

La DESCENTRALIZACIÓN y su ESTUDIO

Una mirada de los análisis recientes
a nivel regional y nacional



Con apoyo de:



LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU ESTUDIO

Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional

Ficha técnica

Contenido:

Ignacio González Bozzolasco, Investigador Principal

Sebastián Martínez, Asistente de Investigación

Revisión:

José Carlos Rodríguez

Silvia Denis Scala

Investigación para el Desarrollo

Presidente:

César Cabello

Director Ejecutivo:

Bruno Osmar Martínez

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

Su propósito es estimular el intercambio de opiniones y suministrar insumos para una gestión pública basada en evidencias.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del ID ni de las instituciones auspiciadoras.

© Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Investigación para el Desarrollo
Asunción, Paraguay, Septiembre de 2015

ISBN: 978-99967-804-1-7

Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Investigación para el Desarrollo

Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277

Asunción, Paraguay

Tel. +595 21 525526

www.desarrollo.org.py

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

Esta publicación recibió el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a través del programa ThinkTankInitiative (TTI) y de esta institución.

Diseño y diagramación:

Karina Palleros

RESUMEN

El presente trabajo ofrece una revisión de la producción sobre la descentralización en los últimos años. Partiendo de una mirada rápida de algunas categorías conceptuales básicas utilizadas para identificar y analizar la práctica descentralizadora, pasa a desarrollar una síntesis descriptiva de la descentralización desde su plano de ejecución política, económica-financiera y administrativa. Seguidamente, el escrito se refiere a las premisas centrales de los abordajes teóricos recientes que han propuesto análisis sobre la descentralización en la región latinoamericana. Todo esto como antecedente general, para luego emprender una descripción y evaluación de la experiencia paraguaya, con sus avances, limitaciones, principales logros y agendas pendientes.

Palabras Claves: descentralización, tipos de descentralización, municipalidades, gobiernos locales, Paraguay.

ABSTRACT

This paper provides an overview of available literature on decentralization in recent years. Starting from a quick look at basic conceptual categories used to identify and analyze the decentralization practice, it develops a descriptive synthesis of decentralization based on political, economical and administrative execution. The paper then refers to the main premises of recent theoretical approaches that have brought forward analysis of decentralization in Latin America. This regional approach is narrowed down to a description and analysis of Paraguay's experience focused on its progress, limitations, major achievements and pending research agendas.

Keywords: decentralization, types of decentralization, municipalities, local governments, Paraguay.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS PLANOS DE EJECUCIÓN	6
2.1. La descentralización en el plano económico	6
2.2. La descentralización en el plano político	7
2.3. La descentralización en el plano administrativo	10
3. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS MIRADAS REGIONALES	11
3.1. Enfoques centrados en énfasis teórico	11
3.1.1. El enfoque económico	11
3.1.2. El enfoque sociológico	12
3.1.3. El enfoque politológico	13
3.2. Las miradas político-ideológicas	13
3.3. Descentralización funcional y territorial	14
3.4. El enfoque regionalista	14
4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY	15
4.1. Descentralización política	16
4.2. Descentralización administrativa	17
4.3. Descentralización económica	18
5. LOS DESAFÍOS: ¿VIEJAS AGENDAS ANTE NUEVAS REALIDADES?	20
BIBLIOGRAFÍA	23



1 INTRODUCCIÓN

Tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas en general, la descentralización es concebida hoy en día como un fenómeno de importante trascendencia. Esta relevancia ha impulsado significativos análisis a propósito de las agendas de los estados a este respecto, de las comunidades regionales, los organismos multilaterales y las organizaciones sociales de todo el mundo. A partir de los mismos, se han generado amplios debates en torno a qué se entiende por descentralización a nivel teórico y cuáles se consideran que son los principales canales para llevarla adelante. El presente trabajo apunta a recuperar parte de este debate, en especial lo desarrollado tanto a nivel latinoamericano como nacional a lo largo de los últimos años.

Para tal finalidad, se parte de la necesidad de reformular la acción del Estado y garantizar la eficiencia de sus prácticas, lo que ha constituido una de las premisas fundamentales para encarar la descentralización. Y, de igual manera, son consideradas las transformaciones efectuadas en el entramado de las relaciones productivas –como resultado del avance de la globalización y la conformación de nuevas cadenas productivas– que han alimentado el debate y las acciones para la descongestión del poder central y el fortalecimiento de las comunidades locales. En base a lo señalado, han surgido muy diversos abordajes teóricos y analíticos en el esfuerzo de intentar aprehender, describir y analizar este fenómeno, sus particularidades, beneficios y limitaciones.

Con tales propósitos, el material se compone de cuatro partes fundamentales: la primera de ellas, desarrolla una mirada rápida de los principales conceptos y categorías que hacen al análisis de la descentralización y sus procesos; la segunda, centrada en presentar de manera sucinta una mirada general de la descentralización y su análisis a nivel regional; la tercera, afinando ya la mirada en torno al caso paraguayo, sus características, avances y dificultades; y, por último, se ofrece una síntesis conclusiva presentando algunos temas que podrían ser de relevancia para las agendas futuras.

2

LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS PLANOS DE EJECUCIÓN



A partir de las diferentes miradas teóricas disponibles al respecto de la descentralización, así como analizando sus diversos campos de aplicación práctica, puede afirmarse que la descentralización ha sido caracterizada mayormente como un fenómeno de abordaje multidisciplinario y multidimensional. En tal sentido, partiendo de una primera definición, esta es presentada como un “proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno” (Montecinos, 2005:74).

De acuerdo con tal definición, la descentralización plantea diferentes desafíos a partir de sus distintas dimensiones. A nivel político, apela a una reconfiguración del Estado centralizado con el objetivo de ampliar los procesos de decisión política y participación ciudadana al ámbito subnacional (departamentos, ciudades o distritos), descongestionando las acciones del poder central y logrando mayor eficiencia en la gestión de servicios locales. En el ámbito económico, el énfasis es puesto en la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir a fin de facilitar la competitividad, así como permitir al Estado una mayor eficiencia fiscal (Finot, 2001:16). En la dimensión administrativa, la descentralización persigue una mejor adecuación en la de servicios públicos a las necesidades territoriales del país y una descongestión de la administración central.

A partir del análisis de estas dimensiones, diversos autores han generado importantes contribuciones al respecto de las características de la descentralización política, administrativa y económica. A continuación, serán expuestos algunos de los principales planteamientos al respecto así como a sus propulsores más destacados.

2.1. La descentralización en el plano económico

En términos económicos (Finot, 2001) la descentralización contempla el traslado de las decisiones sobre la asignación de factores e insumos de producción desde la instancia político-administrativa central hacia el ámbito de la competencia de mercado en las comunidades locales. Dicho movimiento se orienta a la posibilidad de reducir la ineficiencia técnica y el número de asignación de tareas que pesan sobre la administración central. A su vez, con el traslado de recursos de producción hacia las unidades subnacionales se posibilita la eficiencia significativa de recursos necesarios y las unidades subnacionales planifican formas de recaudación local que permitan subsidiar sus iniciativas particulares, garantizando su independencia administrativa.

En términos más específicos, la descentralización económica apunta a conocer al menos cuatro aspectos centrales de la economía a nivel local. En primer lugar, qué tipo de bienes y servicios deben ser adquiridos para la satisfacción de necesidades específicas en un territorio determinado. En segundo lugar, cuáles bienes y servicios serán adquiridos en el mercado y qué otros serán producidos por la administración local. Y, en tercer lugar, cómo se daría una combinación de factores e insumos públicos y de mercado en el proceso de producción, con el fin de abaratar costos y contribuir a la eficiencia de la provisión, logrando a su vez la descongestión en la administración pública.

Esta descongestión conlleva al menos tres principales requerimientos:

- I. La ampliación de libertad de acción de los departamentos, divisiones y unidades de los gobiernos subnacionales para la gestión de servicios;
- II. Una mayor participación ciudadana en los procesos de decisión y control de gastos; y,
- III. Un desarrollo institucional que garantice “el funcionamiento adecuado de la competencia económica en el mercado hacia el cual serían trasladadas las decisiones sobre asignación de factores e insumos” (Finot 2001:51). Sobre lo último, Finot advierte la importancia de una institucionalidad que garantice las condiciones de competencia, puesto que en el caso de las gobernaciones locales la conformación de la demanda es de mayor complejidad, interviniendo no solo decisiones económicas, sino también políticas. Así, la descentralización económica requeriría de una adecuada regulación que en sus aspectos fundamentales sea definida centralmente, mientras que de forma conjunta se logre el desarrollo de capacidades institucionales en los niveles subnacionales.

La dicotomía monopolio-privatización es también atendida por Finot en sus reflexiones sobre este respecto. Si bien señala que, el asegurar la competencia es la prioridad del proceso descentralizador, la misma se logra a partir de la desarticulación de los monopolios estatales aunque no únicamente por la vía de la privatización. En otras palabras, no considera a la misma indispensable, como el mismo apunta: “El objetivo es asegurar la competencia, abrir los monopolios estatales, no necesariamente cambiar la propiedad” (Finot, 2001:63). A la par de esto, insiste en que no toda producción de bienes públicos requiere una descentralización económica.

De este modo, desde una mirada más centrada en un enfoque económico, la descentralización tiene como una de sus principales exigencias contemporáneas constituirse en un instrumento para la integración interna, de característica técnica y financiera capaz de manejar una orientación hacia los intereses del cliente, garantizando la eficiencia y el mejoramiento de las condiciones sociales de los gobiernos subnacionales (Alburquerque y Cortés, 2001).

2.2. La descentralización en el plano político

A propósito de descentralización desde el plano político, autores como Palma (1983), sostienen que existen principios de descentralización incluso dentro de los estados centralizados.

Arguyen que la planificación de políticas que parten de un Estado central puede requerir oportunamente de una descentralización operativa, a fin de garantizar a todos los beneficiarios de comunidades locales el acceso igualitario a determinados bienes y servicios.

Yendo más adelante en este planteamiento, autores como Rondinelli (1989) plantean la descentralización como un ejercicio de transferencia de responsabilidades en la planificación, la gerencia y la recaudación de recursos de la administración del gobierno central hasta las unidades territoriales de los gobiernos subnacionales. Desarrollando tal idea, este autor complejizaría el panorama al identificar cuatro grados o formas principales de comprender a la descentralización político-administrativa:

Primero, la desconcentración, en donde tanto la responsabilidad financiera y de administración sería re-distribuida entre varios niveles de la jerarquía del gobierno central, hacia las instancias no localizadas en la capital de un estado-nación.

Segundo, la delegación, en donde la administración central transfiere el poder de decisión, responsabilidades financieras y administración sobre asuntos públicos a organizaciones semi-autónomas y/o privadas en forma contractual.

Tercero, la devolución, que contempla el traspaso de autoridad, financiamiento y administración hacia comunidades locales, principalmente a municipios que celebran elecciones para designar a sus alcaldes y concejales, cobran impuestos y pueden decidir autónomamente cómo y en qué invertir sus ingresos.

Y finalmente, cuarto, la privatización, en donde la provisión de bienes y servicios pasa a depender por entero de la competencia económica. Esta última contempla también la posibilidad de un “partenariado” entre instituciones públicas y empresas privadas.

Por su parte, autores como Palma y Rufián (1989) insistirán en considerar a la dimensión política como el elemento central a partir del cual se distingue la descentralización de la mera desconcentración administrativa. Para estos autores la descentralización implica una necesaria distribución espacial del poder en beneficio de las comunidades locales, de modo a que las mismas cuenten con autoridades electas para la toma de decisiones desde y para la comunidad. De no ser así, estaríamos ante una simple desconcentración de recursos desde la administración. Las decisiones del gobierno local deben ser irrevocables y parten de las autoridades elegidas por los habitantes de la comunidad a través del voto popular. En la desconcentración los ejecutores de determinadas competencias están sometidos al sistema de jerarquías del gobierno central. En consecuencia, y para marcar una importante distinción, resulta recomendable diferenciar aquellas actividades que son resultado de decisiones locales autónomas de aquellas en donde operan las decisiones centrales.

Para Carrión (2004:19) las categorías señaladas no deben ser vistas como un mismo fenómeno, puesto que cada una tiene una consecuencia distinta por más de que puedan formar parte de un mismo proceso. A su criterio, la descentralización facilita la participación ciudadana y su representación en instancias políticas, la desconcentración facilita el avance de

la gobernabilidad y la privatización conlleva a la segmentación social. Estos procesos no son excluyentes y pueden ser desplegados a niveles distintos al interior del Estado.

En la misma línea y haciendo referencia a la experiencia latinoamericana, otros autores (Jordana, 2001:6) advierten que en numerosas ocasiones conceptos como desestatización, desconcentración y descentralización son presentados con significados distintos dependiendo de la realidad particular y las experiencias llevadas a cabo en los distintos países de la región. A su vez, la extrema tradición centralista en la historia de los países latinoamericanos da cuenta de numerosas dificultades para el avance de propuestas de descentralización, sobre todo cuando muchos de los diseños para la descentralización han sido exportados directamente desde los países desarrollados, ignorando las tradiciones políticas locales. Para Jordana, una premisa común en los sistemas político-institucionales de los países latinoamericanos, refiere al fuerte carácter presidencialista de sus gobiernos, en consonancia con la debilidad de los partidos políticos. Pero de forma conjunta, es posible encontrar una gran variedad de estructuras políticas diversas, desde modelos altamente centralizados, hasta sistemas federales atravesados por importantes procesos de descentralización.

Carrión apunta además que, bajo el principio de subsidiaridad, se afirma que para garantizar la eficiencia en la prestación de bienes y servicios, los mismos deberían ser prestados por la institución pública más próxima a la sociedad civil, razón por la que se acude a la empresa privada. Pero esta vía, conlleva en su aplicación el fin de la centralidad del Estado, práctica que remite más al descentramiento antes que a la descentralización. Esta última no tiene como finalidad acabar con la centralidad del Estado, sino constituir un proceso capaz de generar equilibrio de poderes en su interior:

Así como no se trata de acabar con la centralidad, tampoco la descentralización busca fortalecer las autonomías al extremo de crear nuevas soberanías que lleven al nacimiento de nuevos Estados. Con la globalización, el concepto de autonomía se redefine como componente constitutivo del Estado y, por tanto, como una relación de dependencia intraestatal. La autonomía no crea soberanía, porque si lo hace construye un nuevo Estado, y la privatización no debe eliminar la centralidad pública porque, si lo hace, destruye al Estado. Es decir, son procesos que se producen al margen del Estado: en un caso, se trata de la formación de un nuevo Estado, por creación de nuevas soberanías, y en el otro, de pérdida de centralidad de la instancia pública estatal, por fortalecimiento del mercado (Carrión, 2004:29).

Por ello, este autor advierte que la descentralización debe ser concebida como una propuesta de carácter nacional que atraviese todo el territorio de un estado-nación, pues la misma conforma una propuesta de organización para responder a objetivos específicos que en algún momento se plantea un país, y requiere por ello de un pleno consenso para su aplicación. Paralelamente, considera que la mera autonomía política no es garantía de descentralización, pues ante la ausencia de autonomía administrativa y fiscal, resulta improbable la ejecución y distribución de bienes y servicios dentro de las conformaciones subnacionales.

Para Carrión, finalmente, la medida del éxito de la descentralización está en la posibilidad de mejorar la calidad de vida de la población, disminuyendo la polaridad social y económica entre regiones de un país. Por ello, considera erróneo centrar las evaluaciones sobre la descentralización poniendo el acento en el número de competencias transferidas y la cantidad de recursos disponibles a nivel subnacional, olvidándose de incluir indicadores sociales capaces de determinar el éxito o fracaso de los requerimientos señalados. Otro aspecto sin el cual la descentralización no alcanza sus objetivos, parte de la necesaria observación de la historia y la cultura de las comunidades locales sobre las cuales se inicia un proceso de descentralización. No se trataría de adecuar un modelo teórico productivo en función de las necesidades de un país, sino de basarse en las coyunturas político-sociales-económicas concretas de la comunidad local, para el diseño de planes y objetivos de trabajo.

Otro de los aspectos relevantes en la discusión sobre la descentralización en el plano económico es el de la responsabilidad en el financiamiento de acciones a nivel subnacional. Para Rondinelli (1989), a este respecto, lo decisivo consiste en definir quién invierte para la ejecución de trabajos, cómo se determina el monto de sus acciones y qué forma de pago se adopta.

2.3. La descentralización en el plano administrativo

La descentralización administrativa, de acuerdo con Palma y Rufián (1989), es considerada como la transferencia, por norma legal, de competencias de decisión, desde las instancias de la administración central hasta la de los gobiernos locales con autonomía de gestión. Para los autores, este paso se profundiza con la descentralización política, que es el traspaso de competencias a las autoridades locales elegidas por medio del voto popular.

Sin embargo, Campbell, Peterson y Brakarz (1991) advierten que en su dinámica diaria, las comunidades locales administran decisiones provenientes tanto del campo local (y autónomo) como así también, las provenientes por parte del gobierno central. Resulta por ello necesario establecer una clara distinción entre las actividades que las comunidades locales efectúan en cumplimiento de las decisiones tomadas desde el plano local, y las acciones efectuadas como cumplimiento de las tareas delegadas por parte del poder central. Otro aspecto a diferenciar corresponde al financiamiento y a la rendición de cuentas para estas dos instancias.

Por último, Finot (2001) se pregunta sobre la forma más clara de diferenciación entre la descentralización administrativa y la política. Para resolver esta inquietud, propone conocer en cuáles casos la administración local decide y ejecuta medidas de forma plenamente autónoma, así como en qué otros casos se encuentra supeditada a las directrices del gobierno central. Concluye afirmando que esto implica determinar cómo y en qué grado es involucrada la ciudadanía en las decisiones para la asignación de recursos.

Enfocando la mirada en el caso Latinoamericano, puede afirmarse que los debates en torno a la descentralización en esta región están asociados con una coyuntura histórica muy específica marcada por: la caída de los regímenes autoritarios, los diferentes procesos de transición democrática en los países de la región y el estallido de la crisis de la deuda, todos ellos a partir de los primeros años de la década del 80 (Falleti, 2010:26). En este contexto, la descentralización será planteada como estrategia que fortalecería los procesos de apertura democrática e impulsaría las reformas estatales de inicio de los 90's, creando vínculos directos entre las autoridades nacionales y la sociedad civil, a la vez de fortalecer la movilización y la participación ciudadana. Además, facilitaría una mayor y más eficiente ejecución de las políticas sociales, capaces de movilizar bienes y servicios para el beneficio de las poblaciones locales postergadas por años de mala gestión y acumulación de beneficios desde las instancias de poder central. Y, finalmente, disminuiría el déficit fiscal y los gastos del gobierno central, a partir de la transferencia de responsabilidades del centro hacia los gobiernos locales. (Finot, 2008:2).

Diversos han sido los enfoques teóricos a partir de los cuales se ha leído y trabajado la descentralización para el análisis del caso latinoamericano. En la presente sección se busca abordar en breves líneas, las principales tendencias con sus respectivas características. Se presentan así tres enfoques: los centrados en los énfasis teóricos (Montecinos, 2005); los centrados en miradas político-ideológicas (Carrión, 2002); la mirada de la descentralización funcional (u horizontal) y la descentralización territorial (o vertical) (Finot, 2001); y, por último, el enfoque regionalista (Silva, 2002 y 2003; Albuquerque y otros, 2001).

3.1. Enfoques centrados en énfasis teórico

En una revisión de los estudios relacionados con la descentralización en América Latina, Montecinos (2005) propone una clasificación que ordena los diferentes abordajes de acuerdo al enfoque teórico desde el cual es analizado este fenómeno. Desde esta mirada, el autor identifica estudios de descentralización que se ordenan en al menos tres grandes enfoques: económico, sociológico, politológico.

3.1.1. El enfoque económico

En este enfoque, predominantemente influenciado por el federalismo fiscal, se parte de la

idea de que los impuestos que pagan los individuos deben estar directamente relacionados con los beneficios que reciben, en tanto que las transferencias provenientes de la administración central solamente deben darse hacia aquellas regiones y/o comunidades más relegadas. Por ello, la descentralización estaría asociada a la capacidad de los gobiernos locales de generar nuevos recursos a partir de la conformación de impuestos locales. Señala Montecinos que para algunos autores (como Bird, 1999), corresponde reflexionar en torno a cuál es la estructura de ingreso más apropiada para las características de cada localidad, suponiendo que los gobiernos subnacionales están capacitados para desempeñar un mejor trabajo cuando gastos e ingreso son trabajados de manera conjunta. También enfoques como los de Olson (1969) se inscriben dentro de esta mirada.

Entre los críticos de esta mirada, Montecinos menciona a Bardhan (2002), quien advierte que el federalismo fiscal ha sido una propuesta desarrollada desde la experiencia de ciudades y estados de Estados Unidos, particularidad que dificulta su adaptación al campo de estudio de países en desarrollo o transición (como se da en la región latinoamericana). Por su parte, autores como Nickson (1998) han puesto hincapié en el hecho de que el federalismo fiscal no toma en cuenta las debilidades institucionales locales propias de los países en vías de desarrollo, como es el caso de los latinoamericanos. Estas debilidades, normalmente, se traducen en la captura del gobierno local por parte de elites político-partidarias o político-económicas (y por ende, captura de recursos fiscales transferidos desde la administración central), conllevando prácticas autoritarias y/o de corrupción. Por su lado, Perry (1999) ha puesto la crítica en el carácter político de la descentralización, señalando que en la experiencia latinoamericana, la misma ha surgido por presiones políticas antes que económicas, desencadenando desequilibrio fiscal en las finanzas de la administración central.

3.1.2. El enfoque sociológico

Desde el punto de vista de este enfoque, la descentralización está fuertemente asociada a aspectos y procesos de la vida social y de los grupos sociales existentes en la región. Temáticas como los mecanismos de participación ciudadana; las dinámicas de participación; la provisión de servicios sociales y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, de los agentes locales y movimientos sociales, suelen ser las constantes para la sociología (Rufián y Palma, 1993; Finot 1998, 1999 y 2003). El énfasis particular en la participación social y las dinámicas colectivas adoptadas por los diversos actores involucrados, conforma el principal aporte de esta mirada para el estudio de la descentralización. Al decir de Montecinos:

Los estudios de investigación en este enfoque se plantean diversas preguntas, pero todos tienen dos elementos comunes: a) la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil; y b) la descentralización y participación como mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado. Las investigaciones en esta línea intentan superar el aspecto puramente procedimental de la democracia y la descentralización, y la preocupación central pasa a ser la incorporación de otros actores sociopolíticos en la agenda de la decisión pública local (Montecinos, 2005:77).

Los críticos a este enfoque han señalado que, pese a los avances en la inclusión de colectivos relegados, no se han concretado premisas institucionales y de políticas administrativas necesarias para consolidar la participación de los actores sociales (Huerta y otros, 2000). Ante esto, se plantea la importancia de que el aparato estatal logre la mayor proximidad posible a la ciudadanía, mediante el fortalecimiento de las instancias municipales.

3.1.3. El enfoque politológico

Este enfoque centra sus acciones en explicar las principales causas y consecuencias que originan la descentralización en la experiencia regional, centrandó su atención en el efecto que la misma produce en determinadas instituciones políticas (Montero y Samuels, 2004). Montecinos apunta que entre sus principales inquietudes se encuentra el interés por conocer cómo la descentralización interactúa con los procesos electorales o cómo se da la relación entre partidos políticos y descentralización.

Dentro de esta mirada, existen análisis que abordan reflexiones en torno al presidencialismo y la incidencia de prácticas caudillistas muy afianzadas en la cultura política latinoamericana. A criterio de Rojas (1999), la debilidad de los partidos políticos en la experiencia latinoamericana ha generado el predominio de los regímenes presidencialistas, dificultando este último el avance en la profundización de la descentralización, en tanto se mantiene la hegemonía del poder central. En una línea similar, Nickson (2003) plantea los riesgos implícitos en la descentralización, de momento en que son transferidas competencias y recursos a gobiernos locales acostumbrados a prácticas caudillistas para con la utilización de los bienes públicos.

3.2. Las miradas político-ideológicas

En relación a la serie de discusiones que han intentado determinar si la descentralización es una propuesta que responde a consignas de índole progresista o neoliberal, autores como Carrión (2004:19) advierten que la temática no solo ha ganado legitimidad internacional a nivel de los países que la aplican, sino que a su vez ha incursionado en la agenda de organismos multilaterales, de partidos políticos y de movimientos sociales, estableciendo su presencia en países grandes y pequeños, moviéndose dentro del espectro político-ideológico más diverso.

En términos generales, en base a las experiencias históricas concretas, este autor identifica dos vías predominantes en el conjunto de demandas de los países latinoamericanos, las cuales motivan la apertura hacia un proceso de descentralización. Por un lado, identifica un primer grupo de países que abogó por la reducción del tamaño del estado, el libre comercio y apertura de mercados, la privatización. Estos casos se relacionan con demandas correspondientes a las regiones económicamente emergentes, las cuales tendían a integrarse a mercados regionales supranacionales, considerando al aparato estatal como un freno para sus élites económicas locales. Por el otro lado, un segundo grupo de países abogaría por mayor presencia del Esta-

do en determinadas localidades y regiones (generalmente más apartadas de la capital). Este segundo grupo, ve en la figura del municipio un referente de poder estatal sobre el cual los ciudadanos pueden volcar sus demandas.

3.3. Descentralización funcional y territorial

La descentralización apunta a una *distribución equilibrada y democrática del poder hacia el interior del Estado*, redefine la centralidad dentro de la estructura estatal y los mecanismos de participación para las organizaciones y movimientos sociales y políticos que habitan un territorio. No obstante, esta distribución del poder puede ser entendida desde varios abordajes siendo posible distinguir entre descentralización horizontal y descentralización vertical. La primera refiere a una distribución del poder hacia agencias o instancias de gobierno ubicadas en un mismo nivel jerárquico (caso de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en tanto que la segunda refiere a cambios en la correlación de poder entre organizaciones de distintos niveles jerárquicos.

Autores como Finot (2001) identifican procesos de descentralización funcional (u horizontal) como territorial (o vertical), al analizar cómo se fueron desarrollando las corrientes descentralizadoras en la región. En la mayoría de los casos, apuntan, que los procesos de descentralización fueron impulsados bajo el modelo centralista, transfiriendo funciones desde gobiernos centrales a autoridades designadas. Este autor identifica a la descentralización territorial o vertical como la más relevante, a partir de lo cual se empezó a fortalecer la lógica territorial frente a la sectorial. Pero con los procesos de apertura democrática, tras el derrumbe de los regímenes autoritarios en gran parte de la región, la descentralización cambió esencialmente de carácter. Así, con el desarrollo de elecciones para los gobiernos subnacionales, fue redefinida la competencia y autonomía de gobierno locales frente a los gobiernos centrales.

3.4. El enfoque regionalista

Por último, para el enfoque regionalista la descentralización parte de una realidad histórica concreta: el avance de los procesos de globalización y la transformación de los modelos productivos mundial, es (del fordismo al post-industrialismo), realidad que engloba nuevos desafíos en la producción de bienes y servicios a nivel internacional. La descentralización conformaría una base para la generación de mayor competitividad en las bases productivas de los gobiernos locales, ampliando las posibilidades de desarrollo regional, creación de entornos locales innovadores y cooperación estratégica entre actores públicos y privados a nivel territorial (Silva, 2002 y 2003; Albuquerque y otros, 2001). Esta nueva conformación productiva exige a los gobiernos locales transformarse en promotores de su desarrollo local, pero a su vez, del desarrollo regional (Ahumada, 2002).

La experiencia paraguaya se ha caracterizado por una larga historia de gobiernos que fortalecieron la centralización total e inequívoca de recursos económicos y poder político. Por esta razón, la descentralización no parece en discusiones formales ni académicas hasta la llegada de la democracia (Nickson, 1993:119). Esto convierte a la descentralización en una temática reciente e incompleta en nuestro medio (Gaete, 2012).

Si bien la primera Ley Municipal a nivel país fue aprobada en 1882, la misma no gozó de autonomía alguna hasta tiempos muy recientes (inicio de la transición democrática), ya que las autoridades eran necesariamente designadas por el gobierno central. Mientras que la legislación moderna sobre gobiernos locales aparece de manera simultánea al inicio del régimen stronista. Y si bien, bajo este régimen autoritario existían instancias formales de gobierno local, las mismas recibían financiación nula por parte del gobierno central a la par que no contaban con poder político alguno para incidir en dicha administración central. Conjuntamente con esto, un sistema tributario altamente regresivo explica la falta de financiación a gobiernos locales (es decir, la falta de aportes desde el gobierno central hacia las instancias subnacionales), situación atípica al contexto latinoamericano (Nickson, 1993:8).

A nivel político, durante este período los roles de las seccionales coloradas y los gobiernos locales no contaban con lineamientos ni límites claros, llegando a ser confundidas entre una y otra la figura de Presidente de Seccional Colorada e Intendente de una ciudad. Estos dos cargos podían incluso ser ocupados por la misma persona, en ocasiones de manera simultánea.

Con la caída de Alfredo Stroessner en febrero de 1989, la descentralización adquirió un mayor protagonismo dentro de las discusiones sobre la transición, en consonancia con la temática de participación ciudadana democrática durante la década del 90. Esto se evidencia a través de las disposiciones hechas en la Constitución Nacional de 1992, en el Código Electoral de 1990, así como en otras varias normativas menores. No obstante, el hecho de que la nueva Carta Magna establezca un estado descentralizado pero unitario de manera simultánea, implicó desde los inicios, una contradicción de difícil resolución (Flecha, 2004:4).

Desde los inicios del año 2000 se da un nuevo realce del debate en torno a la descentralización, tras el avance en el parlamento de un proyecto de ley de descentralización que fue impulsado desde diferentes instancias locales (Flecha, 2004). La formulación de lo que en primer momento fue un anteproyecto de ley decantó en la conformación de una “Plataforma para la Descentralización”, conformada a partir de espacios de participación y utilizada como marco

de referencia a la hora de impulsar proyectos en el tema (Seal y Martínez, 2006). Finalmente, el anteproyecto de Ley que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados fue rechazado en el año 2009 tras críticas desde diferentes sectores. Podría decirse que en torno a esta ley se genera un debate conceptual y estratégico acerca del ritmo, el rumbo y la forma que el proceso de profundización de la descentralización debía adquirir en el Paraguay.

El debate desarrollado en torno a esta ley tuvo como centro tanto la transferencia de recursos a municipios y gobernaciones como el fortalecimiento institucional existente (o no) para su ejecución efectiva. Las críticas desarrolladas así sea desde esferas gubernamentales como desde extendidos sectores de la sociedad civil apuntaban que la ley sólo buscaba una repartija del presupuesto nacional entre autoridades locales, a la vez que provocaba un incremento del desorden institucional y duplicar funciones en varios niveles de la estructura estatal (Monte Domecq, 2015).

Ante este debate, el gobierno asumido en 2008 tomará una postura clara al respecto. La misma significará un nuevo giro a la descentralización, planteándola como una propuesta aplicable de manera gradual al escenario nacional y manteniendo entre sus prioridades fundamentales el desarrollo equitativo, la apuesta por la responsabilidad fiscal. La descentralización es entendida así como un proceso a largo plazo que contribuye al estado paraguayo (Borda, 2009). Es, además, durante este período que se crea una Unidad Técnica de Descentralización, encargada de promover y agilizar la asignación de fondos a los gobiernos locales (Monte Domecq, 2015).

Parecería que, si bien las discusiones iniciadas durante la década del 90 plantearon a la descentralización como a un mecanismo necesario para la participación y democratización, es recién a partir de finales de la década de 2000 que la misma pasa a ser percibida como base y resultado del fortalecimiento de la institucionalidad estatal a nivel local. Con este giro en el discurso, la descentralización deja de ser delineada como una finalidad en sí, empezando a concebirse (o al menos idearse) como una herramienta de trabajo para llegar a otro fin: el fortalecimiento del estado. Esto no implicaría un freno en la transferencia de recursos, lo cuales continuarán siendo canalizados a través de la ley del Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (FONACIDE).

A grandes rasgos, los principales resultados del proceso de descentralización en el caso paraguayo pueden ser visualizados de manera más ordenada a partir de una mirada basada en los tipos de descentralización. Con tal objeto, se presenta a continuación una sucinta descripción a partir de lo andado en los campos de la descentralización política, administrativa y económica.

4.1. Descentralización política

Los primeros pasos de la gradual delegación de competencias del gobierno central hacia instancias locales puede rastrearse hasta mediados del siglo pasado. Las asociaciones de

vecinos locales, que habían sido legalmente reconocidas en 1954 y 1987 por las respectivas leyes municipales (pero cuya gestión nunca fue permitida bajo el régimen de Stroessner), empezaron a activarse a partir del derrocamiento al régimen stronista (Nickson, 1993:12). A partir del involucramiento más directo de la ciudadanía tras la caída del régimen, 112 intendentes identificados con la facción “militante” del Partido Colorado fueron removidos de sus cargos y 24 fueron posteriormente enjuiciados bajo acusación de corrupción inmediatamente (Nickson, 1993:11). La posterior reforma del Código Electoral en 1990 traerá también importantes avances a favor de la descentralización, entre ellos la elección directa de la figura del Intendente Municipal, lo cual ocurre por primera vez en la historia paraguaya. Tras el inicio de la democracia, la capital del país fue dos veces gobernada por fuerzas políticas opositoras al gobierno central, mientras que en la actualidad la mayor parte de los municipios del Departamento Central (el más poblado del país) se encuentra también bajo la administración de fuerzas políticas opositoras a la del gobierno central.

No obstante los avances desarrollados en este campo, surgen varias dificultades que inhiben hasta la actualidad una participación verdadera del liderazgo local para incidir en el gobierno central. En primer lugar, es imperativo reconocer que el poder político fue centralizado en Asunción bajo el Partido Colorado, las Fuerzas Militares y la Administración Pública por varias décadas. En segundo lugar, una verdadera descentralización política no solo implica un abandono paulatino de la dependencia hacia la administración central en pos de generar autonomías regionales, sino también un desprendimiento del monopolio de grupos de poder específicos. La descentralización política se ve paralelamente forzada a la inclusión de gobiernos locales (que como ya se ha aludido anteriormente, eran indiscutiblemente ligados a un solo partido político) y a la inclusión de grupos de oposición (que ante el advenimiento de la democracia se encontraban completamente excluidas de las estructuras formales de poder) (Carreras, 2012).

4.2. Descentralización administrativa

Podría afirmarse que en el ámbito administrativo el hito que marca un progreso en el proceso de descentralización es la Asamblea Nacional Constituyente del año 1992, así como la Constitución Nacional derivada de la misma. Pero si bien esta nueva Carta Magna generó cambios importantes en el Estado en materia de descentralización administrativa, su implementación efectiva será regida por ritmos poco acelerados. Una muestra de esto es el proceso de reforma de la Ley Orgánica Municipal. La misma, que había quedado desfasada con varios parámetros contenidos en la nueva Constitución tardó casi dos décadas en ser modificada. Así, recién en el año 2010, será promulgada la nueva Ley Orgánica Municipal N° 3966, que reemplazara la antigua ley del año 1987.

La nueva Ley Orgánica Municipal del año 2010 incorporará importantes avances en materia de descentralización administrativa. Se destaca a este respecto lo planteado en el artículo 12 de la misma ley, que abre la puerta a una variedad de funciones a ser impulsadas por los

gobiernos locales en materia de: planificación, urbanismo y ordenamiento territorial; infraestructura pública y servicios; transporte público y de tránsito; ambiente; espectáculos públicos y lugares de concurrencia pública; patrimonio histórico y cultura; salud, higiene y salubridad; educación, cultura y deporte; desarrollo productivo; desarrollo humano y social, entre otras (Monte Domecq, 2015).

En esta coyuntura también se verán nuevos impulsos en materia de descentralización desde ámbitos del gobierno central. Se verán así propuestas y avances en descentralización de la educación, al compartirse entre el gobierno central y los gobiernos locales la elaboración de los currículum, planes y la auditoría financiera, planificación y presupuesto. Además, en el sector salud serán impulsados importantes avances a través de las figuras de los Consejos Regionales de Salud y Consejos Locales de Salud (CRS/CLS), y la gradual implementación de Fondos de Equidad Social, que apuntaban a la gratuidad total de servicios de salud (Monte Domecq, 2009).

Si bien todo lo citado es muestra de emprendimientos y esfuerzos graduales de avances en la descentralización administrativa, expandiendo servicios y trasladando estructuras administrativas a los gobiernos locales, existen miradas críticas que apuntan a condiciones limitantes del proceso. En tal sentido, se señala como limitante, por ejemplo, la pequeña extensión del territorio paraguayo y la probablemente excesiva fragmentación en materia administrativa. En términos específicos, se apunta al rol de los gobiernos a nivel departamental versus los gobiernos municipales, sosteniendo que, en base a la poca extensión territorial (y la baja densidad poblacional en ciertas regiones), es cuestionable la necesidad de administración y gerenciamiento en ambos niveles (AbenteBrun y Sosa Arrúa, 2007).

Como alternativa a la crítica apuntada en las líneas precedentes, se proponen nuevas distribuciones de competencias y funciones. En términos más puntuales, se ve como alternativa el dejar como tarea del gobierno departamental la gestión autónoma de servicios específicos, como el mantenimiento de caminos departamentales y ciertos puestos de salud, sin superponer su rol legislativo con el de las municipalidades. Por ende, las municipalidades enfocarían su trabajo en el aspecto legislativo y delegarían el trabajo administrativo al nivel departamental (AbenteBrun y Sosa Arrúa, 2007:30).

4.3. Descentralización económica

Como ya se ha mencionado anteriormente, previo al establecimiento del gobierno democrático, las falencias dentro del sistema tributario no permitían a las municipalidades contar con una fuente de ingresos proveniente de la administración central: dependían enteramente de recaudaciones locales, las cuales fueron afectadas por la Ley Tributaria Municipal existente (No. 620 de 1976) que establece montos fijos sin previsión de modificaciones debido a la inflación. (Nickson, 1993:8). Esto cambia con la Constitución Nacional de 1992, que en su artículo 169 transfiere el control de la recolección del impuesto inmobiliario urbano y rural del gobierno central al local y permite a las municipalidades retener el 85% de lo recaudado

por este impuesto a partir de 1993 (Nickson, 1994:14). Sin embargo, esta transferencia de capacidades no significó una mejoría inmediata, debido a la falta de estructuras básicas que facilitaran la adjudicación de fondos, tales como la demarcación oficial de límites de los municipios que permitieran establecer a quién se asignarían los recursos generados a través del impuesto inmobiliario.

Durante su periodo como Vicepresidente de la República, Federico Franco planteó la necesidad de extender facultades para recaudar Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los gobiernos locales, a fin de disminuir la alta tasa de evasión fiscal (Franco, 2009). Esta misma sugerencia fue presentada con anterioridad en análisis políticos sobre reforma de gobierno, sugiriéndose la no asignación de fondos del gobierno central a gobiernos locales. En adición, se propuso asignar una parte importante de las recaudaciones de IVA locales como aporte financiero a los gobiernos subnacionales, transferidos de manera inmediata desde el ejecutivo a los mismos. La idea operante es que esta medida lograría disminuir la evasión fiscal y otorgaría mayor responsabilidad y autonomía a los gobiernos municipales, lo cual a su vez contribuiría a una gestión verdaderamente democrática (AbenteBrun y Sosa Arrúa, 2007).

Sin embargo, una propuesta de esta magnitud debe tener en cuenta las desigualdades de desarrollo entre las localidades, razón por la cual es mandatorio reconsiderar el establecimiento de porcentajes fijos de financiación versus recaudación para las localidades con baja densidad poblacional, siendo que estas últimas se han visto históricamente excluidas de los ensayos e intentos de integración nacional. La alternativa actual se prevé en el artículo 171 de la Constitución, a través de la categorización de municipios. La compensación consiste en que el 15% del Impuesto Inmobiliario recaudado pase a formar de una masa de fondos que el Ministerio de Hacienda distribuya en partes iguales entre todas las municipalidades de menores recursos (Gaete, 2012).

5

LOS DESAFÍOS: ¿VIEJAS AGENDAS ANTE NUEVAS REALIDADES?



A partir de todo lo hasta aquí desarrollado, podemos afirmar que el fortalecimiento del proceso descentralizador, correlacionado con una visión subsidiaria del papel del Estado en la gestión de las necesidades ciudadanas, pasaría por una revisión y actualización de agendas en función a las nuevas realidades institucionales del Paraguay. Esta actualización, aunque en dialogo con lo desarrollado y presentado a nivel regional, debe por sobre todo atender a las necesidades y trabas surgidas en la experiencia particular del proceso de descentralización en el país. Además, dicha agenda, antes que perseguir sólo pretensiones académicas debe apuntar a fungir de soporte para los procesos de diseño, análisis y evaluación de las Políticas Públicas a este respecto.

Una de las temáticas imprescindibles por las que, indefectiblemente, pasa toda discusión actual del proceso de descentralización es la problemática de la corrupción. Esta problemática, considerada como conflicto, surge en el momento en el cual la conducta del agente se distorsiona o influencia por objetivos personales que se distancian completamente de la ruta emprendida en base a los objetivos y fines. Es así que es posible identificar dos limitaciones fundamentales que obstruyen el paso fluido de la eficiencia en las administraciones públicas descentralizadas: la dificultad de vincular los fines y los agentes, a la vez de la complejidad de redistribuir la capacidad decisora.

En muchos casos, parecería que los intereses de los agentes tienden a ser diferentes a los de las instituciones en las que se desempeñan. Situación que, al naturalizarse y priorizarse, genera las condiciones para la emergencia y consolidación de prácticas corruptas. Un mecanismo para hacer frente a ésta debilidad podría ser del fortalecimiento de una ciudadanía contralora, dentro y fuera de los límites institucionales y por medio de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, así como del propio rol no formal de los medios de comunicación al efecto. De esta forma, al aproximar al agente a conductas transparentes en materia de gestión y relacionarlas a su vez a los fines de la institución y a los objetivos de la misma, podría constituir una alternativa más viable desde el punto de vista operacional, pues combina el mero control con un adecuado sistema de incentivos, en la medida en que contribuiría a una adaptación más suave de los agentes a los nuevos principios rectores.

En este proceso de fortalecimiento, los medios de comunicación pueden constituirse en aliados claves, más allá de las agendas particulares y/o empresariales que puedan desarrollarse en cada caso particular. Al presente, cabe apuntarlo, el caso paraguayo revela la importancia

decisiva de los medios de comunicación como herramienta de control en una primera fase del proceso. El empoderamiento ciudadano a partir de sus organizaciones, y una mayor articulación con las burocracias podría ser la nota característica de una segunda.

Por su parte, una reforma del impuesto inmobiliario, dentro de un marco ampliado de descentralización fiscal, podría tener buenos efectos por sobre los índices de corrupción (Alvarado y Rodríguez, 2010). No obstante, la puesta en marcha de una propuesta como esta exigiría una dosis suficiente de capacidad institucional, que el Estado paraguayo aún no ha demostrado tener en 23 años de nuevo ordenamiento institucional. La ejecución y rendición de cuentas de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) podrían constituirse en una muestra clara de esas falencias. Si bien, en algunos sectores de la opinión pública, ha ganado destaque el análisis de un uso discrecional inapropiado de los recursos por parte de los gobiernos locales, poco se ha centrado el análisis en las falencias institucionales del Estado central y los gobiernos locales. Los estudios de caso de buenas prácticas con recursos del FONACIDE (Villalba y Sosa, 2015), sugieren que una efectiva gestión participativa se respalda en instancias institucionales sólidas tanto a nivel central como local.

Así, unas exigencias más claras en lo que refiere a la gestión de los recursos destinados a la administración local, en la medida en que un porcentaje fijo suficiente de las mismas se destine indefectiblemente a la mejora de la capacidad de gestión, podría representar una alternativa viable para que la realización operativa de las reformas sea posible.

A partir de todo lo hasta aquí analizado, y a modo de ofrecer una síntesis (al menos provisoria), podría decirse que las sumas y saldos del proceso de descentralización ofrecen un balance rápidamente resumible en lo que sigue:

- La descentralización fue un paso necesario y progresivo para el *rediseño de un Estado paraguayo deformado por el autoritarismo*. Supuso un importante paso adelante para acercar las instituciones a una ciudadanía que hacía sus primeras armas en el orden democrático.
- Su aporte pudo ser mayor y mucho más decisivo en una estrategia de consolidación institucional si se le hubiesen brindado los *medios* suficientes para que pudiera poner en marcha mecanismos para garantizar su estabilidad financiera y autonomía relativa respecto al gobierno central.
- La delegación de atribuciones del gobierno central hacia los locales supone la presencia de tales medios, por lo cual las eventuales iniciativas de reforma en la gestión de los servicios públicos y en la fiscalidad deberían de conllevar los adecuados soportes que permitan a las instituciones locales ofrecer respuestas necesarias en tiempo y forma a las nuevas exigencias.
- Todavía existen importantes falencias en las capacidades institucionales de gestión, tanto a nivel central como local. Las mismas se constituyen en trabas centrales para la profundización de prácticas de descentralización.

- En un contexto como el paraguayo, se constituye como uno de los principales desafíos la consolidación de *la participación ciudadana* a nivel local. En tal sentido, serán favorables aquellas prácticas que apunten a la consolidación y fortalecimiento de canales de interacción con la ciudadanía, contribuyendo a una mejora de la calidad de los gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

- AbenteBrum, D. y Sosa Arrúa, E. (2007) Una reforma constitucional para la gobernabilidad y gobernanza. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Ahumada, J. (2002). Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática. *LIDER*, 7, 10: 13-42.
- Albuquerque, F., G. Aghón y P. Cortés (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago: CEPAL/GTZ.
- Alvarado, L. y Rodríguez, R.(2010). La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción. *Revista Análisis Económico*. Num 60.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economics Perspectives*.
- Bird, R. (1999). Subnational revenues. Annual World Bank, Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia (Chile).
- Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. ILPES, Serie Ensayos, Documento 90/05.
- Campbell, T.; Peterson, G.; Brakarz, J. (1991). Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report N°5.
- Carrión, F. (2004). La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, 2004, n.8-9.
- Carrión, F. (2003). Editor. Procesos de descentralización en la comunidad andina FLACSO, Sede Ecuador Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University-Press. New York.
- Frentes, L. (2011) La consolidación democrática en Paraguay. *América Latina Hoy*, vol. 60, abril, 2012, pp. 67-82 Universidad de Salamanca. Salamanca, España.
- Flecha, V. (2004). Autonomía Municipal y Descentralización. Ponencia presentada en el “Congreso Latinoamericano de Parlamentarios Municipales” Ciudad de Pilar. República Argentina.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES. Santiago de Chile.
- Finot, I. (2008). Entrevista otorgada a VoxLocalis. *Revista Digital Iberoamericana Municipalista*. Número 022.
- Finot, I. (1998). *Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina. Un enfoque crítico*. CEPAL, LC/IP/R165.
- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina, *Reforma y Democracia*, 15.
- Gaete, R. (2012) Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Jordana, J. (2001) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

- Monte Domecq, R. (2005) El proceso de descentralización paraguayo: meritorios esfuerzos locales y pobre respuesta del gobierno central. *Gestión Local*.
- Monte Domecq, R. (2009) Foro de descentralización, participación social y desarrollo local. Desafíos para la democracia paraguaya. *Gestión Local*.
- Monte Domecq, R. (2015) Entrevista.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences. Montero, A. y D. Samuels (comps.), *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Montecinos, E. (2005) Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista eure* (Vol. XXXI, N° 93). Santiago de Chile.
- Nickson, A. (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. *Revista Reforma y Democracia*, 12.
- Nickson, A. (2003). Descentralización política. Ponencia presentada en el Seminario Internacionnal Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina, septiembre 4-5, La Paz.
- Nickson, A. (2003) Democratización y Descentralización en Paraguay. Base investigaciones sociales 1993.
- Palma, E. (1983). La descentralización desde una perspectiva política. ILPES (Santiago), Documento-CPRD D/90
- Palma, E.; Rufián, D. (1989). Las nociones de centralización y descentralización. ILPES, Santiago de Chile, Documento CPS-48.
- Perry, G. (1999). Macroeconomic management in decentralized democracies. Trabajo presentado a Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean, Valdivia.
- Rojas, F. (1999). The political context of decentralization in Latin American: Accounting for the particular demands of decentralization in the region. Burki, S.J. y G. Perry (eds), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Rondinelli, D. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy-framework. *Development and Change* Vol. 20. N° 1, January.
- Rufián, D. y Palma, E. (1993). La descentralización: problema contemporáneo en América Latina. Santiago: ILPES/CEPAL.
- SeallSasiain, J. y Martínez, E. (2005). Revisión del Marco Jurídico de la descentralización. Programa de Reformas a la Atención Primaria de Salud. Informe Final. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social-Paraguay y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Silva, I. (2002). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. ILPES/CEPAL (Santiago), Serie Gestión Pública, 42.
- Silva, I. (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. ILPES/CEPAL (Santiago), Serie Gestión Pública, 33.
- Villalba, R. y Sosa, D. (2015). Buen uso de los recursos del FONACIDE. Contribución del Consejo Distrital de Educación del municipio Tte. Irala Fernández (2013-2014). Asunción: Consejo Distrital de Educación-ID-UNICEF.

El presente trabajo ofrece una revisión de la producción sobre la descentralización en los últimos años. Partiendo de una mirada rápida de algunas categorías conceptuales básicas utilizadas para identificar y analizar la práctica descentralizadora, pasa a desarrollar una síntesis descriptiva de la descentralización desde su plano de ejecución política, económica-financiera y administrativa. Seguidamente, el escrito se refiere a las premisas centrales de los abordajes teóricos recientes que han propuesto análisis sobre la descentralización en la región latinoamericana. Todo esto como antecedente general, para luego emprender una descripción y evaluación de la experiencia paraguaya, con sus avances, limitaciones, principales logros y agendas pendientes.

This paper provides an overview of available literature on decentralization in recent years. Starting from a quick look at basic conceptual categories used to identify and analyze the decentralization practice, it develops a descriptive synthesis of decentralization based on political, economical and administrative execution. The paper then refers to the main premises of recent theoretical approaches that have brought forward analysis of decentralization in Latin America. This regional approach is narrowed down to a description and analysis of Paraguay's experience focused on its progress, limitations, major achievements and pending research agendas.

id

