

# Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay

Rubén Gaete



**giz**



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

Este proyecto ha sido ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

## Índice

Presentación.....	5
I. Introducción .....	7
A. Aspecto político-institucional.....	7
B. Aspecto socioeconómico .....	7
C. El proceso de descentralización .....	9
D. Gobierno departamental .....	12
E. Gobierno municipal .....	15
II. Tendencias recientes.....	17
A. Las cifras de la descentralización .....	17
B. Los recursos de transferencias y coparticipación .....	19
III. El caso de los servicios específicos .....	23
A. Salud .....	23
1. El sistema de salud en Paraguay.....	23
2. La atención primaria de salud .....	24
3. Acuerdos de descentralización: Delegación del cobro y administración de aranceles en los servicios de salud del MSPBS al nivel local. ....	25
4. Gratuidad de los servicios de salud y acuerdos de descentralización.....	28
B. Educación: Niveles básica y media.....	29
1. Marco normativo general.....	29
2. Asignación de competencias entre niveles de gobierno .....	30
C. Recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios (RSD) .....	32
D. Fomento productivo .....	35
E. Seguridad ciudadana (Policía) .....	37
IV. Tablas de análisis de servicios seleccionados .....	41
A. Glosario de términos .....	41
Conclusiones .....	60
Bibliografía.....	63

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Cifras y porcentajes de ingresos y gastos de los 3 niveles de Gobierno. Estimación en miles de dólares americanos (\$) .....	18
Cuadro 2	Tranferencias relativas desde el nivel central y coparticipaciones de impuestos .....	19
Cuadro 3	El contexto institucional y su evolución .....	21
Cuadro 4	Análisis de distribución de funciones sector salud - atención primaria .....	42
Cuadro 5	Análisis de distribución de funciones sector educación – niveles básica y media .....	46
Cuadro 6	Análisis de distribución de funciones recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios (RSD).....	49
Cuadro 7	Análisis de distribución de funciones servicios de fomento productivo .....	52
Cuadro 8	Análisis de distribución de funciones Servicios Policiales y Seguridad Ciudadana .....	56

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de la pobreza total, según área de residencia. Periodo 2005-2009.....	8
Gráfico 2	Distribución de la población pobre, según dominio geográfico. Año 2009 .....	9

# Presentación

## Los 50 años del ILPES

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue concebido a principios de los años sesenta, con el fin de apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la planificación y la gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación que permitan contribuir a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar la calidad de las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales.

Desde su creación en 1962, el ILPES ha ido consolidando una significativa presencia, que lo ha convertido en un patrimonio de la región. Su permanente vocación de servicio se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en el diseño y perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas, con visión de largo plazo, al desarrollo económico y social. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones, de acuerdo con los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos a nivel central, regional y global.

Para ilustrar la magnitud de la tarea basta consignar que el ILPES, en el ámbito de la formación, ha impartido distintos tipos de cursos, de los que ya han egresado más de 20.000 participantes. Las actividades de cooperación técnica abarcan a todos los países de la región y han estado respaldadas por un sostenido esfuerzo de reflexión e investigación, plasmado en un considerable número de textos, manuales metodológicos y de difusión de experiencias, que suman más de 2.500 títulos. Se han publicado más de 60 libros, muchos de ellos con decenas de ediciones, y cerca de un millar de artículos y documentos de trabajo de amplia divulgación.

En 2012 celebramos el quincuagésimo aniversario de la fundación del ILPES, lo cual, además de representar un orgullo, constituye un desafío y la renovación del compromiso del Instituto con la región. Esta y el mundo han cambiado en estas cinco décadas; los países han avanzado en su desarrollo, pero se mantienen asignaturas pendientes que convocan al ILPES a responder a nuevas demandas; los países reflexionan y discuten sobre el legado del esquema de desarrollo seguido en las dos últimas décadas, la fórmula para reducir las desigualdades y lo que parece ser un renovado interés por la planificación y las políticas para el desarrollo, territoriales, incluyentes, centradas en objetivos de igualdad, que deriva en el debate sobre el papel y las políticas de Estado.

La región transita con resiliencia por una crisis que afecta con mayor intensidad al mundo desarrollado; actúa sobre la base del aprendizaje de crisis anteriores y atisba el futuro con una mirada de más largo alcance, buscando caminos para avanzar con más rapidez y eficacia hacia un desarrollo sostenido e incluyente, como plantea la CEPAL en La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir.

Las políticas de Estado deben apuntar a horizontes de largo plazo. Por ello los países están poniendo creciente atención en la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. En ese empeño la planificación puede ser un instrumento poderoso, capaz de articular intereses de actores distintos (Estado, sociedad, gobierno, entorno externo), de espacios diversos (lo nacional y lo local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas, nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sustentabilidad).

El ILPES colabora y dialoga con los países sobre este nuevo enfoque y concepto de planificación, que responde a agendas nacionales de desarrollo, cuya construcción y ejecución son, a diferencia del pasado, cada vez más participativas, como reflejo del avance democrático de los países de la región.

El ILPES apunta a ser una entidad regional de excelencia en la generación y difusión de conocimiento y propuestas sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo y en el mejoramiento de la planificación y la gestión pública. En eso estamos empeñados en el Instituto, con su propia identidad y como parte del esfuerzo conjunto de la CEPAL.

Compartimos con los lectores de esta publicación el festejo por los 50 años de la institución, rindiendo tributo y homenaje a los hombres y mujeres que han servido desde el ILPES a la región, con entusiasmo, profesionalismo y dedicación, así como a quienes han acompañado esta labor desde la CEPAL y otros organismos. A quienes tenemos hoy el honor y la ocasión histórica de ser parte del Instituto en sus primeros 50 años, nos corresponde dar y ser parte de ese reconocimiento institucional y ratificar el compromiso con el desarrollo de la región.

Jorge Máttar

Director

Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social (ILPES)

# I. Introducción

## A. Aspecto político-institucional

El Paraguay es una República unitaria, indivisible y descentralizada; con un sistema de gobierno presidencialista, basado en la democracia representativa, participativa y pluralista; que está dividido política y administrativamente en 17 departamentos y 238 municipios. El Estado se compone de tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El jefe del Ejecutivo, con el cargo de Presidente de la República, dura en sus funciones un periodo de cinco años, y no puede ser reelecto.

Durante 35 años, el país estuvo gobernado por una dictadura, que culminó en 1989, iniciándose un proceso de transición democrática que llevó un poco más de dos décadas. Las últimas elecciones presidenciales y parlamentarias se realizaron en el 2008, marcando un hecho histórico, pues se produce la alternancia en el gobierno después de 61 años de permanencia de un partido tradicional conservador, la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), sucediéndole un gobierno de izquierda a través de la alianza de varios partidos políticos y algunos colectivos sociales minoritarios agrupados en la organización denominada “Alianza Patriótica para el Cambio” (APC).

Con la llegada del nuevo Gobierno, se abrió un período que despertó muchas expectativas en el pueblo paraguayo, no exento de incertidumbres y dificultades, dada la situación de minoría parlamentaria y con fuertes presiones de grupos sociales secularmente marginados. La diversidad de grupos políticos que sustentan al gobierno nacido de las últimas elecciones y su situación de minoría parlamentaria constituyen una amenaza de fragilidad y una limitación en la perspectiva del gobierno de introducir cambios estructurales durante su mandato.

## B. Aspecto socioeconómico

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares<sup>1</sup> (2009), la población total estimada es de 6.273.103 habitantes, de los cuales el 58,8% vive en zonas urbanas y el restante en zonas rurales. La superficie del país es de 406.752 km<sup>2</sup>, contando con 15,4 habitantes por kilómetro cuadrado.

La población en situación de pobreza representa el 35,1% (cerca de 2 millones 191 mil personas) del total de habitantes del país. A escala nacional, la incidencia de pobreza total descendió

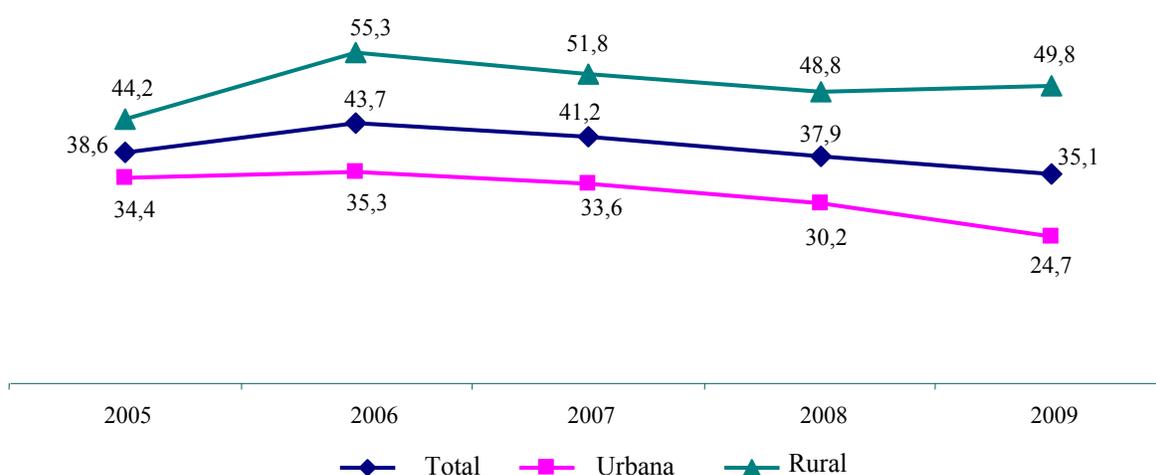
---

<sup>1</sup> Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC. (2009).

en aproximadamente 3 puntos porcentuales (de 38% en el 2008 a 35% en el 2009). La pobreza extrema permanece en 19%<sup>2</sup>.

En el periodo 2005-2009, la pobreza total ha experimentado un comportamiento diferenciado por etapas (gráfico 1). Entre los años 2005 y 2006, la pobreza tuvo un incremento de más de 10 puntos porcentuales, pasando de 38,6% a 43,7%. Posteriormente el indicador tiende a descender de manera sostenida hasta el 2009. Este comportamiento es producto de lo ocurrido en áreas urbanas, donde el descenso de la incidencia es significativo en el periodo mencionado. Sin embargo, en las zonas rurales se registró un leve incremento en la incidencia al pasar de 48,8% en 2008 a 49,8% en 2009.

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA TOTAL, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA.**  
**PERIODO 2005-2009**



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2009.

En cuanto a la desagregación geográfica de la población pobre para el año 2009, el gráfico 2 muestra que prácticamente la mitad de la misma reside en áreas rurales mientras que el resto se distribuye de la siguiente manera: 21,5% en Central Urbano, 15% en el Resto Urbano y sólo el 5% en Asunción.

En cuanto al desempeño de la economía, para 2011 se estima que el PIB del Paraguay tendrá un crecimiento moderado del 4,5%, después de haber registrado tasas de variación del -3,8% en 2009 y un crecimiento histórico del 15,3%<sup>3</sup> en 2010; tasa que tiene directa relación con las divisas ingresadas al país por la exportación récord de granos, particularmente soja, y de carne vacuna, favorecidos por el clima benigno durante todo el año. El PIB por habitante en términos corrientes, al cierre de 2010 fue de US\$ 2.766 (dólares corrientes)<sup>4</sup>, frente a US\$ 2.350 del 2009.

En lo que respecta al mercado laboral, la Encuesta Continua de Empleo registró una tasa de desempleo abierto del 7% al tercer trimestre de 2010 (un 7,2% para los hombres y un 6,7% para las mujeres). Como referencia, la tasa de desempleo abierto informada en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada entre octubre y diciembre de 2009, fue del 6,4%. Por otro lado, repasando algunos indicadores “básicos” del mercado de trabajo para el periodo 2002 a 2008 se observa que no

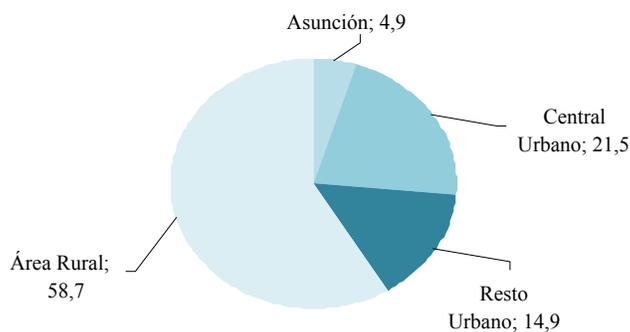
<sup>2</sup> Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC. (2009).

<sup>3</sup> Banco Central del Paraguay. Cuentas Nacionales de Paraguay. Cuarto Trimestre 2010.

<sup>4</sup> Banco Central del Paraguay. Producto Interno Bruto (PIB) Trimestral. Cuarto Trimestre 2010. Marzo, 2011.

existieron variaciones significativas, salvo en lo referido al subempleo pasó del 22,4 al 26,5 %). Sin duda, este constituye el mayor problema en Paraguay que deberá solucionar la política de empleo. Así, el desafío principal de la economía paraguaya es lograr generar la suficiente cantidad de empleos de calidad para las personas que se incorporan anualmente a la Población Económicamente Activa (PEA), disminuyendo al mismo tiempo el subempleo.

**GRÁFICO 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE, SEGÚN DOMINIO GEOGRÁFICO. AÑO 2009**



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2009.

## C. El proceso de descentralización

El Paraguay, al igual que todos los países en América Latina, contempla dentro su estructura algún grado de descentralización, contando con tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), aunque debe señalarse que la descentralización constituye aún un proceso de cambios reciente e inacabado.

A partir de los cambios políticos de 1989, año en que es derrocado un gobierno autoritario de 35 años, se inicia un proceso de apertura política, lo cual implicó una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, generándose a partir de ello diversas transformaciones en el Estado, entre las que se cuentan la descentralización política, administrativa y de transferencia de responsabilidades desde el nivel central a los niveles subnacionales.

La década de los noventa se inició con importantes transformaciones en el ámbito de la descentralización. En primer lugar, en mayo de 1991 se celebraron las primeras elecciones democráticas municipales<sup>5</sup>, por medio de la reforma de la ley electoral vigente. Después, en 1992, a fin de iniciar la reforma de la macro estructura jurídica-política heredada, se sancionó una nueva Constitución, en la cual, la descentralización adquiere jerarquía constitucional; al declarar en su art. 1 que el Paraguay “se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado, en la forma que establecen esta Constitución y las leyes”. Así mismo, se crearon los Gobiernos Departamentales, con elección directa para los cargos políticos, es decir gobernadores (ejecutivo departamental) y juntas departamentales (legislativo departamental); además de profundizar la autonomía municipal, asignando a los Gobiernos Municipales atribuciones bien específicas, y una

<sup>5</sup> En 1991, por primera vez en la historia del Paraguay se eligieron Intendentes Municipales mediante el voto popular.

importante fuente de recursos (impuesto inmobiliario), a ser compartido, en pequeña parte, con los Gobiernos Departamentales.

Con la incorporación de estas medidas dentro de una nueva organización del Estado, la estructura político-institucional en el país difiere radicalmente a lo que imperó históricamente durante el régimen autoritario. Anteriormente, los Delegados de Gobierno Departamental y los Intendentes Municipales de toda la República eran designados por Decreto Presidencial y representaban simplemente a la política del Poder Ejecutivo en sus respectivas jurisdicciones. De esta manera, la organización del Estado a nivel sub nacional (particularmente a nivel departamental) funcionaba más bien como mecanismo de control político y social, que como administraciones autónomas con la capacidad de decisión para generar y asignar recursos en el proceso de gastos públicos.

La descentralización de los gobiernos departamentales y municipales puede ser vista como una condición satisfactoriamente superada en relación a un requisito político básico y representa un paso sumamente favorable a los propósitos de poner en funcionamiento el proceso para la descentralización en el país. Este hecho constituye un importante avance institucional no solo por su contenido de contraste histórico sino porque en el futuro el mismo también puede servir de base para reforzar el concepto de gobernabilidad a nivel subnacional.

Como se menciona en el documento “Plataforma de Descentralización desde la perspectiva de los Gobiernos Departamentales y Municipales” (Consejo de Gobernadores, Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, Asociación de Juntas Municipales del Paraguay, Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay, USAID, 2001), el principio de descentralización no se contradice con la forma unitaria del Estado también consagrada en el artículo 1 de la Constitución. Por el contrario, la unidad del Estado paraguayo es claramente compatible con la búsqueda de una mayor descentralización de la gestión administrativa, que redistribuya las funciones ejecutivas del Estado, en atención a criterios de eficiencia, participación y proximidad.

La compatibilidad de ambos principios puede notarse en el desarrollo de la propia Constitución, cuyas disposiciones garantizan la autonomía de entes territoriales y la posibilidad de que éstos asuman nuevas competencias ejecutivas, sin que ello implique la creación de departamentos con potestades legislativas o judiciales. El carácter unitario del Estado Paraguayo se manifiesta, en primer lugar, con la centralización de la función legislativa en el Parlamento Nacional; vale decir, sólo este poder del Estado puede dictar leyes y no existe la posibilidad de establecer Parlamentos regionales o departamentales con facultades para dictar normas con rango de ley, que coexistan con las leyes nacionales. En segundo lugar, la unidad del Estado se refleja en la concentración de la función judicial en la Corte Suprema de Justicia que ejerce la superintendencia administrativa de todo el cuerpo judicial y es la máxima autoridad judicial para toda la república, y en los Tribunales y Juzgados Nacionales.

Por su parte, el carácter descentralizado del Estado Paraguayo se traduce en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, a través de un proceso de transferencias de recursos y competencias administrativas que históricamente fueron ejercidas por el Gobierno Central.

Se busca con ello un mejor ordenamiento territorial de la Administración Pública, asignando nuevos roles a entes subnacionales, que por su proximidad con los ciudadanos, pueden gestionar los servicios públicos con un mejor conocimiento de las necesidades y bajo un mejor control de la comunidad. El principio de descentralización se reduce entonces al ámbito de las potestades administrativas, sin afectar el carácter unitario del Estado, que está garantizado con la unidad de la función judicial y legislativa.

Desde el punto de vista político, la Convención Nacional Constituyente de 1992 fue un gran paso en el proceso de democratización y descentralización del país, consagrando modificaciones fundamentales en la estructura de la República. El desarrollo constitucional de la descentralización está expuesto en el Capítulo IV de la Constitución referido al ordenamiento territorial de la República. Este capítulo contempla en sus disposiciones generales la estructuración política y administrativa del Estado, consagrando enfáticamente la autonomía administrativa y normativa y la autarquía de los departamentos y Municipios. Dice el artículo 156: “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”.*

En el ámbito normativo, las Juntas Departamentales sancionan ordenanzas departamentales (y el Gobernador las promulga), que son normas de carácter general o particular y de cumplimiento obligatorio en el Departamento. Las Ordenanzas Municipales son normas de aplicación general con fuerza obligatoria en todo el municipio, sancionada por la Junta Municipal y promulgada por la Intendencia Municipal. En efecto, los constituyentes no han sido muy prolijos en la redacción del **Art. 156**, ya que luego de establecer que el territorio nacional “*se divide en departamentos, municipios y distritos*”, en forma genérica, se predica que “*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*”. A tenor de dicha norma, se concluye que gozan de la misma autonomía y autarquía “**departamentos, municipios y distritos**”, lo cual no se compecede, en absoluto, con la realidad.

En primer lugar, porque **no existe la categoría “distritos”** como una **subdivisión** territorial de los municipios, ya que la imprecisa denominación “distrito” se utilizaba en la Ley Orgánica Municipal —anterior a la Constitución— y se sigue utilizando en la actual ley Orgánica Municipal como **sinónimo de “municipio” o “distrito municipal”**. No existe un “distrito” que no coincida con los límites de algún “municipio”. Sólo de los municipios corresponde predicar su **autonomía y autarquía**, ya que a los mismos se le otorgan importantes y precisas competencias (entre ellas, la facultad de “dictar sus propias normas” (*Ordenanza Municipal*), y una definida fuente de ingresos, **no así de los departamentos, y mucho menos de los “distritos”**, de los cuales no se ocupa más la Constitución ni la ley, en el sentido de definirla como **algo distinto a un municipio o como subdivisión territorial del mismo**.

Por su parte, el artículo 158 establece la posibilidad de creación de servicios de carácter nacional en la jurisdicción de los Municipios y Departamentos, reforzando con ello la posibilidad de encarar un proceso de descentralización. Las secciones II y III del Capítulo IV desarrollan las disposiciones referentes a los Gobiernos Departamentales y Municipales, reforzando el carácter autónomo de estas entidades y estableciendo competencias, la organización del gobierno y el régimen de recursos. La enumeración de competencias y recursos formulada en la Constitución es meramente enunciativa, pues en el caso de ambas entidades territoriales, la ley puede disponer que asuman otras funciones y que reciban otras fuentes de recursos.

*El Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, en un importante estudio<sup>6</sup> sobre nuestro ordenamiento político-institucional, señala cuanto sigue: “A diferencia de lo que ocurre en otras constituciones, la de Paraguay de 1992, realiza una ordenación muy acabada de la administración territorial, dedicando varios artículos al establecimiento de principios constitucionales que deben regir dicha administración territorial y regulando, de forma pormenorizada, diversos aspectos de la organización, competencias y régimen jurídico de estas administraciones. De toda esta regulación constitucional, destaca la nota de autonomía política y administrativa que se les atribuye a dichos entes territoriales, que se constituye en piedra angular de la ordenación territorial, tanto de los municipios como de los departamentos. La regulación jurídica del ordenamiento y la institucionalización de la administración territorial, debería pues, realizarse partiendo de estos principios y sobre la base del mismo, conforme al orden constitucional.” Aunque debe señalarse que esto no siempre ocurre.

Los hitos en cuanto a los avances concretos en materia de descentralización pueden separarse en políticos y fiscales.

---

<sup>6</sup> “Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay”. IIG/PNUD 2003.

Así, desde el punto de vista político se puede mencionar que:

- Se han elegido cinco períodos de autoridades municipales (1991-1996-2001-2006-2010).
- Se han elegido cuatro períodos de autoridades departamentales (1993-1998-2003-2008).
- En las elecciones nacionales se eligieron a diputados departamentales (1993-1998-2003-2008). La Constitución Nacional del año 1992, cambió la forma de elección de la Cámara de Diputados, que pasó a ser la Cámara de Representación Departamental (anteriormente eran de representación nacional). Ello ha incidido de manera decisiva en la conformación y funcionamiento del Congreso. De hecho, las reformas legales más importantes a favor de la descentralización se han impulsado desde dicha Cámara, ya que, constitucionalmente, tiene la iniciativa en materia de gobiernos locales.

Desde el punto de vista fiscal, se puede mencionar que:

- Por la de Constitución de 1992 se transfirió el Impuesto Inmobiliario a los municipios.
- Por Ley 429 del año 1994, se estableció la coparticipación en el IVA (Impuesto al Valor Agregado) con los Gobiernos Departamentales, y los cánones e ingresos provenientes de los Juegos de Azar con los Gobiernos Departamentales y Municipales.
- La Ley 1309/98 estableció la distribución a los Departamentos y Municipios del 50% de los Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yacyretá (entidades binacionales generadoras de energía eléctrica) a fin de promover el desarrollo económico a través de la realización de obras de infraestructura. Luego, la Ley 2979/06 modificó los porcentajes destinados a gastos corrientes.

## **D. Gobierno departamental**

Los gobiernos departamentales son iguales entre sí en cuanto a competencias y funciones, definidos por la Constitución y por la Ley Orgánica. Los 17 Departamentos del país, sin embargo, se diferencian grandemente en población, tamaño territorial, densidad, y condiciones socio-económicas regionales. El gobierno de cada departamento es ejercido por un Gobernador y una Junta Departamental. Son electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales (es decir, elecciones de autoridades nacionales), y duran cinco años en sus funciones. Los Gobernadores no pueden ser reelectos, mientras que los Miembros de las Juntas Departamentales pueden ser reelectos.

El establecimiento de las gobernaciones departamentales representa una innovación estructural dentro del esquema gubernamental del país. La posibilidad operacional y efectividad de los gobiernos departamentales, sin embargo, está sujeta a una madurez política y administrativa en el país. Existen todavía áreas de posibles conflictos con el Gobierno Nacional. Al respecto, uno de los ejemplos es que la Constitución expresa en su Art. 161 que "el Gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional". Se considera que las funciones y fuentes de recursos de las Gobernaciones están muy vagamente definidas como para ejercer una administración efectiva. La mayoría de las gobernaciones interpretan que las bases legales son limitadas en términos de otorgar el ejercicio del poder departamental.

Con la creación de los gobiernos departamentales, se puede identificar la primera reconsideración impositiva con relación a los gobiernos regionales y locales. La Constitución de 1992, en relación a los recursos de la Administración Departamental, en su Art. 164, establece y otorga en forma genérica los siguientes recursos:

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 destine el Gobierno Nacional;
3. Las rentas propias determinadas por Ley, así como donaciones y los legados
4. Los demás recursos que fije la Ley.

Al respecto, puede señalarse que los Gobiernos Departamentales no ejercen responsabilidad directa en recaudar fondos tributarios. Al analizar el Presupuesto de los Gobiernos Departamentales se observa que sus fuentes de recursos provienen de las transferencias de tributos coparticipados con los otros niveles de gobiernos del país; así como de los recursos provenientes de las transferencias otorgadas como Regalías y Compensaciones por las construcciones de las Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá. En el cuadro 2 se detallan las transferencias relativas desde el nivel central y la coparticipación de impuestos.

La Constitución Nacional otorga a los gobiernos departamentales como competencia, los siguientes objetivos:

Coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento;

1. 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 coordinar 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 la Constitución y la Ley.

La Ley 426 de diciembre de 1994, que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental, provee una elaboración más detallada de sus funciones, desglosándolas en los siguientes doce puntos:

1. 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. Para tal efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada gobierno departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre política y planes nacionales, departamentales y municipales.
2. Coordinar planes, programas y proyectos con las municipalidades del departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten.
3. Formular el Presupuesto Anual del Gobierno Departamental que será previsto en el Presupuesto General de la Nación.
4. Administrar los bienes y recursos del Gobierno Departamental.
5. 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.
6. Coordinar con los organismos competentes del Gobierno Central la política sanitaria aplicable al departamento.

7. Participar de los programas de cooperación internacional en el departamento dentro de los límites establecidos en los acuerdos internacionales, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional conforme a la Ley.
8. 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.
9. Cuando dos o más gobiernos departamentales limítrofes tengan proyectos coincidentes, podrán coordinar sobre los mismos, con sujeción a las disposiciones legales que rijan la materia.
10. Requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas de carácter nacional que operan en el departamento.
11. Adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas residentes en el mismo y del medio ambiente y de los recursos naturales del departamento, y
12. Cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución Nacional y las Leyes.

Por otra parte, si bien con la nueva Constitución el Gobernador pasó a ser electo por el voto popular del Departamento, equivocada o contradictoriamente se lo definió como un “*representante del Poder Ejecutivo*”. Además, el artículo 163, referido a la “competencia” de los gobiernos departamentales, no le confiere atribuciones distinguibles, con lo cual se convierten en una especie de órganos super-estructurales, costosos y de dudosa utilidad, a juzgar por su perfil real y sociopolítico.

No existe un claro y exclusivo ámbito territorial de los departamentos que sea distinto al de la suma de municipios que lo componen; pues como todo el territorio nacional está dividido en municipios, no existe un “*territorio departamental*” que no esté ocupado por algún municipio.

En el país no existe aún un Sistema Nacional de Inversiones, por lo que cada Gobernación puede decidir de manera amplia las inversiones públicas que realizará en su departamento en base a las asignaciones de recursos que reciba a través del presupuesto. Los proyectos de inversión y los correspondientes gastos corrientes para el funcionamiento y operación de la inversión respectiva en el territorio departamental que van a ser ejecutadas por la Gobernación, son planteadas por la propia Gobernación a través de su incorporación en el presupuesto institucional<sup>7</sup>.

Así mismo, las inversiones de las entidades del Gobierno Central (ministerios sectoriales) que se ejecutaran en los territorios de las Gobernaciones, se planifican y ejecutan sin que exista necesidad de consultar o coordinar con los Gobiernos Departamentales ni Municipales; siendo que las eventuales coordinaciones que se producen responden más bien a decisiones de índole político-institucional.

---

<sup>7</sup> El proceso presupuestario de las Gobernaciones se inicia cuando el Ejecutivo Departamental (Gobernador) formula el Presupuesto Anual del Gobierno Departamental y lo presenta a la Junta Departamental (Legislativo Departamental), que luego de su consideración en esta instancia, es remitido al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, el cual se remite al Parlamento Nacional para su aprobación y su posterior promulgación por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Las Gobernaciones preparan sus presupuestos siguiendo las mismas reglas que se aplican a las agencias centrales (POA o Plan Operativo Anual, planes financieros, Plan Anual de Contrataciones o PAC, y planes de inversión). En todas las fases del proceso presupuestario se enfrentan a los mismos problemas que cualquier otra entidad incluida en el presupuesto central: sufren o se benefician de ajustes hechos por el Congreso en cuanto a la asignación presupuestaria pero deben trabajar dentro de un techo provisto por Hacienda (Plan Financiero), y la ausencia de un mecanismo oficial para hacer un seguimiento de los compromisos significa que ellos generan sus propias deudas flotantes.

## E. Gobierno municipal

Los gobiernos municipales tienen los mismos fines, competencia y grado de autonomía; es decir, son estructuralmente iguales entre sí. No obstante, difieren en la extensión del territorio, población, posibilidades económicas y/o capacidad financiera, pero la dimensión de estos elementos no hace la esencia de lo que es un Gobierno Municipal, apenas son un elemento particular en cada caso. La Ley solamente determina un mínimo de población requerido para dar vida a un municipio y los clasifica en cuatro grupos, teniendo como base el monto de sus respectivos presupuestos, a fin de que cada Municipalidad determine la cantidad de miembros de Juntas Municipales que les corresponde.

Las atribuciones y funciones de las municipalidades son extensas y cubren las responsabilidades que caracterizan a los gobiernos locales. Las disposiciones legales les asignan atender los aspectos relacionados al urbanismo, ambiente, transporte, deporte, turismo, educación, cultura, salud y asistencia social. Los aspectos citados parecieran dar la impresión de una intensa y amplia autoridad, sin embargo la realidad es diferente, pues, a excepción de algunos municipios mayores, la gran mayoría no está en condiciones para desempeñar la extensa lista de funciones. En general, las funciones que ejercen las municipalidades son más modestas de las que les asigna la ley, ejerciendo funciones que se centran en pavimentación de calles, recolección de basura, cementerio, terminales de ómnibus, mercados, plazas y parques, teatro, regulación y control de alimentos, mataderos, transporte y tránsito, policía de tránsito y asistencia social.

La Constitución Nacional en el art. 168, define que el gobierno municipal estará a cargo de un intendente y una junta municipal elegidos por sufragio popular directo. Como novedad interesante, el art. 171 introduce el concepto de categorización de los municipios, en base a indicadores de desarrollo tales como la condición de la población y situación económica, geográfica, ecológica, cultural e histórica de la localidad. Esta categorización tiene efectos operativos ya que los municipios designados legalmente de menor desarrollo relativo tienen derecho a una compensación impositiva a través del Impuesto Inmobiliario, sin que ello implique diferencias en las competencias municipales en razón de esta categorización. La compensación consiste en que el 15% del Impuesto Inmobiliario recaudado pasa a formar una masa de fondos que el Ministerio de Hacienda distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades de menores recursos<sup>8</sup>.

En aplicación del principio de categorización, La Ley 3966/10 define cuatro grupos de municipalidades en función de la relación de sus presupuestos con el del promedio anual del total de los correspondientes a las capitales departamentales, sin ajustarlos por población u otros criterios, así, el primer grupo está compuesto por aquellas en que la relación definida es superior al 50%, el segundo grupo está compuesto por los municipios en los que la relación mencionada fluctúa entre 50% y 12%, el tercer grupo está compuesto por municipios para los que la relación tiene valores menores al 12% y hasta el 3%, y el cuarto grupo está compuesto por municipios en que la relación es inferior al mínimo establecido para el tercer grupo.

La gama de recursos legalmente disponibles para los gobiernos municipales están detallados en la Ley Orgánica Municipal (Ley 3966/10) en la que, en su artículo 144, detalla la siguiente tipología de ingresos: corrientes, de capital, y recursos de financiamiento y donaciones; así como participación en tributos y regalías de otros niveles de la Administración del Estado.

Los ingresos corrientes comprenden los ingresos tributarios; constituidos por los impuestos, tasas y contribuciones especiales; y los no tributarios son básicamente los provenientes de la prestación de servicios, multas, rentas de activos fijos y concesiones. Los ingresos de capital

<sup>8</sup> La ley 426/04 "Orgánica Departamental", en el artículo 38 estipula que para establecer la condición de "Municipios de Menores Recursos", se considerará el cociente que resulte de dividir el total del presupuesto ejecutado de ingresos por la cantidad de habitantes de cada Municipio. Cuando el cociente resulte inferior a dos veces el monto del jornal mínimo diario establecido para un trabajador no calificado de la capital de la República vigente al momento de efectuarse la operación, el municipio será considerado como de menor recurso. El cálculo quedará a cargo del Ministerio de Hacienda.

proviene de la venta de activos, enajenación de inmuebles u otros bienes de capital, así como las transferencias y donaciones destinadas a gastos de capital. Los recursos del financiamiento provienen fundamentalmente del financiamiento interno o externo.

Los principales impuestos de fuente municipal están constituidos por el Impuesto Inmobiliario<sup>9</sup> en los porcentajes establecidos por la Constitución Nacional; patente comercial, industrial y profesional; patente de rodados, a la construcción, al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria, transporte público de pasajeros, espectáculos públicos, publicidad y propaganda, registro de marcas, transferencia y faenamiento de ganado. Los ingresos provenientes de tasas por servicios prestados comprenden barrido y limpieza; recolección, tratamiento y disposición final de residuos; conservación de parques, jardines y paseos públicos; chapas de numeración domiciliaria; identificación e inspección de vehículos, servicios de prevención y protección contra riesgo de incendios, derrumbes y otros accidentes graves.

Las municipalidades pueden ser intervenidas por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos: a solicitud de la Junta Municipal por decisión de la mayoría absoluta; por desintegración de la Junta Municipal que imposibilite su funcionamiento; y por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República.

En resumen, a partir de la Constitución del año 1992, se ha generado un proceso de suma importancia en el país, avanzándose en materia de descentralización, especialmente a nivel de autonomía municipal, asignándosele al Gobierno Municipal importantes competencias y una clara fuente de recursos. Sin embargo, la función y las atribuciones del Gobierno Departamental parecieran no haber sido diseñadas detenidamente, lo cual se refleja en las escasas, genéricas y ambiguas “competencias” que le fueron establecidas. Si bien el proceso no ha sido totalmente prolijo y no ha avanzado lo suficiente para cambiar sustancialmente el modelo centralizado anterior, ha producido reformas lentas pero significativas, que nos llevan hacia un modelo diferente; parte de esas reformas se exploran en la presente investigación analizando los casos de la educación, la salud, los servicios de seguridad ciudadana (policía), fomento productivo, y recolección de basura.

---

<sup>9</sup> Aun cuando el Impuesto Inmobiliario es sin duda el tributo más importante de que hoy disponen las municipalidades paraguayas, su recaudación municipal se remonta solo a la década pasada cuando la Ley 125 del año 1991 dispuso su pase a dicho nivel de gobierno. Esto es recogido con rango constitucional por la Constitución Política de 1992, la que en su art. 169 dispone que será de competencia exclusiva de las municipalidades la recaudación de los tributos que graven la propiedad en forma directa; seguidamente, el texto constitucional define la distribución 30% del producido asignando el 70% a la municipalidad recaudadora, el 15% al gobierno departamental en que se localiza esta municipalidad y el 15% restante al conjunto de municipios definidos legalmente como de menores recursos.

## II. Tendencias recientes

### A. Las cifras de la descentralización

La descentralización fiscal, en términos generales, puede ser definida como un proceso de traspaso de competencias y recursos desde la Administración Central de un país hacia las administraciones subnacionales, refiriéndose este último, a organizaciones gubernamentales de nivel regional y local. La descentralización fiscal se presupone que ocurre cuando las competencias fiscales (tanto de ingresos y de gastos públicos) se desplazan del nivel Central hacia los niveles subnacionales, constituyéndose principalmente en un proceso dirigido desde el nivel Central.

Así, el cuadro 1 especifica la proporción del gasto del gobierno central, del nivel intermedio de gobierno (Gobierno Departamental) y del nivel local (Gobierno Municipal) en relación al gasto público total de los últimos 10 años.

El cuadro demuestra claramente la enorme asimetría y concentración presupuestaria a favor del Gobierno Central, la cual sería aún más notoria si incluyéramos los presupuestos asignados a las empresas públicas, entidades financieras públicas, universidades y otras que no han sido incluidos en el concepto de “Administración Central”. Puede notarse que en el año 2001 la concentración de presupuesto a favor de la Administración Central era del 96%, dejando un escaso 2% para el nivel Departamental y un monto similar para el nivel Municipal. A partir de esta realidad, las autoridades de los Gobiernos Sub Nacionales (Gobernadores e Intendentes Municipales) han trabajado de manera coordinada para cada año reclamar a favor de aumentos en las asignaciones presupuestarias para sus respectivas instituciones. En este sentido es importante aclarar que las Gobernaciones son “representaciones del Poder Ejecutivo al nivel de los Departamentos del país” y por consecuencia sus presupuestos son altamente dependientes de la voluntad política del Ejecutivo, atendiendo su casi nula capacidad de recaudación y generación propia de recursos. Los Gobiernos Departamentales deben conformarse con los recursos asignados por el Tesoro y un escaso 15% de lo recaudado en Impuestos Inmobiliarios de su Departamento (cuadro 2).

Por otro lado, los Municipios han logrado en los últimos 10 años una mejora relativa en la administración de recursos públicos. En especial a partir del año 2005 se nota una mejora sustancial en sus asignaciones (si bien hay que reconocer que esto también se debe a la mejora en los registros del Ministerio de Hacienda). Estos aumentos se deben en gran medida al aumento de las compensaciones de la Entidad Itaipú Binacional (Royalties), las cuales, luego de la sanción de la Ley 2979/06, aumentaron sustancialmente las transferencias hacia los Gobiernos Departamentales y Municipales.

**CUADRO 1**  
**CIFRAS Y PORCENTAJES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS 3 NIVELES DE GOBIERNO.**  
**ESTIMACIÓN EN MILES DE DÓLARES AMERICANOS (\$) <sup>a</sup>**

Nivel de Gobierno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
General (GG) <sup>b</sup>	1.447.225	1.633.755	2.101.513	2.011.862	2.227.773	2.296.844	2.511.557	2.861.973	3.015.494	3.496.561
Intermedio (% de GG) <sup>c</sup>	31.581	35.106	37.830	43.520	54.147	60.112	64.567	72.778	78.402	128.485
Local (% de GG) <sup>d</sup>	29.133	34.123	40.034	53.686	185.634	195.037	216.713	238.489	246.481	293.378
<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
General (GG) <sup>b</sup>	96%	96%	96%	95%	90%	90%	90%	90%	90%	89%
Intermedio (% de GG) <sup>c</sup>	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%
Local (% de GG) <sup>d</sup>	2%	2%	2%	3%	8%	8%	8%	8%	7%	7%

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> El tipo de cambio promedio utilizado es Gs. 4756 por dólar, que es el tipo de cambio promedio del año 2010 según el Banco Central del Paraguay.

<sup>b</sup> Los datos del Gobierno Central corresponden a presupuestos del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Tesoro Nacional.

<sup>c</sup> Dentro del Nivel II - Entidades descentralizadas, se considera la cifra asignada a los Gobiernos Departamentales; se deja fuera de este dato a: Banca Central del Estado, Entidades autónomas y autárquicas, Empresas Públicas, Seguridad Social, Entidades financieras públicas y Universidades.

<sup>d</sup> Datos extraídos de la Dirección General de Contabilidad del Ministerio de Hacienda - Consolidado Nacional de Municipios del País <http://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/archivo.php?c=306>.

Nota:- El presupuesto de Municipios de los años 2005/2006 se registro sobre la base de 200 municipios.

- El presupuesto de Municipios del año 2007 se realiza sobre la base de 231 municipios.
- El registro oficial de Presupuestos de Municipios en el año 2008 incluye solo 46 Municipios, por lo cual se realiza una estimación recopilando los presupuestos de los principales municipios del país. Representado Asunción un 50% del total de los presupuestos municipales del país.
- En el año 2004 solo 19 Municipios informaron sobre sus presupuestos al Ministerio de Hacienda.
- En el año 2003 solo 15 Municipios informaron sobre sus presupuestos al Ministerio de Hacienda.
- En el año 2002 solo 32 Municipios informaron sobre sus presupuestos al Ministerio de Hacienda.
- Debido a la situación mencionada en los puntos 4, 5, y 6 se toman datos de otra fuente de consulta cuyos datos corresponden a totales de ingresos de los 50 municipios que conforma el quintil "mas rico" del país. (Fernando Paciello - 2005).

Los Municipios han invertido en mejorar la eficiencia en su gestión fortaleciendo sus capacidades de recaudación y la calidad de la atención a su propia comunidad. La autonomía y autarquía (capacidad de recaudación e inversión de sus recursos) ha sido un importante incentivo para emprender proyectos de fortalecimiento institucional en el nivel local, cuyos resultados se pueden notar en la tabla ya que en la actualidad el peso relativo de los presupuestos municipales se mantiene cercano al 7%. Tal como se mencionara anteriormente, la Ley Orgánica Municipal (Ley 3966/10) establece la siguiente tipología de ingresos recaudados por el propio Gobierno Municipal: corrientes, de capital, recursos de financiamiento y donaciones; y por otro lado, la participación en tributos y regalías de otros niveles de la Administración del Estado. Los municipios más pobres reciben una compensación consistente en el 15% del Impuesto Inmobiliario recaudado, que pasa a formar un fondo que el Ministerio de Hacienda distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades de menores recursos.

Analizando la serie de tiempo del cuadro 1 puede observarse que los niveles de gobierno regional (2%) y local (8%) combinados representan una cifra cercana al 10% en los 4 últimos años en relación al Gasto Público Total (suma del nivel central mas los niveles descentralizados de Gobierno). Si bien el peso relativo de los gobiernos regionales y locales son crecientes, pasando del 4% en el año 2001 al 10% en el año 2010, dicho crecimiento es relativamente lento, puesto que el incremento más significativo del nivel local se da a partir del año 2005, debido a las transferencias provenientes de los royalties de las binacionales (Itaipú y Yacyretá). Con los valores mencionados, es claro que la dimensión fiscal de los gobiernos subnacionales es bastante escasa.

## B. Los recursos de transferencias y coparticipación

Si bien existe un sistema de coparticipación tributaria desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales, el esquema de transferencias de recursos es relativamente simple y sus magnitudes absolutas y porcentuales tienen un impacto modesto sobre las finanzas municipales.

**CUADRO 2**  
**TRANSFERENCIAS RELATIVAS DESDE EL NIVEL CENTRAL**  
**Y COPARTICIPACIONES DE IMPUESTOS**

Nivel de Gobierno	Impuestos			
	Impuesto inmobiliario	Juegos de azar	Impuesto al valor agregado	Royalties (Ley1309/98)
Gobierno Central	0%	40%	85%	50%
Gobierno Departamental	15%	30%	15%	10%
Gobierno Municipal	70%	30%	0%	40%
Municipios de menores recursos	15%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Disposiciones legales pertinentes, de diferentes años.

El mecanismo de transferencias hacia municipios funciona en Paraguay sólo respecto de los Impuestos Inmobiliario y de Juegos de Azar, Impuesto al Valor Agregado y de la distribución de Royalties.

Desde la transferencia del Impuesto Inmobiliario a la órbita municipal los municipios coparticipan el 15% de la recaudación al gobierno departamental al que pertenecen y el 15% para formar una masa de fondos que el Ministerio de Hacienda distribuirá en partes iguales entre todas las

municipalidades de menores recursos<sup>10</sup>. Como se mencionara anteriormente, la gama de recursos legalmente disponibles para los gobiernos municipales están detallados en la Ley Orgánica Municipal (Ley 3966/10) en la que, en su artículo 144, detalla la siguiente tipología de ingresos: corrientes, de capital, y recursos de financiamiento y donaciones; así como participación en tributos y regalías de otros niveles de la Administración del Estado.

En cuanto al Impuesto de los Juegos de Azar, los municipios de origen reciben el 30% de los cánones e ingresos, el 30% se distribuye a los gobiernos departamentales al cual pertenecen los municipios donde funcionan dichos juegos, el 30% a la DIBEN<sup>11</sup> y el 10% al Tesoro Nacional. La ley 1016/97 “Que establece el régimen jurídico para la explotación de los juegos de suerte o de azar”, establece que la Comisión Nacional de Juegos de Azar constituida por un representante de las siguientes instituciones; Ministerio de Hacienda, Gobernaciones, Municipios, Ministerio del Interior y de la DIBEN; es la encargada de la concesión de los juegos de azar en todo el país.

La Ley 1016/97 reglamentó aspectos de la Ley 426/94 sobre distribución del Impuesto a los Juegos de Azar ya que, por un lado, en su art. 28 dispuso que la aplicación de los fondos deberá recaer preferentemente en la formación de capital y equipamiento en los sectores sociales (salud, educación escolar y bienestar social), mientras que al mismo tiempo dispuso el mecanismo de distribución del 30% correspondiente a los municipios y a los gobiernos departamentales respectivamente. En el caso de los gobiernos municipales, dispuso un doble mecanismo mediante el cual el 15% se distribuye entre todos los municipios del país en partes iguales y el 15% restante en función de un cociente por cantidad de habitantes del país por la población de cada municipio.

La Ley 426/94 introduce también por primera vez la coparticipación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), disponiendo que:

- El 15 por ciento del IVA recaudado en cada Departamento debe quedar en propiedad del mismo.
- También establece que todo lo recaudado en este concepto debe ser destinado a áreas de salud, educación y obras públicas.
- Considerando que el IVA es un tributo nacional y correspondiente al Gobierno. Central, se le responsabilizó al Ministerio de Hacienda reglamentar la coordinación y el control con los gobiernos departamentales para la recaudación y transferencia mensual.

Los royalties constituyen la más reciente incorporación al régimen de transferencias interjurisdiccionales vigente en Paraguay, orientadas a fortalecer las finanzas municipales pero con la característica de que no constituyen fondos de libre utilización sino que se asignan en base a proyectos de inversión. La Ley N° 309/98 determina al respecto que el ingreso total por royalties y compensaciones por territorio inundado de la represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá se distribuirá de la siguiente forma: Administración Central, 50%; Gobernaciones afectadas 5%; Gobernaciones no afectadas 5%; Municipios afectados 15%; y Municipios no afectados, 25%. También se dispone que no menos del 80% de lo transferido por este concepto a gobernaciones y municipios se destine a inversión.

En opinión de algunos municipalistas, la creciente incidencia de las transferencias de Royalties en las finanzas municipales, podría estar generando un efecto no deseado y perjudicial en las finanzas municipales, como casos de pereza tributaria local. El riesgo que se corre es que esta “nueva” fuente de ingreso, al cubrir las necesidades en el corto plazo, desplaza o postergue la implementación de las reformas institucionales orientadas a aumentar el esfuerzo local en la recaudación.

---

<sup>10</sup> Ver nota 8.

<sup>11</sup> Dirección de Beneficencia y Ayuda Social.

### CUADRO 3 EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y SU EVOLUCIÓN

Nombre de la norma	Años de promulgación	Nivel de gobierno que afecta	Resumen de lo que dice
Constitución Nacional	1992	Todos los niveles	Establece la forma de Estado y el sistema de Gobierno, estructuras y niveles, los derechos y las obligaciones de los habitantes. Establece 3 niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local.
Ley 426 “Que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental”	1994	Departamental (Regional)	Determina las atribuciones, competencias y estructura de las Gobernaciones y Juntas Departamentales (Gobierno Departamental)
Ley 317 “Que reglamenta la intervención a los Gobiernos Departamentales y/o Gobiernos Municipales”	1994	Regional y Local	Determina los casos y el mecanismo de intervención de los Gobiernos Departamentales y Municipales
Ley 1032 “Que crea el Sistema Nacional de Salud”	1996	Todos los niveles	En su componente Descentralización, crea Consejos de Salud a 3 niveles: Nacional, Regional y Local.
Ley 1016 “Juegos de Azar”	1997	Todos los niveles	Distribuye el canon producido por los juegos de azar a los 3 niveles de gobierno.
Ley N° 1309 “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” <sup>12</sup> . El territorio inundado es a causa de la construcción de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá.	1998	Todos los niveles	Establece la distribución y depósito de parte de los denominados Royalties y compensaciones en razón del territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales
Ley 3007 “Que modifica y amplía la Ley 1032 Que crea el Sistema Nacional de Salud”	2006	Regional y Local	Establece que los Consejos Regionales y Locales de Salud que administran centros asistenciales de salud en virtud de convenios con el Ministerio de Salud estarán exentos del cumplimiento de la Ley 1535 “De Administración Financiera del Estado”.
Ley 3966 “Orgánica Municipal”	2010	Local	Determina las atribuciones, competencias y estructura de los gobiernos municipales (Gobierno local). Esta ley derogó la Ley 1294 del año 1987 “Orgánica Municipal”, vigente hasta ese momento.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>12</sup> En general "royalty" es el pago que debe realizarse al Estado por el uso o extracción de ciertos recursos naturales. En el caso de la hidroeléctrica de Itaipú, los royalties designan a la compensación financiera a los gobiernos por la utilización del potencial hidráulico del río Paraná por su uso en la generación hidroeléctrica. En el caso de Yacyretá Paraguay recibe recursos por "compensación de territorios inundados". De ahí el término royalties y compensaciones. Desde el año 2000 las gobernaciones y municipalidades reciben las transferencias de royalties y compensaciones de las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá. Estas transferencias tienen por objetivo primordial el desarrollo de la producción local y regional, además de mejorar la infraestructura de las localidades. Por eso, en este material los invitamos a conocer la manera en que estas transferencias son asignadas y en qué son utilizadas en nuestro país.



### **III. El caso de los servicios específicos**

#### **A. Salud**

##### **1. El sistema de salud en Paraguay**

El sistema de salud paraguayo está conformado por los subsectores público, privado y la seguridad social. Dicho sistema presenta una alta fragmentación a nivel de proveedores y una desarticulación y segmentación de los diferentes subsectores; los cuales están escasamente integrados entre sí.

Históricamente, solo los trabajadores en relación de dependencia y sus dependientes han contado con un seguro de salud a través de la seguridad social, y las clases media y alta han recurrido a esquemas de medicina prepaga en el sector privado; quedando el resto de la población bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2009 (DGEEC) muestra que sobre una población total estimada de 6.273.103 personas, solo el 15,4% de la población total está cubierta por el Instituto de Previsión Social (Seguridad Social), el 8,3% cuenta con otro tipo de seguro (privados) y el 76,1% no cuenta con ningún tipo de seguro. La población que no cuenta con ningún tipo de seguro es teóricamente atendida por el MSPBS, pues si bien en los últimos años hubo avances en la cobertura de servicios, aún persisten agudos déficit en cuanto a la población que no tiene cobertura de servicios de salud.

La forma en que actualmente está conformado el sistema de salud paraguayo, donde el acceso a los servicios de salud no es universal y en muchos casos es inexistente, sumado a otros factores vinculados a los determinantes sociales de la salud, explican los indicadores sanitarios que aún distan de los que presentan otros países de la región. Aunque las condiciones de salud de la población han mejorado en las últimas décadas, Paraguay ha avanzado muy lentamente en la reducción de la mortalidad materno-infantil, y sigue atrasado en comparación con otros países de América Latina. Paraguay está entre los cinco países con la mortalidad materna más alta del continente con una tasa de 125,3 por cien mil nacidos vivos (2009); fundamentalmente por causas relacionadas con el embarazo o el parto, siendo la mayoría de esos casos prevenible. Así mismo, la tasa de mortalidad infantil continúa siendo significativamente superior al promedio de América Latina (15,4 por mil nacidos vivos, año 2009), variando escasamente en los últimos 10 años.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar social (MSPBS) es el organismo encargado del ejercicio de la autoridad sanitaria, la ejecución de la política de salud, y la evaluación de la situación

de salud y programas de atención sanitaria<sup>13</sup>. La provisión de servicios de salud comprende a 18 regiones sanitarias, las cuales coinciden con la división política del país (cada Departamento tiene una Región Sanitaria mas la capital del país) y cuentan con atención en distintos niveles en función de la complejidad de los servicios requeridos, además de hospitales y otros organismos especializados del sector<sup>14</sup>.

## 2. La atención primaria de salud

La prestación de servicios de atención primaria y servicios básicos de salud brindados por el sector público a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), desde hace un tiempo ha iniciado un proceso gradual de descentralización, el cual forma parte de un fenómeno más amplio de democratización y fortalecimiento de los gobiernos locales. Los objetivos implícitos de la descentralización de los servicios de salud, como de alguna manera se enuncia en la Ley del Sistema Nacional de Salud (No. 1032/96), son mejorar la eficiencia y calidad de la prestación de servicios, incrementar la equidad en el acceso a los servicios, y promover la participación de la comunidad en las distintas áreas relacionadas con la salud.

Así, se espera que la descentralización de los servicios de salud produzca resultados positivos al nivel en que se producen los servicios de salud básicos (establecimientos), y en los usuarios y poblaciones a los que tales servicios van dirigidos. La descentralización ha estado presente desde hace tiempo en la política sanitaria del Paraguay; habiendo esta pasado por las siguientes dos fases.

- Fase de desconcentración

Desde inicios de los años 90s existe un esfuerzo por descentralizar la gestión de los servicios de salud pertenecientes al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); la cual desde la perspectiva territorial de los servicios, está caracterizada por un lento pero sistemático proceso de desconcentración; que constituye una primera fase.

Este esfuerzo por descentralizar comenzó con la delegación de ciertas atribuciones hacia niveles inferiores dentro de la estructura del MSPBS, es decir desde el nivel central de este Ministerio principalmente hacia sus Regiones Sanitarias<sup>15</sup> (desconcentración). Las funciones desconcentradas, fueron la elaboración y ejecución del presupuesto general de gastos, y parte de la selección de personas a ser contratadas por el Ministerio. Esta primera etapa fue fruto de la voluntad política de las autoridades sanitarias de ese entonces.

- Fase de descentralización

La segunda fase, marcada por la progresiva adopción de un modelo descentralizado (que delega ciertas competencias), se inició en 1995 y se fortaleció al año siguiente con la promulgación de la Ley 1032/96 “Que crea el Sistema Nacional de Salud”. Esta ley entre otros aspectos, abre la posibilidad para la descentralización administrativa de los servicios, la participación de las autoridades locales y la comunidad en la gestión de los servicios a través de los Consejos de Salud.

Los Consejos Locales de Salud son organismos de coordinación, concertación y participación interinstitucional entre el sector público y privado de la salud a nivel local; y están constituidos por la reunión general de los representantes locales de las diferentes instituciones relacionadas al sector. Los

---

<sup>13</sup> Artículo 7, Decreto 21376/98 “por el cual se establece la nueva organización funcional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social”.

<sup>14</sup> Artículo 16, Decreto 21376/98.

<sup>15</sup> Las Regiones Sanitarias son dependencias operativas-administrativas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que se mantienen vigentes, que geopoblacionalmente se corresponden con los Departamentos (nivel de gobierno regional), y poseen una red de servicios de salud con establecimientos sanitarios del primer, segundo y tercer nivel de atención, los cuales están ubicados en los municipios que conforman el departamento respectivo.

Consejos Locales de Salud están presididos por una Mesa Directiva que estará integrada por un presidente, cargo ejercido por el representante de la Municipalidad, un vicepresidente y tres miembros electos en la primera reunión general (asamblea).

Según el Decreto N° 22.385/98, Los Consejos Locales de Salud tienen como finalidad promover el Sistema Nacional de Salud mediante la concertación y coordinación interinstitucional de planes, programas y proyectos de interés regional y local, en directa relación con las prioridades identificadas en las diversas áreas de salud.

Sus objetivos son:

- a) Impulsar el Sistema Nacional de Salud y asegura a toda la población la atención integral y solidaria en calidad y equidad.
- b) Participar en la formulación de los lineamientos de las políticas y estrategias locales de salud, acorde con la Política Nacional de Desarrollo.
- c) Evaluar periódicamente la aplicación de la política y estrategia local de salud, y formular las recomendaciones pertinentes al Comité Ejecutivo Local de Salud.
- d) Realizar, en niveles e instancias pertinentes, propuestas para que los demás sectores de la región adecuen sus actividades a la política y estrategia local de salud y bienestar social.
- e) Considerar y fiscalizar el cumplimiento del Plan Nacional de Salud y su ejecución presupuestaria.
- f) Difundir las resoluciones, planes, proyectos y actividades del Sistema.

Los Consejos de Salud se organizan a tres niveles; local, regional y nacional; por otro lado la ley estimula la coordinación, la búsqueda de consensos, y la firma de convenios, contratos y acuerdos. Los Consejos de Salud tienen la potestad de controlar y fiscalizar los establecimientos de salud que estén en sus territorios; aunque no tienen la capacidad de veto sobre el uso de recursos públicos correspondientes al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). En la práctica, el control y fiscalización que realizan los Consejos de Salud se da en el marco de la implementación del Acuerdo de Descentralización.

### **3. Acuerdos de descentralización: Delegación del cobro y administración de aranceles en los servicios de salud del MSPBS al nivel local**

En el año 1998, por medio del Decreto 19966/98 se reglamentó la ley 1032/96 en lo referente a la descentralización. Este Decreto regula la descentralización sanitaria local, la participación ciudadana y la autogestión en salud como estrategia para el desarrollo del Sistema Nacional de Salud, y origina un proceso parcial de descentralización; pues el decreto posibilita la delegación temporal de los servicios básicos de salud (salud primaria y básica complementaria, hasta el nivel 4 de complejidad) del MSPBS a los municipios para que a través de su Consejo Local de Salud asuma ciertas potestades administrativas en un esquema de gestión compartida, el cual se materializa a través de la firma de un Acuerdo de descentralización entre ellos. El referido Decreto no obliga al MSPBS a delegar sus servicios de salud, sino que constituye una herramienta legal que le brinda la posibilidad de hacerlo (como opción de política).

El Decreto 19966/98, establece que los tipos de establecimientos susceptibles de ser transferidos por medio del Acuerdo corresponden hasta el tercer nivel de atención y son; Hospitales Distritales, Centros de Salud con sus correspondientes Puestos de Salud. No pueden delegarse los Hospitales Generales y Especializados, que corresponden a los niveles de complejidad 5 en adelante, de los 7 niveles de complejidad en la cual están organizados los servicios de salud del MSPBS. Si bien la delegación de ciertas competencias administrativas que realiza el MSPBS por medio del Acuerdo es

al nivel municipal, también el nivel de Gobierno departamental suscribe el mismo en carácter de aval, aunque sin asumir ninguna competencia en cuanto a la prestación el servicio.

En virtud del Acuerdo, los tres niveles de Gobierno asumen responsabilidades. Así, le compete al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) transferir temporalmente al Municipio (por el término de un año, susceptible de ser renovado) el establecimiento de salud correspondiente. La modalidad y atribuciones sobre los recursos transferidos varían según su naturaleza, así; el Recurso Físico donde está asentado el establecimiento de salud se transfiere en usufructo a título gratuito al Municipio, es decir el terreno y el edificio con su equipamiento, no se transfiere la propiedad. En cuanto a los Recursos Financieros; los recursos propios de los establecimientos sanitarios (aranceles<sup>16</sup>) pasan para su administración por parte del municipio a través de su respectivo Consejo Local de Salud, de acuerdo a las modalidades administrativas convenidas<sup>17</sup>; no obstante, el presupuesto asignado al MSPBS no se transfiere, lo cual implica la provisión por parte del MSPBS de los insumos básicos utilizados en los programas nacionales, como ser el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), Programa de Salud Sexual y Reproductiva, Programa de SIDA, Diabetes, TBC (Tuberculosis) y Lepra; así como otros insumos tales como oxígeno, medicamentos, alimentos, materiales de limpieza, combustibles y lubricantes u otros elementos que hagan al funcionamiento de los servicios de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria. En cuanto al Recurso Humano de planta, el mismo sigue siendo personal del MSPBS, quien se encarga de abonarles el salario en virtud de la figura de Comisionamiento. Sin embargo, los recursos que administra el Consejo Local de Salud pueden ser usados para complementar personal (RRHH) que el establecimiento de salud requiera según necesidades del servicio. Esto permite contratar por ejemplo, médicos de guardia, odontólogos, personal de mantenimiento, limpieza, etc. Así mismo, le compete al MSPBS supervisar la administración de los recursos por parte del Consejo Local de Salud y su respectiva correspondencia con los servicios de salud brindados.

El Gobierno Departamental, al suscribir el Acuerdo en carácter de aval, se compromete a aportar un porcentaje (no definido) del presupuesto departamental de salud de la Gobernación al Consejo Local de Salud, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria; a supervisar y fiscalizar a través de su Secretaría de Salud el cumplimiento de las políticas y programas de salud, y la administración de recursos por parte del Consejo Local de Salud; así mismo se compromete a conformar el Consejo Regional de Salud<sup>18</sup>, instancia que se encarga convocar y realizar semestralmente audiencias públicas de rendición de cuentas por parte del Consejo Local de Salud a las autoridades regionales, locales y la comunidad.

---

<sup>16</sup> Hasta el año 2008 existía cobro de aranceles en los servicios públicos de salud. Así, Los recursos del presupuesto del Ministerio de Salud provenían de diferentes fuentes de financiamiento (FF), las cuales son:

-FF 10 Recursos Ordinarios del Tesoro: ingresos de carácter tributario y no tributario, incluyendo regalías (recursos recibidos por el estado por la explotación de recursos naturales, tales como los ingresos provenientes de los Entes Binacionales Yacyretá e Itaipú).

-FF 20 Recursos del Crédito Público: financiamiento originado en recursos del crédito externo e interno.

-FF 30 Recursos Propios: recursos provenientes de las operaciones propias del MSP y BS (aranceles).

Con la asunción del gobierno actual (2008-2013) se declaró la gratuidad de los servicios del Ministerio de Salud, eliminando los aranceles por prestación de servicios en los establecimientos de salud; quedando eliminado de la FF30 los ingresos provenientes por cobro de servicios hospitalarios.

<sup>17</sup> El MSP autoriza al Consejo Local de Salud a percibir y/o recibir aranceles, aportes y/o donaciones de los usuarios de los servicios de salud, debiendo dichos recursos destinarse a financiar y complementar los gastos operativos de los establecimientos de salud sujetos del Acuerdo, con el fin de dar cumplimiento a los programas prioritarios establecidos por el MSP promoviendo el acceso de la población más carente a los servicios de salud y apoyando acciones de promoción y prevención; debiendo el Consejo Local de Salud rendir cuenta de los ingresos y gastos periódicamente al MSP.

<sup>18</sup> El Consejo Regional de Salud está constituido por representantes de las diferentes instituciones relacionadas al sector del Departamento. Su órgano de conducción es la Mesa Directiva, la cual está integrada por el presidente, que es ejercido por la Secretaría de Salud de la Gobernación, un Vice-Presidente y tres vocales designados en la primera reunión general (asamblea).

El Gobierno Municipal, asume la responsabilidad de aportar el 5% de su presupuesto de gastos corrientes para ser destinado a los servicios de salud<sup>19</sup>; y a conformar el Consejo Local de Salud, para a través de este, asumir la transferencia de parte del MSPBS para la co-gestión sanitaria del establecimiento de salud correspondiente, y administrar los recursos financieros que le son transferidos, destinándolos a financiar y complementar los gastos operativos de los establecimientos de salud sujetos del Acuerdo, con el fin de dar cumplimiento a los programas prioritarios establecidos por el MSPBS promoviendo el acceso de la población más carente a los servicios de salud y apoyando acciones de promoción y prevención. Otras responsabilidades asumidas por la municipalidad a través del Consejo Local de Salud tienen que ver con la elaboración participativa de un Plan Local de Salud en el cual se deben incluir las políticas y programas nacionales determinados por el MSPBS, con la rendición de cuenta administrativa mensual al MSPBS conforme a la Ley de Presupuesto Anual vigente para cada ejercicio fiscal, su Decreto Reglamentario y a las normativas y formatos correspondientes que se establezcan, así como la realización audiencias públicas de rendiciones de cuentas a las autoridades y a la comunidad sobre los avances en la ejecución del Plan Local de Salud, la prestación de servicios y cobertura de los programas sanitarios; incluyendo un informe de los ingresos y gastos de los recursos financieros administrados.

Los primeros Acuerdos de Descentralización se firmaron en el año 1998 con 23 Municipios, los cuales fenecían en diciembre de ese mismo año. En el año 1999 se renovaron los acuerdos a 17 municipios de los 23 que los habían firmado en 1998; todos del Departamento Central, lo cual se debió fundamentalmente a la presión política ejercida por el Gobernador de ese departamento acompañado de los intendentes municipales respectivos ante las autoridades del MSPBS, presión que no ejercieron los otros departamentos. Es preciso mencionar que en marzo de 1999 hubo cambio de Gobierno<sup>20</sup> en el nivel nacional, y por ende en la cartera de Salud Pública, y desde ese momento el proceso adquirió una dinámica diferente, en el sentido de que las autoridades del MSPBS no eran partidarios del proceso de descentralización, no suscribiéndose ningún acuerdo de descentralización en la práctica, y los acuerdos que se habían suscrito meses antes durante el gobierno anterior, no se implementaron.

Así, el hecho de que no existiese hasta ese entonces experiencia descentralizadora en el Paraguay, y la existencia de normas legales contrapuestas, como por ejemplo la Ley de Presupuesto General de la Nación y la Ley de Organización Administrativa dificultaban el desarrollo efectivo de la modalidad de descentralización sanitaria en la cual el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) delega a los Consejos Locales de Salud vía acuerdos, la potestad de recaudar y utilizar los recursos provenientes del cobro de aranceles en sus establecimientos sanitarios. Las mencionadas disposiciones legales estipulan la obligatoriedad del depósito de los ingresos percibidos por aranceles en los establecimientos de salud del MSPBS en una cuenta del Banco Nacional de Fomento a nombre del MSPBS, para su posterior remisión al Banco Central del Paraguay a la orden del Ministerio de Hacienda, quien gira estos recursos al MSPBS para que cada Región Sanitaria los pueda utilizar, dentro de los rubros u objetos de gasto programados en el marco del presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente<sup>21</sup>. Así, si bien los establecimientos del MSPBS tienen la potestad de recaudar fondos

---

<sup>19</sup> No existe un mecanismo de compensación para municipios pequeños con menores recursos, lo cual genera diferencias entre municipios ricos y pobres, favoreciendo a los municipios con mayores recursos.

<sup>20</sup> El Presidente electo del Gobierno que asumió en agosto de 1998 renunció en marzo de 1999, a raíz de una crisis política por causa del asesinato del entonces vicepresidente. Dada la renuncia del Presidente, de ese entonces, por medio del mecanismo de sucesión presidencial, lo sustituyó el Presidente de la Cámara de Senadores, quien ejerció el poder hasta la culminación del periodo de gobierno en agosto de 2003.

<sup>21</sup> Así, la Ley N° 1227 “Que aprueba los Programas del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio fiscal 1998”, en su artículo 13° establecía que “Los ingresos percibidos por los Organismos de la Administración Central en concepto de Recursos Institucionales deberán depositarse o transferirse a las Cuentas habilitadas para ese efecto por la Dirección General del Tesoro”, artículo que se repite en las leyes anuales de presupuesto. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social un organismo perteneciente a la Administración Central del Estado.

en forma directa por concepto de aranceles, no tienen la misma posibilidad de su utilización, en el sentido de que el Director o responsable pueda decidir qué comprar o pagar cuando dispone del dinero o cuando surge una necesidad.

En agosto de 2003 asume un nuevo gobierno (2003-2008), y el ministro de salud de ese entonces, establece una clara voluntad política de reiniciar y avanzar en el proceso de descentralización de salud, y es así que en julio del año 2004, el MSPBS reinicia el proceso, suscribiendo acuerdos con 32 municipios de 12 departamentos diferentes. En el año 2005, las autoridades regionales y locales, ante la falta de claridad en las disposiciones legales con respecto a la potestad de los Consejos de Salud para administrar recursos públicos, impulsan una ley que los habilita a administrar dichos recursos. Dicha ley fue aprobada en el año 2006, la cual se denomina Ley 3007/06 “Que modifica y amplía la Ley 1032 que crea el Sistema Nacional de Salud”, establece que los Consejos Regionales y Locales de Salud que administren centros asistenciales de salud en virtud de convenios con el Ministerio de Salud estarán exentos del cumplimiento de la Ley 1535 “De Administración Financiera del Estado”; otorgando el reconocimiento del legítimo derecho de los Consejos de Salud de administrar los recursos generados en los servicios sanitarios de sus comunidades. En el año 2008, ya con el marco legal fortalecido a partir de la promulgación de la ley 3007/06, se renuevan los acuerdos que venían funcionando de hecho, y se firman nuevos acuerdos (con nuevos municipios), totalizando 49 al mes de agosto de ese año.

Así, la principal fuente de financiamiento de los Consejos de Salud que tenían suscritos acuerdos de descentralización con el MSPBS, eran los aranceles percibidos en los establecimientos públicos de salud, mas los aportes municipales y de las gobernaciones, así como actividades de recaudación de fondos generadas por los mismos Consejos.

#### **4. Gratuidad de los servicios de salud y acuerdos de descentralización**

En agosto de 2008 asume un nuevo gobierno, con una nueva política de salud, uno de cuyos ejes principales es la gratuidad de los servicios públicos de salud, es decir la eliminación de los aranceles cobrados en los establecimientos de salud. En ese sentido, a fin de seguir sosteniendo la modalidad de los “Acuerdos de Descentralización” vía los Consejos de Salud, y compensar el desfinanciamiento generado en los Consejos de Salud por la eliminación de aranceles, el MSPBS crea una línea presupuestaria y transfiere a los Consejos de Salud recursos de su propio presupuesto denominados “Fondos de Equidad”. Es decir, el financiamiento de los Consejos de Salud provenientes de los aranceles cobrados, a partir de la eliminación de aranceles, pasa a ser sustituido por transferencias de recursos por parte del MSPBS provenientes de impuestos generales.

Así, el proceso de descentralización sanitaria en su etapa actual se caracteriza por la firma de un acuerdo (Acuerdo de Descentralización), instrumento por el cual el MSPBS delega ciertas potestades administrativas sobre sus establecimientos de salud a los municipios (no a los departamentos) para que estos, a través de sus respectivos Consejos Locales de Salud, administren los recursos financieros que el MSPBS les transfiere, denominados “Fondos de Equidad”. Dichos recursos, complementados con los esfuerzos de las autoridades municipales, los gobiernos departamentales y la comunidad organizada, contribuyen a sostener el funcionamiento de los servicios de salud del MSPBS en el interior del país.

Actualmente (junio de 2011) el MSPBS tiene suscritos “Acuerdos de Descentralización” con 196 Consejos de Salud (Locales y Regionales), correspondientes a la misma cantidad de municipios (el 82% del total de municipios del país), a quienes desde el año 2008 a la fecha se le ha transferido unos 20 millones de dólares (81.943.818.701 Gs.) en concepto de “Fondos de Equidad” y en concepto de transferencias para potenciar el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).

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

## **B. Educación: Niveles básica y media**

### **1. Marco normativo general**

Con la caída de la dictadura en el año 1989, la educación en el Paraguay adquirió gran relevancia, lo cual se plasma en la Constitución Nacional del año 1992. La Constitución Nacional establece que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Además, establece que la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo. Así mismo establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Escolar Básica (EEB) y señala que el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y superior. Otro aspecto enfatizado en la Constitución es la enseñanza en la lengua materna, afirmando que en los comienzos del proceso escolar se realizará la enseñanza en la lengua oficial materna del niño<sup>22</sup>; y esto es muy relevante, pues un alto porcentaje de la población paraguaya es bilingüe guaraní-castellano o monolingüe guaraní: el 37% habla sólo guaraní, el 50% castellano y guaraní, el 7% sólo castellano y el 6% utiliza otros idiomas, según el Censo Nacional de Población y Viviendas del años 2002. La Constitución garantiza también que toda persona tiene derecho a una educación integral y permanente, que como sistema y proceso se desarrolla en el contexto de la cultura de la comunidad.

En 1998, se promulga la Ley N° 1264 General de Educación. Esta ley establece los principios generales para la educación pública y privada del Paraguay, y otorga a la educación un lugar prioritario para la consolidación de la democracia, la disminución de las desigualdades y la apertura de nuevas oportunidades para todos los habitantes del país. Asimismo, garantiza la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios de la educación y para trabajar en la docencia. El sistema educativo nacional incluye la educación de régimen general, la educación de régimen especial y otras modalidades de atención educativa. La educación de régimen general puede ser formal y no formal. La educación formal se estructura en tres niveles y comprende la Educación Inicial y Escolar Básica, la Educación Media y la Educación Superior.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través del Viceministerio de Educación y sus instancias dependientes, gobierna, organiza y administra el Sistema Educativo Nacional (SEN), el cual comprende los siguientes niveles: 1) la Educación Inicial y Escolar Básica; 2) la Educación Media; y 3) la Educación Superior. Así, el MEC (gobierno central) es el gestor del servicio de la educación en todo el país, lo cual implica la elaboración e implementación del currículo Nacional para todos los niveles de la educación formal, la supervisión educativa, el calendario educativo nacional, la evaluación del proceso, la contratación de los recursos humanos, los gastos de funcionamiento, así como las inversiones en las instituciones educativas. Las escuelas públicas del nivel básico y medio son gestionadas directamente por el MEC. Como instancia de apoyo a la gestión del MEC, el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) es responsable de proponer las políticas educativas y culturales, la reforma del Sistema Educativo Nacional (SEN) y acompañar su implementación.

---

<sup>22</sup> El Paraguay tiene dos idiomas oficiales, el castellano y el guaraní.

## 2. Asignación de competencias entre niveles de gobierno

En cuanto a competencias en materia de educación, el art. 16 de la Ley Orgánica Departamental establece como función de la Gobernación “Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes”, sin especificar en qué consistiría esa coordinación, y en el art. 45 “de los planes de inversión” menciona “el desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico y en especial la construcción y dotación de centros educacionales”; mientras que para el Municipio, la ley orgánica municipal (art. 12 Punto 8) establece como función municipal en materia de educación: la prestación de servicios de educación, la elaboración de planes municipales de educación, la construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación de equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general, así como la estimulación de acciones de promoción educativa comunal, el apoyo a las organizaciones de padres de familia y de estudiantes, y el fomento de la contribución privada a la educación. La misma ley orgánica municipal aclara que las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central mientras no le sean transferidos los recursos correspondientes, pero también establece que de conformidad a las posibilidades presupuestarias, las municipalidades en el ámbito de su territorio podrán prestar servicios de educación. Es decir, los municipios pueden prestar servicios educativos (escuelas), pero no lo hacen por el bajo nivel de sus ingresos, aunque se puede mencionar excepciones como el caso de los municipios de Asunción y San Lorenzo que tienen escuelas municipales.

El financiamiento de la educación depende principalmente del Presupuesto General de Gastos de la Nación, que asigna anualmente un determinado monto al sector educativo a través del MEC. De acuerdo con el Art. 85 de la Constitución Nacional vigente, el monto destinado a la educación no debe ser menor al 20%, del total asignado a la Administración Central. En promedio, el 92% de los recursos del presupuesto del MEC corresponden a gastos corrientes, y sólo el 8% se invierte en gastos de capital. Esta situación brinda poco margen de maniobra para responder a las prioridades educacionales en materia de infraestructura.

Las Gobernaciones y Municipios no tienen injerencia en la gestión escolar, aunque sí de manera complementaria invierten recursos de su propio presupuesto en las escuelas pertenecientes al MEC, aunque las mismas se realizan de manera informal sin la existencia de un acuerdo que explicita las responsabilidades y obligaciones de las partes, como es en el caso de la salud primaria. Las inversiones realizadas están vinculadas a la refacción, construcción y equipamiento de locales escolares; así como la implementación del complemento nutricional o merienda escolar, y apoyan el mantenimiento de las escuelas financiando algunos gastos operativos como la limpieza, entre otros. Estas inversiones, si bien son modestas en cuanto al monto global, resultan bastante significativas pues básicamente cubren las brechas que presenta el presupuesto del MEC en los rubros mencionados. Los montos de los aportes para mejoramiento de la infraestructura están vinculados más bien por la oferta educativa antes que a la demanda, es decir, no se determina por la cantidad de estudiantes sino por el tamaño de los edificios y construcciones escolares a realizar o refaccionar. No hay una regla fiscal que determine el monto de recursos a invertir en educación por parte de las Gobernaciones y Municipios, sino más bien cada Gobernación y Municipio puede decidir de manera amplia las inversiones públicas que realizará en base a las asignaciones de recursos que reciba a través del presupuesto, con lo cual aquellos gobiernos subnacionales que posean un mayor volumen de recursos, estarán en condiciones de realizar una mayor inversión en educación, profundizando la inequidad entre los territorios del interior del país.

Desde la implementación de la Reforma Educativa, las principales acciones emprendidas por el MEC orientadas hacia la desconcentración de la educación radicaron en la conformación de equipos a nivel departamental. Algunas instancias que han sido conformadas son: la Comisión Zonal de Selección de Personal (CZ), el Equipo de Gestión Departamental (EGD), los Consejos de Educación Departamentales (CED), el Sistema Nacional de Actualización Docente (SINAD), y se crearon

Unidades de Estadística Departamental (UDE). En cada departamento del país, existe una instancia desconcentrada del MEC, denominada Coordinación de Supervisión Departamental, la cual se encarga de la gestión de las escuelas públicas del departamento. Dicha instancia depende actualmente de la Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo, que es una dependencia del nivel central del MEC.

Como iniciativa del MEC orientada a la descentralización, se puede mencionar la creación de Cooperadoras Escolares de Padres o Asociación Cooperadora Escolar (ACE), que está constituida por padres de los alumnos de las instituciones educativas, siendo su rol principal la cogestión, apoyo y colaboración con la institución educativa de su comunidad. La ACE constituye una experiencia interesante en el marco de delegación de ciertas funciones hacia estructuras fuera del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Las funciones delegadas se refieren al mejoramiento y reparación de la infraestructura escolar con recursos financieros que el MEC les transfiere de su propio presupuesto, con lo cual se agiliza la inversión, que de otro modo, si el MEC tuviese que hacerlo siguiendo el proceso de contrataciones públicas desde el nivel central, le resultaría bastante difícil culminar a tiempo, es decir antes de que empiecen las clases cada año. En ese sentido, el rol de las ACE es muy importante debido al enorme déficit que presentan las escuelas públicas, así, de acuerdo a datos del MEC correspondientes al año 2009 existían más de 40.000 aulas y 10.000 Servicios Higiénicos con problemas, 2.000 escuelas sin agua, y más de 2.500 escuelas con situación patrimonial irregular lo cual impide al MEC ejecutar directamente inversión pública, existiendo también otros déficits de infraestructura.

El hecho de que el MEC transfiera recursos financieros a las ACE significa que hay un ítem para tal efecto incorporado en el presupuesto y existe un objeto del gasto que permite esos desembolsos, y al ser el presupuesto general de la nación una ley, dichas transferencias tienen el marco jurídico y presupuestario pertinente. El proceso seguido para las transferencias a las ACE incluye una serie de etapas determinado por el MEC, tales como listar las escuelas a ser reparadas con detalles del presupuesto estimativo y las etapas para ejecución y reparaciones; anticipo vía transferencia del 50% del monto para la reparación, una segunda transferencia equivalente al 30% del monto con previa verificación del avance y finalmente una tercera transferencia equivalente al 20% previa verificación de la conclusión de los trabajos. Si el MEC, ya sea directamente o a través de las ACE, no realiza la inversión requerida, de manera supletoria lo realizan tanto el Gobierno Departamental como el Gobierno Municipal. Si bien la participación de las ACE se dio en mayor medida en el marco de la ampliación y mejoramiento de la infraestructura edilicia de las instituciones educativas, es decir, en la administración de los recursos para la construcción de aulas y el mejoramiento material de los centros educativos, puede afirmarse que este espacio brindó a los padres la oportunidad de trabajar coordinadamente con los directivos, docentes y otros miembros de la comunidad educativa; convertirse en referentes de su comunidad; capacitarse en el manejo de recursos financieros con transparencia; y ser partícipes activos de la educación de sus hijos.

Otra acción emprendida por el MEC hacia la descentralización se da en el marco de la Ley General de Educación, la cual dispone que el MEC en forma coordinada con las Gobernaciones, cree los Consejos Departamentales de Educación (CDE) con funciones tales como formular políticas educativas de sus departamentos y apoyar la implementación de los planes y programas del sistema educativo a nivel departamental, adecuados a la prácticas culturales desarrolladas en las comunidades. La integración de los Consejos se realiza sobre la base de las propuestas de la comunidad, pudiendo sus miembros representar a por lo menos once instancias: Gobernación, Junta Departamental, Municipios, Centro Regional de Educación, Coordinador Departamental de Supervisión, Supervisión Técnico-Pedagógica, Supervisión Administrativa, Universidades, Institutos de Formación Docente, Padres e Iglesia. Los CDE participan en la selección de docentes y cumplen funciones de asesoramiento a las autoridades departamentales del MEC (Supervisiones Departamentales). El vínculo laboral de los docentes es con el MEC, por lo cual los CDE no tienen atribuciones para evaluar ni despedirlos, aunque pueden hacer oír su voz en caso de irregularidades que cometan los

docentes. Los CDE tampoco cumplen funciones de administración ni gestión de las instituciones educativas. La Ley General de Educación no prevé Consejos de Educación en el nivel local. Algunos Gobiernos Departamentales y Municipales, durante los años 2004 y 2005 con apoyo técnico de agencias de cooperación y ONGs han intentado desarrollar Consejos Locales de Educación, intentando emular el modelo de los Consejos Locales de Salud a través de proyectos pilotos, pero sin mucho éxito, dado que las experiencias no prosperaron.

Por otro lado, se puede mencionar que el Programa de Complemento Nutricional ha sido delegado a los Gobiernos Departamentales, dotándoseles de recursos presupuestarios para su implementación. El complemento nutricional consiste en la entrega y distribución a los alumnos del nivel inicial y educación escolar básica de vaso de leche y panificados enriquecidos con vitaminas. Cada Gobierno Departamental hace llegar a las escuelas ubicadas en los municipios del Departamento, contando para el efecto con la colaboración de los directivos y maestros de las escuelas respectivas, constituyendo este programa el único vinculado a la educación en la cual los departamentos tienen injerencia concreta, aunque puede mencionarse que en materia de inversión y mantenimiento tienen también cierta injerencia tal como se ha señalado anteriormente.

Si bien los esfuerzos que se han dado en el campo de la descentralización son importantes, estos se restringieron al plano de la desconcentración de algunas funciones básicas del MEC (salvo el programa de complemento nutricional que fue transferido a las gobernaciones), entre otras razones debido a causas fuera del ámbito de su competencia, tales como la ausencia de una ley de descentralización en el país y la consecuente falta de instrumentos que puedan garantizar los recursos para desarrollar los programas. Al mismo tiempo, la estructura organizacional del MEC tampoco ha podido adaptarse a la funcionalidad de la descentralización, pues se cuenta todavía con una estructura muy centralizada. Si bien existe cierto debate acerca de la descentralización en el ámbito educativo, aún no existe consenso respecto a su alcance. No sólo se trata de asignar funciones sino también de definir competencias y medios fiscales.

Las autoridades actuales del MEC consideran que la descentralización tendrá que llevarse a cabo de forma gradual y va a requerir un proceso largo que involucra consultas con varios niveles de gobierno y con la comunidad educativa nacional, a fin de que la misma proceda de manera consensuada; sin embargo, el MEC considera que pueden delegarse y/o transferirse algunos aspectos vinculados a la infraestructura (construcción, mantenimiento y equipamiento de locales escolares), pago de servicios básicos (agua, luz, teléfono, internet), dotación de útiles escolares para los alumnos, complemento nutricional o merienda escolar, limpieza de locales escolares, entre otros; aclarando que son de exclusiva competencia del gobierno central y no pueden transferirse aspectos tales como la elaboración e implementación del currículo Nacional para todos los niveles de la educación formal, la supervisión educativa, el nombramiento y administración del personal docente, directivo, técnico y administrativo, sistema de información y estadística continua, el establecimiento de normas para la formación, capacitación y titulación de maestros, el establecimiento de la duración del año escolar (número de días y horas que las escuelas estarán abiertas), el calendario educativo nacional, la publicación de textos, la evaluación del proceso educativo y administración de los exámenes en todos los municipios y departamentos del país, apertura y cierre de instituciones educativas públicas y privadas.

### **C. Recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios (RSD)**

Los servicios del manejo (recolección, disposición y tratamiento) de los residuos sólidos son los únicos servicios básicos que se encuentran realmente descentralizados hasta el nivel municipal conforme al Art. 12 de la Ley N° 3966 “Orgánica Municipal”. El gobierno central no posee injerencia en los municipios en cuanto a la modalidad de la prestación, la cual puede ser llevada a cabo en forma municipal directa, tercerizada, privatizada o en forma directa por la iniciativa privada. Actualmente,

por lo menos en lo que se refiere al servicio de recolección, el 66% de la prestación recae en el sector público, 30% en el privado y en un 4% de los casos, existe una combinación de ambas modalidades<sup>23</sup>.

El Paraguay no posee una estructura institucional formal en lo que se refiere al "sector de residuos sólidos". Los operadores de los servicios son los Municipios del país, en los cuales se destaca la escasa la planificación interinstitucional y a nivel del Gobierno Departamental. Lo usual es identificar acciones aisladas de algunos municipios o pequeños grupos de ellos, que generalmente, con algunas excepciones, no van más allá de elaborar los correspondientes presupuestos anuales de costos de la prestación del servicio a su cargo.

A nivel nacional la principal autoridad de aplicación en todo lo referido al medio ambiente es la Secretaría del Ambiente (SEAM), la cual nace en virtud de la Ley N° 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional de Ambiente y la Secretaria del Ambiente", que en su Art. 11° establece: "La SEAM tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la Política Ambiental Nacional" y seguidamente la misma ley establece en su Art. 12° las funciones específicas de la Secretaría del Ambiente, de las cuales consideramos pertinente señalar las siguientes:

- a) Elaborar la política ambiental nacional.
- b) Formular los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social con enfoque de sustentabilidad ambiental.
- c) Formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, conservación, recuperación, recomposición y mejoramiento ambiental considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos.

Así también, en la misma normativa se crea el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM) el cual está integrado por "el conjunto de órganos y entidades públicas de los Gobiernos Nacional, Departamental y Municipal, con competencia ambiental y las entidades privadas creadas con igual objeto". El mismo artículo 2° de la ley establece la función principal del sistema que es: "Actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, en la búsqueda de respuestas y soluciones a la problemática ambiental. De este breve resumen se puede extraer que es la Secretaría del Ambiente el órgano nacional encargado de la "formulación, coordinación, ejecución y fiscalización" de todo el sistema ambiental del Paraguay, el cual para el fiel cumplimiento de sus funciones conduce un Sistema Nacional del Ambiente que está integrado por todos los niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) y el sector privado. Pero la misma ley de creación induce a la Secretaría a buscar coordinación y articulación interinstitucional para el logro de sus objetivos, pero no transfiere competencia alguna a ninguno de estos niveles, salvo los que se puedan asumir a través de Convenios específicos reconocidos por la Ley. De hecho el Art. 13 de la ley establece: "La SEAM promoverá la descentralización de las atribuciones y funciones que se le confiere por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, a los órganos y entidades públicas de los Gobiernos Departamentales y Municipales que actúan en materia ambiental. Asimismo, podrá facilitar el fortalecimiento institucional de éstos órganos y las entidades públicas o privadas prestando asistencia técnica y tecnología, las que deberán establecerse en cada caso a través de Convenios".

Yendo al caso particular del tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, como habíamos mencionado, son los Municipios del país los encargados de organizar estos servicios, y como primera gestión deben presentar sus Planes o Proyectos de recolección, tratamiento y disposición de los residuos a la Secretaría del Ambiente con su correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental

---

<sup>23</sup> Evaluación del Manejo de los Residuos Sólidos Municipales en el Paraguay. (OPS) <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/paraguay/manressol.pdf>

(EVIA)<sup>24</sup>, la cual es obligatoria según Ley 294/93 y su decreto reglamentario N° 14281/96 (Art. 5° 10). Será finalmente la Secretaría del Ambiente la que autorizará la ejecución del proyecto o actividad, previa declaración de interés del Gobierno Departamental, según capítulo III del Decreto 14281/96. La Secretaría del Ambiente se financia a través del Presupuesto General de Gastos de la Nación como parte del Poder Ejecutivo, y todos sus recursos provienen del nivel nacional, inclusive las actividades de fiscalización son financiadas desde este nivel, salvo casos particulares que deben darse por Convenios específicos.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se constituye también en autoridad de aplicación en los casos en que la salud humana pueda verse afectada por el manejo inadecuado de los residuos sólidos<sup>25</sup>, ya que el Código Sanitario lo define como “la más alta dependencia del Estado competente en materia de salud...” y por lo tanto debe asumir su competencia de forma complementaria en caso de daño a la salud pública. El MSPBS no tiene competencia directa en el manejo de residuos, pero si fomenta la conformación de Consejos de Salud y la elaboración de Planes Departamentales y Locales de Salud en los cuales se espera que se puedan considerar problemáticas como la disposición y tratamiento de residuos. Esto no significa ninguna delegación de competencias ni tampoco se registran transferencias de recursos para atender estos temas, ya que como se había mencionado antes, la total responsabilidad por la gestión de los residuos es Municipal.

Las Gobernaciones tienen el deber de apoyar, coordinar y buscar soluciones a la problemática de residuos sólidos, consensuando acciones conjuntas con los municipios de su jurisdicción, si bien la responsabilidad de todo el sistema de gestión de los residuos recae actualmente en el fuero municipal y es en esta instancia en donde se debe ejecutar, concienciar, y unir las acciones entre los distintos actores implicados: ciudadanos, técnicos, empresas privadas, ONGs, gobierno central y departamental. En cuanto al sistema de disposición final de residuos, generalmente los municipios vecinos tratan de identificar un espacio común de terreno a ser utilizado en forma conjunta como vertedero de basuras, el cual, independientemente a quienes lo utilicen, debe estar habilitado previamente por la SEAM. El sistema de disposición final de los residuos debe formar parte del proyecto presentado por cada Municipio a la SEAM con su correspondiente EVIA, y será esta institución la que apruebe finalmente el proyecto en su totalidad, tal como se mencionó anteriormente.

En cuanto al marco legal, la misma Constitución Nacional de 1992 y varias leyes brindan el marco jurídico, administrativo, tributario y penal al sector. Sin embargo, en la legislación se encuentran muchas ambigüedades y acciones superpuestas que no delimitan claramente las responsabilidades y un marco de institucionalidad que exige la articulación de los diversos actores involucrados. Ante esta situación se considera necesaria la promulgación de una Ley específica de residuos sólidos de modo a que se cuente con un marco jurídico claro para la regulación de estos servicios. Por ejemplo, la nueva Ley Orgánica Municipal establece claramente las funciones de los Municipios, y en su Art. 12, punto 2 “En materia de infraestructura pública y servicios”, inciso e. asigna la función de “*regulación y prestación de servicios de aseo, recolección, disposición y tratamiento de residuos del municipio*”. Con esta normativa es claramente el Municipio a través de sus autoridades, Intendente y Junta Municipal, el responsable de determinar las condiciones para la prestación de los servicios mencionados, ya que incluyen las funciones de “regulación y prestación”, es decir este nivel de Gobierno es absolutamente responsable por el sistema de recolección, tratamiento, clasificación y disposición final de los residuos. Sin embargo, no se encuentran establecidas las normativas específicas que regulen la correcta prestación de estos servicios, ni siquiera la obligatoriedad de esta prestación, ya que actualmente se estima que de los 235 municipios, solo aproximadamente 140 se ocupan de esta función, y muchos de ellos con graves problemas observados por la Secretaría del Ambiente. No existen sanciones para aquellos

<sup>24</sup> Estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales en toda obra o actividad proyectada o en ejecución (Art. 2° Ley 294/93).

<sup>25</sup> Ley 836 “Código Sanitario” Título II De la Salud y el Medio Ambiente.

municipios que no brindan estos servicios, por lo que especialmente en los municipios más pequeños y zonas rurales la gente organiza pequeños vertederos caseros donde generalmente se opta por enterrar la basura o quemarla.

La principal disposición jurídica que regula este sector es la Ley N° 294/93 de “Evaluación de Impacto Ambiental” que en su art. 1° Declara obligatoria la Evaluación de impacto ambiental, definiendo en su art. 2° que se entiende por Evaluación de Impacto Ambiental “el estudio científico que permitirá identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución. Finalmente señalamos que en el art. 7° se establece claramente en el inciso j) que se requerirá Evaluación de Impacto Ambiental para la aprobación de proyectos de “recolección, tratamiento y disposición final de residuos urbanos e industriales”, pero tampoco se definen condiciones claras o estándares adecuados para la correcta prestación de estos servicios ya que para esta ley, ésta actividad es solo una de las cuales requiere evaluación de impacto ambiental y sólo aborda el servicio desde este punto de vista.

Se pueden señalar vacíos legales en cuanto a la inexistencia de una Política Pública Nacional sobre los temas de este apartado, por lo cual persisten reclamos y vacíos legales tales como la falta de obligatoriedad de la prestación del servicio en todos los Municipios del país, los cuales deben estar acompañados de medidas administrativas que castiguen el no cumplimiento de estos reglamentos. Así también, no se establecen estándares de calidad adecuados para la prestación del servicio en sus distintas etapas y de un sistema claro de monitoreo y evaluación de la calidad de los servicios prestados más allá del aspecto ambiental. Inclusive los municipios no han institucionalizado la gestión de los residuos ya que no se identifican organismos o instancias especializadas que se encarguen de monitorear la implementación de estos programas. También los usuarios deberían tener una cobertura legal para reclamar o recurrir a instancias superiores en caso de que a nivel municipal sus reclamos no sean atendidos.

Estas situaciones son las que hacen reflexionar sobre la necesidad de legislar para determinar de forma más precisa las responsabilidades, y la rectoría del sistema de recolección y disposición de residuos domiciliarios. Por otro lado, es evidente la necesidad de fortalecer a los municipios, los que no han demostrado capacidad para prestar de forma eficiente el servicio, debido en parte a que se “auto regulan”. Por esta razón, habría que pensar en la creación de una instancia reguladora con facultades administrativas para reglamentar y sancionar y dejar a los municipios la función de prestadores pero asignando recursos nacionales para fortalecer las capacidades locales, ya que al otorgar a los municipios la potestad de regulación queda a criterio de cada uno fijar las condiciones para prestar el servicio.

## D. Fomento productivo

La actividad económica y productiva del Paraguay se basa en su fortaleza agropecuaria con exportaciones de *commodities* agrícolas y el comercio de reexportación. Diversos estudios señalan que la agricultura tiene un peso del 28% del PIB y representa más del 80% de las exportaciones el país. El nivel de industrialización es todavía escaso representando un débil 15% del PIB; destacándose el sector servicios con un 51% del PIB resaltando las telecomunicaciones, servicios financieros y el comercio minorista. Los servicios básicos como agua, electricidad y telefonía siguen siendo monopolios del Estado.

Si realizamos un análisis desagregado a nivel departamental, se puede percibir que el país presenta un desarrollo económico desigual, debido a que existen grandes asimetrías entre los departamentos más productivos (sur y este del país) y los más pobres (centro y norte) aunque también se debe reconocer que internamente los departamentos considerados ricos presentan grandes desigualdades sociales. Cada uno de ellos posee diferentes perfiles productivos y estructura

socioeconómica territorial. En general se puede señalar que existe baja productividad y desigual desarrollo económico de los departamentos, pero se puede destacar la importancia de las MiPymes (Micros, Pequeñas y Medianas Empresas), consideradas como principales fuentes de empleo e ingresos, así como la base para del crecimiento y la disminución de la pobreza. En la actualidad, según datos de la Dirección General de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Industria y Comercio, las MiPymes concentran aproximadamente el 80% del total de empleo en el Paraguay y representan el 97% de las empresas existentes en el país<sup>26</sup>.

Desde el sector público se han implementado en los últimos años un conjunto de programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, ejecutados y coordinados por diversas instituciones públicas tales como el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Hacienda, apoyados con programas de capacitación impulsados también desde el Ministerio de Justicia y Trabajo a través del SINAFOCAL (Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral) y el SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional). Todos ellos están orientados a fortalecer a las MPYMES (urbanas y rurales; individuales o asociativas), con el objetivo de mejorar su competitividad, productividad, calidad, asociatividad, innovación y desarrollo de emprendimientos, apuntando de forma transversal hacia la exportación. Estas acciones públicas aisladas y dispersas, si bien han pretendido promover el desarrollo regional, han obtenido resultados más bien modestos, mostrando que la complejidad del desarrollo regional atendida de forma sectorial, aislada y coyuntural, no propicia la transformación del crecimiento en desarrollo y hace aún más difícil sustentarlo<sup>27</sup>.

Los mecanismos existentes en el país para la promoción y el apoyo del desarrollo económico productivo han tenido en los últimos años un impulso importante gracias a la cooperación internacional y la gestión del Gobierno Central, sin embargo, predominan las limitaciones para la articulación entre sectores, niveles regionales y nacionales. Si bien los programas acceden a pequeños productores y empresarios de distintas localidades y de distintos sectores del Paraguay, los mismos son diseñados en el ámbito nacional y no territorial. Finalmente, las evaluaciones de los programas e instrumentos de fomento productivo en términos de impacto no existen o son muy poco frecuentes. Si estos se realizan, generalmente la variable a considerar es el empleo y no la productividad de las empresas. Como resultado, se cuenta con una institucionalidad fragmentada y débil, no pudiendo así alcanzar sus objetivos de fortalecimiento y competitividad para garantizar un creciente y sostenido desarrollo económico nacional y regional<sup>28</sup>.

Los Municipios destinan una parte ínfima de sus recursos al apoyo a proyectos productivos, generalmente entregando aportes financieros o insumos y materiales como “capital semilla” para el impulso a proyectos productivos presentados por comités locales; estos aportes se realizan generalmente en el marco de lo establecido en la Ley 1309/98 “Que establece la distribución y depósitos de parte de los denominados royalties y compensaciones en razón del territorio inundado...” y del decreto reglamentario N° 7888 que establece en su art. 4° inc. c) que las transferencias a “Comisiones de desarrollo municipal” no podrán superar el 20% de las transferencias recibidas para gastos de capital. Es muy difícil afirmar que este porcentaje es cumplido por las administraciones municipales ya que no se cuenta con datos que lo demuestren; en la práctica ello depende únicamente de la voluntad política del intendente municipal que usualmente asigna recursos para proyectos de comisiones de desarrollo, si bien el registro de estas actividades es muy deficiente y no permiten medir impactos.

---

<sup>26</sup> Ministerio de Industria y Comercio. Informe “Importancia y desafíos de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Paraguay” - Octubre 2010.

<sup>27</sup> Coordinación Pública para el desarrollo productivo, María Belén Servin, CADEP, 2011.

<sup>28</sup> Ídem nota 27.

Los Gobiernos Departamentales por su parte, articulan proyectos y ejecutan acciones de fomento al desarrollo productivo en sus respectivas regiones, los cuales son canalizados a través de las Secretarías Departamentales (Secretaría de Desarrollo) que abordan estos temas, siendo su rol más bien modesto debido a los limitados recursos técnicos y presupuestarios con que cuentan. Por otra parte, como el país carece de un Sistema Nacional de Inversión Pública, cada Gobernación cuenta con una potestad amplia para definir las prioridades de inversión en su territorio, las cuales están condicionadas por el volumen de las asignaciones presupuestarias que reciba para su ejecución (inversión) y operación (funcionamiento) posterior.

Si bien las Gobernaciones y municipios ofrecen asistencia técnica, en general se espera que sea el Gobierno Central el que brinde estos servicios a través de sus proyectos. Cuando estos proyectos no llegan, es cuando los gobiernos locales tratan de cumplir con este rol de acuerdo a sus posibilidades. Es necesario crear una instancia de coordinación que permita focalizar recursos y apuntar a desarrollar proyectos de largo alcance que puedan realmente contribuir de manera efectiva al desarrollo del potencial económico de las regiones, focalizando en particular el apoyo a los pequeños productores y empresarios. No existen en el país normas que asignen los roles a los diferentes sectores, solo existen planes estratégicos que enuncian los objetivos y estrategias pero que no definen de donde se obtendrán recursos y qué sectores serán los beneficiarios.

## **E. Seguridad ciudadana (Policía)**

La seguridad se ha convertido en los últimos años en el principal reclamo de la ciudadanía. El aumento de la violencia y la inseguridad entre los habitantes de los pueblos y especialmente de las grandes ciudades, debe comprenderse como un fenómeno multicausal en el que confluyen factores económicos, sociales y políticos. En el Paraguay, los delitos contra la propiedad y en general los delitos violentos y aquellos ligados a la desigual distribución del ingreso en las zonas rurales, señalan la necesidad de encarar políticas públicas que apunten a la construcción de una sociedad políticamente democrática, socialmente solidaria y económicamente equitativa. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la violencia, la criminalidad, la disponibilidad de armas de fuego, el consumo de alcohol y drogas así como el tráfico de estas últimas, son factores que podrían incidir en su crecimiento y que tienden a aumentar la inseguridad.

En este sentido el Ministerio del Interior del Paraguay ha trabajado en dimensionar con precisión las principales características del país en cuanto a los niveles de inseguridad a los que se ha llegado. Como instrumento para la caracterización de la situación, el Gobierno Nacional asumió en el año 2008 ha encargado la realización de una Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, la cual ha arrojado los siguientes resultados:

- Al menos 1 de cada 4 personas fue víctima de algún delito en el 2008.
- El delito más sufrido por los habitantes del Paraguay es el de corrupción, seguido por el de robo por “peajeros” (asaltantes callejeros generalmente muy jóvenes de entre 13 y 20 años), y por el de hurtos personales, robos e intentos de robos y los de lesiones o amenazas.

Por otro lado, la percepción de inseguridad excede largamente el nivel real de delincuencia, ya que el 57% de los encuestados afirmó sentir temor de ser asaltado en horas de la noche. Aún ante esta situación la mitad de los encuestados afirma creer “que la policía hace un buen trabajo” pero la otra mitad critica la labor policial. También se destaca en el informe que la quinta parte de las familias paraguayas tienen armas de fuego destinadas a la protección del hogar, y un 8,6% cuenta con guardias de seguridad privados o participa en planes barriales de seguridad a través de Comisiones denominadas de “alerta ciudadana”, las que se dedican principalmente a articular acciones ciudadanas para la prevención de delitos menores en los barrios, creando condiciones para la rápida denuncia de

situaciones sospechosas o de hechos consumados. Es decir, el rol de estas comisiones barriales es de acción preventiva y apoyo a la labor policial a nivel local.

La encuesta mencionada refleja con cierta claridad la situación delicada en que se encuentra en país, confirmando que el tema seguridad es el principal reclamo de la ciudadanía al Gobierno. Ante esta situación el Gobierno ha tomado medidas de mitigación del delito trabajando en programas específicos destinados a fortalecer acciones de prevención y a mejorar de forma sustancial la infraestructura y el equipamiento de la Policía Nacional. La ciudadanía reclama mayor presencia policial en los barrios y el combate a la corrupción al interior del cuerpo policial como medidas para bajar los indicadores de inseguridad. Por otro lado, se debe señalar que existen determinantes sociales que hacen mucho más complejo el combate a la delincuencia, debido a que las altas tasas de pobreza y desempleo inciden directamente en el alto nivel de criminalidad. Por ello, el 61,9% de los encuestados considera que la mejor manera de combatir la delincuencia es disminuyendo el nivel de desocupación.

Así mismo, un tema varias veces mencionado a través de diversos actores sociales y políticos es la necesidad de contar con un sistema judicial más ágil y eficiente para combatir el delito, ya que medidas judiciales como la aplicación de sanciones sustitutivas a la prisión son muy criticadas por la sociedad. Ante la debilidad institucional del Ministerio Público y el Poder Judicial, éste tipo de medidas no hacen otra cosa que facilitar la acción de delincuentes procesados que siguen actuando con cierta impunidad en hechos delictivos de forma directa o indirecta.

La nueva ley orgánica municipal (Nº 3966/10) crea la Policía Municipal, estableciendo en su artículo 55 lo siguiente: “Créase la Policía Municipal, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por Ordenanza, conforme a las necesidades y recursos financieros de cada Municipio. Dependerá directamente del Intendente Municipal”. Así, hasta el momento, la única experiencia registrada es la del Municipio de Asunción que ha reglamentado la creación de la Policía Municipal por medio de una Ordenanza Municipal, y actualmente se encuentran entrenando a la primera camada de oficiales. Esta nueva policía municipal tiene asignadas actividades de vigilancia y prevención de delitos, trabajando de cerca con la ciudadanía y la Policía Nacional. Aún no existen experiencias que se puedan citar o evaluar. Por otro lado, no se conocen iniciativas de transferencia de recursos para fortalecer estas organizaciones en el nivel local, más aún considerando que la misma ley establece que la policía municipal funcionará “conforme a las necesidades y recursos financieros de cada municipio”. Es decir, el funcionamiento y efectividad de la policía municipal dependerá de la voluntad política de las autoridades locales y de los reclamos que partan de la ciudadanía. Por ahora más bien se sigue fomentando la organización vecinal como medida de prevención y en la mayoría de los casos estas organizaciones son más bien iniciativas de la propia ciudadanía como respuesta a olas de delincuencia que azotan los barrios.

El Gobierno Central ha fortalecido a la Policía Nacional, pero no ha logrado articular medidas de coordinación con los Gobiernos Municipales para trabajar con eficiencia en estrategias de prevención de delitos. Actualmente existe una iniciativa a nivel parlamentario para crear un “Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana”, el cual estaría integrado por el Ministerio del Interior, el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y Trabajo, las Gobernaciones y los Municipios, en la intención de lograr lo que se entiende como la principal necesidad: la coordinación de los diversos actores para implementar medidas efectivas de combate a la inseguridad y apuntar a desarrollar políticas públicas integrales en la búsqueda de soluciones efectivas y eficientes para los problemas señalados. Se espera que si esta iniciativa prospera se plantee un “sistema de financiamiento solidario” que permita articular recursos públicos para la solución del principal problema social en la actualidad.

Lo concreto es que en Paraguay existe una *única fuerza policial*, la Policía Nacional. Es un único cuerpo que opera al nivel nacional y local y estaba integrado en el 2008 por cerca de 21.000 hombres (entre personal operativo y personal administrativo). Este nace con la nueva Constitución de la República de año 1992, según la cual la Policía Nacional del Paraguay es una “Institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia

jerárquica del Órgano del Poder Ejecutivo, encargado de la seguridad interna de la Nación”. Esta situación de monopolio de la fuerza pública conjuntamente con las Fuerzas Armadas de la Nación (militar), condiciona a la recientemente creada Policía Municipal a desarrollar solamente acciones de apoyo a la Policía Nacional en la implementación de planes y acciones de prevención de delitos, y de velar por la seguridad pública desde los barrios y sitios de mayor concurrencia a nivel local.

La Policía Nacional como integrante de la fuerza pública, para el cumplimiento de sus fines, establecidos en el Art. 175 de la Constitución Nacional se organiza en: a) Comando, b) Direcciones Generales y c) Direcciones. La Ley 222/93 (“Ley Orgánica de la Policía Nacional”) es la que rige para tal efecto, la que establece la organización, funciones, atribuciones y fines de la Policía Nacional. Anterior a esta ley, la Policía Nacional se regía por “Departamentos Independientes” como en un país federal, lo cual ha sido sustancialmente modificado con la nueva ley del año 1993 en la cual se unificaron los departamentos bajo un solo mando, el Comando Nacional. Según el artículo 150 de la ley orgánica de la Policía Nacional y la Constitución Nacional del Paraguay. Art. 175.

El Comando es el organismo máximo de las Fuerzas Policiales, responsable de la dirección, planeamiento, coordinación, control y empleo de los recursos asignados a ella; se ejerce a través del Comandante y el Sub Comandante de la Policía Nacional. Por su parte, según la misma normativa, en su artículo 166, existen cuatro direcciones generales, que son las siguientes:

1. La Dirección General de Orden y Seguridad.
2. La Dirección General del Instituto Superior de Educación Policial.
3. La Dirección General de Logística.
4. La Dirección General de Bienestar Policial.

La Dirección General de Orden y Seguridad, es según el art. 167 de la Ley Orgánica Policial “el organismo central encargado del cumplimiento de la finalidad fundamental de la Policía, conforme a la constitución y las leyes”. La misma se divide en 3 direcciones:

1. Las Direcciones de Zonas Policiales.
2. La Dirección de Apoyo Técnico.
3. La Dirección de Apoyo Táctico.

Las Direcciones de Zonas Policiales son organismos que ejercen la jurisdicción y competencia en un espacio geográfico del territorio nacional y se organizan en Jefaturas de Policía de Departamento. Las Jefaturas de Policía de departamentos son las encargadas de planear, organizar, dirigir, controlar y ejecutar las actividades policiales referentes al Orden Público, la seguridad de las personas y sus bienes, la prevención e investigación de los delitos, turismo, protección ecológica, control en fronteras, las medidas tutelares aplicables al menor y demás faltas y contravenciones; asimismo, cooperan con organismos de otros Poderes del Estado e Instituciones que para el cumplimiento de sus fines requieran el apoyo de la fuerza pública que ejercen y representan. Estas se organizan en Comisarías, Sub Comisarías, Destacamentos y Puestos Policiales, ubicados en todos los departamentos, municipios, zonas y compañías del país. (*Estudio de la Seguridad Pública y de la Seguridad Privada – Informe Nacional Paraguay, Organización de los Estados Americanos (OEA), 2008*).



## IV. Tablas de análisis de servicios seleccionados

### A. Glosario de términos

Funciones ejecutadas por los diversos niveles de gobierno:

P = Planifica.

O = Opera.

F = Financia.

E = Evalúa.

Grado de responsabilidad e influencia en el desarrollo del servicio:

AA = Competencia exclusiva.

A = Alta influencia / intervención.

B = Intermedia influencia / intervención.

d) C = Baja influencia / intervención

**CUADRO 4**  
**ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR SALUD - ATENCIÓN PRIMARIA**

		Nivel nacional			Nivel intermedio				Nivel local				
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA <sup>a</sup>	AA	AA	AA								
	Plan de salud	AA <sup>b</sup>	AA	AA	AA	B <sup>c</sup>	B	B	B	A <sup>d</sup>	A	A	A
	Estándares de desempeño y calidad	AA <sup>e</sup>	AA	AA	AA <sup>f</sup>								
Inversión	Infraestructura	AA <sup>g</sup>	AA	AA	AA	C	B <sup>h</sup>	B	C	C	B <sup>i</sup>	B	C
	Equipamiento <sup>j</sup>	AA	AA	AA	AA	C	B	B	C	C	B	B	C
Mantenimiento	Infraestructura	AA	AA	AA <sup>k</sup>	AA	C	B <sup>l</sup>	B	C	C	B <sup>m</sup>	B	C
	Equipamiento <sup>n</sup>	AA	AA	AA	AA	C	B	B	C	C	B	B	C
	Coordinación técnica de Salud <sup>ñ</sup>	AA	AA	AA	AA	C	C	C	C	C	C	C	C
Funcionamiento – ejecución del servicio	Contratación y administración de personal	AA <sup>o</sup>	AA	AA	AA						B <sup>p</sup>	B	B
	Prestaciones de salud <sup>q</sup>	AA	AA	AA	AA						B	B	B
	Bienes y servicios de consumo <sup>r</sup>	AA	AA	AA	AA					C	B <sup>s</sup>	B	B
	Logística de compra <sup>t</sup>	AA	AA	AA	AA					C	B	B	B
	Servicios de información <sup>u</sup>	AA	AA	AA	AA						C	C	
Participación ciudadana	Portales de internet <sup>v</sup>	A	A	A	A	C	C	C	C	B	B	B	B
	Consejos Regionales de Salud	C	C	C	C	AA <sup>w</sup>	AA	AA	AA				
	Consejos Locales de Salud	C	C	C	C	C	C	C	C	AA <sup>x</sup>	AA	AA	AA

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Según el Decreto N° 21376/98 “Por el cual se establece la nueva organización funcional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social” (MSPBS), en el artículo 8, define como ámbitos de responsabilidad, control y ejecución del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social las siguientes áreas de acción: Conducción de la Política de Salud del Ambiente Humano; Regulación y Atención Sanitaria; Promoción de la Salud; Vigilancia de la Salud y el Ambiente; Bienestar Social y el Desarrollo de la Investigación en Salud; Asimismo, el artículo 10 establece las funciones específicas del Ministerio de Salud en cuanto a la Regulación y Atención Sanitaria.

<sup>b</sup> Según el mismo Decreto 21376/98 y adicional a las funciones definidas previamente, en el artículo 9, inciso c, establece que son funciones del Ministerio de Salud conducir los planes, programas y proyectos de salud pública, coordinando con instituciones sectoriales y extra sectoriales, a fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, privados y comunitarios, en consonancia con las estrategias de la descentralización sanitaria, la participación social y la autogestión.

<sup>c</sup> Las Gobernaciones si bien formalmente tienen potestad para formular planes de salud en base a sus áreas de responsabilidad, en la práctica no lo formulan. De acuerdo a las disposiciones del Decreto 22385/98 “Por el cual se reglamenta la Ley 1032/96 Que crea el Sistema Nacional de Salud en referencia al funcionamiento del Consejo Nacional de Salud, y de los Consejos Regionales y Locales de Salud; señala la formulación de planes de salud por parte de los Consejos Regionales y Locales de Salud. Asimismo, la Ley Orgánica Departamental en el artículo 16, en el inciso “a”, estipula que el Gobierno Departamental tiene como objeto elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos deben coordinarse con el Gobierno Nacional; en el inciso “b”,

- estipula que debe coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten; igualmente, en el inciso “f”, establece que la política sanitaria aplicable al Departamento debe coordinarse con los organismos competentes del Gobierno Central.
- <sup>d</sup> Ley 3966/10 “Orgánica Municipal”, en el artículo 12 estipula como función municipal en materia de salud, higiene y salubridad, la elaboración de planes municipales de salud conforme a las necesidades de la población del municipio; la elaboración e implementación de planes especiales de salud reproductiva, planificación familiar, salud sexual y salud materno-infantil para la población de escasos recursos; así como la participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local, y en la fiscalización, monitoreo y evaluación de la ejecución del Plan Nacional de Salud a través de los Consejos Locales de Salud.
- <sup>e</sup> Decreto N° 21376/98 “Por el cual se establece la nueva organización funcional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social”, en el artículo 10 establece como función específica del Ministerio de Salud, el definir normas generales y específicas de atención en salud, que posibiliten el desarrollo de programas y servicios acordes con la eficiencia, eficacia y calidad de las prestaciones en las áreas de prevención y recuperación en salud.
- <sup>f</sup> Ley 2319/06 “Que establece las funciones y competencias de la Superintendencia de Salud”, estipula en el artículo 4, inciso d, que la Superintendencia debe velar para que las entidades prestadoras de servicios de salud públicos y privados, cumplan las normas jurídicas y técnicas relativas a los servicios que presten sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias públicas en la materia. La Superintendencia de Salud es un órgano dependiente administrativamente del MSPBS.
- <sup>g</sup> El Código Sanitario, que en su artículo 97 dispone que los proyectos de construcción, ampliación o remodelación de hospitales u otros establecimientos de salud, sean públicos o privados, deberán ser previamente aprobados por el Ministerio de Salud para su ejecución quien verificará la obra en las materias de su competencia. El Decreto N° 21376/98 “Por el cual se establece la nueva organización funcional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social”; en su artículo 10 estipula que la prestación de servicios de salud a la población será realizado por el MSPBS a través de una red de servicios. Actualmente, el Ministerio cuenta con la red de servicios más extensa del país, con 1.100 establecimientos distribuidos en todo el país. La construcción, refacción y equipamiento de los establecimientos se realiza con los recursos del presupuesto del Ministerio de Salud.
- <sup>h</sup> Con recursos de su propio presupuesto, los Gobiernos Departamentales emprenden obras de infraestructura en salud, así como equipamientos, los cuales entregan al Ministerio de Salud. La mayoría de las Gobernaciones construyen Puestos de Salud o unidades sanitarias en zonas rurales con el equipamiento respectivos, en los cuales el Ministerio de Salud dota de recursos humanos y se hace cargo del funcionamiento respectivo. Hay una sola Gobernación que construyó y gestiona un hospital materno infantil, la cual está ubicada en Villa Choferes en la Gobernación de Boquerón. En el marco del “acuerdo de descentralización” que suscriben los municipios y Consejos Locales de Salud con el MSPBS, el Gobernador Departamental suscribe también el mismo en carácter de aval, comprometiéndose a aportar un porcentaje (no definido) del presupuesto departamental de salud de la Gobernación, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria. No se le delega ninguna potestad administrativa, solo la potestad de controlar y supervisar el cumplimiento de los planes y programas de salud, así como de fiscalizar el manejo administrativo de los Consejos Locales de Salud.
- <sup>i</sup> Los Gobiernos Municipales, con recursos de su presupuesto provenientes de los royalties (Municipios de Fram, San Miguel, Coronel Oviedo, Caaguazú) emprenden obras de infraestructura en salud, generalmente refaccionando y equipando los establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MPSBS) ubicados en su distrito que por medio del acuerdo de descentralización se encuentran administrando a través de sus respectivos Consejos de Salud. En los municipios donde no hay acuerdos de descentralización de salud, las inversiones en salud se dan en un marco informal, sin ningún acuerdo que estipule las obligaciones y responsabilidades de las partes.
- <sup>j</sup> Para el caso del equipamiento, aplica similar proceso al dado en temas de inversión en Infraestructura.
- <sup>k</sup> El Ministerio de Salud, con los recursos de su propio presupuesto se encarga del mantenimiento de la infraestructura y equipamiento de su red de servicios, Sin embargo, dada la limitación de la asignación presupuestal, resulta insuficiente para cubrir las necesidades reales. El MSPBS cuenta con 1.100 establecimientos de salud (año 2010) para lo cual dispuso en su presupuesto de ese año del gasto 240 “Gasto por Servicio de Aseo, Mantenimiento y Reparaciones” 7 millones de dólares, monto claramente insuficiente para garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo adecuado.
- <sup>l</sup> Los gobiernos departamentales, generalmente a solicitud de autoridades municipales y la comunidad, reparan y/o realizan gastos de mantenimiento de la infraestructura y equipamiento de los establecimientos sanitarios del MSP.
- <sup>m</sup> Los municipios, a través de sus respectivos Consejos Locales de Salud, son responsables del financiamiento operativo complementario de los establecimientos de salud del MSP, que administran de manera compartida en virtud del acuerdo de descentralización. Esto incluye el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento.
- <sup>n</sup> Para el caso del equipamiento, aplica similar proceso al dado en temas de mantención en Infraestructura.
- <sup>ñ</sup> Función desarrollada por la Dirección General de Desarrollo de Redes y Servicios de Salud, y la Dirección General de Programas de Salud del Ministerio de Salud Pública a nivel nacional. A nivel regional lo realiza el Comité Ejecutivo, instancia técnica del Consejo Regional de Salud, presidida por el Director de la Región Sanitaria del MSP

teniendo baja influencia las autoridades departamentales, y a nivel local, lo realiza el Comité Ejecutivo Local que es una instancia técnica del Consejo Local de Salud, y lo preside el Director del Establecimiento de Salud del MSP teniendo baja influencia las autoridades municipales.

- <sup>o</sup> La contratación de personal lo realiza el Ministerio de Salud, rigiéndose por las disposiciones que regulan la contratación de recursos humanos en el sector público, en base a las normativas emanadas de la Secretaría de la Función Pública. Las Gobernaciones y Municipios, no tiene injerencia en el proceso de contratación regular del personal del MSPBS.
- <sup>p</sup> Los municipios que tienen suscritos acuerdos de descentralización, con los recursos que administra el Consejo Local de Salud contratan recursos humanos (RRHH) que el establecimiento de salud requiera según necesidades del servicio, por ejemplo, médico de guardia, odontólogos, personal de mantenimiento, limpieza, etc. Los establecimientos de salud administrados por los Consejos Locales de Salud corresponden al nivel básico complementario, brindando atención primaria y secundaria.
- <sup>q</sup> Como puede observarse, la prestación de servicios de salud primaria a nivel nacional es potestad del MSPBS. La nueva Ley Orgánica Municipal, Ley N° 3966/10, establece como una de las funciones del gobierno municipal la prestación de servicios de salud, siendo que solo alrededor de 5 municipios del país cuentan con sus propios establecimientos de salud, debido principalmente a la carencia de recursos financieros para desarrollarlos. Lo que se da es que a través del acuerdo de descentralización de salud, el MSPBS delega en los municipios sus establecimientos de salud, para que a través del Consejo Local de Salud sea administrado de manera conjunta.
- <sup>r</sup> Las adquisiciones que realiza el MSPBS para los establecimientos de salud del nivel primario, las realiza a través de la Región Sanitaria respectiva, siguiendo el proceso de adquisición del sector público. La Región Sanitaria constituye una Sub Unidad Operativa de Contratación, razón por la cual está habilitado a realizar todo el proceso de adquisición de bienes y servicios en base al presupuesto asignado.
- <sup>s</sup> En virtud del acuerdo de descentralización, los municipios a través de sus Consejos Locales de Salud, adquieren bienes y servicios que requieran los establecimientos de salud, cubriendo la brecha entre lo que el MSPBS le asigna por medio de su presupuesto, por ejemplo, adquiriendo elementos de limpieza, artículos de oficina, combustibles para ambulancia, productos para la alimentación de pacientes cuando hay desabastecimiento por parte del MSP.
- <sup>t</sup> El MSPBS adquiere los medicamentos e insumos para toda la red de servicios de manera centralizada, las almacena y distribuye a las distintas Regiones Sanitarias, para que estas las distribuyan a los establecimientos de salud que conforman su red de servicios. Existen periodos de desabastecimiento por parte del MSPBS, debido a múltiples razones asociadas a la asignación presupuestaria insuficiente, estimación de necesidades de compra deficientes, procesos de adquisiciones largos que no permiten contar con los bienes de manera oportuna y problemas de logística de distribución. Para el caso de los municipios, en virtud del acuerdo de descentralización, actúan en la adquisición y distribución de medicamentos e insumos que se requieran y que no provee el MSPBS por razones de desabastecimiento.
- <sup>u</sup> Decreto N° 21376/98 “Por el cual se establece la nueva organización funcional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social”, en su artículo 9 inciso b, estipula que es función específica del MSPBS diseñar y conducir el sistema de información sanitaria, que permita vigilar activamente la situación sanitaria del país, evaluar el desempeño de los programas y los servicios, así como el impacto de la Política de Salud y del Ambiente Humano. Por otro lado, los municipios a través de sus Consejos Locales de Salud desarrollan e implementan sistemas de información administrativa, financiera y presupuestaria para su gestión. Así, en materia de información sanitaria el ente rector nacional es el MSPBS, pero en materia administrativa, los niveles locales desarrollan e implementan sistemas de información administrativa y presupuestaria para el control de sus movimientos financieros, y para el control del stock de los bienes que adquieren. Ejemplo de esto son los Consejos Locales de Salud de Fram, San Miguel, Coronel Bogado, Itaugúa, Carmen del Paraná.
- <sup>v</sup> El MSPBS mantiene su página Web Institucional y en donde brinda información a la comunidad. Lo anterior, no limita la promoción de materias de salud en páginas de Gobiernos Regionales (con sus Estrategias de Desarrollo Regional) y Municipalidades (y sus Planes de Salud Municipal); así como los propios Consejos Locales de Salud que han desarrollado páginas web para informar a la comunidad sobre sus acciones. Cabe mencionar que la elaboración de páginas web institucionales es más rico y dinámico a nivel local en contraposición al nivel regional, esta situación se explica porque los acuerdos de descentralización de salud delegan ciertas potestades de administración de los servicios de salud al nivel local, y no al nivel regional.
- <sup>w</sup> El Consejo Regional de Salud está presidido por el Secretario de Salud del Gobierno Departamental, pero debe solicitar su reconocimiento al momento de constituirse al nivel central del MSPBS, y en ese nivel se le da un reconocimiento oficial una vez cumplido las formalidades respectivas, como ser la comunicación de los integrantes de la mesa directiva y la copia del acta de la asamblea constitutiva. Los Consejos Regionales de Salud son organismos de concertación, coordinación y participación interinstitucional entre el sector público y el sector privado de salud a nivel regional. Sus funciones incluyen participar en la formulación de los lineamientos de las políticas y estrategias regionales y locales de salud, acorde con la política nacional de desarrollo, y promover la creación y consolidación de los Consejos Locales, a los efectos de lograr efectividad en el tratamiento de la problemática del sector salud en estos niveles.

- <sup>x</sup> El Consejo Local de Salud está presidido por el representante municipal, pero debe solicitar su reconocimiento al momento de constituirse ante el nivel regional y el nivel central del MSP, y en ese nivel se le da un reconocimiento oficial una vez cumplido las formalidades respectivas, como ser la comunicación de los integrantes de la mesa directiva y la copia del acta de la asamblea constitutiva. Sus funciones incluyen promover el Sistema Nacional de Salud mediante la concertación y coordinación interinstitucional de planes, programas y proyectos de interés regional y local, en directa relación con las prioridades identificadas en las diversas áreas de salud; y por delegación de funciones, en el marco del acuerdo de descentralización de salud, administrar los establecimientos de salud del MSPBS de acuerdo a las normativas respectivas.

**CUADRO 5**  
**ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR EDUCACIÓN – NIVELES BÁSICA Y MEDIA**

		Nivel nacional				Nivel intermedio				Nivel local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA <sup>a</sup>	AA	AA	AA								
	Políticas educacionales	AA <sup>b</sup>	AA	AA	AA								
	Currículo educación básica y media	AA <sup>c</sup>	AA	AA	AA								
	Estándares de desempeño y calidad	AA <sup>d</sup>	AA	AA	AA								
Inversión	Infraestructura <sup>e</sup>	AA	AA	AA	AA		C	C			B	B	
	Equipamiento y mobiliario <sup>f</sup>	AA	AA	AA	AA		C	C			B	B	
	Informática y computación <sup>g</sup>	AA	AA	AA	AA		C	C			C	C	
Mantenión <sup>h</sup>	Infraestructura	AA	AA	AA	AA		C	C			B	B	
	Equipamiento y mobiliario	AA	AA	AA	AA		C	C			B	B	
	Informática y computación <sup>i</sup>	AA	AA	AA	AA								
Funcionamiento – ejecución del servicio <sup>m</sup>	Subvención escolar	AA <sup>j</sup>	AA	AA	AA								
	Contratación y administración de personal	AA <sup>k</sup>	AA	AA	AA		C						
	Bienes y servicios de consumo <sup>l</sup>	AA	A	A	AA		C	C			C	C	
	Material educativo – tecnológico, bibliotecas	AA <sup>n</sup>	AA	AA	AA								
	Servicios de información	AA <sup>h</sup>	AA	AA	AA								
Participación ciudadana y actores sociales vinculados	Reconocimiento y fiscalización de prestadores privados	AA <sup>o</sup>	AA	AA	A								
	Consejos escolares y maestros <sup>p</sup>	AA			A							B	
	Consejos Regionales de Educación <sup>q</sup>	AA	A	B	A	A	AA	A	B				

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Las normas y reglamentos del sector son generados a nivel nacional por parte del Ministerio de Educación y Cultura, y se aplican para todo el territorio nacional. La ley N° 1264 General de Educación estipula que la organización y la administración del sistema educativo nacional son responsabilidades del Poder Ejecutivo, realizadas a través del Ministerio de Educación y Cultura. El MEC establece normativas para el sistema educativo nacional a través de decretos y resoluciones.

<sup>b</sup> El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es quien formula las políticas, establece las metas y aprueba los planes de desarrollo del sector a corto, mediano y largo plazo, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación y de acuerdo con las leyes emanadas del Poder Legislativo. Así también las ejecuta, supervisa y evalúa.

Existe un Plan Nacional de Educación, denominado “Plan Nacional de Educación 2024 - Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo”, que es el documento marco de la política educativa paraguaya, donde se delinean las principales acciones a ser desarrolladas en el sector en los próximos años. En él están establecidas las metas educativas a corto, mediano y largo plazo; siendo el objetivo general del plan el garantizar el acceso, mejoramiento de la calidad, la eficiencia y equidad de la educación paraguaya como un bien público. En el Plan 2024 “la educación es asumida desde sus vínculos con las otras dimensiones de la vida humana, donde los determinantes sociales, económicos, políticos y culturales son considerados como elementos significativos en el momento de concebir, planificar, implementar, evaluar y retroalimentar el programa de acciones pedagógicas, organizacionales, administrativas, legislativas e institucionales que se desarrollan sistemática e intencionalmente para alcanzar los fines y objetivos de la educación paraguaya”.

<sup>c</sup> Es atribución del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) aprobar los proyectos, planes y programas oficiales que deben aplicarse a nivel nacional. Asimismo, es quien diseña, norma, desarrolla y evalúa el marco curricular y su aplicación, y los planes y programas de estudio para niveles pre básico, básico y medio.

- <sup>d</sup> El MEC establece los sistemas de evaluación de la educación, tanto a los que corresponda a la educación de régimen general, como a la educación de régimen especial, velando por el cumplimiento de los fines y la calidad de la educación. Respecto a la supervisión de implementación del currículum oficial en los establecimientos educativos del ámbito nacional, tanto públicos como privados, el MEC lo realiza a través de la Supervisión Educativa, existiendo 18 Coordinadores Departamentales de Supervisión (una por cada uno de los 17 Departamentos del país, más la capital Asunción), y éstas a su vez responden a la Dirección General de Supervisión Educativa situada en la sede central del MEC. La regulación del ejercicio de la profesión de educador en los niveles de educación inicial, escolar básica y media, que se ejerza en establecimientos, centros o instituciones educativas públicas o privadas está determinada por la Ley del Estatuto Docente, denominada Ley N° 1.725/01 “Que Establece el Estatuto del Educador”. En el año 1995 el MEC incorpora un sistema de evaluación de los aprendizajes, creando para tal efecto el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), como una estrategia que le permita la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficiencia y de los efectos reales del sistema educativo. Institucionalmente, al interior del MEC, el SNEPE se instala en la Dirección de Orientación que a partir de esta institucionalización pasa a denominarse Dirección de Orientación y Evaluación Educativa. En el año 2003, coincidente con un nuevo periodo de gestión del MEC y como resultado de evaluaciones institucionales, se decide separar al SNEPE de la Dirección de Orientación, y pasa a ser una nueva Dirección dependiente de la Dirección General de Desarrollo Educativo al mismo nivel que Currículum y Orientación. Esto le ha permitido mayor autonomía en la gestión. Desde su creación el sistema de evaluación tiene como fin el diagnóstico, la orientación de políticas y la verificación del impacto de programas educativos a nivel nacional.
- <sup>e</sup> El MEC ejecuta obras de infraestructura educativa con sus propios recursos presupuestarios, parte de las cuales las canaliza a través de las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACE); que son organizaciones constituidas por apoderados de las instituciones educativas, a las cuales el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) les transfiere recursos de su propio presupuesto para reparar las instalaciones educativas, sobre todo para construcciones de pequeño porte. El volumen más importante de inversión lo realiza el MEC con su propio presupuesto, sin embargo, los Gobiernos Departamentales y Municipales también realizan inversiones de mejora de la infraestructura edilicia, la cual es complementaria a la que realiza el MEC, tales como construcción de nuevas aulas, construcción y reparación de baños, aulas de informática, etc. Las Gobernaciones tienen una cobertura más limitada en sus inversiones, es decir, la cantidad de escuelas que se ven beneficiadas es menor a la cantidad de escuelas que se benefician de las inversiones de los municipios en su conjunto, por lo cual el nivel de influencia en materia de inversiones es menor en lo referente a las Gobernaciones. En la práctica, las Gobernaciones y Municipios, tienen dos diferentes mecanismos para ejecutar las inversiones; si lo van a realizar directamente, lo hacen a través de sus respectivas Secretarías de Obras; y el otro mecanismo es vía indirecta, para lo cual realizan transferencias de recursos a las Cooperadoras Escolares, utilizando un mecanismo similar al MEC.
- <sup>f</sup> El MEC ejecuta inversiones en equipamiento y mobiliario en los locales educativos con sus propios recursos presupuestarios. El volumen más importante de inversión lo realiza el MEC con su propio presupuesto, sin embargo, dado que dichos recursos no son suficientes, los Gobiernos Departamentales y Municipales también realizan inversiones sobre todo en mobiliarios de las aulas, con un tipo de participación similar a lo que ocurre con la inversión en infraestructura. De hecho, tanto la Ley Orgánica Departamental, como la Ley Orgánica Municipal les otorga la función de mejoramiento y mantenimiento de locales escolares destinados a la enseñanza pública.
- <sup>g</sup> Siendo las escuelas públicas administradas por el MEC, la escasa inversión en TICs se realiza con presupuesto del MEC. De manera complementaria y en menor volumen, las Gobernaciones adquieren computadoras y las entregan a las escuelas. El grueso de la inversión de las gobernaciones y municipios en el sector educativo se realiza en infraestructura, equipamiento y mobiliarios; y en mucho menor medida en TICs. El Plan Nacional de Educación Paraguay 2024, en el eje 1 “Igualdad de oportunidades, en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativas”, como una de sus acciones establece la “Dotación de recursos didácticos y tecnológicos –con especial énfasis en las TIC– a las instituciones educativas, estudiantes y educadores acordes a los requerimientos de la población/oferta educativa y a estándares de calidad previamente definidos”. En esa línea, el MEC está a favor de toda iniciativa pública (gobernaciones y municipios), o privada para la implementación de TIC en las escuelas, pero aún no cuenta con un plan específico para ello, argumentando restricciones presupuestarias.
- <sup>h</sup> Aplica similar a la inversión de infraestructura, equipamiento y mobiliario, e Informática y computación. El mayor volumen de recursos para mantenimiento (infraestructura, equipamiento y mobiliario) de las escuelas lo realiza el MEC con recursos de su propio presupuesto, sin embargo, los Gobiernos Departamentales y Municipales también realizan gastos de mantenimiento que complementa los gastos realizados por el MEC. Como mencionamos, las Gobernaciones tienen una cobertura más limitada en lo referente a gastos de mantenimiento, es decir, la cantidad de escuelas que se ven beneficiadas es menor a la cantidad de escuelas que se benefician del mantenimiento realizado por los municipios en su conjunto, por lo cual el nivel de influencia de las Gobernaciones es menor.

- <sup>i</sup> La mantención de las TIC a nivel subnacional es irrelevante, por un lado, dado la incipiente implementación de las TIC en las escuelas públicas (la cual es conducida por el MEC), y por otro lado, los reclamos de mantenimiento a las gobernaciones y municipios por parte de la comunidad educativa están más orientados a la infraestructura, equipamiento y mobiliario.
- <sup>j</sup> El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través del Viceministerio de Educación y sus instancias dependientes, gobierna, organiza y administra el Sistema Educativo Nacional (SEN), el cual comprende la Educación Inicial, Escolar Básica y la Educación Media, incluyendo también la Educación Superior. Así, el MEC (como representante del gobierno central) es el gestor del servicio de la educación en todos sus niveles, lo cual implica contratación de los recursos humanos, gastos de funcionamiento, así como las inversiones en las instituciones educativas, con los recursos asignados en su presupuesto.
- <sup>k</sup> La subvención escolar es definida y financiada por el MEC. Las instituciones educativas privadas, que cumplen una función social en sectores más carenciados y en situaciones de riesgo obtienen una subvención por parte del Estado, que financia generalmente los salarios de los educadores. A pesar de que el MEC financie el salario de los docentes, los establecimientos educativos subvencionados son autónomos, es decir, los directivos mantienen su responsabilidad y derecho de dirigir y administrar, libremente sus propias instituciones.
- <sup>l</sup> La contratación y remuneración de los maestros y todo el personal educativo es definida y ejecutada por el MEC en todos sus niveles, lo cual implica que la contratación se basa en recursos asignados en su presupuesto. El mecanismo de admisión, permanencia, ascenso y desvinculación del personal docente, así como la capacitación y evaluación de los mismos es potestad del MEC, en base a lo estipulado en el Estatuto Docente (Ley 1725/01). Los Consejos Departamentales de Educación participan en la selección de docentes, en el marco del proceso de concurso público de oposición para la selección de educadores del MEC.
- <sup>m</sup> La adquisición de bienes de consumo y servicios lo realiza el MEC a través de la Unidad Operativa de Contrataciones, siguiendo el proceso de contrataciones públicas que rige al sector público paraguayo. Sin embargo, los Gobiernos Departamentales y Municipales aportan recursos para dotar de ciertos bienes de consumo y servicios para las escuelas, tales como tiza, pago del suministro de agua corriente, reparación de griferías, etc.
- <sup>n</sup> El MEC planifica, adquiere y entrega material educativo, tecnológico y bibliotecas directamente a las escuelas.
- <sup>n</sup> Las informaciones referentes a lo académico las brinda el MEC, como ser las evaluaciones y el calendario escolar, no teniendo ninguna injerencia los niveles sub nacionales. Por una resolución ministerial generalmente en diciembre de cada año, se establece el calendario del año lectivo para el año siguiente, tanto para las instituciones públicas como privadas. El MEC entrega también información de evaluación (de proceso y resultados académicos) a los alumnos. El MEC cuenta con un sistema de evaluación de los aprendizajes, denominado Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) creada en el año 1995, y que se encarga del diagnóstico, orientación de políticas y la verificación del impacto de programas educativos a nivel nacional, realizando evaluaciones del sistema educativo prácticamente todos los años desde su creación, y cuyos resultados son publicados y difundidos de manera dirigida.
- <sup>o</sup> El MEC es la autoridad que reconoce y habilita a las instituciones educativas privadas para otorgar títulos oficiales, estando sujetas a su supervisión, la cual se realiza a través de la Supervisión Departamental, la cual es una instancia desconcentrada del MEC que se encarga de la gestión educativa al interior de la región (departamento) a la que corresponde. Pueden prestar este servicio las iglesias o confesiones religiosas, inscritas en el Registro Nacional de Culto, las fundaciones, sociedades, asociaciones y empresas con personería jurídica, y las personas de existencia visible. Según el anuario estadístico del año 2009 de la Dirección General de Encuesta, Estadísticas y Censos, existían 8274 establecimientos educativos correspondientes al nivel escolar básico en todo el país, de los cuales el 85% eran públicos, el 7% privados y el 8% subvencionados.
- <sup>p</sup> Los Consejos Escolares (Asociaciones de Cooperadoras Escolares - ACEs) y de Maestros, se planifica, financia y evalúa desde el MEC, y se opera en los niveles locales sin injerencia directa de los gobiernos subnacionales, aunque con cierto nivel de coordinación con el MEC. Los Consejos Escolares realizan algunas actividades para recaudar fondos para sus actividades (autofinanciamiento), recibiendo también pequeños aportes financieros por parte de los municipios. Ley N° 1264 General de Educación, en los art. 143 y 144 establece que la dirección del establecimiento o institución educativa promoverá la organización de la asociación de padres y la de alumnos, y apoyará la creación de la asociación de educadores profesionales de la institución, así como la del personal administrativo y auxiliar, con criterios y prácticas educativas democráticas; las cuales, integradas participativamente en la institución como comunidad educativa, podrán contribuir al mantenimiento y desarrollo de la institución y a mejorar la calidad de la educación.
- <sup>q</sup> El Ministerio de Educación y Cultura creará Consejos Departamentales de Educación (CDE) en todos los departamentos del país, en coordinación con las gobernaciones (Artículo 113, Ley General de Educación). La integración de los Consejos se realiza sobre la base de las propuestas de la comunidad, pudiendo sus miembros representar a por lo menos once instancias: Gobernación, Junta Departamental, Municipios, Centro Regional de Educación, Coordinador Departamental de Supervisión, Supervisión Técnico-Pedagógica, Supervisión Administrativa, Universidades, Institutos de Formación Docente, Padres e Iglesia. Los CDE participan en la selección de docentes y cumplen funciones de asesoramiento a las autoridades educativas departamentales del MEC (Supervisiones Departamentales). No hay Consejos de Educación en el nivel local, la Ley General de Educación no lo prevé.

**CUADRO 6**  
**ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS (RSD)**

		Nivel nacional				Nivel intermedio				Nivel local				
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E	
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA <sup>a</sup>	AA	AA	AA	B <sup>b</sup>				B	Ac <sup>3</sup>	A	A	A
	Política sobre Gestión de Residuos Domiciliarios, Industriales y Peligrosos <sup>d</sup>	AA	AA	AA	AA	B				B	A	A	A	A
	Normativas sobre libre competencia y transparencia <sup>e</sup>										AA	AA	AA	AA
	Preparación de proyectos de inversión en RSD <sup>f</sup>										AA	AA	AA	AA
Inversión e infraestructura	Calificación ambiental y urbana de proyectos RSD <sup>g</sup>	A	A	A	A						A	A	A	A
	Programas de inversión pública regionales <sup>h</sup>					C	C	C	C	A	A	A	A	A
	Licitación, adjudicación y control a operadores privados <sup>i</sup>										AA	AA	AA	AA
Mantenimiento y monitoreo <sup>j</sup>	Seguimiento sanitario y ambiental	A	A	A	A	C	C	C	C	A	A	A	A	A
	Tratamiento y control de proyectos ilegales	A	A	A	A	C	C	C	C	A	A	A	A	A
	Recolección de RSD										AA	AA	AA	AA
Funcionamiento y ejecución del servicio (recolección y disposición) <sup>k</sup>	Acopio, clasificación y reciclaje de RSD										AA	AA	AA	AA
	Logística de transporte a la disposición										AA	AA	AA	AA
	Tarificación y cobranza del servicio										AA	AA	AA	AA
	Operación y cierre de rellenos sanitarios										AA	AA	AA	AA
Participación ciudadana y actores sociales	Iniciativas sociales de clasificación y reciclaje										A <sup>l</sup>	A	A	A
	Programas educativos sobre RSD	A <sup>m</sup>	A	A	A									
	Participación en calificación ambiental de proyectos RSD	A <sup>n</sup>	A	A	A	B	B	B	B	A	A	A	A	A

Fuente: Elaboración propia.

- <sup>a</sup> Ley 836/80 que establece el Código Sanitario. Título II, Capítulo I “De saneamiento ambiental, la contaminación y la polución” asigna al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social la función de determinar los límites en las actividades humanas para preservar el medio ambiente, así como promover programas para la prevención y control de la contaminación ambiental, disponiendo medidas para su preservación y evitando así el deterioro de la atmósfera, el suelo, las aguas y los alimentos. A esto se suma lo dispuesto en la Ley 1562/00 que crea la Secretaría del Ambiente (SEAM), que es el órgano nacional encargado de la “formulación, coordinación ejecución y fiscalización” de todo el sistema ambiental del Paraguay, y los decretos reglamentarios que conceden a la Secretaría la potestad de reglamentar y normar la realización de actividades o proyectos que puedan afectar el medio ambiente.
- No obstante, en lo que se refiere específicamente al tratamiento de residuos domiciliarios la responsabilidad de regulación y prestación recae en los municipios, los cuales brindan estos servicios sin el respaldo de una Política Nacional ni Regional asociada a la prestación, guiados por leyes y resoluciones de carácter ambiental verificadas por la SEAM a través de los estudios de impacto ambiental exigidos antes de la autorización para ejecución de los proyectos.
- <sup>b</sup> La ley 1562/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente” creó el Consejo Nacional del Ambiente, el cual está integrado por secretarías de los *Gobiernos Departamentales y Municipales*. Los Gobiernos departamentales participan en la definición, supervisión y evaluación de las políticas ambientales, es decir no tienen responsabilidad en la operación y financiamiento de los servicios, lo cual es responsabilidad de los Municipios.
- <sup>c</sup> La Ley 3966/10 “Orgánica Municipal” asigna a los Municipios entre sus funciones las de “regulación y prestación de servicios de aseo, recolección, disposición y tratamiento de residuos domiciliarios e industriales”. La regulación se realiza por medio de ordenanzas municipales y contratos de prestación de servicios en caso de que los servicios sean tercerizados, en caso contrario se regula y reglamenta por medio de resoluciones municipales. La alta influencia del nivel local se expresa en su potestad de regulación de los servicios a través de reglamentaciones emanadas del legislativo municipal, ya que la ley otorga a los gobiernos locales esta potestad.
- <sup>d</sup> Para este ítem aplican iguales explicaciones a las notas 1, 2 y 3, recalcando la inexistencia de una Política Nacional ni Regional que se haga cargo de coordinar el sistema asociado a la gestión de Residuos Sólidos.
- <sup>e</sup> Como son los municipios los encargados de la regulación y prestación del servicio de recolección, disposición y tratamiento de residuos domiciliarios, ellos deben establecer las normativas, procedimientos y forma de financiamiento de estos servicios. Los procesos administrativos para la prestación de estos servicios se llevan adelante dentro del marco de la legislación nacional y con acuerdo de la Junta Municipal.
- <sup>f</sup> Como los responsables de la prestación del servicio, los municipios también se encargan de preparar y aprobar los proyectos de inversión requeridos para la correcta prestación de los servicios. El ejecutivo municipal presenta su proyecto y el presupuesto correspondiente al legislativo municipal para su aprobación por medio de ordenanza. Con este procedimiento la intendencia municipal (instancia ejecutiva ejercida por el Intendente) obtiene la autorización para la realización de sus proyectos.
- <sup>g</sup> La Secretaría del Ambiente (SEAM, de nivel central) es la que reglamenta y aprueba los proyectos que tienen incidencia en el medio ambiente, en virtud a la Ley N° 294/93 “De evaluación de impacto ambiental”; y los municipios son los que, en virtud a la misma ley, dan la aprobación de los proyectos a nivel local. El decreto reglamentario de la ley establece claramente los procedimientos para el estudio de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, estableciendo los pasos para la presentación del proyecto a la Secretaría. Los recursos de inversión son gestionados por la instancia que presenta el proyecto, es decir en este caso es el Municipio que financia el proyecto, y la Secretaría aprueba o condiciona su implementación a la aplicación un Plan de Mitigación Ambiental como condición para la aprobación final del proyecto.
- <sup>h</sup> Las inversiones en este ámbito se dan en el nivel municipal, quedando a las gobernaciones (nivel departamental) el rol de coordinación y articulación de planes y programas a través de sus correspondientes secretarías asociadas al Sistema Nacional del Ambiente. Su incidencia es menor.
- <sup>i</sup> La concesión de estos servicios corresponde exclusivamente a los municipios, por lo tanto la licitación, adjudicación y control está a cargo de los gobiernos locales. El proceso de licitación y adjudicación se debate en la Junta Municipal la cual aprueba en primer lugar el Pliego de Bases y Condiciones, con el cual el Ejecutivo Municipal lleva adelante y resuelve una adjudicación al mejor oferente. Todo el proceso estará sujeto nuevamente a la aprobación del legislativo municipal.
- <sup>j</sup> En el caso de mantención y monitoreo de las actividades de seguimiento sanitario y ambiental, y tratamiento y control de proyectos ilegales, se puede señalar que el seguimiento y evaluación de estándares ambientales es función de la Secretaría del Ambiente y de la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud. En el caso de los Municipios, estos tienen la responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales, cumpliendo el rol doble de prestador y fiscalizador. Es por esta situación que la mayoría de las administraciones municipales opta por tercerizar el servicio de recolección, disposición y tratamiento de residuos, y dedicarse al monitoreo de la prestación y a fortalecer el control social. Los Gobiernos Departamentales tienen un rol de registro y supervisión de todas las actividades y proyectos que requieran Evaluación de Impacto ambiental (Ley 294/93 y decreto 14281/00), como son los casos de tratamiento de residuos sólidos domiciliarios. Por ello, su contribución es monitorear el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Plan de Gestión Ambiental del Proyecto.

El gobierno central no posee injerencia en los municipios en cuanto a la modalidad de la prestación (municipal, tercerizada, privatizada o directa por iniciativa privada). En caso de detectarse proyectos ilegales, es decir que no cuenten con la autorización de la Secretaría del Ambiente y/o Municipio, estos deben ser denunciados a la justicia ordinaria y generalmente son tipificados como “delitos ambientales”.

<sup>k</sup> En conformidad al artículo 12 de la Ley N° 3966 “Orgánica Municipal”, la responsabilidad de implementación de todo el proceso de recolección, clasificación, disposición de residuos y la cobranza es de los municipios. Éste nivel de Gobierno toma la decisión de prestar el servicio por cuenta propia o tercerizarlo a través de licitaciones públicas, en este proceso administrativo se fijan todas las condiciones para la prestación del servicio: logística, tarifas, reciclado, relleno sanitario, etc. De hecho todo el proceso licitatorio ya se realiza sobre una Evaluación de Impacto Ambiental y una licencia emitida por la Secretaría del Ambiente. Esta evaluación incorpora un Plan de Gestión Ambiental en donde se establecen los procedimientos a seguir para la prestación efectiva del servicio.

La tarifa por la recolección de residuos domiciliarios es fijada por los municipios mediante Ordenanza Municipal, estableciendo usualmente una tarifa estándar por domicilios (normalmente no se consideran exenciones, aunque esto está sujeto a la voluntad política de cada municipio), y varían cuando se tratan de empresas, industrias o centros comerciales, dependiendo del volumen de residuos generados. Estos precios ya forman parte del pliego de bases y condiciones de las licitaciones, cuando se opta por tercerizar los servicios, y generalmente las empresas adjudicatarias también se encargan del servicio de cobranza asociado.

En los casos en que el servicio es tercerizado por el municipio, las empresas adjudicadas implementan programas de clasificación y reciclaje de los residuos retirados, motivados en sí mismos por la posibilidad de diversificar sus oportunidades de negocios con esta tarea. En el ámbito municipal, los expertos manifiestan que en unos pocos municipios existen programas de reciclado organizados de manera institucional, pero ningún municipio del país posee a la fecha un sistema de recolección selectiva. En el caso del Municipio de Asunción, el reciclado se ha convertido una actividad laboral para unas 1.600 personas (segregadores informales), quienes se encuentran organizados a través de programas de apoyo de ONGs ambientalistas y que se han conformado en pseudo sindicatos que defienden sus “derechos de trabajar con la basura” aunque no han logrado conformarse como empresas. Este relleno sanitario es uno de los pocos del país, aunque no cumple con todas las condiciones sanitarias establecidas.

Actualmente, el 72% de los residuos sólidos son dispuestos en vertederos a cielo abierto en el Paraguay, y según informaciones de la Secretaría del Ambiente, ningún relleno sanitario del país cumple con todos los requisitos que establece la ley y con lo establecido en la Resolución N° 548/96 de la SEAM. La cobertura es muy baja ya que en el Departamento Central (el más urbanizado del país) solo el 44% de la población tiene acceso al servicio de recolección de basura. Los municipios del área metropolitana y la capital (20 municipios) han contratado el servicio de relleno sanitario explotado por una empresa privada, el cual se encuentra ubicado una zona periférica de la capital del país. Últimamente otra empresa ofrece el mismo servicio a unos 50 Km. de la capital, en el distrito de Villa Hayes. Pero en general la mayoría de las empresas encargadas del servicio de recolección realizan su disposición final de residuos a “cielo abierto” sin tratamiento alguno, en vertederos clandestinos que se ubican en municipios aledaños a la capital.

<sup>l</sup> La participación social es impulsada desde los gobiernos locales, quienes tienen la responsabilidad de planificar e implementar programas de educación y concienciación para la conservación del medio ambiente, y en este marco, el reciclaje y clasificación de residuos es materia generalmente abordada. Un ejemplo son los Consejos Locales de Salud, quienes incorporan en sus Planes de Salud actividades de capacitación e iniciativas para impulsar estilos de vida saludables, temas entre los cuales se trabaja el tratamiento de las basuras y se acuerdan líneas de acción en base a un diagnóstico local.

<sup>m</sup> Los programas educativos son preparados por el Nivel Nacional a través del Ministerio de Educación, el cual mediante centros educativos trabaja con los niños y jóvenes concientizando sobre temas ambientales. Por otro lado, la Secretaría del Ambiente generalmente impulsa programas dirigidos a autoridades locales o grupos de interés que específicamente recurran a ella para realizar este tipo de actividades. La experiencia nos refleja que estas iniciativas generalmente no están articuladas ni integradas entre sí, salvo cuando surgen iniciativas locales en el seno de los Consejos Locales de Salud, que integran los diferentes esfuerzos en sus Planes Locales de Salud.

<sup>n</sup> En virtud a la Ley 294/93 “De evaluación de impacto ambiental” los tres niveles de gobiernos, local, departamental y nacional participan en la aprobación y calificación de proyectos que impactan en el ambiente. En este aspecto, el rol principal lo cumplen los municipios quienes realizan la primera evaluación, y la Secretaría del Ambiente que es la máxima autoridad nacional en materia ambiental. Las Gobernaciones participan en menor medida, pero deben también manifestar su no objeción con los proyectos presentados y luego monitorear la aplicación de medidas de mitigación ambiental incluidas en el Plan de gestión ambiental aprobado. Cada nivel debe resolver sobre cada proyecto de manera formal a través de su máxima autoridad que emite resoluciones al respecto. Todo este proceso se lleva a cabo sin la participación directa de la ciudadanía.

**CUADRO 7**  
**ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS DE FOMENTO PRODUCTIVO**

		Nivel nacional				Nivel intermedio				Nivel local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos <i>(la nota 2 aplica a los niveles intermedio y local)</i>	AA <sup>a</sup>	AA	AA	AA	B <sup>b</sup>	B	B	B	B	B	B	B
	Estrategias y programas de fomento productivo	A <sup>c</sup>	A	A	A	B <sup>d</sup>	B	B	B	B <sup>e</sup>	B	B	B
	Asociatividad público – privada <sup>f</sup>	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B
	Articulación y Coordinación entre niveles de Gobierno <sup>g</sup> <i>(nota 7 aplica para los niveles nacional e intermedio)</i>	A	A	A	A	B	B	B	B	C <sup>h</sup>	C	C	C
Sectores y rubros de actividad productiva	Industria manufacturera <sup>i</sup>	A	A	A	A	C	C	C	C	B	B	B	B
	Agricultura, forestal y acuicultura <sup>j</sup>	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B
	Minería y energía <sup>k</sup>	AA	AA	AA	AA								
	Turismo <sup>l</sup>	A	A	B	A	B	B	B	B	A	A	A	A
	Comercio y servicios <sup>m</sup>	A	A	A	A	C	C	C	C	A <sup>n</sup>	A	A	A
Acciones de fomento productivo	Inversión pública empresarial <sup>n</sup>	AA	AA	AA	AA					C	C	C	C
	Inversión en infraestructura pública <sup>o</sup>	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B
	Crédito y garantías <sup>p</sup>	AA	AA	AA	AA								
	Asistencia técnica y capacitación <sup>q</sup>	A	A	A	A	B	B	B	B	A	A	A	A
	Emprendimientos asociativos <sup>r</sup>	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B
Entidades prestadoras de servicios de Fomento Productivo	Instituciones públicas de fomento y desarrollo <sup>s</sup>	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B
	Instituciones privadas de fomento <sup>t</sup>	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Universidades e Institutos <sup>u</sup>	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Organizaciones No Gubernamentales <sup>v</sup>			C	C			C	C			C	C
Participación ciudadana	Asociaciones privadas de productores <sup>w</sup>	B		B	B	A		A	A	A		A	A
	Consejos o comités de desarrollo <sup>x</sup>					A		A	A	A		A	A

Fuente: Elaboración propia.

- <sup>a</sup> El Gobierno Nacional impulsa el Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013), el cual es coordinado por el Poder Ejecutivo a través de los respectivos Ministerios. En el mismo se definen las políticas públicas para el desarrollo económico nacional del país, resaltando los planes y estrategias para el desarrollo de la actividad productiva nacional. Las principales instituciones abocadas a la coordinación de los planes y programas son: La Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social, El Ministerio de Hacienda, El Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el Ministerio de Industria y Comercio. (Estos Ministerios junto con el Banco Central del Paraguay conforman el Equipo Económico Nacional).
- <sup>b</sup> En este mismo orden, las gobernaciones y municipios reglamentan a través de ordenanzas departamentales y municipales la implementación de planes y programas para el desarrollo productivo de sus regiones y distritos. En este aspecto existe escasa articulación y se pierde efectividad a la hora de implementar planes y programas, ya que cada institución actúa de acuerdo a la demanda o impulsando generalmente planes asistencialistas con escaso impacto real en el desarrollo intermedio y local. Cada nivel de Gobierno destina ciertos presupuestos para la atención a sectores productivos, aunque siempre demandan el apoyo del Gobierno Central principalmente en asistencia técnica y crediticia.
- <sup>c</sup> Como mencionamos, el Gobierno Nacional impulsa el Plan Estratégico Económico y Social (2008-2013), el cual es coordinado por el Poder Ejecutivo a través de los respectivos Ministerios. Los Ministerios de Agricultura y Ganadería, y de Industria y Comercio son los principales encargados de desarrollar programas y proyectos de apoyo al desarrollo de la producción nacional, la mayoría de ellos con financiamiento externo, lo cual supone cierta inestabilidad en la ejecución de los programas gubernamentales.
- <sup>d</sup> Los Gobiernos Departamentales desarrollan Planes Estratégicos de Desarrollo de sus respectivos departamentos, los cuales se encuentran enmarcados en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. En el contexto de estos planes desarrollan proyectos de apoyo al sector productivo, buscando la articulación y complementación con los recursos asignados por el gobierno central y los municipios. Estas actividades son financiadas con recursos provenientes del tesoro nacional incorporados al presupuesto institucional.
- <sup>e</sup> La Ley Orgánica Municipal N° 3966/10 asigna funciones de planificación e impulso al desarrollo local a los municipios, con lo cual asumen una mayor responsabilidad en el desarrollo de sus comunidades, y destinan parte de sus presupuestos al despliegue de programas y proyectos de apoyo y fomento a la producción, y al desarrollo económico local. El financiamiento proviene generalmente de impuestos inmobiliarios, tasas y contribuciones y transferencias por compensaciones recibidas de las Entidades Binacionales (royalties) todos incorporados al presupuesto institucional.
- <sup>f</sup> El fomento a la asociatividad pública – privada se da desde el Gobierno Nacional a través de sus diversos programas y proyectos. Los gobiernos sub nacionales (gobernaciones y municipios) cumplen un rol de articulación y coordinación para facilitar este tipo de iniciativas, que parte generalmente de los propios interesados. La escasa visibilidad de casos que puedan mencionarse como exitosos refleja claramente que la superposición de roles de los Gobiernos nacionales, departamentales y locales es por lo menos poco efectiva, ya que los recursos no son aplicados de forma coordinada, y en consecuencia, los esfuerzos aislados no reflejan resultados destacables a nivel nacional.
- <sup>g</sup> La articulación y coordinación entre los niveles de gobierno se da como parte del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Esta actividad se encuentra coordinada por la Secretaría Técnica de Planificación. Las Gobernaciones también cumplen un rol de coordinación y articulación para armonizar planes y ordenar la asignación de recursos para su mejor aprovechamiento, aunque cuenta con una menor influencia, dado que el Gobierno Nacional no delega las principales competencias y asigna presupuestos exigüos.
- <sup>h</sup> En la articulación entre niveles del gobierno, el rol de las Gobernaciones y los Municipios es menos relevante. Como mencionamos en la nota anterior, las primeras tienen escasa incidencia presupuestaria, mientras los segundos, por su autonomía, se concentran más en ejecutar sus propios planes, y generalmente son ellos los que recurren a niveles superiores para solicitar apoyo a sus iniciativas.
- <sup>i</sup> Se considera que en la industria manufacturera el nivel nacional tiene mayor peso, atendiendo a que por el volumen de la inversión, generalmente los empresarios acuden al Ministerio de Industria para gestionar los permisos correspondientes para apertura de la industria. También en este nivel se gestionan las exenciones fiscales y se acceden a incentivos para concretar la inversión en el país.  
Los Gobiernos sub nacionales intervienen en el ámbito de sus competencia en materias como evaluaciones ambientales, infraestructura, logística, caminos, etc. En este sentido es más importante la influencia del nivel local, ya que generalmente son los que facilitan el asentamiento de industrias en los distritos, por medio de diversos tipos de incentivos en las patentes, o reglamentaciones y ordenanzas locales requeridas para el funcionamiento de una industria. Los municipios ofrecen todo tipo de ventajas ante la posibilidad de ocupar la mano de obra local.
- <sup>j</sup> En materias agrícolas es también el Gobierno Central el que tiene más incidencia en el desarrollo del sector, a través de programas y proyectos de apoyo al sector productivo con asistencia técnica y crediticia, así como con programas que apuntan a la Reforma Agraria integral, incluyendo la distribución de tierras productivas. Los Gobiernos sub nacionales tienen una incidencia menor pero igualmente importante y complementaria, las Gobernaciones se encargan del mantenimiento de caminos rurales que conectan a rutas nacionales, infraestructura clave para el desarrollo del sector agrícola. Por otro lado, los Municipios apoyan al sector financiando proyectos productivos con recursos provenientes de fondos propios y de compensaciones provenientes de las Entidades Binacionales Hidroeléctricas. Los tres niveles cumplen funciones en materia de

planificación, operación, financiamiento y evaluación. La situación es similar en el sector forestal y la acuicultura, aunque la participación en el producto interno bruto del país es poco significativo.

<sup>k</sup> El sector de minas y energía es de absoluto dominio del Gobierno Central a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y su Vice Ministerio de Minas y Energía, quien es el responsable de establecer y orientar la política y fiscalizar el uso de los recursos. El consumo de energía en el Paraguay se basa en los siguientes parámetros: derivados del petróleo 34%, hidroelectricidad 13% y biomasa 53%, esta situación atenta contra el carácter de sostenibilidad de la matriz energética del país, ya que la mayor parte de la demanda se basa en recursos no renovables, a pesar de contar con dos grandes represas que producen energía eléctrica renovable pero que es mayormente aprovechada por los países vecinos (Brasil y Argentina) socios en la propiedad de estas empresas. La minería representa una porción insignificante de PIB nacional de aproximadamente 0,1% en el año 2008, según informes del Banco Central del Paraguay.

<sup>l</sup> El turismo se desenvuelve con un Gobierno Central que impulsa fuertemente políticas de fomento a estas actividades, pero con escasos recursos para invertir en su fortalecimiento. El nivel departamental tiene poca participación, aunque este cumple un importante rol coordinador y de promoción a través de las Secretarías Departamentales de Turismo quienes se encargan principalmente de promocionar sus respectivos atractivos turísticos. Al nivel Municipal, el Turismo cobra interés por el impulso que da a la economía local, por ello, los Municipios que cuentan con potencial turístico invierten bastante en el fortalecimiento de la infraestructura, apoyan la conformación de pequeñas empresas que ofrecen servicios al turista y trabajan en el fortalecimiento de las capacidades de los pequeños empresarios asociados al rubro.

<sup>m</sup> A nivel nacional, el Gobierno impulsa las políticas públicas de fomento al comercio a través de la Sub Secretaría de Comercio dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. En ésta área se puede mencionar el constante apoyo, en especial al comercio internacional, facilitando planes y programas para incrementar el volumen de productos exportados tradicionales y no tradicionales.

En el plano local se destacan las acciones de defensa al consumidor, y de simplificación de trámites para el registro de productos y transacciones comerciales. En cuanto a la rama de los servicios, ésta ocupa una porción muy importante de la estructura económica nacional y el gobierno apoya el desarrollo de esta actividad desde instituciones especializadas de diversos sectores, tales como los servicios financieros, el turismo, telecomunicaciones, etc. En cuanto a los servicios básicos, todavía el Estado ejerce el monopolio de la provisión de agua potable, electricidad y telefonía fija. El rol de los gobiernos departamentales se reduce más bien a la promoción y apoyo a las actividades empresariales a través de programas de capacitación y asistencia técnica a empresarios, y en cierto grado a la articulación de iniciativas que puedan ser de interés para el desarrollo de la región.

<sup>n</sup> Los municipios, tienen una importante incidencia en el desarrollo del comercio y los servicios, ya que generan las condiciones para el desarrollo del sector y en especial en las áreas urbanas. Las patentes comerciales se abonan a nivel local, con lo cual los municipios generan recursos genuinos para invertir en desarrollo del territorio. También este sector es un gran generador de empleo y pequeñas empresas en lo local.

<sup>ñ</sup> La inversión pública empresarial es netamente rol del Gobierno Central, a través de sus empresas públicas consideradas estratégicas para el desarrollo, aunque la mayoría son altamente deficitarias. Si bien los Municipios tienen potestades para ofrecer servicios públicos, hasta el momento ninguno ha desarrollado el grado de institucionalidad y planificación requerido para asumir ciertos retos para el desarrollo local.

<sup>o</sup> En cuanto a infraestructura pública es el Gobierno Central a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones el que más destina recursos al mejoramiento de la infraestructura, en especial en la red vial del país. Las gobernaciones y municipios también destinan una parte importante de sus presupuestos a la obras de infraestructura física con recursos propios, provenientes de compensaciones de las Entidades Binacionales (Itaipu y Yacyreta) y/o recursos genuinos del Tesoro (Gobernaciones).

<sup>p</sup> En cuanto a créditos es el Gobierno Central el que cuenta con instituciones que ofrecen apoyo al sector productivo, tales como el Crédito Agrícola de Habilitación, el Fondo Ganadero, la Agencia Financiera de Desarrollo y otras menores que ofrecen recursos, aunque no se ha avanzado en garantías públicas al sector productivo.

<sup>q</sup> En materias de asistencia técnica y capacitación, es principalmente el Gobierno Central quien ofrece, mediante diversos programas y proyectos de apoyo al sector productivo. También lo hacen los gobiernos sub nacionales aunque con menor incidencia presupuestaria. La Ley orgánica municipal asigna a los municipios la función de planeación del desarrollo local y fomento al desarrollo de las micro y pequeñas empresas, las cuales son impulsadas con recursos provenientes de las compensaciones y los ordinarios municipales. Por ello se considera que las atribuciones del nivel local son altamente importantes. Las Gobernaciones tienen menor influencia debido a debilidades presupuestarias, pero trabajan apoyando proyectos productivos considerados de interés departamental que en ocasiones abarcan varios municipios.

<sup>r</sup> En cuanto a los proyectos asociativos, también son impulsados a través de programas del Gobierno Central, específicamente aquellos programas que apuntan al consorcio de pequeños productores o microempresarios, incentivando de manera transversal la organización en Cooperativas o Asociaciones Comerciales. Las Gobernaciones y Municipios

tienen participación en el apoyo a estas iniciativas, a través de asistencia técnica y/o financiera mediante transferencias, aun cuando se considera una incidencia menor debido a los presupuestos limitados que se asignan para estas acciones.

Por otro lado, se pueden mencionar iniciativas de asociación entre municipios vecinos que comparten intereses comunes. Tal es el caso de la Mancomunidad del Mbaracayú (<http://www.mancomunidad.com.py/>), que consiste en la agrupación de cuatro municipios del Departamento de Canindeyú (Curuguaty, Villa Ygatimi, Ype Jhu y Corpus Cristi), ubicado al este del país y que se unen para optimizar la prestación de servicios. Asimismo, conforman una Asamblea de la Mancomunidad, órgano que se reúne al menos una vez al mes y que lo integran los Intendentes Municipales y dos concejales electos de cada Junta Municipal. Su fin es el desarrollo en común de los recursos y los servicios de la zona para ponerlos a disposición de la ciudadanía, y así garantizar el desarrollo de dicho territorio y el bienestar de la población. Desde el punto de vista del desarrollo productivo, la mancomunidad apunta a fortalecer programas de capacitación y asistencia técnica a microempresarios, focalizando en actividades económicas consideradas como fortalezas de la zona, tal como el turismo rural de la región, invirtiendo además en infraestructura vial, en especial para los caminos rurales que conectan los municipios a las rutas nacionales.

<sup>s</sup> Las principales instituciones públicas de fomento al desarrollo son financiadas por el Gobierno Central, a través de programas y proyectos específicos para cada tipo de asistencia, entre ellas técnica y financiera. En este aspecto el Estado cuenta con una institución financiera de segundo piso Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) que canaliza recursos para el desarrollo a través de bancos privados pero los fondos son públicos. Por otro lado las principales instituciones de atención directa a productores son el Banco Nacional de Fomento, El Fondo Ganadero y el Crédito Agrícola de Habilitación.

Los Gobiernos sub nacionales (gubernaciones y municipios) destinan parte de sus presupuestos a estas acciones, pero la incidencia comparada es menor. Implementan sus planes a través de las Secretarías de Agricultura, Comercio y Servicios, Desarrollo y otras similares creadas según requerimiento de cada zona. En estos niveles no se registran asistencias financieras pero sí programas de apoyo con transferencia de “capital semilla” en insumos, infraestructura o equipamientos básicos.

<sup>t</sup> Las instituciones privadas como bancos, financieras, cooperativas y organizaciones no gubernamentales especializadas, han ganado un rol protagónico en los últimos años, ya que han desarrollado productos financieros acordes a las posibilidades de productores y microempresarios, y han aplicado tecnologías adecuadas para apoyar al sector productivo. Estas organizaciones inciden en el nivel local, identificando generalmente de forma directa a los beneficiarios de sus programas. Así también, las cooperativas han logrado un gran desarrollo y fortaleza financiera con lo cual han ampliado sus fronteras de acción llegando a tener incidencias a nivel departamental e incluso a nivel nacional, organizándose en federaciones de cooperativas con lo cual han llegado a sustentar una gran solvencia financiera que les permite facilitar créditos al sector productivo nacional. El nivel nacional incide en este sector por medio de las regulaciones para el funcionamiento de estas entidades, y a través de la banca de segundo piso (Agencia Financiera de Desarrollo) fondea las instituciones financieras para programas priorizados desde el nivel nacional (vivienda, adquisición de bienes de capital, agro negocios, y otros). En niveles regionales y locales la incidencia es casi nula salvo ocasionales espacios de coordinación en el marco de proyectos específicos.

<sup>u</sup> Si bien la oferta educativa de Paraguay ha evolucionado durante los últimos años, en materias de fomento productivo el nivel de influencia es escaso por parte de las instituciones de enseñanza técnica, denominados institutos técnicos superiores. Estos están presentes preferentemente en los niveles departamentales y municipales y no siempre son instituciones públicas, también existen privadas pero autorizadas por el Ministerio de Educación. A nivel universitario sigue siendo la Universidad Nacional la principal formadora de profesionales, por lo tanto se asignan pesos similares a los tres niveles.

<sup>v</sup> Las ONGs colaboran en la ejecución de programas y proyectos productivos impulsados desde todos los niveles de Gobierno, pero en la gran mayoría de los casos los recursos provienen del sector público que es el que financia las acciones y evalúa los resultados. Por ello el aporte de las ONGs es generalmente en la planificación y operación de proyectos en los tres niveles de acción.

<sup>w</sup> La participación ciudadana a través de Comités de Productores ha tenido un gran desarrollo en los últimos años, si bien son impulsadas por proyectos del Gobierno Central, son las Gubernaciones y Municipios los que reconocen su vigencia y apoyan gracias a la formalización que logran en la implementación de sus proyectos. Las normativas que rigen su funcionamiento están determinadas en sus estatutos civiles y reglamentos internos, los cuales son reconocidos ante la ley y las instituciones. En este caso los tres niveles de gobierno participan en la planificación, financiamiento y evaluación, dejando la operación a cargo de los grupos organizados. Existe una mayor influencia en los niveles departamentales y locales, para el nivel nacional aun cuando su incidencia sea menor es destacable.

<sup>x</sup> Los Consejos de Desarrollo son organizaciones conformadas a nivel departamental y local, generalmente constituidas por autoridades y representantes del sector privado. Estas organizaciones se establecen por iniciativa de las autoridades para la elaboración de los planes de desarrollo, su implementación y monitoreo. No se encuentran en todos los departamentos y distritos, pero en los lugares donde se conforman constituyen una instancia muy importante de apoyo al desarrollo productivo de las comunidades ya que se articulan proyectos y recursos con el fin de consolidar los potenciales productivos de las regiones. A nivel nacional no se ha logrado institucionalizar este tipo de organizaciones.

**CUADRO 8**  
**ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS POLICIALES Y SEGURIDAD CIUDADANA**

		Nivel nacional				Nivel intermedio				Nivel local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Principios y atribuciones constitucionales legales y parlamentarias <sup>a</sup>	AA	AA	AA	AA								
	Definiciones de estrategias de Seguridad Ciudadana <sup>b</sup>	AA	AA	AA	AA					A <sup>c</sup>	A	A	A
	Marcos legales y sancionatorios para delitos <sup>d</sup>	AA	AA	AA	AA								
	Normas para seguridad de privados <sup>e</sup>	AA	AA	AA	AA								
Inversión e infraestructura <sup>f</sup>	Programas y proyectos de infraestructura	AA	AA	AA	AA								
	Equipamiento policial	AA	AA	AA	AA					A <sup>g</sup>	A	A	A
	Formación de Recursos Policiales <sup>h</sup>	AA	AA	AA	AA					A <sup>i</sup>	A	A	A
Mantenimiento y monitoreo <sup>j</sup>	Mantenimiento de infraestructura básica	AA	AA	AA	AA					A	A	A	A
	Monitoreo de equipamiento fijo, móvil e informático	AA	AA	AA	AA					A	A	A	A
	Sistema de seguimiento, información y control periódicos <sup>k</sup>	AA	AA	AA	AA					A <sup>l</sup>	A	A	A
	Modalidades de ejecución policial (procedimientos policiales) <sup>m</sup>	AA	AA	AA	AA					C	C	C	C
Funcionamiento y ejecución del servicio (Gestión directa de los Servicios de Seguridad)	Acciones de prevención en seguridad <sup>n</sup>	A	A	A	A					A	A	A	A
	Recepción y procedimientos de denuncia <sup>ñ</sup>	A	A	A	A					B	B	B	B
	Programa de apoyo a víctimas <sup>o</sup>	AA	AA	AA	AA								
	Logística de compra y renovaciones.	AA <sup>p</sup>	AA	AA	AA					A <sup>q</sup>	A	A	A
	Servicios informáticos y sistemas <sup>r</sup>	AA	AA	AA	AA								
Participación ciudadana <sup>t</sup>	Indicadores de logros	AA <sup>s</sup>	AA	AA	AA					C	C	C	C
	Comisiones de seguridad ciudadana	A	A	A	A					AA	AA	AA	AA
	Alianzas público – privadas									AA <sup>u</sup>	AA	AA	AA

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Las políticas y normativas en materia de seguridad son potestad del Gobierno Nacional, cuyo organismo encargado en la materia es el Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional, según el Artículo 175 de la Constitución Nacional. El mismo artículo deja abierta la posibilidad de crear Policías independientes por medio de la ley, la cual fijará sus atribuciones y el ámbito de su competencia, lo cual se da por ejemplo en la Ley Orgánica Municipal 3966/10 en la cual se otorga la potestad a los Municipios de crear la Policía Municipal.

Actualmente todavía está pendiente un Decreto reglamentario que delimite explícitamente las funciones y el ámbito de competencia de la policía local, que funcionará de forma independiente, pero deberá coordinar acciones con el Ministerio del Interior. Solamente el Municipio de Asunción ha avanzado en la conformación de su Policía Municipal aunque con funciones aún no muy claras.

Lógicamente el Congreso Nacional no tiene asignadas funciones directas en materia de seguridad, pero cumple con su función constitucional de control en el desarrollo de los programas implementados por el Ejecutivo, siendo tal vez el rol más determinante el de aprobación del Presupuesto General de Gastos de la Nación, el cual refleja la voluntad política de los diversos partidos y a la hora de asignar recursos para el desarrollo de los programas de Seguridad.

<sup>b</sup> El Gobierno Nacional ha lanzado en el año 2009 la “Política Nacional de Seguridad Ciudadana - PNSC” en la cual la participación ciudadana forma parte de unos de sus ejes transversales. Es la principal Política de Estado en materia de seguridad, la cual se enmarca en la misión institucional del Ministerio del Interior, siendo su objetivo general “delinear pautas cuya aplicación conduzca al logro de niveles de seguridad pública y gobernabilidad que permitan el ejercicio pleno de los derechos y las libertades ciudadanas, es decir, la plena vigencia de la ciudadanía”. Básicamente la política está estructurada en 4 ejes que son los siguientes:

1. Cuadro situacional de la violencia y el delito, y diagnóstico institucional;
2. Modernización institucional;
3. Prevención y control de la violencia y el delito;
4. Atención a situaciones especiales de conflictividad social y actividades criminales que requieren particular intervención en el marco de la PNSC.

En cada uno de los ejes se desarrollan estrategias concretas de intervención institucional de los organismos de seguridad, en especial la Policía Nacional. Así también, se definen los ejes transversales de la PNSC que son: Participación ciudadana, Derechos humanos, Violencia de género, Lucha contra la impunidad y la dimensión comunicacional. El documento elaborado señala que es éste “el primer intento de encarar el tema de la Seguridad Ciudadana como una Política de Estado en el Paraguay”. La seguridad pública nacional se financia con presupuesto general de gastos de la Nación que proviene de los impuestos recaudados por el Estado. A nivel municipal la organización de la Policía Municipal será responsabilidad financiera del nivel local.

<sup>c</sup> Con la creación de la Policía Municipal a través de la Ley 3966/10 “Orgánica Municipal”, los municipios pueden reglamentar por medio de Ordenanzas Municipales sus funciones específicas, entre las cuales se encuentra desarrollar estrategias de seguridad ciudadana como rol fundamental.

<sup>d</sup> El artículo 247 de la Constitución Nacional establece “la administración de Justicia estará a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales y por los Juzgados” así también la Carta Magna establece la total independencia del Poder Judicial. Conjuntamente, la Constitución Nacional del Paraguay establece en su artículo 266 que el “Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado y goza de autonomía funcional y administrativa”.

El poder Legislativo ejercido por el Parlamento Nacional que está constituido por dos cámaras, Senadores y Diputados, tiene “el deber y la atribución de dictar códigos y las demás leyes, modificarlas o derogarlas, interpretando esta Constitución” (artículo 202). Es así que en el año 1997, el Congreso Nacional sancionó con fuerza de ley el Código Penal del Paraguay (Ley 116°/97), el cual se encuentra vigente y es la principal ley sancionatoria de los delitos penales en el Paraguay.

<sup>e</sup> La Organización de Estados Americanos (OEA) ha realizado en el año 2008 una investigación denominada “Informe Nacional Paraguay – Estudio de la Seguridad Pública y Privada”, en la cual se señala claramente la situación del país en materia de regulación de la seguridad privada. Señala lo siguiente: “En términos de regulación de la seguridad privada en Paraguay podemos decir que hay un déficit enorme tanto en materia legislativa como normativa en general. Primeramente no existe ninguna reglamentación específica del poder civil, ni una ley ni un decreto que regule los servicios de seguridad privada en Paraguay. En términos de cómo se estructura el sector podemos decir que, por un lado, el artículo 6 numeral 24 de la Ley 222/93 (la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Paraguay - PNP) establece que le compete a la PNP ‘Fiscalizar las actividades de las empresas de vigilancias, serenos y de quienes ejerzan funciones afines’. Esta fiscalización se da a través de la División de Fiscalización de Empresas de la Seguridad Privada del Departamento de Delitos Económicos y Financiero. Finalmente la ‘reglamentación’ más específica que existe sobre el tema y que involucra al ámbito de la seguridad privada es la Resolución N° 319/04 de la Comandancia de la Policía Nacional, que reglamenta el funcionamiento de las Empresas de Seguridad Privada. Este es el único documento que establece pautas sobre como las Empresas deben trabajar en Paraguay” (pág. 33).

<sup>f</sup> En materia de inversiones el Gobierno Nacional es el responsable de dotar a la Policía Nacional de todos los elementos y recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, proviniendo estos recursos del Tesoro Nacional (Gobierno Nacional). Así también, se encarga de la formación y promoción de sus recursos humanos, además de invertir en equipamientos, infraestructura y transportes. Toda la inversión se realiza a través de programas incorporados de forma anual en el presupuesto que es aprobado por el parlamento.

- <sup>g</sup> En el caso de la Policía Municipal es el Municipio el encargado del financiamiento de su equipamiento, siempre articulados con las Políticas Públicas emanadas del Gobierno Nacional. Debido a la reciente aprobación de la nueva Ley Orgánica Municipal todavía son escasos los Municipios que han previsto en sus respectivos presupuestos la organización de la Policía Municipal.
- <sup>h</sup> La ley 2946/06 crea el Instituto Superior de Educación Policial – ISEPOL, el cual es reconocido como un instituto de formación superior que se encuentra integrado al organigrama de la Policía Nacional en virtud de la Resolución N° 348/06 que crea la Dirección General del Instituto Superior de Educación Superior. Esta dirección es la encargada de aplicar todas las normativas para el proceso de selección de aspirantes, certificación y promoción de todos los egresados de la casa de estudios, y a través de la Dirección de Área de Seguridad organiza las academias destinadas a la formación de los cuadros policiales (Colegio de sub oficiales de la Policía y Academia Nacional de Policías). Así también el Instituto ofrece cursos de capacitación especializada y formación de post grado a oficiales y sub oficiales. Los oficiales egresan de la Academia con el grado de “Oficial ayudante de orden y seguridad” y “Licenciado en Ciencias Policiales” y la misma institución policial establece las condiciones académicas exigidas para ascender a grados superiores.
- <sup>i</sup> Al nivel local, es cada municipio el que deberá contemplar la creación y organización las Academias o Escuelas de formación de este personal. A la fecha solo el Municipio de Asunción ha avanzado en la organización de este tipo de escuela. Los recursos para la conformación de la Policía Municipal deberán provenir del propio presupuesto municipal, ya que la legislación no prevé ningún tipo de transferencias del nivel nacional ni departamental.
- <sup>j</sup> El Ministerio del Interior se encarga de todas las actividades de mantención y monitoreo de la infraestructura, el equipamiento, la información y los resultados generados por la institución. No se identifica una política específica para esta actividad, enmarcándose en las funciones de la Dirección General de Logística de la Policía Nacional que cada año administra conforme al presupuesto aprobado, en base al plan operativo anual. Todo el financiamiento proviene del Tesoro Nacional.
- <sup>k</sup> En cuanto a sistema de seguimiento e información existe un Consejo Asesor Superior coordinado por la Sub Comandancia de la Policía Nacional en el cual se evalúan y monitorean los resultados obtenidos en materia de seguridad y se planifican las acciones correctivas y estratégicas para el cumplimiento de los indicadores definidos.
- <sup>l</sup> A nivel local es el Municipio quien se encarga de las actividades seguimiento, monitoreo y mantención a través de las direcciones respectivas de Seguridad Ciudadana, siendo la Ley Orgánica Municipal la que otorga la potestad de organizar la Policía Municipal, y dar seguimiento a su gestión.
- <sup>m</sup> El uso de la fuerza pública es potestad exclusiva de la Policía Nacional según la Ley 222/93 “Orgánica de la Policía Nacional”, en la cual se asignan las siguientes atribuciones principales: preservar el orden público legalmente establecido, prevenir la comisión de delitos, investigar bajo dirección judicial los delitos cometidos, intervenir de oficio o por denuncia frente a hechos delictuosos, preservar los cuerpos del delito y secuestrar los instrumentos del delito que puedan servir a la investigación, proteger la vida, la seguridad y la libertad de las personas y entidades, y de sus bienes, entre otras. La Policía Municipal tiene asignadas funciones específicas para la prevención de delitos y la seguridad ciudadana, según Ordenanzas Municipales dictadas en cada Municipio las cuales estarán enmarcadas en la ley, es decir no podrán hacer uso de la fuerza ni portar armas de fuego, ya que esta potestad es exclusiva de la Policía Nacional.
- <sup>n</sup> En cuanto a las acciones de prevención, se pretende que la mayoría de éstas queden a cargo de la Policía Municipal, pero debido a la reciente aprobación de la nueva Ley Orgánica Municipal que las crea, aún los gobiernos locales no están en condiciones de asumir por completo esta responsabilidad. Hasta el momento no se ha logrado una mejor articulación entre los recursos nacionales y locales, todavía la Policía Nacional actúa de forma unilateral a pesar que los municipios también apoyan en las labores de prevención a través de Comisiones de Seguridad Ciudadana, Agentes de Tránsito y en contados casos con insumos y equipamientos. Recientemente se ha presentado una iniciativa parlamentaria que apunta a la creación del “Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana” en cual se integrarían los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los gobiernos sub nacionales y la ciudadanía organizada, pero hasta el momento estamos hablando apenas de una iniciativa. Está demostrado que los programas de prevención de delitos tienen más éxito cuando se los aborda desde el nivel local articulando acciones entre ciudadanos e instituciones involucradas en mantener la convivencia pacífica desde los barrios.
- <sup>ñ</sup> La recepción de denuncias de parte de la ciudadanía debe realizarse formalmente en las dependencias policiales, fiscales o judiciales de cada localidad. La policía municipal tendrá una función preventiva pero al tomar conocimiento de situaciones en que amerita el uso de la fuerza corresponde comunicar a la Policía Nacional. Según la última Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana solo la cuarta parte de los hechos delictivos son denunciados formalmente a las instancias correspondientes.
- <sup>o</sup> El apoyo a víctimas de la delincuencia está a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y el Ministerio Público (Fiscalía). El principal proyecto impulsado por el Ministerio del Interior desde el año 2009 es el “Proyecto de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género: Seguridad Ciudadana”, el cual es impulsado con apoyo del PNUD y la AECID, y a través del mismo se han creado Divisiones de Atención Especializada de la Policía Nacional

([http://www.mdi.gov.py/images/stories/atencion\\_a\\_victimas.pdf](http://www.mdi.gov.py/images/stories/atencion_a_victimas.pdf)). Estas divisiones funcionan en Comisaría del área metropolitana y realizan atención directa a ciudadanos y ciudadanas que acuden hasta estos lugares. Todavía es escasa la articulación con los niveles de gobiernos locales.

En cuanto a la percepción ciudadana sobre la delincuencia se ha realizado en el año 2009 la “Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana” cuyos resultados han sido presentados en septiembre del 2010. En esta se afirma que “el 72% de los encuestados cree probable ser víctima de algún delito en el futuro” pero la encuesta ha revelado que la percepción supera ampliamente el nivel real de delincuencia. También resulta relevante mencionar la percepción de alta corrupción administrativa en el nivel municipal que ha arrojado la encuesta. (<http://www.mdi.gov.py/images/stories/PRIMERA%20ENCUESTA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>)

<sup>p</sup> La logística de compras y renovaciones de la Policía Nacional se encuentra a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Interior. Toda la logística y equipamientos son adquiridos a nivel nacional por medio de licitaciones y con financiamiento del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

<sup>q</sup> En los casos de Municipios que cuenten con Policía Municipal organizada, estas acciones son financiadas con recursos locales y conforme a planes de trabajo impulsados desde este nivel. Debido a la recientemente aprobación de esta ley, actualmente son muy pocos los municipios que han organizado su Policía Municipal y de la Ley Orgánica aún no se han desprendido reglamentaciones al respecto. Se espera que el funcionamiento de estas unidades municipales se dé en coordinación con la Policía Nacional pero con apoyo del presupuesto municipal.

<sup>r</sup> En cuanto a sistemas informáticos se puede destacar al sistema 911 (Sección de atención y despacho de llamadas de emergencia) aunque recientemente la Comandancia de la Policía admitió “el estado de obsolescencia de los equipos de esta sección”, evidenciando a situación de escaso infraestructura tecnológica en que se encuentra la Policía Nacional, siendo este uno de sus puntos más débiles. Fuente: [www.paraguay.com](http://www.paraguay.com) (9 de agosto del 2011). <http://www.paraguay.com/nacionales/federico-acuna-admite-que-equipos-del-911-son-obsoletos-73862>

<sup>s</sup> El monitoreo de resultados de la Policía Nacional se encuentra a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Interior. El Ministerio del Interior y la Policía Nacional dan cuentas a la ciudadanía a través de Informes periódicos difundidos por los medios de prensa. Estos informes no se encuentran reglamentados es decir la frecuencia depende de las autoridades o de los requerimientos de los medios.

<sup>t</sup> La participación ciudadana es un eje transversal de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual es implementado en el nivel local con la conformación de las Comisiones de Seguridad ciudadana reconocidas por los Municipios. A nivel nacional la política nacional explicita una estrategia denominada “Estrategia de prevención policial” en la cual se apunta a diseñar nuevas metodologías de vigilancia policial que apunten a una mayor integración con la comunidad, restituyendo los lazos de confianza entre ambos actores. Se apunta fundamentalmente a aplicar un estilo de vigilancia de policía comunitaria o de proximidad, contando con el apoyo de la organización barrial en comisiones mencionadas. La misma política nacional también plantea estrategias de “descentralización y fortalecimiento de la gobernabilidad local de la seguridad ciudadana” en la cual se reconoce la debilidad institucional municipal para atender la problemática de seguridad, planteando estrategias de fortalecimiento con la creación de oficinas especializadas que se dediquen a la planificación y articulación de los diversos actores locales y nacionales para el abordaje de los temas de seguridad. Aun siendo débil la institucional de los municipios es innegable su rol fundamental para consolidar e institucionalizar la participación ciudadana.

<sup>u</sup> Existen experiencias de alianzas a nivel municipal como los denominados “Consejos de Seguridad” los cuales son integrados por ciudadanos comprometidos con su comunidad, autoridades municipales, empresarios locales, responsables de diversas instituciones públicas, y otros que facilitan la interacción entre el sector público y el sector privado, conformando alianzas de actores locales para la lucha contra la delincuencia y la inseguridad. Estos Consejos son integrados generalmente a un nivel distrital es decir uno por cada municipio, entretanto las comisiones de seguridad ciudadana mencionadas en el apartado anterior, son conformadas generalmente a nivel de barrios. Ambas iniciativas forman parte de la política nacional, pero en la gran mayoría de los casos no cuentan con el grado de institucionalización requerida, por lo cual generalmente no funcionan de forma estable y esto resulta en un bajo nivel de consolidación de estas organizaciones. Los municipios de la zona metropolitana (cercana a la capital) son los que más han desarrollado estas experiencias, pero los resultados no han sido sistematizados.

## Conclusiones

En cuanto a los cinco servicios esenciales estudiados, los servicios recolección y disposición de los residuos sólidos son los únicos servicios básicos que se encuentran realmente descentralizados hasta el nivel municipal. El gobierno central no posee injerencia en los municipios en cuanto a la modalidad de la prestación, la cual puede ser llevada a cabo en forma municipal directa, tercerizada, privatizada o en forma directa por la iniciativa privada.

De los cuatro servicios restantes, la atención primaria de salud es el servicio que presenta mayor avance concreto en materia de descentralización, tendiendo progresivamente hacia un modelo descentralizado, que en su etapa actual se caracteriza por la firma de un acuerdo por el cual el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social delega ciertas competencias administrativas al nivel municipal, estableciendo un esquema de gestión compartida de los establecimientos de salud que brindan atención primaria y básica de salud.

En cuanto al servicio de educación, se puede mencionar que el Programa de Complemento Nutricional ha sido delegado a los Gobiernos Departamentales, y que la Asociación Cooperadora Escolar (ACE) constituye una experiencia interesante en el marco de delegación de ciertas funciones hacia estructuras fuera del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), aunque debe señalarse que es una delegación de funciones hacia la sociedad civil y no hacia los gobiernos subnacionales. En ninguno de los dos casos mencionados el MEC delega alguna función referente a la gestión escolar.

El servicio de fomento productivo es diseñada e implementada en el ámbito nacional, con modesta participación de los municipios y gobernaciones, siendo el servicio de seguridad ciudadana (policía) el servicio más centralizado de entre los cinco servicios objeto del presente estudio.

Así, en general puede señalarse que el proceso de descentralización se ha visto restringido debido a algunos obstáculos que pueden caracterizarse en las siguientes dimensiones; la política, institucional, técnica, financiera, jurídica y socio-cultural.

La dimensión política involucra el análisis de los intereses y expectativas de los grupos sociales relacionados, de manera directa o indirecta, con el proceso y cómo éstos inciden. En este caso, la aceptación política y social a una propuesta como la descentralización puede pensarse como un proceso en construcción, por lo tanto, la evaluación no se refiere a la situación en un momento puntual sino más bien a la evolución que ha tenido desde que se inició la descentralización.

En este sentido, en nuestro país, la presión política por descentralizar ha surgido y permanece fundamentalmente en los niveles subnacionales; mientras que en los niveles centrales ha primado la concepción centralista de la acción estatal. Por otro lado, en el discurso tampoco se distingue el tipo de descentralización se quiere y su concepto depende de los interlocutores. Es decir, no siempre se habla del mismo tema cuando se hace referencia a "descentralización".

Desde los entes administradores o controladores del flujo monetario como el Ministerio de Hacienda existe la percepción de que este proceso puede significar descontrol por la "incapacidad" y "desconocimiento" de las reglas de manejo financiero en las instituciones descentralizadas, por lo tanto, se está hablando de una descentralización administrativa y no fiscal. En cambio, desde las instancias sectoriales del gobierno como el Ministerio de Salud o Educación, la idea que impera es la de desconcentración, es decir, la transferencia de algunas competencias y responsabilidades sin incluir la capacidad para tomar decisiones ni los mecanismos de financiamiento adecuado, con lo cual, lo que en la práctica se hace es trasladar costos (y problemas) y no descentralizar. El concepto adquiere su acepción más amplia, —transferencia de recursos y capacidad de decisión y acción—, cuando quienes se refieren a él son los gobernadores e intendentes municipales.

La dimensión institucional abarca las cuestiones referidas a las estructuras y prácticas organizativas, sean éstas formales o informales. Entre las primeras se encuentra el análisis de la manera en que los objetivos de las instituciones se adecuan a los objetivos del proceso de descentralización; la posibilidad de que la organización interna, las líneas de trabajo y los procedimientos establecidos contribuyan al cumplimiento de las responsabilidades. El nivel informal se refiere a la forma en que el funcionamiento cotidiano o de lo que algunos autores llaman la "subcultura administrativa" favorece u obstaculiza la descentralización. La falta de un marco legal adecuado afecta también a la dimensión institucional en lo referente a las relaciones intergubernamentales. Al no existir reglas claras en torno a las responsabilidades y funciones, las relaciones verticales (entre el nivel central, departamental y municipal) se manejan, en la mayor parte de los casos, de manera informal y, en otros, a través de convenios que no siempre son cumplidos en los plazos y condiciones establecidos (el caso de los acuerdos de descentralización de salud).

La dimensión técnica se refiere a la existencia, disponibilidad y capacidad para movilizar los recursos humanos, materiales, institucionales, etc., tendientes a satisfacer las necesidades productivas. Es decir, el grado de compatibilidad entre la oferta institucional y las demandas sociales y económicas de la comunidad. Debemos diferenciar, entre Municipios y Gobernaciones, ya que responden a patrones muy diferentes. La estructura burocrática de los Municipios, al parecer, es bastante más compleja teniendo en cuenta los años de existencia y su autonomía fiscal, lo cual implicó la creación de puestos para satisfacer las necesidades de recaudación, control y ejecución de sus actividades. Las gobernaciones, por su parte, al ser relativamente más nuevas y sin capacidad para generar sus propios ingresos, presentan una estructura administrativa más sencilla. No obstante, en ambos niveles se puede verificar una baja capacidad administrativa y técnica para garantizar y promover una adecuada y eficaz gestión.

La dimensión financiera se relaciona con la dimensión anterior pero particularizada a los recursos monetarios, dada la importancia de los recursos financieros como facilitadores u obstaculizadores del proceso de descentralización. Si pretender abordar el tema del financiamiento de la descentralización; sin embargo es importante para el país abrir el debate acerca de cómo los gobiernos locales o intermedios harán frente a las demandas ciudadanas y las políticas nacionales. En general, la discusión se ha mantenido en la temática de cómo reasignar los recursos que se tienen, no se han pensado nuevas estrategias de financiamiento, a excepción de los royalties provenientes de Itaipú y Yacyretá.

La dimensión jurídica se refiere a la norma existente y el grado de compatibilidad o incompatibilidad del marco jurídico-institucional vigente con las condiciones requeridas para el normal desarrollo del proceso de descentralización. La descentralización en nuestro país inició un proceso de

expansión con la reforma constitucional de 1992, en que se establece un régimen político unitario y descentralizado y con la aprobación de varias leyes, decretos y convenios se ha ido consolidando jurídicamente. A partir de la reforma constitucional se produce un cambio fundamental en la estructura política, se crean las Gobernaciones junto con sus respectivas Juntas Departamentales, y se elige directamente a los mandatarios departamentales y municipales. Así, junto con los Municipios, las Gobernaciones pasan a conformar los niveles del sector público sobre los cuales se fundamentará la transferencia de competencias y recursos en el marco de la descentralización. Desde esta perspectiva, se podría decir que el punto de partida en el caso de Paraguay fue político; es decir, el despegue del proceso descentralizador se basó en la ampliación de los derechos democráticos formales.

Si bien la experiencia paraguaya muestra un avance en materia de descentralización, especialmente a nivel de autonomía municipal, asignándosele al Gobierno Municipal importantes competencias y una clara fuente de recursos, como es el impuesto inmobiliario; sin embargo, la función y las atribuciones del Gobierno Departamental parecieran no haber sido diseñadas detenidamente, lo cual se refleja en las escasas, genéricas y ambiguas “competencias” que le fueron establecidas: así, la viabilidad futura del Gobierno Departamental va a depender de un re-examen objetivo y desapasionado de su real desempeño y efectiva utilidad, que justificaría su rediseño constitucional y la sanción de leyes que implementen e impulsen la descentralización a dicho nivel.

Por otro lado, con el marco legal actual podemos encontrar dos escenarios muy diferentes entre el Municipio y la Gobernación en lo referente al aspecto financiero. En el caso de los primeros se puede hablar de la existencia de una descentralización fiscal teniendo en cuenta que son las Juntas Municipales las que aprueban el presupuesto anual; mientras que en el segundo caso, es el Parlamento Nacional, por lo tanto estamos frente a una descentralización administrativa ya que la mayor parte de los recursos departamentales es recaudada por el gobierno central y luego le son transferidos a las gobernaciones.

La dimensión sociocultural se refiere a las condiciones culturales que pueden incidir en las políticas, programas o proyectos implementados en el marco de la descentralización. La resistencia al cambio, los valores, normas, costumbres, tradiciones inciden positiva o negativamente en la consecución de cualquier objetivo social, por lo cual no puede dejar de considerarse este aspecto. Por otro lado, está estrechamente relacionado con la dimensión política, aunque los grupos afectados culturalmente por cualquier cambio o transformación no siempre tienen expresiones o participaciones significativas en la escena política.

El análisis del aspecto socio-cultural implica cambiar el énfasis desde las instituciones hacia la comunidad. Una de las preguntas planteadas es ¿cómo actúan los pobladores ante sus demandas y la oferta de las autoridades?. Una posible respuesta se refleja en el nivel de la participación cogestionaria (como el caso de los Consejos de Salud o las Asociaciones de Cooperadoras Escolares ACE en lo referente a construcción de aulas), esto estaría significando un compromiso de trabajo entre ambas partes

Algunas experiencias de trabajo conjunto entre la sociedad civil organizada y los Gobiernos Subnacionales vinculadas a la prestación de servicios (caso salud y educación) señalan que el acercamiento sistemático (no electoralista) y organizado de la población a las instancias de poder contribuyen a generar una ciudadanía consciente, capaz de encontrar soluciones a sus problemas, de negociar y consensuar, superando las visiones inmedatistas y prebendarias.

## Bibliografía

- Berdegué, Julio Antonio (2001), “Cooperating to compete: associative peasant business firms in Chile”, tesis de doctorado, Wageningen, Universidad de Wageningen.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Cooperating to compete: associative peasant business firms in Chile”, tesis de doctorado, Wageningen, Universidad de Wageningen.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, diciembre, Ediciones Manantial.
- Durstun, John (2002), “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”, Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), R. Atria y M. Siles (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.