevistas realizadas con el propósito de relevar las percepciones de un conjunto diverso de ciudadanos de varios departamentos del país sobre las características de la gestión en los entes descentralizados, así como de informaciones provenientes de fuentes bibliográficas y de algunos medios de comunicación social utilizados a modo de contraste.

Finalmente, en el último capítulo, sobre la base del análisis de la información recogida, se formulan las conclusiones del estudio con base a las cuales se plantean algunas hipótesis que podrían estar dando pistas sobre lo que hasta hoy han sido algunas de las principales funciones de la descentralización en el proceso político paraguayo.

CAPÍTULO 1

Planteamiento de la Investigación

Esta investigación centra su atención en la Descentralización, una modalidad relativamente reciente en la organización política del Estado paraguayo.

Este es un tema cuyo tratamiento puede plantearse desde una diversidad de enfoques teóricos. Así, por ejemplo, desde una perspectiva ella puede ser analizada como una forma de ampliación de la red de dominación de una clase social sobre otra. Desde otras miradas se la puede entender como una propuesta de fortalecimiento de la capacidad de incidencia de los movimientos y organizaciones sociales en los poderes locales, o como una estrategia de redistribución del poder o como un instrumento para potenciar el crecimiento económico de las regiones del país. Todas estas miradas pueden ser legítimas y potencialmente fructíferas.

En nuestro caso, el abordaje de la descentralización será planteado a partir del análisis de las funciones de la misma en el proceso político paraguayo, tomando como punto de partida el tiempo que marca el final de la dictadura y el advenimiento de formas de ejercicio del poder con pretensiones más democráticas.

Para este cometido se ha considerado útil apelar al concepto de función, tal como lo propone Merton (1996) ya que la misma, en gran medida, guarda correspondencia con el enfoque teórico que sustenta a la descentralización así como ella es entendida en nuestro sistema legal.

Merton señala que las instituciones sociales responden a motivos y que ellas están llamadas a cumplir determinadas funciones cuyo cometido es contribuir a la estabilidad del sistema. Para dar una mayor precisión a este concepto, distingue lo que son las funciones manifiestas o aquellas queridas y las funciones latentes que son las no buscadas ni queridas pero que pueden contribuir al ajuste del sistema o ser disfuncionales al mismo.

Al mirar a la descentralización desde esta perspectiva debe señalarse que las decisiones políticas referidas a la organización y al funcionamiento del Estado, como toda política, responden a motivos que determinados actores consideran importantes y deseables en ése momento.

En nuestro caso se asume que los motivos (por lo menos los verbalizados) que indujeron a los actores políticos a adoptar la descentralización como forma de organización política del

Estado tienen su principal fundamento en la necesidad del afianzamiento y el fortalecimiento de la democracia en la sociedad paraguaya, en la medida que ella traerá aparejada la redistribución del poder político, la institucionalización de prácticas compatibles con la democracia y el involucramiento y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

1. El problema

El lento proceso de institucionalización de esta nueva forma de organización política del Estado, como se mostrará más adelante, ha tropezado con no pocas dificultades que las más veces tienen que ver con la precaria y poca eficaz organización de las instancias administrativas departamentales y municipales, con los manejos desprolijos y no siempre claros de los recursos públicos y con una participación ciudadana tímida e intermitente.

En este sentido, en una primera aproximación, puede afirmarse que la experiencia de descentralización en el Paraguay deja entrever la existencia de una importante brecha entre lo que se ha expresado como las consecuencias deseables de su adopción (su función manifiesta) y las consecuencias observadas en el comportamiento real de las autoridades y los ciudadanos (funciones latentes)

La gran interrogante que plantea esta observación es si la descentralización ha contribuido realmente a construir y fortalecer la democracia en la sociedad paraguaya, o fue simplemente un atajo para mantener viejos privilegios en un escenario diferente.

En este sentido cabe preguntarse:

¿Los motivos verbalizados por los actores han sido los motivos reales que condujeron a la descentralización o ha sido simplemente un maquillaje para otros propósitos?

¿Las prácticas políticas, tanto de los que ejercen el poder como el de los ciudadanos, se corresponden con los comportamientos propios que se esperan en una sociedad democrática?

¿Los ciudadanos se sienten involucrados y participan en la consideración de los asuntos públicos que atañen a sus departamentos y municipios?

La descentralización, así como se ha dado en la práctica ¿deja entrever algunas funciones latentes o no explícitas en las que realmente reposa su fortaleza, y su capacidad de resistencia en un clima de cuestionamientos de la ciudadanía al manejo poco prolijo (por decirlo eufemísticamente) de los recursos puestos al alcance de una gran cantidad de gobiernos subnacionales?

2. Relevancia del tema

Avanzar en el conocimiento de las características del proceso de descentralización que se ha dado en el país resulta importante particularmente en un momento en que la gestión de los gobiernos departamentales y municipales son objeto de severos cuestionamientos desde diferentes ámbitos de la sociedad, tanto por los niveles de corrupción en el manejo de los fondos públicos que les son asignados así como por su limitada capacidad de gestión.

Desde que se trata de una pretendida forma de fortalecer y expandir la democracia en la sociedad, todo conocimiento relacionado a su funcionamiento deviene importante por cuanto los gobiernos subnacionales constituyen ámbitos privilegiados para resolver los problemas de la gente y propiciar la participación ciudadana. En este sentido, contrastar las funciones manifiestas con las funciones latentes en la experiencia local de descentralización en el marco del proceso de transición hacia formas democráticas de organización del Estado y del ejercicio del poder en los ámbitos subnacionales y sus conexiones nacionales estaría permitiendo identificar las características del modelo y eventualmente aventurar posibles correctivos o alternativas

Por otra parte, considerando los avances que se han producido en el país en materia de conocimientos sobre la descentralización, debe señalarse que estos, casi en su totalidad, se han limitado a descripciones sobre los contextos regionales en que tiene lugar este proceso así como a cuestiones referentes a la calidad de la gestión y el destino de los recursos presupuestarios. En este sentido, este estudio pretende constituirse en un aporte a un nuevo tipo de conocimiento en la materia en la medida en que se trata de una forma hasta hoy poco explorada de encarar el análisis de la experiencia paraguaya de descentralización.

3. Los Objetivos de la investigación

Este es el marco en el que se plantea esta investigación cuyo principal objetivo apunta a explorar las características de la experiencia paraguaya en el campo de la descentralización, a partir de las percepciones ciudadanas, de tal manera a intentar establecer la distancia o brecha que existe entre lo verbalizado y lo realizado, para a partir de ahí proponer algunas hipótesis sobre las funciones de la descentralización en el proceso político paraguayo.

Para este propósito, como se ha señalado, se tomará en consideración a la descentralización desde sus tres dimensiones centrales: la política, la administrativa y la económica-financiera. En la dimensión política se explorará las consecuencias de la descentralización sobre la for-

ma y los alcances de la redistribución y el ejercicio del poder en ella implicados, así como sobre las prácticas políticas a las que dieron lugar y sobre todo a la participación ciudadana.

En la dimensión administrativa se buscará caracterizar la estructura administrativa de gobernaciones y municipios, la calidad de los recursos humanos disponibles, como así también los procesos de toma de decisión, ejecución y seguimiento de los proyectos.

Finalmente, en la dimensión económica-financiera, se analizarán las modalidades bajo las cuales las gobernaciones y los municipios acceden a los recursos económicos para enfrentar el proceso de gestión, las finalidades de los mismos y la forma en que estos recursos son utilizados.

El análisis de estas dimensiones se realizará tomando como marco de referencia el proceso de transición democrática, en tanto camino hacia la institucionalización de prácticas democráticas de convivencia social, sin desconocer la fuerte influencia de un espacio social condicionado por la herencia política de la dictadura que sigue reflejándose en el pensamiento y en la práctica de sus principales actores, los que, curiosamente, en gran parte hoy día siguen siendo los mismos.

Evidentemente que tanto la naturaleza como la amplitud y la complejidad del problema y de los objetivos propuestos no permitirán tener todas las respuestas en el marco de un estudio con las modestas pretensiones de este. En este sentido resulta ocioso destacar que los resultados de esta investigación representarán apenas una aproximación al problema ya que su tratamiento no tendrá el rigor ni la exhaustividad que requiere su abordaje en los términos que se hubiera deseado, pues así lo determinan los escasos cuatro meses con que se ha contado para su ejecución, los limitados recursos humanos y materiales disponibles y la carga que representa el carácter pedagógico del que el mismo está investido.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, los desarrollos a los que ella de lugar consideramos que pueden dar origen al planteamiento de nuevos problemas o, en todo caso, ser tomados como puntos para una agenda de otras investigaciones con más pretensiones.

4. Aspectos metodológicos

Por tratarse de un estudio exploratorio que se plantea dentro de un proceso académico de aprendizaje, la metodología adoptada apuntó fundamentalmente a acopiar, ordenar y analizar una amplia gama de informaciones de fuentes primarias y secundarias que pudieran

contribuir a los objetivos de la investigación y a la formación de los estudiantes. Este hecho ha condicionado el método utilizado en el estudio, ya que por tratarse de un proceso participativo de construcción del objeto de estudio, de la obtención de información y de su análisis, estos han tenido que ser presentados y discutidos en sucesivos talleres. En la ejecución del trabajo, el proceso metodológico de la investigación ha reconocido los siguientes momentos:

a) Acopio de información bibliográfica sobre aspectos conceptuales.

Definido el problema y los objetivos del trabajo, el punto de partida del mismo ha sido el acopio y análisis de informaciones sobre los enfoques teóricos y normativos de la descentralización.

Para el desarrollo de los aspectos conceptuales se recurrió a algunos autores reconocidos en el tratamiento del tema, en tanto que para los aspectos normativos los principales instrumentos fueron la Constitución nacional (CN), la Ley Orgánica Departamental (LOD) y la Ley Orgánica Municipal (LOM)

b) Acopio de información cuantitativa de fuentes secundarias

Un segundo momento contempló el acopio de la información secundaria disponible sobre el desempeño de las gobernaciones y municipios del país, para lo cual se recurrió principalmente a fuentes tales como el Ministerio de Hacienda (MH) y la Contraloría General de la República (CGR) como así también, con las debidas precauciones, a publicaciones provenientes de algunos medios de comunicación social.

c) Entrevistas

Para conocer las percepciones sobre las funciones de la descentralización en la experiencia local se recurrió a entrevistar a 20 personas representativas de diferentes sectores de la sociedad. En las entrevistas se buscó explorar en qué medida las consecuencias de la descentralización muestran una contribución efectiva al fortalecimiento de la democracia a través de la vigencia de prácticas que les son propias y del involucramiento y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos próximos a sus comunidades y departamentos.

Los entrevistados fueron seleccionados en 5 departamentos del país¹ y en cada uno de

ellos fueron entrevistados un líder social, un académico, un ciudadano común y un político que no se desempeña actualmente en la función pública. Las entrevistas estuvieron a cargo de grupos de 2 estudiantes por cada departamento y se realizaron entre las últimas semanas del mes de octubre y en las primeras del mes de noviembre de 2018.

El cuestionario diseñado abarcó los aspectos político, administrativo y económico y financiero del desempeño de las autoridades municipales y departamentales.

En el diseño del cuestionario, en su mayor parte, se utilizó la Escala Likert con algunas variantes, ya que se decidió utilizar solamente 4 opciones² de respuestas en vez de las 5 de la escala, de manera a forzar al entrevistado a una toma de posición por uno de los lados, evitando así la opción intermedia a la que muchos apelan por comodidad o para evitar compromisos. Sin embargo, se ha agregado una quinta opción de respuesta ya no vinculada directamente con el nivel de la percepción de los entrevistados sino con la falta de información para opinar sobre el punto.

En atención al limitado número de entrevistados y a la diversidad de opciones que presentan las preguntas, para facilitar el análisis de los resultados se optó por agrupar las respuestas en dos grandes categorías: las que expresan una opinión positiva a la pregunta y que por lo general (aunque no necesariamente) agrupa a las opciones "Casi Siempre" y "Siempre", y las que expresan una opinión negativa y que generalmente agrupa a las opciones de "Nunca" y "Casi Nunca"

d) Análisis y conclusiones

Con el propósito de dimensionar el nivel de institucionalización de las prácticas democráticas y la participación ciudadana en municipios y gobernaciones se ha recurrido a la construcción de un coeficiente de relación que expresa cuan próximas o alejadas se encuentran las opiniones de los entrevistados de lo que se considera como la mejor opinión posible en materia de vigencia de prácticas políticas democráticas y participación ciudadana. (o no compatibles con la democracia en su caso)

¹Los departamentos seleccionados fueron Concepción, Guairá, Itapúa, Alto Paraná y Central.

²Las cuatro opciones de respuestas incluidas fueron: Nunca, Casi nunca, Casi siempre y Siempre, a las que se agregó "Necesita más información".

Para la construcción del coeficiente se procedió a asignar una puntuación numérica a cada una de las opciones de respuestas a las preguntas en una escala del 0 al 3, donde Nunca equivale a 0, Casi Nunca a 1, Casi Siempre a 2 y Siempre a 3. En este caso se asume que el nivel más satisfactorio de respuestas que muestren la institucionalización plena de prácticas democráticas y participación ciudadana en los municipios y gobernaciones se obtiene cuando todos los entrevistados optan en todas las preguntas por la opción 3. A la sumatoria de estos valores se ha denominado Puntaje Posible (PP) y se le asignó el coeficiente 1.0

El siguiente paso consistió en asignar a todas y cada una de las opciones seleccionadas por los entrevistados la expresión numérica que les corresponde. La sumatoria de las mismas representa al Puntaje Real (PR). El coeficiente de institucionalización de prácticas democráticas y participación ciudadana surge de la relación entre el Puntaje Real (PR) y el Puntaje Posible (PP), para lo cual se procedió a dividir PR/PP , donde $PP:1 :: PR:x$

Todas las informaciones recogidas fueron ordenadas, presentadas y analizadas por el Equipo de Investigación en un Taller convocado para tal propósito. Las conclusiones fueron trabajadas finalmente por el Coordinador de la Investigación, el que corrió con la redacción final del informe.

CAPÍTULO 2

El Marco Conceptual

La descentralización, entendida como una forma de organización política y económica del Estado, ha reconocido en América Latina diferentes maneras de ser entendida, tanto en sus propósitos como en sus alcances. Dávila Morillos (2013) señala que en el desarrollo del concepto se pueden identificar tres generaciones: La primera, de corte neoliberal y constituye la parte central de un proyecto de capitalismo de libre mercado, debilitando al Estado en su rol tradicional como asegurador de los principios de garantía social; la segunda va desde la transferencia de recursos y funciones hasta la creación de condiciones para participación ciudadana, para el desarrollo local y la creación de instituciones y mecanismos que aseguran la gobernabilidad; y la tercera donde la descentralización cobra un sentido gerencial para aumentar la eficiencia estatal donde los ciudadanos se transforman en clientes. Una aproximación similar, aunque no procesual como en este caso, es la que presenta Boisier (1996)

Para los propósitos de este trabajo, la descentralización será tomada en el sentido al que Dávila Morillos se refiere como la segunda generación; es decir, como la transferencia de recursos y funciones y la creación de condiciones institucionales para la participación ciudadana y el desarrollo local, habida cuenta que es la que más próxima se encuentra a la experiencias de nuestro país.

Entre las instituciones y los autores que analizan la descentralización desde esta perspectiva, puede observarse que en su mayor parte estos presentan puntos de vistas coincidentes al momento de describir sus principales características.

Una definición, citada por Nickson (2016), es la de la Comisión de Descentralización y Autonomía Local de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU), organismo mundial con sede en Barcelona, que la expresa 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.

En un sentido similar Bercholk (2008) considera que la adopción de un régimen descentralizado en la organización del Estado surge de la necesidad de proveer de una mayor legitimación al sistema político y de consenso a la autoridad política; mejorar la calidad de gestión

proveyendo a la calidad institucional; lograr eficiencia en la toma de decisiones, en los procesos económicos y en la provisión de servicios públicos; desburocratizar; controlar al poder político.

Para la concreción de estos propósitos Cheema et al (2007), al igual que Finot (1998) y otros autores al definir a la descentralización se refieren a ella como a la transferencia de competencias, funciones y responsabilidades respecto al poder político y económico, desde un gobierno central hacia un gobierno sub-nacional.

Para Montecinos (2005) será la transferencia del poder político, fiscal y administrativo que realizan los niveles centrales de gobierno a los niveles sub-nacionales o locales de gobierno en tanto que Cox (s/a) tomando la definición de FAO, señala que se trata de la "transferencia de una parte del poder y recursos del Estado Nacional a las instancias del nivel regional o local".

Estos enfoques también tienen elementos compartidos por Shahid Javed Burki et al. (1999), los que lo amplían al señalar que esta transferencia de poderes políticos y fiscales puede ser considerada como un proceso de descentralización a condición de que esté referido a gobiernos subnacionales elegidos localmente.

La necesidad de que los gobiernos subnacionales sean elegidos localmente adquiere mayor sentido cuando se la representa como parte del flujo ascendente del poder del que habla Bobbio y que representa la expansión de la democracia al hacerla más participativa en todos los niveles. Este flujo ascendente del poder se refiere al poder que se ejerce en todos los niveles, ya sea local, regional, estatal o en nombre del individuo en cuanto ciudadano. (Flower et al, 2013)

En el caso paraguayo estos elementos conceptuales se trasladan al campo normativo cuando la Constitución de la República del Paraguay (1992) al referirse a la descentralización establece, entre otros, que

los departamentos, municipios y distritos, dentro de los límites de la Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. (Art.156)

Asimismo prescribe que el gobierno de los entes descentralizados será ejercido por autoridades electas por el voto directo de los ciudadanos radicados en sus respectivos departamentos y municipios.

Una segunda cuestión que resulta pertinente dilucidar desde el punto de vista conceptual tiene que ver con la perspectiva teórica que se propone para el análisis de la descentralización.

Por la propia complejidad implicada en el cambio que supone la adopción de la descentralización en la estructura política del Estado, ya hemos señalado que el estudio de la misma puede encararse desde diferentes perspectivas teóricas y desde distintos puntos de entrada.

En el caso de esta investigación, como señalado en el capítulo anterior, el abordaje de la descentralización como objeto de estudio se encuadró, por una parte, bajo los lineamientos de las propuestas teóricas desarrolladas por Merton (1965) sobre las funciones manifiestas y latentes en el sistema social y por la otra, en el marco de algunas de las particularidades del proceso político generado con posterioridad a la caída del dictador Stroessner en 1989.

Esta decisión se adoptó por cuanto ella recurre a categorías analíticas muy próximas al enfoque teórico que sustenta los principales desarrollos de la descentralización que se buscan institucionalizar con la reforma del Estado.

Al referirse al análisis de las funciones, Merton señala que las estructuras sociales están llamadas a cumplir determinadas funciones³ cuyas consecuencias se espera que contribuyan a dar estabilidad al sistema. En el caso de nuestro estudio, tal estructura lo constituye la forma de organización descentralizada que adopta el Estado siendo una de sus principales funciones (o consecuencias esperadas de su adopción) la observancia de comportamientos democráticos por parte de las autoridades y los ciudadanos en la administración de los territorios descentralizados en orden al fortalecimiento de la incipiente democracia en gestación (motivo).

Una vez instalada una estructura o una institución determinada, las consecuencias que ella trae aparejadas pueden ser queridas y buscadas (funciones manifiestas) o no queridas ni buscadas (funciones latentes); en tanto que las no queridas, a pesar de no ser buscadas, pueden contribuir a la estabilidad del sistema como también pueden representar obstáculos a su estabilidad. En este último caso estaríamos en presencia de las disfunciones.

³Merton las define diciendo que "*Funciones* son las consecuencias observadas que favorecen la adaptación o ajuste de un sistema dado y *disfunciones*, las consecuencias observadas que aminoran la adaptación o ajuste del sistema. *Funciones manifiestas* son las consecuencias objetivas que contribuyen al ajuste o adaptación del sistema y que son buscadas y reconocidas por los participantes en el sistema. *Funciones latentes* son, correlativamente, las no buscadas ni reconocidas."

Merton insiste en que las funciones no deben confundirse con los motivos. Los motivos son de naturaleza subjetiva y apuntan a las intenciones de las personas, mientras que las funciones son las consecuencias objetivas observables que resultan de la implantación y del funcionamiento de la estructura. En el caso de nuestro estudio un motivo recurrentemente señalado ha sido la necesidad del fortalecimiento de la democracia como fundamento de la adopción de la descentralización como nueva forma de organización política del Estado, mientras que algunas de las consecuencias de su funcionamiento se verían reflejadas en las prácticas políticas de las autoridades y de la ciudadanía en el manejo transparente de la cosa pública (función manifiesta o querida) o en el manejo corrupto de la misma. (función latente disfuncional o no querida).

Por otra parte, teniendo en cuenta que la descentralización es un fenómeno relativamente reciente en el país, en este estudio su abordaje estará contextualizado en el proceso socio político que reconoce como punto de partida el fin del régimen autoritario y el advenimiento de formas de ejercicio del poder político con pretensiones más democráticas como escenario para el reacomodo y el nuevo tipo de relacionamiento de los actores políticos y sociales.

Flower et al (2013), siguiendo a Bourdieu señala que

la sociedad existe bajo dos formas: Los campos (instituciones) que conforman la estructura social y los habitus (disposiciones) que constituyen la organización interna de los agentes. Bajo la tradición del pensamiento relacional, Bourdieu concibe a la sociedad a partir de la comprensión de su carácter heterogéneo y enfatiza en la necesidad de abordarla como un sistema de campos diferentes, cuyos espacios de lucha diversos son relativamente independientes y autónomos. Estos campos de lucha son los escenarios en que se mueven los agentes sociales y desde los cuales establecen relaciones que pueden variar desde la dominación hasta la resistencia.

Dicho en otros términos se trata de la manera en que los actores se relacionan en la disputas de espacios que les permita imponer sus propios intereses o impedir que otros logren los suyos. Esta parece una perspectiva analítica interesante que hasta hoy ha estado ausente en los estudios sobre la descentralización y que puede proporcionar pistas interesantes para entender cuál ha sido realmente su función en el proceso político paraguayo.

Con la caída de la dictadura "stronista", en toda la sociedad paraguaya gana fuerza la convicción de la necesidad de una profunda revisión de la organización política del Estado. (Flecha, 1995)

Esta aspiración se concreta, en cierto modo, con la promulgación de la Constitución del año 1992, con la que se desmontó la vieja estructura autoritaria y se tentó construir una nueva institucionalidad política.

A este respecto, a escasos meses de la caída de la dictadura, señala Tomás Palau en el prólogo de la obra *Mito y Duelo* de Mauricio Schvarztzman (1989) que

El debilitamiento del centro del poder estatal, resultado de la salida de Stroessner, de la emergencia de nuevos actores con la crisis, del latente peligro de caducidad de los partidos políticos tradicionales o de su hiperfragmentación, como de la presencia de la regulación electoral, hace que la antigua regulación ejercida por la violencia dictatorial pura, vaya siendo suplantada por la relación negociada de fuerzas, a su vez regulada por reglas mínimas de comportamiento. En este sentido sí puede decirse que hay una transformación del estilo de gobierno.

En ese momento, que corresponde al inicio del proceso democrático, en que había más dudas que certezas, Palau sigue diciendo:

Otra pregunta que permanece sin respuesta es: ¿en qué medida será posible superar la contradicción actual entre un proyecto de Estado –homogéneo, nacional– con la constitución de poderes locales? La actual falta de representación política de los intereses regionales y locales en los organismos políticos y económicos de más alto nivel nacional, implican que el proceso de captura y procesamiento de buena parte de la demanda social está estructuralmente trabado, dificultando con ello la constitución de un Estado democrático.

Esta es la línea de pensamiento desarrollada por Schvarztzman (1989) cuando propone que

... la transición democrática plantea un reordenamiento interno de la organización, el tránsito de un modo de ordenamiento a otro. En otros términos, podría hablarse de una actualización del sistema de hegemonía en sentido de la eliminación del retraso de la sociedad civil en relación a la política. El golpe de febrero fue una moderación de la crisis, un intento de atemperar el retraso, por medio de un reordenamiento del mando social. Por eso la transición pone énfasis en la concertación (pacto, contrato, consenso) y no en la ruptura.

Estas interrogantes y desafíos, en cierto modo, encontraron respuestas en la importante

reasignación de funciones a los poderes del Estado y en la adopción de la descentralización como una nueva modalidad organizativa dentro de la estructura del Estado, que fueron plasmadas en la nueva Constitución.

Hay que señalar que en el caso paraguayo la descentralización ha sido antes que nada una respuesta política a la concentración y al uso discrecional del poder que ha marcado a fuego el pasado reciente de la república y a un omnipresente temor a repetir o volver a esas viejas prácticas. Es así que la decisión de descentralizar no ha tenido asidero alguno en estudios que muestren las capacidades y potencialidades de los territorios para definir las regiones a descentralizar, motivo por el cual se optó por la salida más simple que se tenía a mano: tomar la división política del país en departamentos como base para delimitar los territorios descentralizados

Pero la descentralización no ha implicado solamente la transferencia de una porción del poder político a los gobiernos departamentales y municipales, sino además recursos y responsabilidades anteriormente administrados por el gobierno central.

El lento proceso de institucionalización de esta nueva forma de organización política del Estado no ha estado exento de dificultades que han ido desde los desafíos propios que implica la instalación de una nueva estructura administrativa a nivel de los gobiernos regionales y locales hasta el estilo de gerenciamiento de los recursos asignados a los diferentes programas, pasando por la participación ciudadana.

Durante este proceso un elemento que con frecuencia ha llamado la atención de los medios de comunicación social es el manejo poco ortodoxo de los recursos públicos asignados a los entes descentralizados y los bajos niveles de participación y control ciudadano sobre la gestión de sus autoridades.

Es así que la experiencia de descentralización, en una primera aproximación, deja entrever la existencia de una importante distancia entre lo que se ha considerado como sus motivos fundacionales (redistribución del poder político que permita una mayor proximidad del Estado a los problemas y necesidades de los ciudadanos, posibilidades de ampliar la participación ciudadana en el manejo de la cosa pública y un mejor control sobre el uso de los recursos) y las consecuencias observadas en la actuación de los responsables del gerenciamiento de los gobiernos departamentales y municipales y en la práctica política de los ciudadanos.

CAPÍTULO 3

El marco normativo de la descentralización

1. Antecedentes

En el Paraguay la descentralización es una experiencia que reconoce algunas particularidades que la diferencian de otros procesos similares que tuvieron lugar en algunos países de América Latina.

En primer término merece atención el hecho de que la misma no haya sido instalada como resultado de las presiones o del empuje proveniente de regiones que, por su tradición histórica, social o cultural, demanden mayor autonomía. Es más, el mismo sentido de una identidad regional prácticamente ha sido inexistente en el país, salvo contados casos como podrían ser los de Villarrica y en menor medida Concepción y Pilar. (Flecha, 1995)

Tampoco han sido determinantes las demandas, por lo demás casi inexistentes, vinculadas a un crecimiento económico más inclusivo y equitativo entre las regiones del país, a pesar de las grandes desigualdades existentes.

Asimismo, no han tenido incidencia alguna los reclamos provenientes de usuarios de servicios poco eficaces y eficientes proveídos por empresas del sector público.

La descentralización en el Paraguay ha sido el producto de una decisión política cuyo principal fundamento ha sido también de tipo político en la medida en que ella fue planteada como una estrategia para la desconcentración y redistribución del poder político y la construcción de un nuevo escenario para las disputas de hegemonía por parte de los partidos políticos y las organizaciones sociales emergentes.

2. La descentralización en el sistema normativo

Las normas fundamentales que regulan la descentralización están contenidas en la Constitución nacional (CN), en la Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal (LOM), en la Ley N° 426/94 que establece la carta orgánica del gobierno departamental (LOD) y en otras que asignan funciones, responsabilidades y recursos para fines específicos.

Los entes descentralizados establecidos por la Constitución Nacional son las municipalidades y las gobernaciones, cada uno de ellas con su propio ámbito de actuación.

En este sentido la CN en su artículo 156 establece que:

A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Si bien en el texto constitucional también se incluye a los distritos como parte de la estructura política y administrativa del Estado, estos, de acuerdo al Art. 1° de la Ley N° 3966/10, hacen referencia al territorio dentro del cual se asientan los municipios.

a) Las municipalidades

Las municipalidades son entidades preexistentes a la Constitución de 1992, que con la nueva estructura descentralizada del Estado ganan en autonomía, en atribuciones y responsabilidades y en el acceso a recursos públicos que anteriormente eran administrados desde el gobierno central.

La Ley 3966/10, (LOM) en su Art. 1° define al municipio diciendo que:

...es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales. Su territorio deberá coincidir con el del distrito y se dividirá en zonas urbanas y rurales.

Por su parte, la Constitución Nacional, al establecer la amplitud y los límites de las competencias de las municipalidades en tanto instancias de gobierno de los municipios, señala que:

Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. (Art. 166)

El gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente. (Art.167)

i) Poder político

La principal novedad que desde el punto de vista político trae la Constitución Nacional de 1992 es la facultad que la misma otorga a los municipios para elegir a sus autoridades por sufragio directo de su población.

Con esta disposición la autonomía política, anteriormente reconocida solo parcialmente a los municipios, pasa a ser plena con la inclusión de la figura del Intendente Municipal como autoridad electa por los ciudadanos, ya que bajo la Constitución anterior la designación del Intendente era una potestad del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las autoridades municipales y sus funciones, la Ley Orgánica Municipal establece en su Art. 20 que

El gobierno municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal. La Junta Municipal es el órgano normativo, de control y deliberante. La Intendencia Municipal tiene a su cargo la administración general de la municipalidad.

Otro aspecto de interés desde el punto de vista político tiene que ver con la libertad de asociación garantizada a la ciudadanía, así como la promoción de la participación ciudadana que se constituye como una obligación de las municipalidades. La Ley Orgánica Municipal dice en este sentido que:

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, que será reglamentada por Ordenanza, conforme a lo que establece la Constitución Nacional y las leyes que regulan la materia. (Art. 66)

La ciudadanía puede darse las formas de organización que estime más apropiadas para el desarrollo de sus intereses, de conformidad con el Artículo 42 de la Constitución Nacional. (Art. 67)

ii) Administración

En consideración a la autonomía política y a la autarquía conferida a los gobiernos subnacionales por la Constitución Nacional, las principales atribuciones y responsabilidades de orden administrativo de las municipalidades están señaladas en el Art. 168 de este cuerpo legal el que, entre otros, establece que serán atribuciones de las mismas:

La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía;

la administración y la disposición de sus bienes;

la elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos;

la participación en las rentas nacionales;

el dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones;

La LOM, por su parte, en su Art. 15 amplía y especifica estas atribuciones señalando, entre otros, que corresponde a las municipalidades:

establecer los montos de las tasas creadas por ley, no pudiendo superar los costos de los servicios efectivamente prestados;

elaborar, aprobar, modificar y ejecutar su propio presupuesto general;

contraer créditos y fideicomisos públicos y privados, nacionales e internacionales;

contratar obras, servicios y suministros; y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones;

suscribir convenios con instituciones públicas o privadas;

En materia de planificación los municipios se manejan a partir de lo dispuesto en el Art. 225 de la LOM que dice:

Las municipalidades establecerán un sistema de planificación del Municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan de desarrollo sustentable y el plan de ordenamiento territorial.

Para el diseño de estos instrumentos las municipalidades cuentan con el apoyo de la Secretaría Técnica de Planificación.

Asimismo, todas las municipalidades deben contar con un sistema de control de la administración financiera municipal. Dicho sistema, de acuerdo al Art. 201 de la LOM estará a cargo de las respectivas Juntas Municipales, de los órganos de auditoría interna que determine cada Intendencia Municipal y de la Contraloría General de la República.

iii) Los recursos

La descentralización representó una fuerte inyección financiera para los municipios al hacerlos acreedores de impuestos que anteriormente eran recaudados por el gobierno central, así como por medio de asignaciones especiales de recursos provenientes de las hidroeléctricas establecidas a través de ley 3984/2010 conocida como la ley de Royalties⁴ y Ley 4758/2012 o ley del Fonacide⁵ entre otros. En el Anexo N° 1 se incluye las transferencias realizadas por el gobierno central a las municipalidades en el año 2017.

Se ha señalado que por su carácter autárquico los municipios están facultados a recaudar los impuestos y tasas creados por ley. Entre estos, sus ingresos regulares más importantes se encuentra el impuesto Inmobiliario, el que en el Art. 169 de la CN establece que:

Corresponderá a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades. El setenta por ciento de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma, el quince por ciento en la del departamento respectivo y el quince por ciento restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo con la ley.

⁴La Ley 3984/2010 que establece la distribución y depósito de parte de los denominados "royalties" y "compensaciones en razón del territorio inundado" a los gobiernos departamentales y municipales contempla la siguiente forma de distribución: a) a la administración central: el 50% (cincuenta por ciento); b) a las gobernaciones afectadas: el 5% (cinco por ciento); c) a las gobernaciones no afectadas: el 5% (cinco por ciento); d) a los municipios afectados: el 15% (quince por ciento); y, e) a los municipios no afectados: el 25% (veinticinco por ciento).

⁵La ley 4758/2012 que crea el Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la excelencia de la Educación y la Investigación establece que los recursos serán distribuidos de la siguiente manera: a) 28% (veintiocho por ciento) al Tesoro Nacional para programas y proyectos de infraestructura; b) 30% (treinta por ciento) al Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación; c) 25% (veinticinco por ciento) a los Gobiernos Departamentales y Municipales; d) 7% (siete por ciento) para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); y, e) 10% (diez por ciento) para el Fondo Nacional para la Salud. Estos recursos mantienen la misma proporcionalidad establecida en la ley de Royalties. Asimismo la Ley establece que por lo menos el 50% de estos recursos deben destinarse a construcción y mantenimiento de centros educativos, 30% al financiamiento del almuerzo escolar.

b) Las gobernaciones

La otra instancia de gobierno subregional creada por la CN son las gobernaciones. Estas representan una nueva figura jurídica que reemplaza a la anterior Delegación de Gobierno, un ente desconcentrado del Ministerio del Interior con funciones administrativas y de representación del gobierno central desde el cual este ejercía el control político de los departamentos. El régimen general de las gobernaciones está establecido en la CN y en la Ley N° 426 Orgánica Departamental (LOD)

i) Poder Político

Con la descentralización los departamentos ganan en autonomía y en competencias para darse su propio gobierno y promover sus propios planes de desarrollo. En este sentido, la CN en su Art. 161 establece que:

El gobierno de cada departamento será ejercido por un gobernador y por una junta departamental. Serán electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales, y durarán cinco años en sus funciones.

El gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional. No podrá ser electo.⁶

La Junta Departamental es el órgano deliberante y normativo del Departamento cuyas principales atribuciones son entre otras:

Aprobar, modificar o rechazar el Plan de Desarrollo del Departamento y el Presupuesto Departamental, remitido a su consideración por el Gobernador;

Establecer, a propuesta del Gobernador las tarifas y precios de los servicios públicos prestados por el Gobierno Departamental

Prestar acuerdo al Gobernador para adquirir, enajenar, gravar o arrendar bienes que

⁶El subrayado es nuestro. La mayoría de las versiones del texto constitucional arrastran el error al decir "electo", cuando realmente lo correcto es "reelecto".

formen parte del patrimonio del Gobierno Departamental;

Aprobar o rechazar la adjudicación de licitaciones y concursos de precios para la contratación de obras y servicios públicos departamentales

Solicitar la intervención del Gobierno Departamental, conforme con la Constitución Nacional, esta Ley y las demás pertinentes;

Según la LOD, la Junta Departamental legisla a través de Ordenanzas Departamentales. Estas son normas de carácter general o particular de cumplimiento obligatorio en el Departamento y puede tener su origen en propuestas presentadas por cualquiera de los miembros de la Junta Departamental o del Gobernador, según los casos.

En cuanto al Gobernador, entre sus principales deberes y atribuciones el Art. 17 de la LOD establece que corresponde al mismo:

Representar al Gobierno Departamental y al Poder Ejecutivo en el ámbito departamental, de conformidad con las directivas del Presidente de la República;

Elaborar y someter a consideración de la Junta Departamental los planes, programas y proyectos departamentales de desarrollo y ejecutarlos;

Someter a consideración de la Junta Departamental, antes del 30 de abril de cada año, el Proyecto de Presupuesto General del Departamento, y tras su aprobación remitir al Poder Ejecutivo de la Nación, antes del 30 de junio de cada año;

Coordinar y supervisar la prestación de los servicios por parte de las instituciones públicas nacionales dependientes del gobierno de la República que funcionen en el Departamento;

Administrar, adquirir, enajenar, arrendar o gravar los bienes y los recursos del Gobierno Departamental, con acuerdo de la Junta Departamental y ajustándose a la Ley de Organización Administrativa;

Dar cuenta a la Junta Departamental, al inicio del período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por su administración, así como informar de la situación general del Departamento y de los planes para el futuro;

Preparar el plan de desarrollo departamental que deberá coordinarse con el plan nacional de desarrollo y elaborar la formulación presupuestaria anual a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;

Llamar a licitación y concurso de precios para la contratación de obras y servicios públicos departamentales y adjudicarlas, con arreglo a la Ley;

Asimismo, con el propósito de promover una gestión participativa de las autoridades departamentales, la LOD crea los Consejos de Desarrollo Departamental, la que en su Art. 28 establece que:

En cada Departamento funcionará un Consejo de Desarrollo Departamental, constituido con representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del Departamento, establecido por la Ordenanza Departamental que sancione la Junta Departamental. Tendrá carácter de órgano consultivo del Gobierno Departamental y será presidido por el Gobernador.

ii) Administración

Las competencias administrativas del gobierno departamental están señaladas en el Art. 163 de la CN, donde se establece que corresponde al mismo:

1. coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos;
2. preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;
3. coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación;
4. disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental, y
5. las demás competencias que fijen esta Constitución y la ley.

La Ley N° 426 que establece la carta orgánica del gobierno departamental (LOD) en su Art. 16 reproduce, especifica y en algunos casos reglamenta el alcance de estas disposiciones constitucionales. Entre las atribuciones que incorpora esta ley son de señalar

Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo.

Administrar los bienes y recursos del Gobierno Departamental;

Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento;

Coordinar con los organismos competentes del Gobierno Central la política sanitaria aplicable al Departamento;

Organizar con los recursos previstos en el Presupuesto del Departamento los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio y dentro del mismo Departamento, en coordinación con los Municipios y con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia;

Requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas de carácter nacional que operan en el Departamento;

Existen otras leyes que amplían estas atribuciones y responsabilidades de los gobiernos departamentales, las cuales vienen atadas a recursos especiales que les son asignados para usos específicos. Estos son los casos de las leyes de Royalties y del Fonacide ya mencionados y la ley N° 5210/2014 de alimentación escolar y control sanitario.⁷

En este último caso, la citada ley establece que corresponde al gobierno departamental la organización, planificación y fiscalización del servicio, en coordinación con los municipios y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

⁷El financiamiento de este servicio proviene de recursos asignados a tal propósito en el Presupuesto General de la Nación (PGN), de los Royalties, del Fonacide y eventualmente de otras fuentes

iii) Los recursos

Si bien la ley define a las gobernaciones y a los municipios como entes autónomos y autárquicos, en el caso de las gobernaciones la tal autarquía no existe por cuanto sus recursos provienen de transferencias que se realizan desde el gobierno central.

Las principales fuentes de las que provienen los recursos administrados por las gobernaciones son:

1. la porción correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por esta constitución y por la ley;
2. las asignaciones o subvenciones que les destinen el Gobierno nacional;
3. las rentas propias determinadas por ley, así como las donaciones y los legados, y
4. los demás recursos que fije la ley. (Art. 164 CN)

Entre las asignaciones y subvenciones provenientes del gobierno central, además de los recursos asignados en las leyes de Royalties y Fonacide, se encuentran los fondos previstos en el PGN y los establecidos en la LOD, entre los cuales se encuentran:

- 15% (quince por ciento) del Impuesto al Valor Agregado (IVA), recaudado en el departamento;
- 15% (quince por ciento) del impuesto inmobiliario recaudado en el departamento; y
- La alícuota correspondiente al 30% (treinta por ciento) de los cánones provenientes de los juegos de azar.

Las fuentes y los montos de las transferencias del gobierno central a las gobernaciones durante el año 2017 se incluyen en el Anexo N° 2.

CAPÍTULO 4

Los resultados

En este capítulo se presentan los resultados del trabajo de campo realizado con el propósito de dar cuenta de las percepciones ciudadanas sobre algunas de las consecuencias que trajo aparejada la adopción de la descentralización como forma de organización política del Estado.

Como ya fuera señalado anteriormente, la aproximación a estas consecuencias se planteó a partir de las percepciones de un conjunto de ciudadanos de cinco Departamentos que fueron entrevistados sobre cuestiones referidas a las tres dimensiones de la descentralización: la política, la administrativa y la económico-financiera.

Es importante destacar que las informaciones que se presentan no necesariamente se corresponden con la realidad, puesto que son el resultado de las percepciones de los entrevistados; es decir, de la manera en que estos organizan subjetivamente, desde sus propios condicionamientos socioculturales, los estímulos captados de la realidad objeto de estudio.

Las informaciones obtenidas por medio de las entrevistas han sido enriquecidas mediante el agregado de otras provenientes de puntos de vistas y opiniones de diversos autores, así como de informaciones de fuentes gubernamentales y en algunos casos de medios de comunicación social.

A. LA DIMENSIÓN POLÍTICA

En la dimensión política, el análisis de las consecuencias de la descentralización se planteó a partir de dos aspectos: los cambios en las prácticas políticas de las autoridades y la participación ciudadana.

Los cambios en las prácticas políticas aluden al abandono de comportamientos políticos arbitrarios basados en la sola voluntad del que detenta el poder y el paso de su sujeción a normas de convivencia social adoptadas libremente por los ciudadanos en uso de sus derechos en cuanto tales. Se trata en este caso de la adopción de comportamientos que se ajustan al principio de legalidad y a la institucionalidad democrática, en tanto sujeción a las leyes y al respeto de los derechos de los ciudadanos y de la colectividad.

Para una aproximación a los cambios que se han dado en las prácticas políticas de las autoridades se ha utilizado un conjunto de 12 indicadores, los que han dado lugar a igual cantidad

de preguntas, de las cuales 9 hacen están formuladas en forma positiva a la observancia de prácticas democráticas en la gestión en tanto que las 3 restantes lo están en términos de prácticas no deseadas.

1. Los cambios en las prácticas políticas

Los resultados de las entrevistas, en general, muestran un avance muy lento en los cambios en las prácticas políticas de las autoridades, tanto a nivel de los municipios como de las gobernaciones.

Esta primera apreciación se sustenta en las opiniones expresadas por los entrevistados, los que en líneas generales consideran que:

- a) La voluntad popular en las elecciones casi siempre es respetada. Así lo consideran 3 de cada 5 entrevistados. Para los que tienen una opinión diferente, estos manifiestan que la misma, con frecuencia, se encuentra distorsionada por razones crematísticas o por las relaciones clientelares que los ciudadanos mantienen con los candidatos y los grupos políticos que los promueven.⁸

En este último sentido resulta de interés recuperar las expresiones de algunos entrevistados⁹ que señalan que:

Los votos son inducidos. Hay dependencia laboral con la dirigencia. En las elecciones ni se cuentan los votos independientes en las zonas de menor control. (Entrevista 1-D).

Es un falso respecto, la gente es engañada por la cuestión monetaria; la voluntad está sujeta a condicionantes, principalmente por la falta de trabajo. (E 1-A)

⁸Sobre este punto debe señalarse que la pregunta pudo inducir a interpretaciones diferentes por no estar formulada en términos más precisos, ya que la connotación de la expresión "voluntad popular" remite a una realidad que puede ser mirada de muchas maneras.

⁹Los entrevistados están identificados con la letra E; el número que le sigue corresponde al departamento de origen del entrevistado, donde 1 es Guairá, 2 Concepción, 3 Central, 4 Itapúa y 5 Alto Paraná. Y finalmente la letra que sigue al número indica al perfil del entrevistado: A académico, D dirigente social; C ciudadano y P político.

El prebendarismo está institucionalizado. Los partidos y movimientos tienen atrapados a sus seguidores. (E 5-C)

- b) En sus relaciones con los ciudadanos, los Intendentes y Gobernadores generalmente no escuchan a los ciudadanos. Tampoco apelan regularmente al diálogo como mecanismo para resolver los problemas. Sin embargo hay opinión dividida cuando la referencia es a los esfuerzos realizados por estos para abrir espacios de participación para la ciudadanía.

Algunos comentarios de los entrevistados son los siguientes:

Los espacios de participación ciudadana son nominales y de apariencia. (E 1-C)

Es una cuestión de forma (las convocatorias a la ciudadanía). Los movimientos sociales no tienen la institucionalidad necesaria para participar activamente en estos espacios. (E 1-D)

Muchas actividades como charlas, consultas, etc., pero la gente es la que no participa, esto es más en relación a la Gobernación (E 4-C)

- c) Las comunicaciones entre las autoridades y los ciudadanos tampoco se presentan fluidas, ya que aquellas no proporcionan mayormente información pública sobre su gestión. Y cuando lo hacen es al sólo efecto del cumplimiento de una formalidad legal. Para el caso de los municipios esta es la percepción de 2 de cada 3 ciudadanos, en tanto que para las gobernaciones la relación es de 4 de cada 5.

Algunos comentarios sobre el punto:

Lo hacen por obligación. No nace de ellos (E 1-A)

Es un remedo anual. Es un desparramo (E 1-C)

- d) Con relación al cumplimiento de los programas de gobierno presentados en las elecciones la mayor parte de los entrevistados consideran que estas no pasan de meras promesas electorales, ya se trate de municipios o gobernaciones. Esta falta de apego también se observa en igual medida en materia de cumplimiento de los compromisos asumidos por estas mismas autoridades en los espacios de participación ciudadana.

Comentarios obtenidos de los entrevistados señalan que:

La Municipalidad cumple con promesas a los correligionarios (E 4-C)

Es puro discurso y nos dejamos manipular (E 1-A)

Ni prometen. Un pañuelo puede ser (E 1-C)

- e) En cuanto al respeto a la institucionalidad esta se encuentra por debajo de las expectativas de lo que correspondería a un buen gobierno.

Es opinión casi unánime de los entrevistados que las autoridades, tanto municipales como departamentales, en el transcurso de su gestión priorizan sus propios proyectos personales antes que el fortalecimiento de las instituciones a su cargo. Así lo manifiestan 9 de cada 10 entrevistados.

Lo acontecido en el Departamento de Guairá es un caso patente del poco respeto a la institucionalidad, ya que durante varios meses tuvo que soportar una disputa política a partir de una supuesta renuncia del Gobernador, lo cual llevó a que en algún momento el Departamento tuviera que soportar la ridícula situación de contar con 3 gobernadores.

Las causas de este conflicto se han atribuido a un conjunto variopinto de motivos, los cuales fueron desde la supuesta defensa de la institucionalidad hasta las disputas internas de poder dentro del partido de gobierno (ANR) pasando por el oro de las minas de Paso Yobai. Independientemente de los motivos, el hecho grave es que se ha asistido a un bochornoso espectáculo provocado tanto por el poder departamental como por el poder central que muestran la debilidad y el poco apego a la institucionalidad.

Entre las opiniones vertidas por los entrevistados se puede señalar:

El internismo no termina nunca. Tienen omisión de responsabilidad con su obligación del progreso. La Administración está en función a sus movimientos políticos (E 1-P)

Existe divorcio entre institución y ciudadanos. Seguimos con el "tovajá" (cuñado), atrapados por la autoridad (E 1-C)

Desde el 2.000 avanzamos en la democratización con autoridades de clase baja o media (en el sentido de la mediocridad) (E 1-D)

Información más analítica sobre estos aspectos puede observarse en los siguientes gráficos.

Gráfico N° 1 Prácticas políticas compatibles con la democracia en la Municipalidad

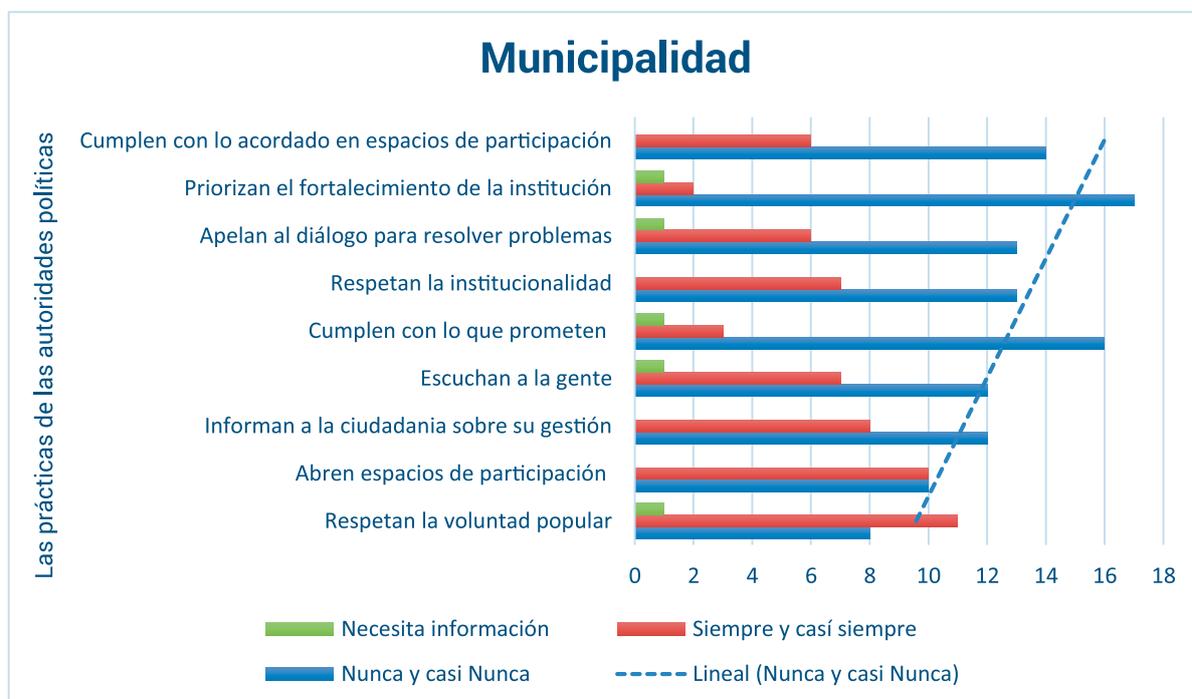
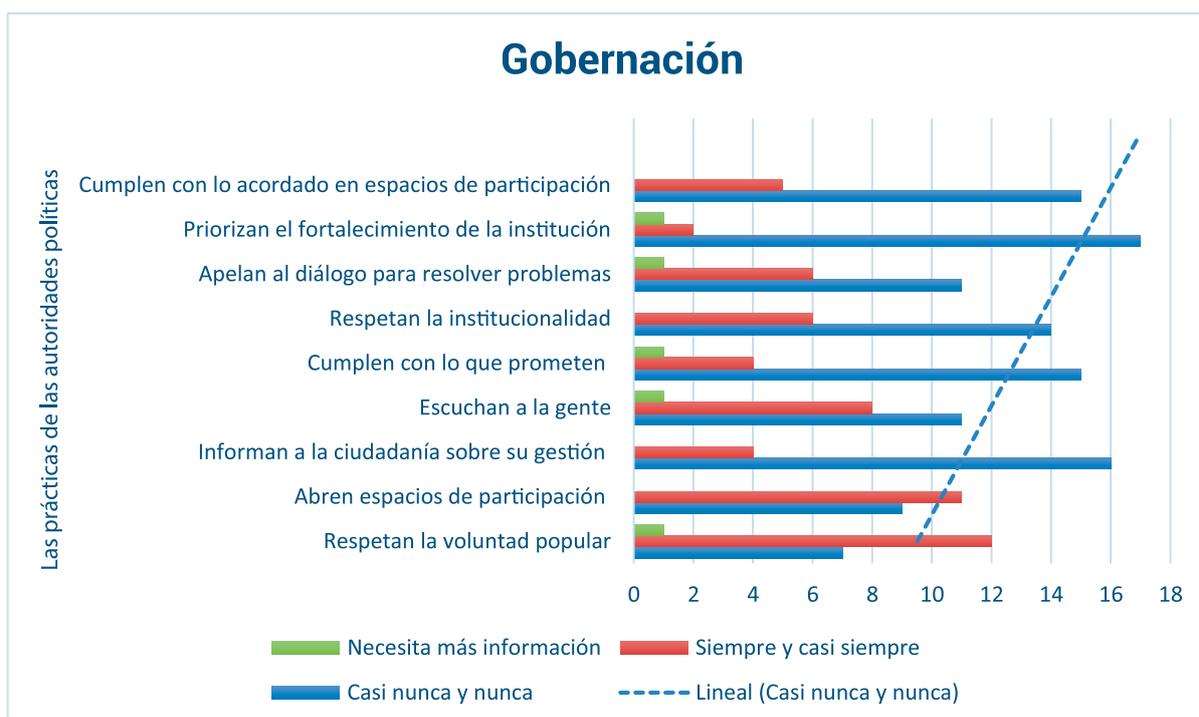


Gráfico N° 2 Prácticas políticas compatibles con la democracia en la Gobernación



De acuerdo a los resultados observados en los gráficos 1 y 2 el Coeficiente de institucionalización de las prácticas democráticas en el sistema descentralizado es de 0,39

- f) Las percepciones de los entrevistados adquieren un carácter alarmante en los casos de prácticas que denotan la pervivencia de comportamientos no compatibles con la democracia, ya que en 19 de los 20 entrevistados, con diferentes grados de firmeza, predomina la opinión de que las autoridades aprovechan el poder para enriquecerse, que actúan con sentido partidista y que utilizan sus cargos como trampolín para acceder a otras posiciones de mayor importancia, más como producto de sus ambiciones personales que como una aspiración política legítima.

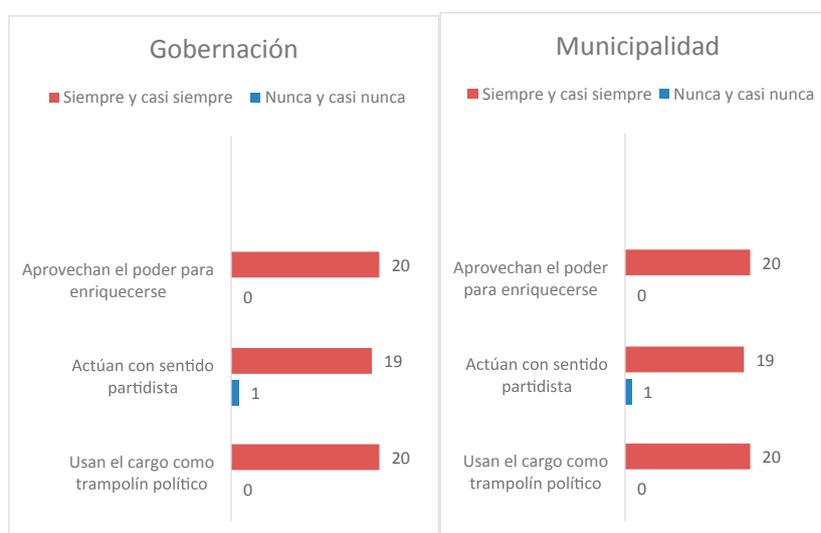
Las percepciones de que las intendencias o las gobernaciones son estaciones intermedias en la búsqueda de ascenso político encuentran asidero en los datos sobre el itinerario político de los parlamentarios del actual periodo legislativo que se incluyen parcialmente en el Anexo N° 3. Dicen algunos entrevistados a este respecto:

Existe un prebendarismo muy sectario. Sólo los que pertenecen al partido o al movimiento tienen espacios. Sus referentes actúan con mucha prepotencia y soberbia. (E 5-C)

Buscan beneficios personales, ascenso en la carrera política, protección, impunidad, conseguir cosas fácilmente (E 4-C)

En el gráfico 3 se observa la manera en que se distribuyen las opiniones expresadas por los entrevistados sobre la persistencia de este tipo de prácticas.

Gráfico N° 3 Prácticas políticas no compatibles con la democracia



Según este resultado el Coeficiente de persistencia de prácticas políticas no compatibles con la democracia en el sistema descentralizado es de 0,98, que si bien resulta de la consideración de solamente tres indicadores no deja de ser llamativa.

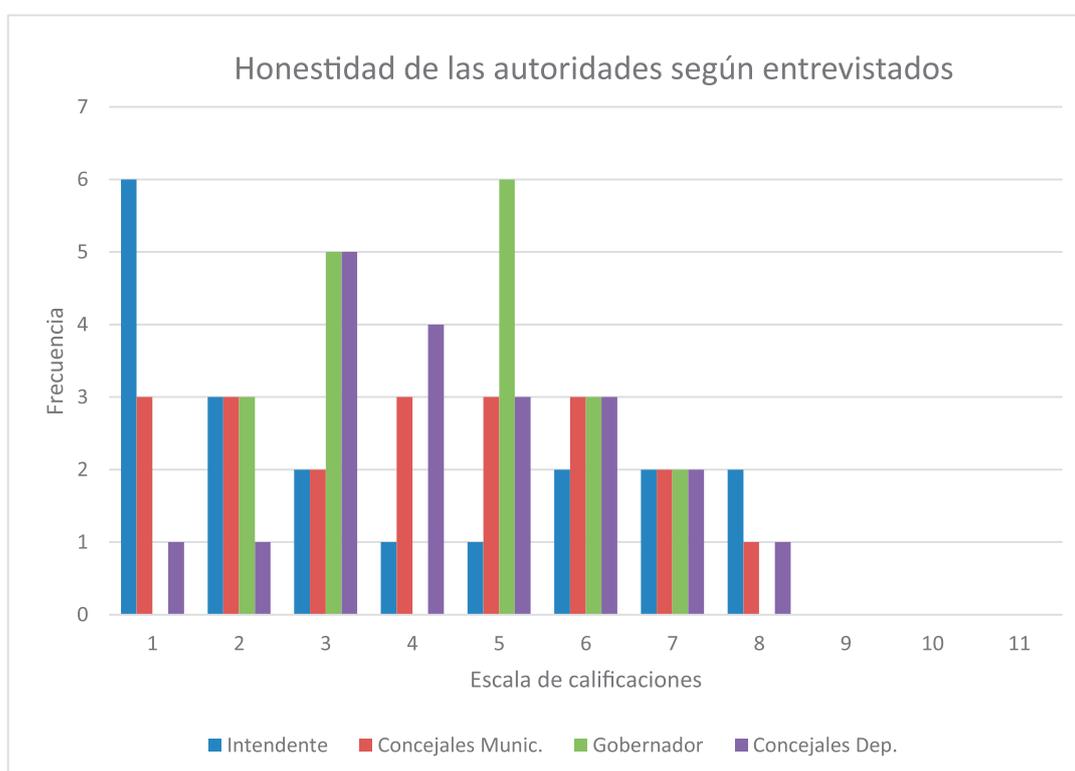
- g) Una última cuestión vinculada a las prácticas políticas se relaciona con las percepciones de los entrevistados sobre la honestidad de las autoridades municipales y departamentales en el manejo de los recursos públicos.

A este respecto los entrevistados evalúan con mucho rigor a sus autoridades, tanto municipales como departamentales, ya que más de las 2/3 partes de los mismos les otorga una calificación de 5 o menos en una escala de 1 a 10.

La más baja calificación corresponde al Intendente, al que poco más de la mitad de los entrevistados le asigna una calificación no superior a 3.

Estas ponderaciones, con mayor nivel de detalles, se muestran en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 4 Percepción de la honestidad de las autoridades



Algunos comentarios agregados a este respecto por los entrevistados dicen:

Existen versiones que tanto los concejales de partidos tradicionales y algunos considerados independientes tienen negocios dentro o con la municipalidad generando desconfianza en la gente. (E 5-C)

Los Concejales (municipales y departamentales) se quedan con las migajas; no tocan la torta. Tengo "correlíes" (correligionarios) que se venden por cupos de combustibles. La oposición se convierte en aliada del oficialismo (E 1-P)

Concejales departamentales están colgados de sus sueldos y cuando el gobernador no consigue su aprobación atrasa los sueldos y fuerza su voluntad. (E 4-P)

Vinculado a la honestidad como práctica política de las autoridades municipales, es ilustrativa la denuncia realizada recientemente desde el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) según la cual han detectado la presencia de 82 intendentes y concejales "planilleros"¹⁰ involucrados en casos catalogados como graves. (abc, 3 de octubre de 2018)

2. Participación ciudadana

El segundo aspecto analizado en la dimensión política de la descentralización se relaciona con la participación ciudadana.

Siguiendo a Villarreal (2009) en un sentido general se puede afirmar que existe participación ciudadana cuando los miembros de una colectividad, en virtud a su condición de ciudadanos, se involucran en el espacio público para el tratamiento y la resolución de problemas que les afecta ya sea como individuos o como colectividad.

Según Cunill (1991) la participación puede asumir una diversidad de formas, distinguiendo en este sentido cuatro modalidades principales: la social, la comunitaria, la política y la ciudadana. Estas formas de participación están relacionadas con la naturaleza del vínculo que une a los ciudadanos, a la naturaleza y el alcance de los problemas en que se ven involucrados y el tipo de organización que adoptan.

Para esta autora la participación ciudadana consiste en el:

¹⁰"Planillero" es la denominación utilizada para identificar a los funcionarios públicos que perciben su salario sin trabajar.

Involucramiento de los ciudadanos de una manera directa en acciones públicas, donde los ciudadanos entran en contacto con el Estado para definir metas colectivas y las formas de lograrlas.

Esta referencia al relacionamiento de los ciudadanos con el Estado alude tanto al gobierno nacional como a los gobiernos subnacionales, y supone la participación de los ciudadanos a través de organizaciones que los representen en aspectos específicos de la vida social.

En nuestro caso, para el análisis de la participación ciudadana se ha apelado a un conjunto de 10 indicadores que han dado lugar a igual cantidad de preguntas.

- a) Una primera cuestión puesta a la consideración de los entrevistados fue si la descentralización ha traído aparejada consigo el ejercicio del voto informado del ciudadano durante las elecciones; es decir, el voto sustentado en un acto reflexivo.

Las percepciones sobre este punto muestran una alta polarización, ya que la mitad de los entrevistados considera que esto casi siempre se da, en tanto que la otra mitad considera que la ausencia del voto informado es un componente generalizado de los actos electorales. Estas opiniones valen tanto para las elecciones municipales como para las departamentales.

A este respecto algunos comentarios de los entrevistados señalan:

Si la decisión fuera analítica los resultados serían otros (E 1-A)

Votan emocional y partidariamente (E 1-C)

Votan emocionalmente y no en función a su saber (E 1-D)

Es probable que la percepción de la importancia que se atribuye al voto no informado en las elecciones sea en gran medida el resultado de la presencia y la persistencia de relaciones clientelares en la estructura institucional del Estado paraguayo, tal como lo asevera Galeano (2009)

- b) Una situación que aparenta ser contradictoria es la que se observa en las opiniones de los entrevistados con respecto a la participación, ya que casi las 2/3 partes de estos consideran que los ciudadanos exigen a las autoridades la apertura de espacios de participación, pero por otra parte, casi en la misma proporción, señalan que los espacios creados no son utilizados para incidir en las decisiones de los órganos de gobierno, como tampoco

existe participación en la identificación o en la ejecución de proyectos. Esta aparente contradicción tendría su explicación en las particularidades de los procesos participativos (fundamentalmente de los motivos de su convocatoria), algunas de cuyas características son las señaladas por los entrevistados en los comentarios que siguen

La gente exige la apertura de espacios de participación aunque su voz no sea escuchada (E 1-D)

Participan (los ciudadanos) cuando son convocados y los temas a tratar tienen que ver con sus intereses (E 1-D)

No se utilizan los espacios porque no se puede contra el sistema (E 1-A)

Al participar en la ejecución de los proyectos la gente queda cooptada. Hay manipulación, es un kupa'i estructural. (E 1-C)

La gente no se quiere comprometer. (E 1-A)

- c) El control ciudadano sobre la gestión de las municipalidades y las gobernaciones es muy pobre por no decir inexistente. En la percepción de los entrevistados no existen condiciones para un control ciudadano efectivo, ya que las cuentas son maquilladas y con frecuencia se informa sobre obras sobredimensionadas y en algunos casos inexistente

Hasta tanto no existan espacios institucionalizados de control ciudadano dotados de recursos mínimos que permitan una revisión técnica de los informes de gestión, la participación ciudadana no pasará de ser apenas una expresión de deseo.

En los papeles es todo transparente, pero ya está todo "cocinado" (E 4-C)

Contratan a un Contador para arreglar las cuentas (E 1-P)

- d) La organización de los ciudadanos en Comisiones Vecinales (CV) u otras modalidades organizativas que les represente para canalizar sus demandas no siempre está presente en los municipios y los departamentos. Así lo muestra los resultados de las entrevistas, donde sólo en la mitad de los casos se señala a las organizaciones como los medios a través de los cuales los vecinos buscan hacerse escuchar por las autoridades.

También, en esa misma proporción, se observa que los entrevistados perciben que las autoridades municipales y departamentales reconocen a las organizaciones ciudadanas

como interlocutores para el tratamiento de cuestiones que hacen a la vida del municipio y el departamento.

Los bajos niveles de participación en organizaciones vecinales estarían reconociendo como una de sus causas a la cooptación de las mismas por grupos políticos que buscan establecer las demandas en función a los colores de la administración del momento.

Este tipo de prácticas no es extraña en el ámbito de las organizaciones vecinales del país, a pesar de los esfuerzos iniciales de sus dirigentes por mantenerlas alejadas de influencias de tipo partidistas. En este sentido dice Nickson (2015: 47/48):

Hace varias décadas la Municipalidad de Asunción cuenta con CV (Comisiones Vecinales) 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.

Sobre la influencia de la cooptación política en la decadencia de las Comisiones Vecinales como instrumento canalizador de la participación de los ciudadanos Martínez (2015) afirma que:

En los congresos venidos a menos en los últimos años participaron más funcionarios que vecinos y culminaron sin conclusiones o recomendaciones de políticas públicas desde los vecinalistas

En este sentido un caso ejemplar del que recientemente se hizo eco la prensa es la denuncia de la utilización por parte de la gobernación del Guairá de una organización de vecinos (Comisión de Fomento y Desarrollo Urbano) como intermediaria para el tránsito de una importante suma de dinero hacia una empresa constructora "amiga" para realizar obras saltando el proceso licitatorio. Las obras, supuestamente las ejecutaría la organización receptora de los fondos. Sin embargo, de acuerdo a declaraciones de sus dirigentes ellos se limitaron a endosar el cheque y pasarla a la empresa que era la que debía construir las obras que la misma organización desconocía si se construyeron o no en su totalidad. (La Nación 15 de octubre de 2018)

Esta determinación de copar las organizaciones sociales a partir de la instrumentación de una agenda político-partidaria respondería en gran medida, como lo señala Galeano (2016), a la persistente presencia de relaciones clientelares con sesgos cada vez más utilitaristas en la cultura política paraguaya a las que habría que agregar las prácticas

políticas reñidas con la integridad que se han institucionalizado en el manejo de los recursos públicos.

- e) En los casos de reclamos, los entrevistados casi en su totalidad coinciden, en que estos se realizan permanentemente aunque no siempre con los resultados esperados, salvo que se trate de pedidos de "correligionarios".

Estos reclamos generalmente están vinculados con la infraestructura y el equipamiento comunitario, tales como reparación de calles, escuelas o salud.

A este respecto señalan que:

A través del Comité se pide al intendente y al gobernador pero no se les hace caso. Por eso la gente se organiza solo a través de sus partidos políticos (E 1-P)

La Municipalidad cumple solamente con los correligionarios (E 4-C)

Prometen y nos dejamos manipular (E 1-A)

Ante la falta de respuesta a sus demandas, en algunos casos los ciudadanos apelan a medidas de fuerza que pueden asumir las formas de manifestaciones públicas e incluso de cierre de rutas. Otro recurso al que también se recurre con frecuencia para estos casos es la prensa, la que generalmente acompaña las demandas haciéndolas públicas.

- f) ¿Por qué participan o no participan los ciudadanos en los asuntos locales?

Con relación a la participación de los ciudadanos la información obtenida es muy escasa, ya que prácticamente los entrevistados que reúnen el carácter de políticos son los que aventuran algunas razones, las que van desde las esperanzas de construir un futuro mejor hasta la obtención de ingresos económicos a través de proyectos productivos, pasando por los compromisos partidarios y las prebendas.

La manera en que los entrevistados respondieron a esta pregunta se ilustra en el cuadro que sigue¹¹:

¹¹En esta matriz las respuestas ha sido ordenadas por las características del entrevistado y los departamentos de pertenencia de los mismos. Tanto en este como en el siguiente cuadro, los departamentos de los cuales provienen los entrevistados están representados por los números que anteceden a las opiniones. Así, el 1 corresponde a Guairá, el 2 a Concepción, el 3 a Central, el 4 a Itapúa, y el 5 a Alto Paraná. Esta numeración corresponde al orden en que los grupos de entrevistadores entregaron sus respectivos informes.

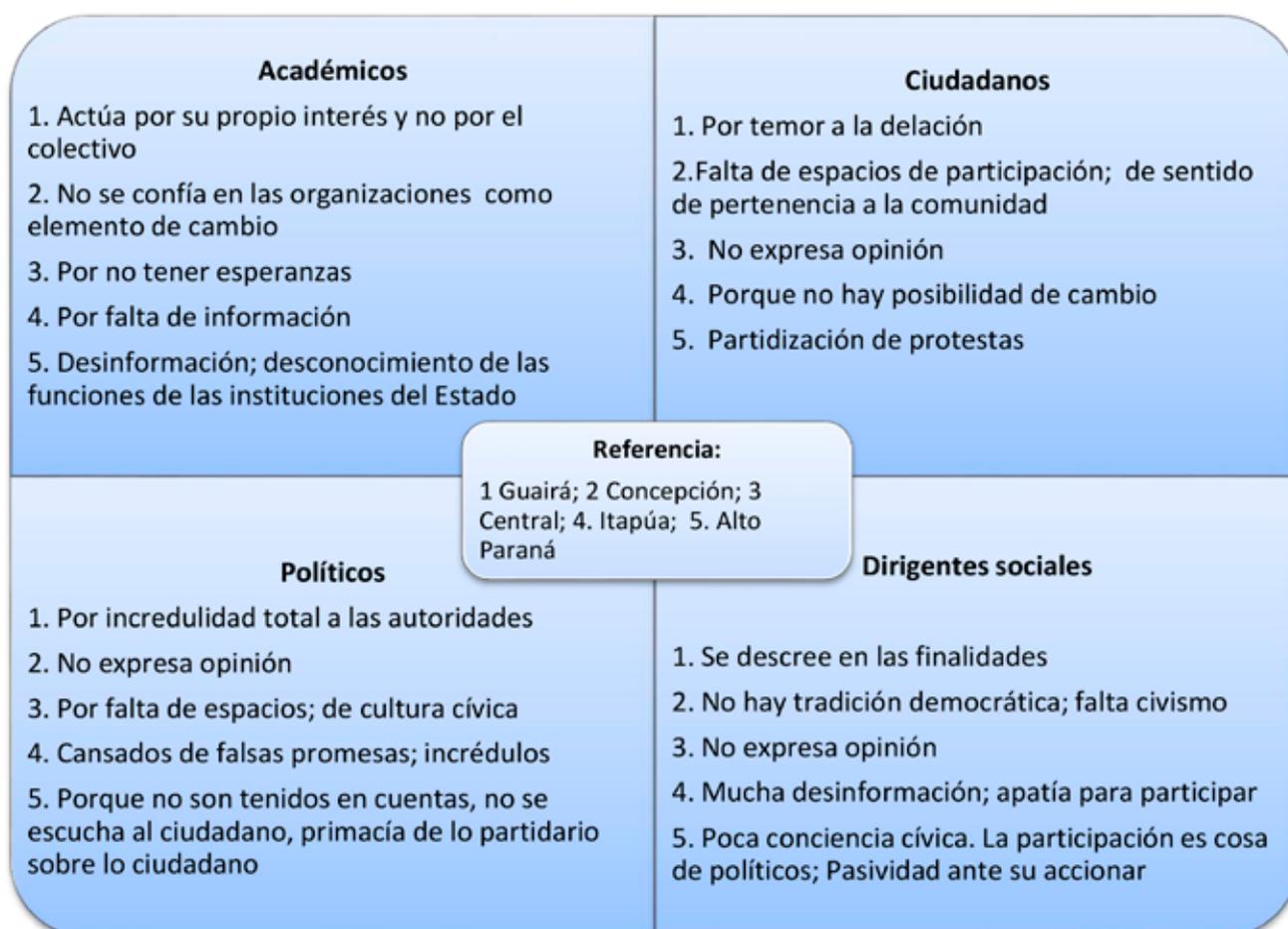
Cuadro 1: Motivos de la participación de los ciudadanos en los asuntos locales

<p style="text-align: center;">Académicos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No expresa opinión 2. No expresa opinión 3. No expresa opinión 4. No expresa opinión 5. No expresa opinión 	<p style="text-align: center;">Ciudadanos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por una cuota de poder 2. No expresa opinión 3. Por el despertar de conciencia 4. No expresa opinión 5. No expresa opinión
<p>Referencia: 1 Guairá; 2 Concepción; 3 Central; 4 Itapúa; 5. Alto Paraná</p>	
<p style="text-align: center;">Políticos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por un futuro mejor. Por defender lo nuestro 2. Porque están afectados directamente 3. Por interés político; para cubrir necesidades 4. Atraídos por proyectos productivos; de seguridad ciudadana; arborización; etc. 5. Compromiso partidario; prebendas 	<p style="text-align: center;">Dirigentes sociales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porque son convocados; son informados 2. No expresa opinión 3. Por estar cansados de robos 4. No expresa opinión 5. No expresa opinión

En cuanto a las razones por las que los ciudadanos retacean su participación o involucramiento en el tratamiento de las cuestiones que afectan al gobierno municipal o departamental, ellas son extremadamente dispersas lo que hace difícil establecer un patrón. Sin embargo, algunas opiniones reiteradas en unos pocos casos señalan como causas a la falta de información sobre la gestión municipal y departamental, a la ausencia de espacios de participación y a los bajos niveles de conciencia cívica de los ciudadanos.

Esto es lo que se observa en el cuadro que sigue.

Cuadro 2: Motivos de la no participación de los ciudadanos en los asuntos locales



B. DIMENSION ADMINISTRATIVA

Para el análisis de esta dimensión han sido considerados los aspectos administrativos de la organización y el desempeño de las autoridades de los municipios y las gobernaciones. Estos aspectos aluden fundamentalmente a la utilización de los principios, los elementos normativos, los procedimientos y las técnicas administrativas en el manejo de los recursos destinados al logro de los objetivos de la organización. (Verdecchia, 2009)

Como se señaló en el capítulo anterior, en este punto importa referir el análisis a las percepciones de los entrevistados respecto a las principales funciones del proceso administrativo; esto es, al planeamiento, la organización, la dirección y el control.

- a) Se ha señalado en el capítulo anterior que la LOD exige a las Gobernaciones la constitución de un Consejo de Desarrollo Departamental una de cuyas funciones es la de formular proyectos y programas, y presentarlos al Gobierno Departamental. De la misma manera, la LOM contempla un sistema de planificación en todos los municipios, el que cómo mínimo debe contar como instrumentos con un Plan de Desarrollo Sustentable y un Plan de ordenamiento urbano y territorial.

Para la mayor parte de los entrevistados estas son instancias e instrumentos cuyo funcionamiento pasan desapercibidos para los ciudadanos ya que en algunos casos directamente no existen y en otros las funciones que cumplen la consideran como poco relevantes o poco visibles. Los proyectos encaminados por la administración son prácticamente desconocidos, salvo algunos que toman estado público, no tanto por la importancia de los proyectos, sino por los conflictos que se tejen en torno a ellos. Un caso ejemplar y muy actual es el de la terminal de ómnibus de Villarrica.

Al no conocerse los programas y proyectos de las Municipalidades y las Gobernaciones, no es posible visualizar articulaciones de programas o proyectos con otras instituciones a nivel local. Igual cosa ocurre con articulaciones con planes o programas nacionales, salvo que se traten de cuestiones de interés inmediato para el municipio o la gobernación.

Otro aspecto relevado se refiere a la falta de continuidad de las actividades en ejecución cuando se producen cambios en el gobierno municipal o departamental. Algunas iniciativas frecuentemente quedan a mitad de camino ya que las nuevas autoridades llegan con sus propias ideas y propuestas

Estas limitaciones señaladas por los entrevistados en materia de programas y proyectos corroboran lo señalado por Nickson (2016) cuando se refiere a los Consejos Distritales de Desarrollo (CDD)

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.

- b) En opinión de la mayoría de los entrevistados la organización adoptada por las municipalidades y las gobernaciones no son las adecuadas para el cumplimiento de las funciones que les son propias.

Señalan asimismo, que para el acceso a la función pública en estos organismos los méritos de los candidatos poco importan. Las posiciones más importantes dentro de la estructura organizativa están reservadas generalmente a parientes, amigos y operadores políticos. En palabras de los entrevistados:

El que asume viene con su equipo (E 1-P)

Pululan las familias en cada oficina, ahora mismo nuestro gobernador colocó a su hermana en la Región Sanitaria. Y eso que se le tuvo confianza. (E 1-A)

También señalan la fuerte persistencia de los vínculos clientelares en la distribución de los cargos públicos. Esta circunstancia no resulta rara en el ejercicio de la función pública dado que el clientelismo, así como lo señala Galeano (2016), es una práctica tradicional que persiste en la cultura política paraguaya.

Vinculado a este punto no menos pertinentes son las afirmaciones de Nickson (2016) cuando dice que:

A pesar de estas innovaciones (buenas prácticas de gobierno local) 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.

- c) El gerenciamiento no es eficaz ni eficiente y las instancias de decisión son poco expeditivas. Esta es la manera en que una amplia mayoría de los entrevistados evalúan a la administración de municipios y gobernaciones.

En el proceso de toma de decisiones la mayor parte de los entrevistados (2 de cada 3) consideran que casi siempre estas son adoptadas tomando en consideración los intereses particulares de las autoridades, independientemente de que las mismas se dirijan a proyectos que reporten algún beneficio a la colectividad.

Esto es lo que ocurre generalmente en los casos de licitaciones direccionadas hacia oferentes vinculados económica o políticamente a las autoridades de turno o en los casos de las transferencias directas a organizaciones comunitarias o departamentales cooptadas para la ejecución de proyectos.

Asimismo observan la poca diligencia de las autoridades para dar respuesta a los reclamos ciudadanos. Es así que 4 de cada 5 entrevistados consideran que estos reclamos, generalmente vinculados a la infraestructura o al equipamiento comunitario, son pasados por alto.

- d) Con relación a las actividades de control sobre el uso de los recursos públicos en las municipalidades y las gobernaciones 3 de cada 4 entrevistados afirman estas distan de ser las adecuadas ya que no se conoce de seguimiento a la ejecución de los proyectos, de sanción a contratistas por obras mal ejecutadas como tampoco de aplicación de multas por incumplimientos.

Con respecto al seguimiento de los proyectos han expresado

Por la carencia de seguimiento (al uso de los recursos públicos) estamos así (E 1-A)

Se hace seguimiento solamente cuando hay fiscalización externa (E 1-C)

Por el lado del control que ejercen los ciudadanos sobre el uso de los recursos, 2 de cada 3 entrevistados considera que este tipo de actividad nunca o casi nunca tiene lugar y en los casos de que ello se de estos controles no pasan de ser ocasionales, formales, puntuales y parciales.

Una de las principales dificultades para el control ciudadano radica en la ausencia de un sistema de información que transparente el uso del dinero público. Las prácticas de "gobiernos abiertos" implementados en algunos países son prácticas desconocidas en el ámbito de la administración municipal y departamental de nuestro país. Tal vez, en años anteriores, una de las pocas experiencias que se han realizado en este sentido con algún suceso haya sido la de la Municipalidad de Villarrica¹², donde, además de la información disponible en el sistema de gobierno electrónico, frente al edificio de la Municipalidad y

¹²Esta práctica corresponde a la administración del Intendente Federico Alderete Guggiari que ejerció el cargo durante dos periodos (2001-2006 y 2006-2010) y que posteriormente fue desmontada por su sucesor en el cargo.

en una plaza pública diariamente se informaba a la población sobre los ingresos y los gastos de la Municipalidad.

Otro factor asociado a las limitaciones del sistema de control lo señala Monte Domecq (2015) al afirmar que

El bajo nivel de rendición de cuenta de las municipalidades es producto de la ausencia de un mecanismo de control efectivo del uso del dinero público y de sanción que prevenga la impunidad. El Congreso elabora el marco legal, el Ministerio de Hacienda transfiere y la Contraloría General de la República solo puede llegar al 25% o 30% de los 250 municipios en el año, por limitación de recursos.

Finalmente, con relación al control ciudadano no debe pasarse por alto un indicador de la poca importancia que se asigna a la participación ciudadana en el control del gasto público, el cual es que en todos los casos en que las leyes, tanto la LOD como la LOM, se refieren a la obligación de presentar rendición de cuenta o informe de gestión de las autoridades, estos nunca tienen como destinatarios a los ciudadanos.

En el cuadro que sigue se observa las opiniones emitidas por los entrevistados con relación a las características de la gestión de los entes descentralizados.

Cuadro 3: Características de la gestión en los entes descentralizados

la administración de los entes descentralizados se observa		MUNICIPALIDAD					GOBERNACIÓN				
		Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre	Necesita más info	Nunca	Casi nunca	Casi siempre	Siempre	Necesita más info
1	Se accede a los cargos administrativos por méritos	9	9	1	0	1	9	10	1	0	0
2	Se rechaza el nepotismo	13	6	0	0	1	12	8	0	0	0
3	Se rechaza el clientelismo	16	3	0	0	1	15	5	0	0	0
4	El personal se dedica solamente a sus funciones	2	12	4	1	1	1	12	6	0	1
5	La organización es adecuada para sus funciones	3	8	7	1	1	1	11	5	1	2
6	Cuenta con un órgano de planificación funcionando	5	4	5	4	2	4	5	4	3	4
7	Las instancias de decisión son expeditivas	5	11	2	2	0	6	9	2	2	1
8	El gerenciamiento es eficaz y eficiente	6	12	2	0	0	4	14	2	0	0
9	Hay seguimiento de los proyectos	5	8	5	2	0	4	10	4	2	0
10	Se sanciona a contratistas por obras mal hechas	8	7	3	1	1	7	8	3	1	1
11	Se aplican multas por incumplimientos	6	9	1	1	3	6	9	2	1	2
12	Responde a reclamos de los ciudadanos	4	10	5	0	1	4	11	4	0	1
13	Son cuidadosos en el uso del dinero público	5	10	5	0	0	4	12	4	0	0
14	La gente confía en la gestión de sus autoridades	6	12	1	1	0	4	14	2	0	0
15	Las decisiones responden a intereses colectivos	6	7	3	4	0	5	9	3	3	0
16	Hay una buena articulación con planes nacionales	6	7	5	1	1	7	8	3	1	1
17	Hay articulación interinstitucional a nivel local	5	12	3	0	0	6	13	1	0	0
18	Hay continuidad de proyectos anteriores	10	9	1	0	0	11	9	0	0	0
TOTALES		120	156	53	18	13	110	177	46	14	13

De acuerdo a la información contenida en este cuadro, el Coeficiente de organización y buenas prácticas administrativas observadas en municipalidades y gobernaciones es de **0,48**.

C. DIMENSIÓN ECONOMICA - FINANCIERA

Con la descentralización los gobiernos locales han recibido una importante inyección financiera para posibilitar la concreción de proyectos cuya ejecución no sería posible con los ingresos regulares, particularmente en el caso de los municipios.

En el correr de los últimos años las transferencias desde el gobierno central se han ido incrementando sensiblemente, especialmente mediante los recursos asignados a las municipalidades y las gobernaciones a través de las leyes de Royalties y del Fonacide

Para el año 2017 las transferencias desde el gobierno central a las gobernaciones fue de Gs.984.886 millones en tanto que para las municipalidades fue de Gs.1.349.664 millones¹³. Las fuentes de estas transferencias así como su distribución por departamentos y municipios pueden observar en los Anexos N° 1 y N° 2.

Según la apreciación de casi la totalidad de los entrevistados, los ciudadanos conocen de la existencia de estas transferencias pero no tienen idea de los montos de los recursos disponibles en sus municipios y gobernaciones.

En atención a los escasos avances observados en la ejecución de proyectos, una opinión altamente negativa es la expresada por casi la totalidad de los entrevistados con respecto al manejo adecuado de los fondos con finalidades específicas como lo son los provenientes de los royalties y del Fonacide, los que en su mayor parte deben ser invertidos en obras de infraestructura, construcción y equipamiento de escuelas y almuerzo escolar,

Dicen algunos entrevistados:

¿Hay una calificación menor a 1? Justifican con papeles falsos. Conozco a un contador al que contratan para maquillar las cuentas (E 1-P)

Un ex gobernador y un diputado actual son socios, se comenta que van mitad y mitad. El diputado tiene una fábrica de comida en la ciudad. (E 1-P)

En este mismo sentido debe destacarse la publicación en la prensa local (abc, 23 de noviembre de 2018) de un reciente estudio del Banco Mundial en el que con referencia a la ali-

¹³Para el mes de diciembre de 2017 el tipo de cambio era de Gs 5.600 por US\$ 1

mentación escolar a cargo de municipios y gobernaciones, se señala que los

...gastos públicos en Educación revela que la alimentación escolar (merienda y almuerzo) se diseñó para ser universal; sin embargo, en la práctica los recursos no alcanzan para cubrir a todos los niños en situación vulnerable y los beneficiarios frecuentemente son seleccionados por las gobernaciones y municipios usando criterios "poco transparentes"

Una queja permanente de los ciudadanos ha sido el pobre desempeño de los gobiernos descentralizados en materia de construcción y reparación de locales escolares. Son permanentes las denuncias de obras mal ejecutadas que colapsan, techos de aulas que se derrumban, construcciones dejadas a medio hacer o de casos de connivencia de las autoridades con empresas o supuestos constructores.

En el año 2015 se ha estimado que la inversión requerida para el reacondicionamiento y ampliación de las más de 7.000 escuelas existentes en el país y la construcción de nuevos locales escolares era del orden de los US\$ 600 millones. A la fecha el FONACIDE ha desembolsado más de la mitad de esa cifra y lo que dicen los informes de educación es que apenas el 15% de los locales escolares estarían en condiciones relativamente adecuadas. Ciertamente que los recursos del FONACIDE no son exclusivamente para construcción de aulas, aunque sí es la parte más importante, por lo que ello permite una aproximación a la cuantía del derroche del dinero público destinado a la educación a través de los municipios y las gobernaciones.

Para la mayor parte de los entrevistados las licitaciones para la adjudicación de obras y servicios, si bien cumplen con las formalidades exigidas por la ley, plantean dudas acerca de lo justo de los precios por los cuales se adjudican, como así también sobre la calidad de las obras y los servicios proveídos. Esta manera de percibir la realidad es la de 3 de cada 4 entrevistado.

Algunos comentarios a este respecto fueron:

Los procesos licitatorios son muy enredados (E 1-D)

Es (la licitación) todo fachada (E 1-C)

Está enmascarado y ya se sabe quién ganará (E 1-A)

Con relación a las empresas adjudicadas en las licitaciones la mayor parte de los entrevista-

dos consideran que además de los casos de conflictos de interés la sobrefacturación es una práctica frecuente.

Manifiestan, asimismo, que el manejo de los recursos económicos y financieros es poco transparente y que las rendiciones de cuenta de las autoridades, además de su presentación tardía, son una suerte de ritual ya que 4 de cada 5 entrevistados consideran que estas no son confiables. Igual desconfianza es la que expresan hacia la Contraloría General de la República, la entidad responsable de la revisión de cuentas de municipios y gobernaciones.

En este sentido, una información periodística que se hacía eco de esta situación decía:

El pasado 16 de enero feneció el plazo de presentación de rendición de cuentas ante la Contraloría General de la República de recursos que municipios y gobernaciones recibieron de Fonacide y royalties en el tercer cuatrimestre del 2016. Al 25 de enero, de 250 municipalidades, 117 no rindieron cuentas de Fonacide y/o royalties, incluidas las rechazadas. En tanto que de 17 gobernaciones, solo San Pedro no presentó rendición de cuentas de ambos recursos. (abc, 27 de enero de 2017)

Sobre la transparencia y la cultura de la rendición de cuenta en los gobiernos locales resulta oportuno traer a colación lo señalado por Nickson (2016:41) cuando dice:

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.

La desconfianza sobre la honestidad de las autoridades en el manejo del dinero público aparentemente es muy grande ya que casi la totalidad de los entrevistados no han dudado en afirmar que es generalizada la sospecha del uso indebido de los mismos, tanto en los municipios como en las en las gobernaciones.

Asimismo manifiestan conocer la existencia de denuncias contra las autoridades municipales y departamentales por mal uso de los recursos público, las cuales están sustentadas en elementos que consideran altamente verosímiles. Sin embargo, estas denuncias, y en algunos casos hasta imputaciones, no pasan a mayores por la existencia de un sistema de protección política a la corrupción. De hecho, la totalidad de los entrevistados han coincidido

en señalar que la base de las alianzas políticas es precisamente el intercambio de adhesión política por impunidad.

Estas percepciones sobre la gestión de los entes descentralizados, con mayor énfasis en las municipalidades, es la que hace que últimamente proliferen las movilizaciones en procura de intervención a municipios o de imputación a gobernadores.

Sólo en el mes de octubre de 2018, como se muestra es el Anexo N° 4, la prensa se ha hecho eco de movilizaciones ciudadanas en al menos 14 ciudades pidiendo la intervención de sus municipios, llegándose incluso a hechos de violencia en algunos casos¹⁴.

Sobre este punto resultan muy oportunas destacar algunas reflexiones de José Carlos Rodríguez expuestas en una entrevista periodística, (UH, 12 de noviembre de 2018) en la que entró otras cosas señala:

“que use (los Intendentes) el Estado para beneficiarse y beneficiar a sus amigos” está produciendo la indignación de la gente. ...existe “una conciencia superior” de la ciudadanía con relación a la corrupción instalada en diversas comunas.

las protestas contra los municipios no simplemente son por el hartazgo por la corrupción, sino por la fuerte pelea que hay entre los sectores colorados...la guerra de baja intensidad que mantiene el cartismo con Añetete¹⁵ también favorece a que se denuncien las irregularidades.

¹⁴Los casos más llamativos son los de Ciudad del Este y Concepción. En esta última ciudad hacia el final del mes de noviembre de 2018, las movilizaciones ya llevaban 40 días, llegándose incluso a intimidar a una de las principales activistas que reclaman la intervención con el incendio de su vivienda. En el otro extremo, en tanto, se encuentra el caso tragicómico que fue el protagonizado por los Concejales de la ciudad de J. Augusto Zaldivar que tuvieron que hacer un agujero en la pared para escapar y no enfrentar a la ciudadanía que se estaba manifestando frente al edificio municipal pidiendo su intervención.

¹⁵El cartismo (honor colorado) y Añetete son las dos facciones del partido colorado (ANR) que actualmente se encuentran en un franco enfrentamiento marcando una de las mayores crisis partidarias desde la de fines de los años 80.

Gráfico N° 5 El manejo del dinero público en los municipios

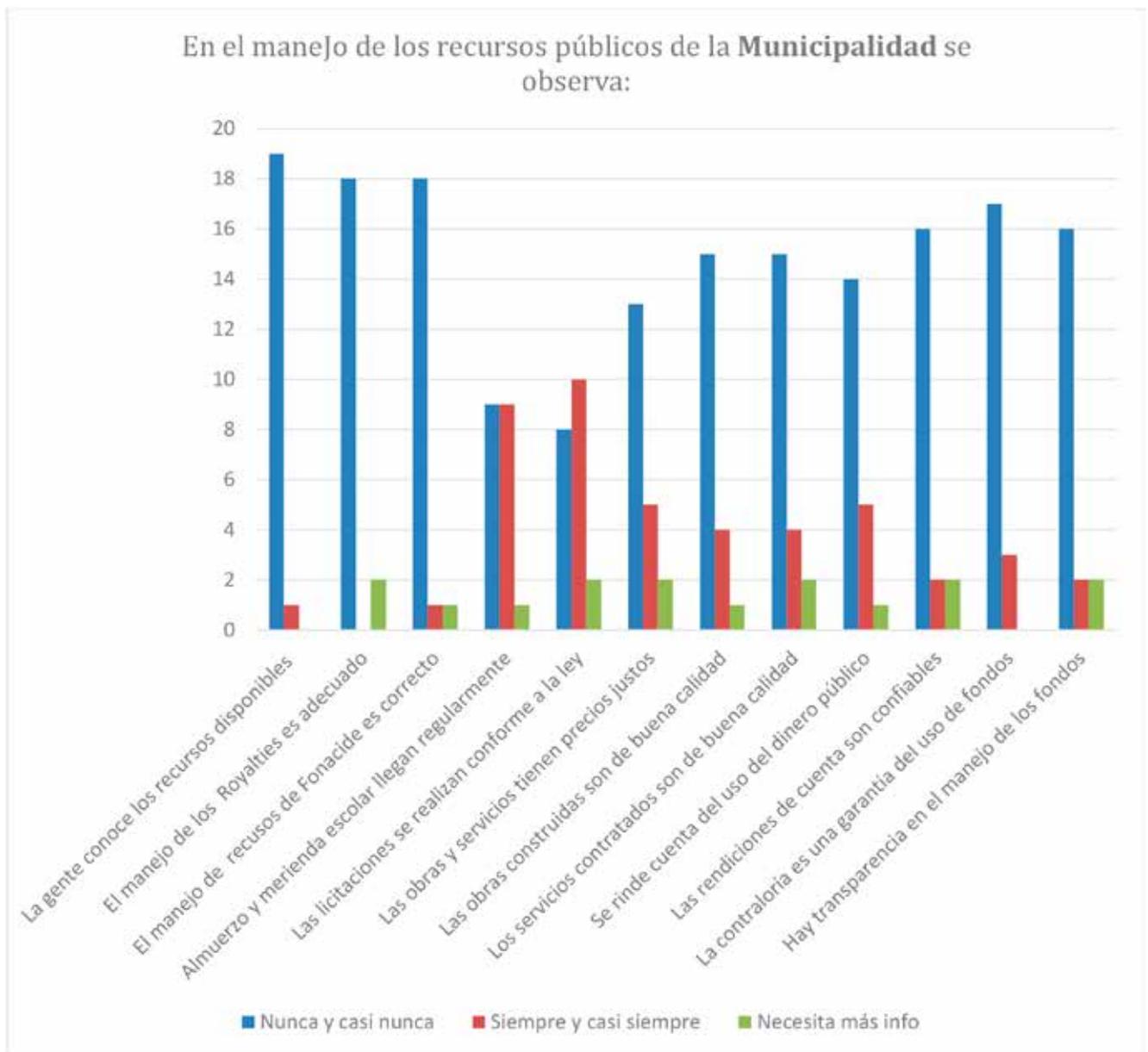
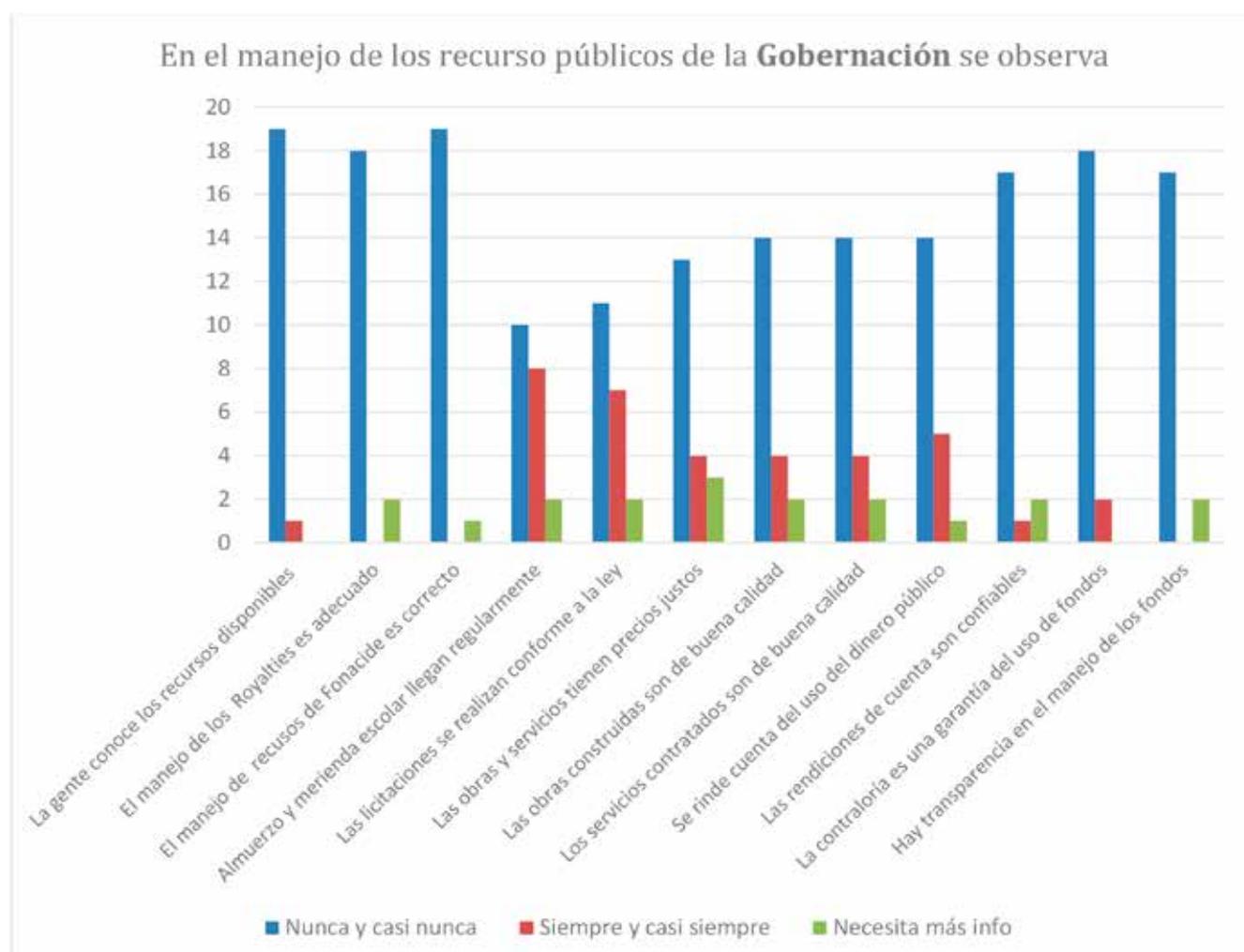


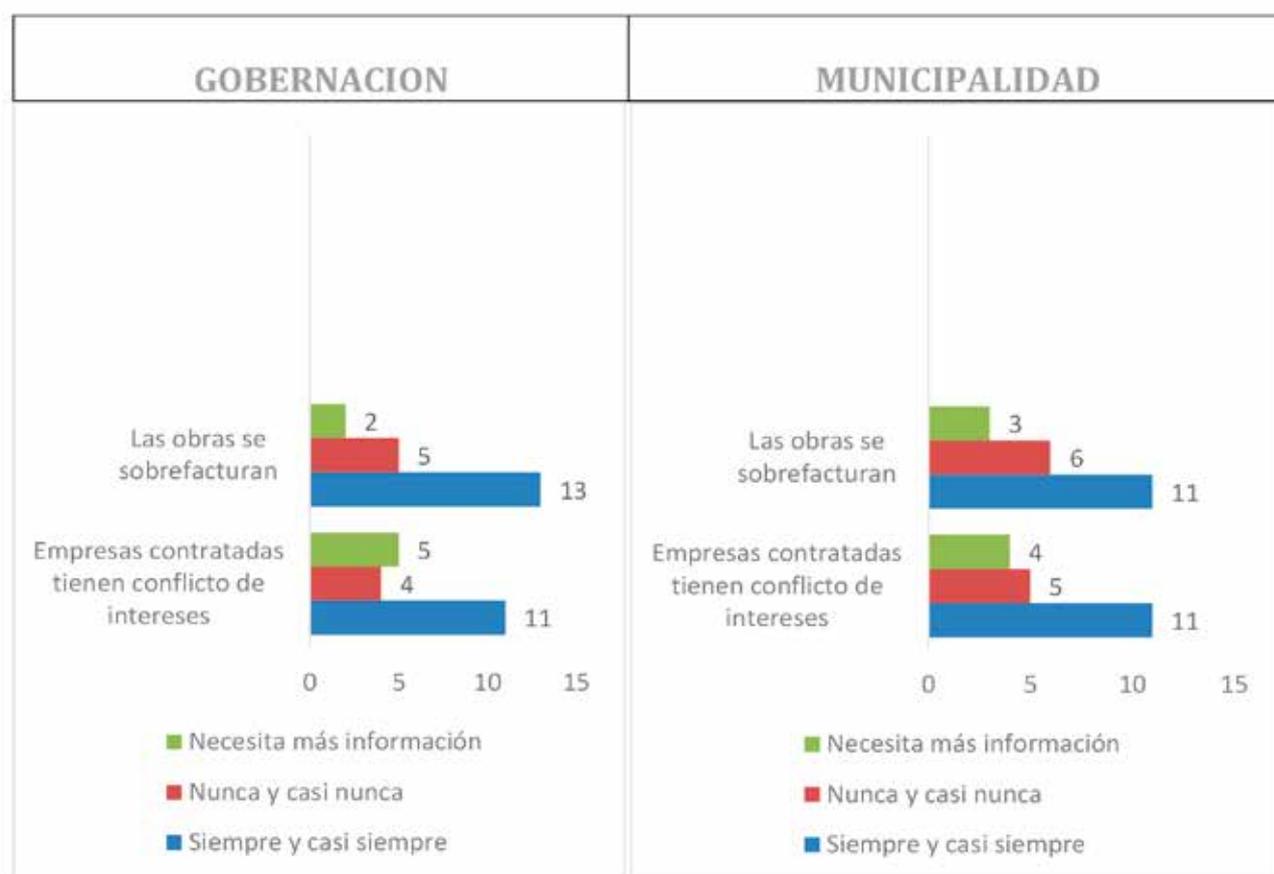
Gráfico N° 6 El manejo del dinero público en las gobernaciones



De acuerdo a la información contenida en los gráficos 5 y 6 , el Coeficiente del nivel de buen manejo de recursos públicos es de **0,47** en las municipalidades y de **0,46** en las gobernaciones.

En el caso de las preguntas formuladas bajo la forma de usos indebidos de los recursos públicos las respuestas se observan el gráfico 7.

Gráfico N° 7 El manejo de los recursos públicos



D. RELACIONES POLÍTICAS ENTRE EL CENTRO Y LAS REGIONES

Un aspecto importante para intentar entender la función de la descentralización dentro del proceso político del país tiene que ver con las características de las relaciones que mantienen las autoridades y líderes de los grupos políticos directamente vinculados al poder central con sus equivalentes del interior.

Esto se debe al hecho de que en los últimos años ha sido una constante observar que las candidaturas más importantes del gobierno central han tenido que forjarse en alianza con algunas regiones con importante caudal electoral. Hoy día sería impensable que prospere

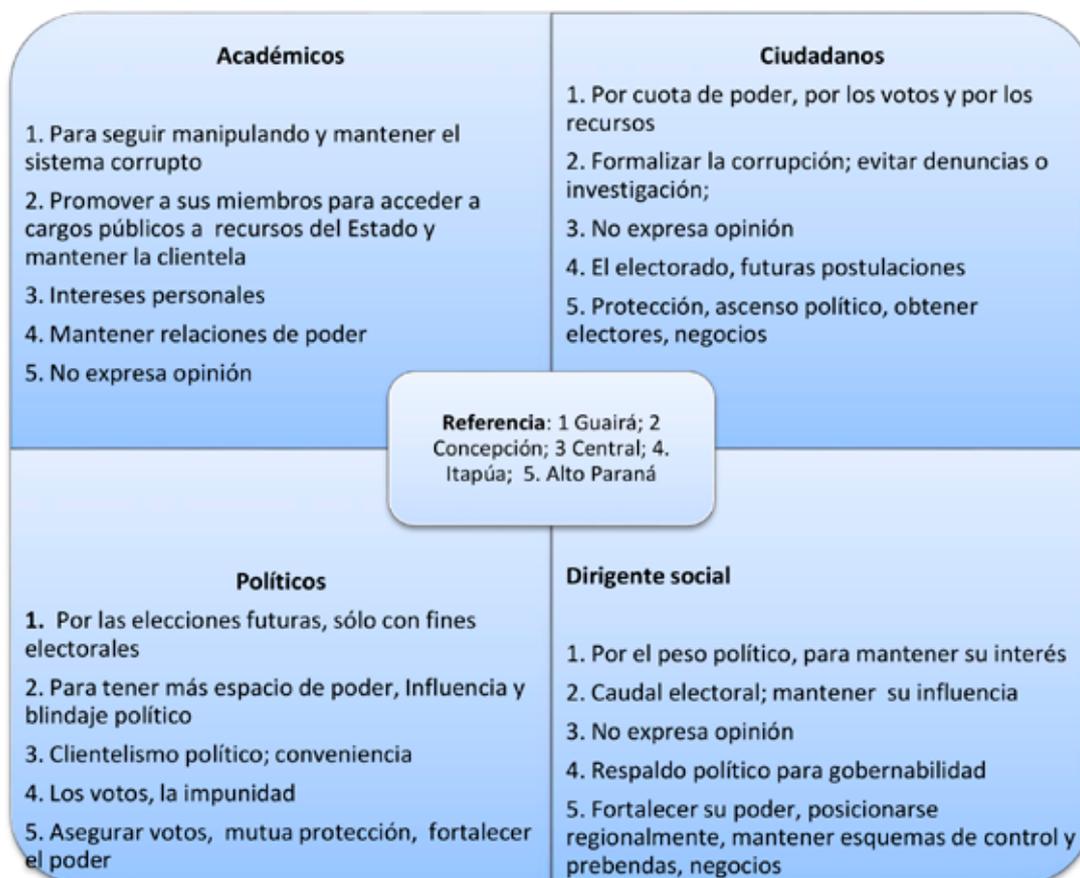
una candidatura a nivel nacional sin un fuerte apoyo desde el interior. De la misma manera, las candidaturas para las principales posiciones departamentales difícilmente prosperarían sin la legitimación que les da sus vínculos con los líderes y movimientos del centro.

Sobre las razones que impulsan a los líderes y autoridades del centro a establecer alianzas o vínculos políticos fuertes con la dirigencia del interior las opiniones de los entrevistados apuntan fundamentalmente a dos motivos:

- a) La captura del electorado local, y
- b) El mantenimiento de la corrupción.

Esto es lo que se desprende de la información que se muestra en el cuadro N° 4

Cuadro 4: Motivos de alianzas de las cúpulas políticas nacionales con líderes regionales y autoridades locales.

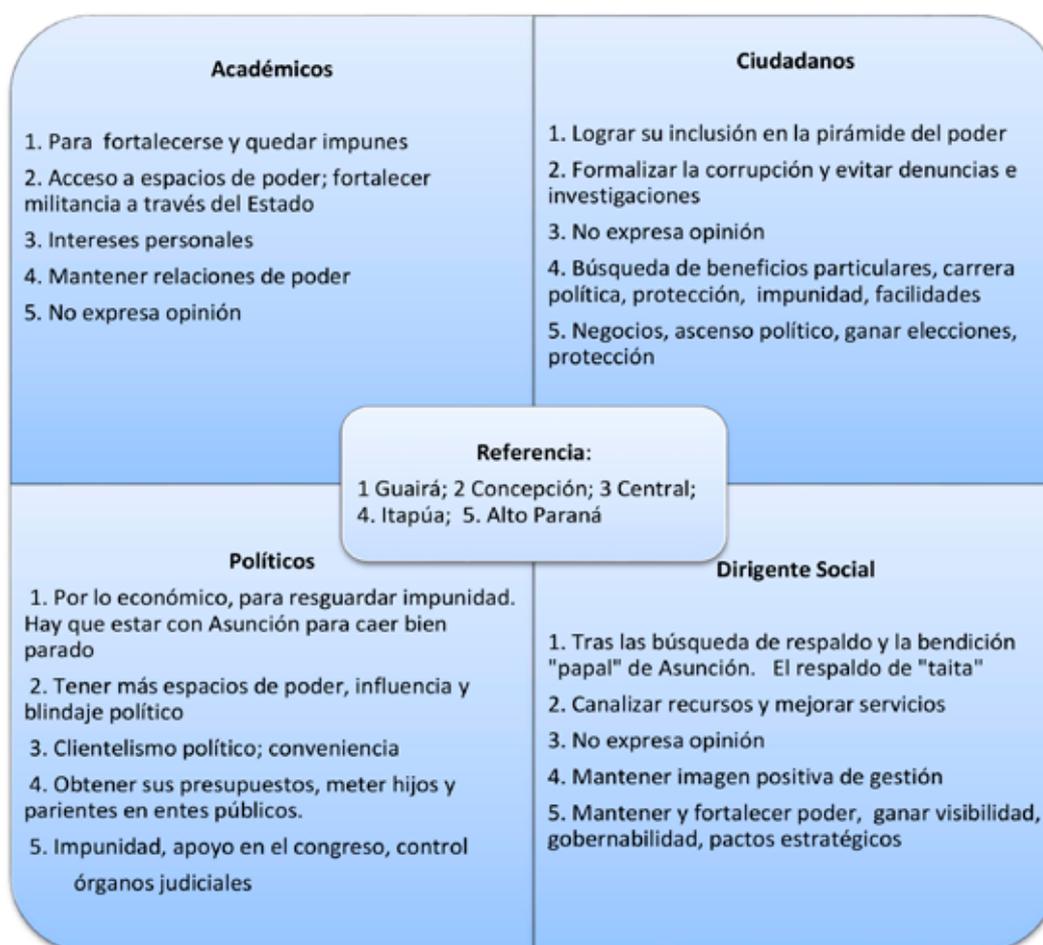


Por el lado inverso, las percepciones de los entrevistados con relación a los motivos de los líderes y las autoridades locales para afianzar sus vínculos con líderes y autoridades del centro señalan como los más importantes a:

- a) Las posibilidades de ascenso en la carrera política; y
- b) La búsqueda de protección que les permita impunidad en los casos de denuncias por uso indebido de fondos públicos en la gestión a nivel departamental o municipal.

Esto es lo que se observa en el cuadro N° 5 que sigue:

Cuadro 5: Motivos de alianzas de líderes regionales con cúpulas políticas nacionales



CAPÍTULO 5

Conclusiones

Con la descentralización del Estado se esperaba dar un fuerte impulso al proceso de construcción y fortalecimiento de la democracia y a la creciente participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Sin embargo, los hechos presentados en el capítulo anterior muestran una realidad muy diferente, ya que esas consecuencias esperadas (funciones manifiestas) con su adopción no se corresponden mayormente con las consecuencias reales que acarrió su implantación y puesta en práctica (funciones latentes) al punto de resultar muchas de ellas disfuncionales para el sistema.

Una apreciación similar a esta es la se estaría compartiendo con experiencias registradas en otros países, de acuerdo a las conclusiones de un reciente seminario internacional organizado por la FLACSO/Chile (Franco, 2016) donde se señala:

En primer lugar, la descentralización entendida como un proceso de transferencia de cierta autonomía política sobre un grupo de competencias administrativas y recursos fiscales, no es un fin en sí mismo sino una herramienta para el logro de un fin. Este último está asociado con incrementar las posibilidades de un mayor y más equilibrado desarrollo territorial, una acción más efectiva del Estado y una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, la experiencia concreta muestra que, bajo determinadas circunstancias, no del todo infrecuentes, la descentralización puede generar consecuencias no previstas que limitan los fines mencionados.

Esta suerte de desencanto que se observa en las percepciones expresadas por los entrevistados se sustenta en los siguientes hallazgos.

Los hallazgos

1. En la dimensión política de la descentralización

Una primera observación necesaria desde el punto de vista político, por las consecuencias que tuvo en el proceso, radica en que la descentralización representa una nueva forma de organización del Estado paraguayo en un proceso político que se inicia y se desarrolla con los mismos actores y los viejos vicios del pasado reciente.

Como podrá observarse en las conclusiones que siguen este hecho marcó de una manera muy profunda al proceso en el que se cifraba grandes esperanzas para la democratización de la sociedad paraguaya.

Estas conclusiones son las siguientes:

- a) La descentralización, a pesar de las declaraciones contenidas en la legislación sobre la autonomía y la autarquía de los entes descentralizados, el ejercicio de tales potestades, en la práctica, ha sido muy limitada por la fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno central. En el caso de las gobernaciones esta situación es más notoria porque en las mismas esta dependencia es prácticamente total.

La situación de vulnerabilidad a la que esta dependencia somete a las municipalidades y a las gobernaciones se hace más crítica cuando los signos políticos de la administración son diferentes entre el nivel central y el nivel departamental.

De acuerdo a Causarano (2018:161) esta dependencia del gobierno central sería uno de los indicadores de la pervivencia de prácticas centralistas en el manejo de los recursos, lo que estaría frenando el impulso descentralizador.

- b) Las viejas prácticas políticas asociadas al prebendarismo y al clientelismo siguen siendo una estrategia recurrentemente utilizada por parte de las autoridades electas a nivel local.

En este sentido resulta realmente alarmante el coeficiente de 0,39 obtenido al medir las formas de actuación de las autoridades con relación a lo que se considera como prácticas políticas propias de una democracia.

- c) Las principales dificultades que enfrentan los ciudadanos para participar en los asuntos municipales y departamentales se relacionan con la ausencia de un sistema de información pública de fácil acceso, así como a la inexistencia de espacios institucionalizados de participación ciudadana en la estructura orgánica de las municipalidades y las gobernaciones. Por otro lado, también llama la atención los bajos niveles de participación organizada de los ciudadanos y la manera en que sus organizaciones acaban siendo cooptadas por grupos políticos.

También en este caso resulta poco alentador el coeficiente de 0,52 que muestra el nivel

general de involucramiento de los ciudadanos en las cuestiones públicas de su región con relación a los niveles esperados.

- d) Con la descentralización los departamentos se constituyeron en ámbitos políticos con un poder creciente. Los cargos importantes a nivel del gobierno nacional o en las cúpulas partidarias hoy son impensable sin acuerdos o alianzas firmes en las regiones de mayor caudal electoral.

Pero así como los departamentos son, en gran medida, los proveedores de votos en las elecciones nacionales, las autoridades y líderes departamentales, a su vez, ven en éstos acuerdos y alianzas un camino para el ascenso en su carrera y para la protección política.

Los ascensos en la carrera de las autoridades y la dirigencia política se producen tanto a nivel departamental, en los casos de concejales que pasan a ser intendentes o gobernadores, como a nivel nacional cuando intendentes o gobernadores pasan a ocupar cargos en el parlamento. Por su parte la protección política representa una suerte de garantía de impunidad en los casos de malos manejos en la gestión de las autoridades.

2. Dimensión Administrativa

En la dimensión administrativa los principales resultados refieren que:

- a) Tanto en las municipalidades como en las gobernaciones se observa la ausencia de una cultura de la planificación y la evaluación. Los planes (exigidos por ley) generalmente se formulan para el cumplimiento de las formalidades legales y no para el diseño de un futuro por construir. Causarano (2018) presenta como una evidencia de esta situación la falta de correspondencia entre los planes enunciados y los presupuestos.
- b) Los cuadros administrativos se perciben como poco competentes, porque la eficacia de la gestión está limitada por la presencia de funcionarios que acceden a la función pública por nepotismo o por clientelismo, con prescindencia de calificaciones y competencias.

Esta percepción corrobora en alguna medida lo señalado por González Bozzolasco (2015) cuando afirma que:

Todavía existen importantes falencias en las capacidades institucionales de gestión, tanto a nivel central como local. Las mismas se constituyen en trabas centrales para la profundización de prácticas de descentralización

- c) En la gestión de las municipalidades y las gobernaciones se percibe la existencia de manejos administrativos desprolijos y poco transparentes, ya sea a través de licitaciones y concursos direccionados hacia determinados oferentes o de transferencias dudosas.
- d) En el momento de asignar recursos o ejecutar obras el criterio político generalmente está por sobre del criterio de necesidad. Los planes pueden indicar determinadas prioridades que en el momento de la aplicación de los recursos son pasadas por alto.
- e) La ausencia de rendición de cuentas de la gestión a través de medios al alcance de los ciudadanos es una constante en la práctica de las municipalidades y las gobernaciones. Desde que la ley establece que la obligación de presentarlas rige solamente con relación a las Juntas, al Ministerio de Hacienda o la Contraloría General de la República, a los ciudadanos se pasa por alto.
- f) Finalmente, y a modo de apreciación general, merece destaque el hecho de que la relación entre las prácticas administrativas institucionalizadas en las municipalidades y gobernaciones con respecto a las que se consideran como buenas prácticas se expresa en un coeficiente que escasamente llega al 0,47

3. Dimensión Económica y Financiera

En la dimensión económica y financiera, a partir de las percepciones de los entrevistados y de informaciones obtenidas de otras fuentes se puede destacar que:

- a) La apreciación de la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos por parte de las autoridades municipales y departamentales aparece como una constante en la mayor parte de las entrevistas.
- b) Son frecuentes los casos de uso indebido de fondos públicos que al final no tienen consecuencias algunas para sus autores. Son recurrentes los casos de obras no ejecutadas o mal ejecutadas o servicios de mala calidad o no proveídos que quedan impunes.

En virtud de la Ley del FONACIDE el Ministerio de Hacienda ha transferido a los gobiernos departamentales y municipales entre el 2012 y 2017 la suma de 2.216.831 millones de guaraníes lo cual ha incrementado el gasto público social presupuestado sin que se disponga de evidencias del uso para los fines de la descentralización y de los objetivos de la creación del fondo

- c) Se percibe poca transparencia en el manejo de los fondos, particularmente de aquellos destinados a la construcción y equipamiento de escuelas y a la provisión del almuerzo escolar.
- d) También se destaca la limitada capacidad de la Contraloría General de la República para llegar a todos los municipios y gobernaciones y cuando llegan es poca la confianza que concita en los ciudadanos el trabajo que realiza.
- e) La magnitud de estos problemas y dificultades percibidos en el ámbito económico y financiero están expresados en el coeficiente de integridad en el uso de los recursos públicos los que escasamente son de 0,42 y 0,44 para municipalidades y gobernaciones respectivamente.

Las hipótesis

El intento de relacionar las conclusiones precedentemente expuestas a través de una hipótesis verosímil y consistente sobre las funciones de la descentralización en el proceso político paraguayo, abre el camino para una diversidad de explicaciones posibles.

En nuestro caso, la hipótesis que se propone tiene un carácter amplio y provisional dada las características de las informaciones en que se sustentan las conclusiones del estudio. No obstante, la misma permite una primera aproximación relativamente consistente al problema objeto de estudio lo que estaría abriendo las posibilidades para derivar de la misma otras hipótesis de menor alcance que podrían dar pie a nuevas investigaciones.

En capítulos anteriores se ha señalado que durante el periodo autoritario el poder sobre la república estaba concentrado en manos del Dictador. Participar del poder político no era otra cosa que una concesión graciosa del mismo. No se necesitaba del ritual democrático de las elecciones como mecanismo de legitimación, aunque en la época se hayan celebrado numerosas farsas electorales. Las cúpulas formadas por los allegados al Dictador eran las que, en su nombre, tenían el control político, social y económico del país.

Con el advenimiento de la democracia este escenario cambió, sobre todo en sus aspectos formales. La legitimidad del poder, anteriormente centrada en el Dictador, pasó a descansar en las decisiones de la ciudadanía expresada en elecciones basadas ya sea en los colores partidarios como en las propuestas bajadas por sus cúpulas. Bajo esta nueva modalidad de legitimación, los dirigentes del interior, los principales aportantes de votos en las elecciones, comienzan a ganar predicamento y exigen y asumen nuevos espacios y posiciones de poder que antes no tenían.

Por la capacidad de manejo de las bases partidarias y de los electores locales, las cúpulas de los partidos políticos asentados en la capital han buscado afianzar sus vínculos con los ciudadanos a través de alianzas con los líderes locales. Esas alianzas generalmente han tenido como contrapartida el acceso de las dirigencias locales a porciones de poder de importancia creciente, a recursos del Estado y en no pocos casos a la impunidad por el uso desprolijo del dinero público.

Con el arribo de la dirigencia del interior a posiciones políticas más relevantes, que antes estaban reservadas a los primeros anillos de los círculos de poder, estas emergen como cifras decisorias en el juego político actual. De esta manera la dirigencia de la capital pierde su antigua preeminencia y el manejo político del país progresivamente se tiñe de colores departamentales.

La irrupción de esta nueva camada de dirigentes en la vida política del país se produce de la mano de los arribeños más audaces y adinerados, con lo cual entra en declinación los viejos criterios de formación intelectual y "honorabilidad" para el acceso y el ejercicio de la función pública; cualidades estas que antiguamente adornaban a los políticos tradicionales entroncados con los sectores oligárquicos de la sociedad.

Este reemplazo en el tipo de dirigentes que asume la conducción del país, por un lado contribuyó a democratizar el acceso al poder al dar cabida a dirigencias que antes eran tenidas en el olvido, pero en contrapartida degradó a la política al permitir el acceso a la función pública a personas improvisadas sin formación política ni ética y a no pocos delincuentes o a sus testaferros.

Las conclusiones resultantes de la investigación, así como los aspectos del proceso político expuestos de una manera muy sucinta, permiten aventurar la hipótesis de que, desde el punto de vista político, una de las consecuencias más importantes del proceso de descentralización habría sido la conformación de una amplia red de complicidades instaladas en los poderes del Estado y en las cúpulas partidarias cuya finalidad sería garantizar la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos y la impunidad a sus miembros, independientemente de que estos provengan de grupos o partidos que mantienen conflictos menores entre sí.

En este sentido, la pervivencia del clientelismo y el uso casi discrecional de los fondos públicos en municipalidades y gobernaciones serían parte de una estrategia (permitida desde el gobierno central) utilizada para afianzar el poder de los líderes departamentales y locales y sustentar de esta manera los pactos y alianzas con las cúpulas del nivel central.

La persistencia de este tipo de prácticas políticas heredadas del periodo autoritario en el marco de la descentralización es, en gran medida, el resultado de la incapacidad de los actores políticos y sociales de la transición para construir una nueva clase política con líderes con convicciones genuinamente democráticas, lo que ha permitido el reacomodo de la vieja y corrupta dirigencia política afín a la dictadura a las nuevas reglas de juego las que, bajo un ropaje democrático, fueron diseñadas en gran parte por ellos mismos para seguir manteniendo sus antiguos privilegios.

Esta modalidad de relacionamiento de las cúpulas del centro con las regiones sería uno de los caminos a través del cual se incuba y sostiene el sistema de impunidad para los casos de malos manejos de las autoridades de los entes descentralizados, ya que la mayor parte de los diputados (que son los que deben decidir la intervención de los municipios) son ex intendentes y ex gobernadores¹⁶ que estarían conformando una suerte de corporación protectora de las autoridades y dirigentes de sus bases políticas departamentales.

Un caso altamente ilustrativo en este sentido es lo que recientemente ha sido noticia en la prensa, según la cual el actual diputado por Añetete NN¹⁷ fue acusado por la Junta Municipal por no respaldar más de Gs.10.000 millones entre el 2013 y 2018 como intendente de Quyuquyhó. Con esta denuncia sobre sí, el mismo integra actualmente la comisión de la Cámara de Diputados que evalúa los pedidos de intervención de municipalidades por indicios de corrupción. (La Nación, versión digital, 5 de diciembre de 2018)

Esta conjetura referida a la protección otorgada a las autoridades municipales y departamentales encontraría sustento en la muy escasa cantidad de municipalidades y gobernaciones intervenidas hasta el presente a pesar de la gran cantidad y gravedad de las denuncias. De hecho, recientemente la Cámara de Diputados trató el pedido de intervención de 6 municipalidades, de los cuales sólo dio curso a 1 de ellos¹⁸ que de no haber mediado cuestiones políticas muy candentes lo más probable es que tampoco hubieran dado curso a la misma.

La impunidad facilitada desde el parlamento por la vía de la obstrucción a los pedidos de

¹⁶En el Anexo N° 3 se incluye una lista parcial de más de la mitad de los miembros de la cámara de diputados del periodo legislativo 2018-2023 con sus antecedentes en posiciones diversas en la administración de entes descentralizados.

¹⁷Se omite el nombre del diputado porque no es relevante a los propósitos de este trabajo.

¹⁸Sesión de la Cámara de Diputados de fecha 25 de noviembre de 2018 en la que se decide la intervención de la Municipalidad de Ciudad del Este.

intervención de municipios y gobernaciones reconoce otras aristas que tienen que ver con la actuación de la Contraloría General de la República cuyos informes de auditoría de entes descentralizados son retenidos por tiempo indefinido.

Como la CGR tampoco se caracteriza por la prolijidad de sus manejos, sus autoridades siempre están expuestas a la crítica y a las amenazas de juicio político cuya eventual materialización corresponde al parlamento, sede de la corporación protectora de los administradores de los entes descentralizados.

Y para cerrar el círculo, una situación similar es la que enfrentarían fiscales y jueces no pocas veces atemorizados por amenazas de denuncias ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados donde también es importante la participación e influencia de las representaciones parlamentarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Bercholk, Jorge O. (2008) Los procesos de descentralización en sistemas políticos democráticos en vías de consolidación. Revista Debates. Obtenido el 14 de marzo de 2018 desde <http://www.repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/2053>
- Boisier, Sergio (1996) La descentralización. Conceptualización y su vinculación con el desarrollo en América Latina y en Francia. Ponencia, en Boselli Cantero, Cristina y Fretes Carreras, Luis (Edits) Coloquio internacional El estado actual de los procesos de descentralización en América Latina y Francia. Asunción. CIDSEP/PNUD
- Burki, Shaid Javed; Perry, Guillermo; Dillinger, William; Griffin, Charles; Gutman, Jeffrey; Rojas, Fernando; Webb, Steven; Winkler, Donald. (1999) Más allá del centro - La descentralización del Estado : Más allá del centro: La descentralización del Estado. Banco Mundial. En línea. Consultado el 18 de marzo de 2018 en <http://documents.worldbank.org/curated/en/390121468045234553/Mas-alla-del-centro-la-descentralizacion-del-estado>
- Causarano, Mabel (2018) ¿Quo Vadis descentralización? Asunción. Servilibro
- CHEEMA, Shabbir y RONDINELLI, Denis, (2007) From Government Decentralization to Decentralized Governance, pp. 1-20, en Shabbir Cheema y Denis Rondinelli (Eds.) Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices. Washington DC. Harvard University and Brookings Institution Press. En línea. Consultado el 21 de marzo de 2018 en <https://www.jstor.org/stable/26004179>
- Constitución de la República del Paraguay. 1992
- Cunill Grau, Nuria (2009) Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas. En línea. Consultado el 8 de abril de 2018 en <http://searchworks.stanford.edu/view/2848818>
- Dávila Murillos, Ivone Stephanie (2013) La descentralización en juego: estudio de la descentralización en la reforma del estado ecuatoriano en el contexto de la Asamblea Constituyente de Montecristi. digital Flacso Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/8034>
- Finot, I. (1998, julio 21-31) Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina: Un enfoque crítico. ILPES, CEPAL. Trabajo presentado en el Seminario

Internacional sobre Marcos y Políticas para la Participación Ciudadana en el nivel Municipal, Cochabamba, Bolivia. En línea. Consultado el 16 de marzo de 2018 en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/19793>

- Flecha, Víctor Jacinto (Editor) (1995) Descentralización, democracia y modernización municipal. Asunción. USAID/Paraguay
- Flower, William R; Zabaleta Lemus, Eugenia. (2013) El pensamiento de Pierre Bourdieu: Apuntes para una mirada arqueológica. Revista de museología Kóot, 2013, Año 3, N° 4 En línea. Consultado el 12 de abril de 2018 en <https://www.lamjol.info/index.php/KOOT/article/download/2253/2034>
- Franco, Fabricio (editor) (2016) Experiencias comparadas de descentralización en la región. Seminario Internacional. Santiago de Chile. FLACSO/Chile y Centro de Extensión del Senado
- Galeano, Luis (2009) La hegemonía de un Estado débil. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
(2016) Modernización conservadora, tardía y parcial. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
- Gonzalez Bozzolasco, Ignacio (2015) La descentralización y su estudio. Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional. Investigación para el Desarrollo. En línea. Consultado el 16 de marzo de 2018 en www.academia.edu/.../La_descentralizacion_en_Paraguay_analisis_desde_los_estudio...
- Ley N° 3966 (2010) Orgánica Municipal. En línea. Consultado el 10 de marzo de 2018 en www.opaci.org.py/biblioteca/leyes/Ley_3966_2010_texto.pdf
- Ley N° 426 (1994) Carta orgánica del gobierno departamental. En línea. Consultado el 16 de marzo de 2018 en www.leyes.com.py/todas_disposiciones/1994/leyes/ley_426_94.php
- Ley N° 5210 (2014) de alimentación escolar y control sanitario. En línea. Consultado el 16 de abril de 2018 en www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4636/de-alimentacion-escolar-y-control-sanitario
- MARTÍNEZ, Bruno (2015). Comisiones vecinales: Un rito que precisa fuerza y renovación de sus consignas. Revista Acción Popular N° 359, 21-24. Asunción. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Cepag.

- Merton, Robert K. Merton, R.K. (1965). Teoría y estructura sociales (pp. N-N). México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Unidad de Departamentos y Municipios UDM (2018). En línea. Consultado el 16 de marzo de 2018 en https://www.google.com.py/search?source=hp&ei=pxoNXL2uJZKr5wLXg-p7gBQ&q=ministerio+de+hacienda+transferencias+a+gubernaciones+paraguay&o-q=ministerio+&gs_l=psy-ab.1.0.35i39l2j0i67l8.1753.3718..7450...0.0..0.231.2543.0j1j11.....0....1..gws-wiz.....0.wJuc2EEjF28 Entrada 12 de setiembre de 2018
- Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Unidad de Departamentos y Municipios UDM (2018). En línea. Consultado en snip.hacienda.gov.py/normativas/ley_4758.pdf Ley N° 4758/12 Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación. Consultado el 30 de agosto 2018
- Monte Domecq, Raúl (2015) ¿Llegará la primavera de transparencia a las municipalidades? Revista Acción Popular N° 359, 15-20 Asunción. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Cepag.
- Montesinos, E. (2005) Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista EURE Vol. XXXI, N° 939; pp. 73-88, Santiago de Chile, agosto 2005 En línea. Consultado el 16 de abril de 2018 en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf>
- Nickson, Andrew (2016) El gobierno local en Paraguay. un análisis comparativo a través de diez elementos. Investigación para el desarrollo. En línea. Consultado el 16 de marzo de 2018 en https://works.bepress.com/andrew_nickson/33/
- Schwartzman, Mauricio (1989) Mito y duelo. Asunción. Base IS
- Verdecchia, José Miguel A. (2009) La planificación Social. Una introducción al diseño, gestión y evaluación de proyectos sociales. Asunción. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos/Editorial Servilibro.
- Villarreal Martínez, María Teresa. (2009) Participación y políticas públicas. En línea. Consultado el 16 de marzo de 2018 en <http://www.ivvcs9u5tus53i8.pdf>

ANEXO

Anexo N° 1 Ejecucion de transferencias financieras a gobiernos municipales de enero a diciembre 2017

En millones de guaraníes

Todos los Municipios de los departamentos	Royalties	FONACIDE	Juegos de azar	Menores recursos	INC Compensación	Compensación Salto Guairá	Compensación de Jesús y trinidad	Capitalidad	TOTALES
1. Concepción	27.883	14.961	1.353	1.089	481	0	0	0	45.768
2. San Pedro	46.545	24.329	2.303	7.022	0	0	0	0	80.199
3. Cordillera	37.758	19.723	1.947	2.110	0	0	0	0	61.538
4. Guairá	34.452	18.203	1.696	8.642	0	0	0	0	62.993
5. Caaguazú	54.876	28.069	2.706	8.850	0	0	0	0	94.501
6. Caazapá	23.089	14.210	1.135	2.269	0	0	0	0	45.704
7. Itapúa	115.280	60.867	3.597	4.448	0	0	7.500	0	191.692
8. Misiones	32.663	17.163	985	930	0	0	0	0	51.742
9. Paraguari	35.153	18.536	1.711	6.473	0	0	0	0	61.873
10. Alto Paraná	101.579	59.089	4.681	590	0	0	0	0	165.939
11. Central	138.304	75.025	7.167	930	0	0	0	0	221.426
12. Ñeembucú	40.918	21.947	1.386	4.033	0	0	0	0	68.283
13. Amambay	15.240	8.018	1.181	0	0	0	0	0	24.439
14. Canindeyú	37.532	20.503	1.484	2.419	0	63.841	0	0	125.779
15. Presidente Hayes	15.611	9.527	785	0	0	0	0	0	25.923
16. Boquerón	7.333	4.532	399	0	0	0	0	0	12.265
17. Alto Paraguay	5.994	3.312	292	0	0	0	0	0	9.599
T O T A L E S	770.210	418.014	34.808	49.805	481	63.841	7.500	0	1.349.663

Ministerio de Hacienda

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

Unidad de Departamentos y Municipios UDM

Anexo N° 2

TETÁ VRIU MONEDAUPY MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA		Transferencias a Gobiernos Departamentales Enero a Diciembre 2017					Informe de Rendición de Cuentas 2017 en relación al cumplimiento de Transferencias de los Recursos Federales a los Gobiernos Departamentales y Municipales.	
Ejecución de Transferencias Financieras a Gobiernos Departamentales - Por Conceptos								
En Millones de Guaraníes								
Gobierno Departamental	Recursos del Tesoro	Royalties	FONACIDE	Impuesto al Valor Agregado	Canon Juegos de Azar	INC compensación *	Totales	
Concepción	30.403	8.012	4.055	2.232	1.499	157	46.359	
San Pedro	30.943	8.012	4.055	1.086	1.910		46.006	
Cordillera	35.681	8.012	5.662	1.205	1.621		52.182	
Guairá	19.099	4.574	1.432	2.575	1.167		28.847	
Caaguazú	50.144	8.012	4.055	5.172	2.412		69.794	
Caazapá	32.965	8.012	4.055	1.380	1.362		47.774	
Itapúa	48.382	19.229	9.732	5.703	2.430		85.476	
Misiones	31.101	19.229	9.732	1.862	1.203		63.127	
Paraguari	36.065	8.012	4.055	2.848	1.516		52.495	
Alto Paraná	41.282	19.229	9.732	21.345	4.009		95.597	
Central	67.654	8.012	4.055	26.707	5.862		112.290	
Ñeembucú	33.171	19.229	9.732	1.696	1.118		64.946	
Amambay	24.921	8.012	4.055	3.795	2.826		43.609	
Canendiyú	28.634	19.229	9.732	2.261	1.387		61.243	
Presidente Hayes	20.244	8.012	4.055	2.358	1.197		35.866	
Boqueron	29.500	8.012	4.055	1.440	1.069		44.076	
Alto Paraguay	20.824	8.012	4.055	1.350	957		35.198	
Totales	581.011	188.855	96.303	85.013	33.546	157	984.886	

Fuente: SIAF - Cifras Preliminares al 02/02/2018.

Obs.: incluye deuda flotante año 2017 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior.

* Ley N° 4372/2011.

Datos correspondientes a transferencias efectivas realizadas - SITE.

Anexo N°3 Diputados que ejercieron funciones en entes descentralizados (parcial)

Nº	Diputados proclamados periodo 2018-2023	Partido, cargo electivo ocupado en gobierno descentralizado, departamento.
1	Arnaldo Samaniego González	ANR- Ex intendente de Asunción
2	Ariel Villagra Sosa	PLRA - Ex Intendente de Liberación por 2 periodos
3	Avelino Dávalos Estigarribia	ANR-Ex Gobernador de Caazapá
4	Basilio Gustavo Núñez	ANR - Ex Concejal y ex Intendente de Villa Hayes
5	Blanca Marina Vargas De Caballero	ANR - Esposa del Intendente de Minga Guasú - Alto Paraná
6	Carlos Enrique Silva Rivas	PLRA - Ex Gobernador de Ñeembucú
7	Carlos María López López	PLRA Ex Gobernador de Cordillera Concejal de Piribebuy
8	Celso Kennedy Bogado	GANAR - Asesor Político Gobernador Caaguazú 2003. Diputado 2013-18
9	Cesar Ariel Oviedo Verdún	ANR - Miembro de la Junta de Gobierno por Central
10	Colym Gregorio Soroka Benítez	ANR- Yerno de ex Gobernador y diputado Itapúa
11	Derlis Hernán Maidana Zarza	ANR - Ex Gobernador de Misiones
12	Emilio Pavón Doldán	PLRA Ex Gobernador y Concejal municipal Concepción
13	Enrique Antonio C. Buzarquis Cáceres	PLRA - Ex Gobernador de Caaguazú
14	Eri Rumilio Valdez Vega	PLRA - Ex Concejal Municipal y Departamental de Cordillera
15	Esmerita Sánchez de Da Silva	GANAR - Ex Concejala Municipal de Caaguazú
16	Esteban Martín Samaniego Álvarez	ANR - Ex intendente de Quayquyhó ANR-Paraguarí
17	Ever Juan Aricio Noguera	ANR - Contratista de obras en Gobernación Guaira y municipios
18	Félix Fernando Ortellado Zorrilla	ANR - Nexo en contrato para recolección de basura en Villarrica
19	Fernando Oreggioni O'Higgins	PLRA Director de Obras Municipalidad de Encarnación (2015).
20	Hércules Pedro Lorenzo Alliana Rodríguez	ANR - Ex Gobernador de Ñeembucú
21	Hernán David Rivas Román	Concejal departamental de Itapúa periodo 2013-2018.
22	Hugo Enrique Ramírez Ibarra	ANR- Ex Concejal municipal de Asunción
23	Hugo Manuel Ibarra Sta Cruz -	ANR Secretario General de Municipalidad de Caaguazú (2005 - 2010).
24	Juan Silvino Acosta Benítez	ANR - Ex Concejal municipal de Pedro Juan Caballero
25	Justo Aricio Zacarías Irún	ANR - Ex Gobernador de Alto Paraná-ANR-Alto Paraná
26	Luis Urbietta Cáceres	ANR - Ex Gobernador de Concepción.
27	Marcelo Rafael Salinas González	PLRA - Esposo de intendenta de Mariano Roque Alonso
28	María Cristina Villalba	ANR- Ex Gobernadora de Canindeyú
29	Mario Alberto Varela Cardozo	ANR- Ex Gobernador de Caaguazú
30	Marlene Graciela Ocampos Benítez	ANR- ex Gobernador de Alto Paraguay
31	Miguel Angel del Puerto Silva	ANR Ex Concejal Municipal de Caaguazú 2010/13, Diputado 2013/18
32	Miguel Jorge Cuevas Ruiz Díaz	ANR- Ex Gobernador de Paraguarí
33	Nazario Tomás Rojas Salvioni	ANR - Ex Gobernador interino de Cordillera
34	Néstor Fabián Ferrer Miranda	ANR - Hijo del intendente de San Lorenzo -Central)
35	Pastor Alberto Vera Bejarano	PLRA- Ex Intendente de San Pedro del Ycuamandijú
36	Pastor Emilio Soria Melo	ANR - Ex intendente de Itacurubí del Rosario, San Pedro
37	Ramón Romero Roa	ANR - Intendente de Minga Guasú año 1996-Alto Paraná
38	Roberto Eudez Gonzalez Segovia	ANR - Hermano de ex diputado y de ex intendentes de Piribebuy
39	Roberto Rojas Sosa	PLRA - Ex Concejal municipal de Itá - Central)
40	Rodrigo Daniel Blanco Amarilla.	PLRA - Ex Concejal en Luque
41	Roya Nigsa Torres Báez	GANAR - Esposa del Intendente de Presidente Franco - Alto Paraná)
42	Sergio Roberto Rojas Sosa	PLRA-Ex Concejal municipal de Itá
43	Tomas Fidelino Rivas Benítez	ANR - Ex concejal Municipal e Intendente de Ybycuá Esposo de Intendenta
44	Vicente Rodríguez Arévalos	ANR- Ex Gobernador de San Pedro
45	Walter Enrique Harms Céspedes	ANR - Yerno de ex Gobernador y diputado de Itapúa

Anexo N°3 Pedidos de intervención, denuncias y acusaciones a gobernadores y/o intendentes informados por la prensa durante el mes de octubre de 2018

CARGO	PARTIDO	CIUDAD Y DEPARTAMENTO	ACUSACIONES	PETICIONANTE	MEDIO
1. Intendente	PLRA	Concepción, Concepción	Lesión de confianza y apropiación	Ciudadanos	Abc: 28-10-18; UH: 29-10-18
2. Intendente	PLRA	Pedro Juan Caballero, Amambay	Enriquecimiento ilícito, lesión de confianza, asociación criminal y apropiación y cobro ilegal de honorarios	ANR y ciudadanos	Abc: 27-10-18
3. Intendente	ANR	Quiindy, Paraguari	mala administración de fondos y daño patrimonial	Junta Municipal	Abc: 28-10-18
4. Gobernador	ANR	Guairá	Lesión de confianza, enriquecimientos ilícitos, peculado por apropiación, producción mediata de documentos públicos de contenido falso y uso de documentos públicos.	Ciudadanos según informe de la Contraloría	La Nación 1/30-10-18
5. Intendente	ANR	Santa Rosa del Aguaray, San Pedro	Mala administración, falta de rendición de cuenta	Junta Municipal	UH: 17-10-18
6. Intendente	ANR	Alberdi, Ñeembucú	Producción de documentos de uso público de contenido falso y sobrefacturación de obras falta de rendición de cuentas años 2016, 2017 y 2018	Junta Municipal	Abc: 03-10-18
7. Intendente	ANR	Ciudad del Este, Alto Paraná	Mal desempeño de funciones, malversación más otras 15 causales	Ciudadanos y Junta Municipal	Abc: 09-10-18 UH: 13-10-18
8. Intendente	PLRA	J.A.Zaldivar, Central	Malversación	Ciudadanos	Abc: 06-10-18
9. Intendente	ANR	La Colmena, Paraguari	Mala utilización de los recursos de royalties y Fonacide.	Junta Municipal	Abc: 04-10-18
10. Intendente	ANR	Limpio, Central	Contratación directa, daño patrimonial	Junta Municipal, ciudadanos	Abc: 02.10-.18
11. Intendente	PLRA	Juan León Mallorquín, Alto Paraná	Mal desempeño, Adjudicaciones directas	Ciudadanos	Abc: 09-10-18
12. Intendente	ANR	La paloma del Espíritu Santo, Canindeyú	Mal desempeño, falta de rendición de cuenta	Junta Municipal Ciudadanos	UH: 16-10-18
13. Intendente	ANR	Humaitá, Ñeembucú	Manejo discrecional de fondos públicos, rendición de cuenta	Junta Municipal, Ciudadanía	UH: 15-10-18
14. Gobernador	ANR	Paraguari	Estafa	Ciudadanos, Concejales	La Nación 30-10-18