



LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Gloria Mariela Centurión¹

Centro de Políticas Públicas
Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”
(Paraguay)

Resumen:

El artículo analiza el proceso de descentralización y la evolución del gobierno local en el Paraguay, desde la transición democrática y la reforma constitucional de 1992. La cual significó una ruptura normativa con la tradición centralista, al incorporar la descentralización como principio estructural del Estado unitario. A la transformación ambiciosa del modelo territorial y político diseñado en la Carta Magna, se contrapuso la persistencia de la concentración de recursos y capacidades en el nivel central, y las limitaciones institucionales de los gobiernos locales. En esta perspectiva, repasaremos los cambios que caracterizan el proceso inconcluso de la descentralización.

Palabras clave:

Unitario - Descentralización – Paraguay – Municipios – Transitología

¹ mariela_centurion@uc.edu.py

Recibido: 07/09/2026

Aceptado: 21/09/2026

Publicado en línea: 15/10/2026



**Abstract:**

This article analyses the process of decentralisation and the evolution of local government in Paraguay since the democratic transition and the 1992 constitutional reform. This reform marked a normative break with the country's centralist tradition by incorporating decentralisation as a structural principle of the unitary state. However, the ambitious transformation of the territorial and political model envisaged in the Constitution was counterbalanced by the continued concentration of resources and capacities at the central-government level, as well as by the institutional limitations of local governments. From this perspective, the article examines the changes that have characterised Paraguay's unfinished decentralisation process.

Key words:

Unitary state – Decentralisation – Paraguay – Municipalities – Transitology



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Octubre 2026. N°25. Volumen III

Sumario del Trabajo

- I. *Introducción*
- II. *Origen del proceso de descentralización en Paraguay*
- III. *Surgimiento de los estudios municipalistas en el país y su evolución*
- IV. *Reformas legales de la descentralización*
- V. *La creación de nuevas municipalidades*
- VI. *Reformas electorales municipales*
- VII. *Los instrumentos de participación ciudadana*
- VIII. *Los cambios para una mayor participación de mujeres en la política local*
- IX. *Las relaciones entre los órganos deliberantes y ejecutivos*
- X. *El reconocimiento explícito de la autonomía municipal*
- XI. *Mecanismos para la defensa de la autonomía local*
- XII. *La descentralización competencial en favor de las municipalidades*
- XIII. *La regresión en el proceso de descentralización*
- XIV. *El empoderamiento diferencial de los intendentes municipales*
- XV. *El asociativismo municipal*
- XVI. *La evolución de los sistemas de transferencias del Gobierno central a los municipios*
- XVII. *Los efectos de las transferencias en la gestión financiera municipal*
- XVIII. *Las facultades de ingreso y gasto de los gobiernos municipales*
- XIX. *Los cambios en la agenda local*
- XX. *La adopción de nuevas modalidades de gestión de los servicios públicos*
- XXI. *Los ámbitos de gestión local que experimentaron cambios importantes*
- XXII. *Conclusiones*
- XXIII. *Bibliografía*

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización constituye una de las transformaciones institucionales más relevantes del Paraguay contemporáneo. La caída del régimen dictatorial en 1989, las primeras elecciones democráticas de intendentes municipales y la Constitución de 1992 abrieron la posibilidad de sustituir la tradicional concentración política y administrativa por una organización territorial más plural. La definición del Paraguay como Estado unitario y descentralizado otorgó fundamento constitucional a los gobiernos departamentales y municipales y reforzó su legitimidad democrática.

Este artículo reconstruye esa evolución desde una perspectiva histórica, jurídica e institucional. El recorrido parte de los antecedentes de la descentralización y de la formación del pensamiento municipalista; examina las reformas legales y electorales, la participación ciudadana y de las mujeres, las relaciones entre los órganos municipales y los mecanismos de defensa de la autonomía; y analiza después la distribución de competencias, el asociativismo, la financiación local y la transformación de la agenda y de los servicios públicos municipales.

II. ORIGEN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY

La descentralización en la República del Paraguay se originó en el contexto de la transición política a consecuencia de la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner, en febrero de 1989. Los 35 años de un régimen autoritario se caracterizaron, entre otros aspectos, por una fuerte concentración del poder político y administrativo en el nivel central. Tras el golpe militar que puso fin a dicho régimen, asumió la Presidencia de la República el general Andrés Rodríguez, dando inicio a un proceso de apertura política e institucional orientado a la instauración de un sistema democrático acompañado por un consenso político para la reforma constitucional.

Sin embargo, la incorporación de la descentralización como principio de organización del Estado no constituyó una idea completamente novedosa en el pensamiento político paraguayo. Durante las primeras décadas del siglo XX pueden encontrarse antecedentes que cuestionaban la excesiva concentración del poder y de la administración pública en la capital. En este sentido, el Profesor Parejo (1994: 135) sostiene que la descentralización



es un método de respuesta a una situación de centralización resultante de un proceso histórico, solamente el conocimiento de sus causas, ventajas e inconvenientes nos plantea la descentralización.

En el siglo pasado el presidente de la República Eligio Ayala, ya advirtió que los gobiernos excesivamente centralizados se tornaban progresivamente incapaces de responder adecuadamente a las necesidades y aspiraciones de la población. Como consecuencia, concibió la descentralización gradual de la administración pública, comenzando por el ámbito financiero, debido a la concentración de la administración de los recursos en Asunción, capital de la República paraguaya, e instando al inicio de la descentralización judicial. Asimismo, Ayala concebía la descentralización municipal como un proceso que debía ser continuo y persistente, con resultados limitados si se pretendía implementarlo de manera aislada, sin una transformación más amplia de la estructura administrativa del Estado.

Las concepciones favorables a la descentralización territorial quedaron condicionadas por la estructura de dependencia y estrictos mecanismos que subordinaban los municipios al Poder Ejecutivo durante la dictadura stronista, y se llegó a afirmar que existía una identificación entre las municipalidades y las estructuras partidarias del partido gobernante (Marín et al., 1990: 9). Al respecto, el Profesor Fretes Carreras (2012: 70), sostiene que la imposición de una cultura autoritaria en la convivencia social y las prácticas de gobiernos no democráticos unipersonales, a lo largo de buena parte de la historia paraguaya, determinan una “transitología”, en tanto se diferencia la transición de la consolidación.

En ese contexto, la incorporación de la descentralización al texto constitucional encontró una “notoria resistencia en el seno de la Convención Nacional Constituyente” (Turner, 1998: 3). Las posiciones contrarias a un nuevo modelo de estado descentralizado se sustentaban, entre otros argumentos, en la tradición histórica de organización unitaria del Estado paraguayo, y en cuestionamientos relativos a la capacidad de las poblaciones del interior para asumir responsabilidades de autogobierno y gestión administrativa (Camacho, 2007: 90). Tales objeciones evidenciaban no solamente una resistencia institucional, sino también la persistencia de una concepción política y administrativa profundamente arraigada.



Desde esta perspectiva, la consagración de la descentralización en la Constitución de 1992 puede entenderse como la culminación normativa de un proceso histórico más amplio de cuestionamiento al centralismo y una ruptura con el modelo de concentración del poder que caracterizó largas décadas la historia política paraguaya. La descentralización adquirió así una dimensión política que trascendía la mera transferencia de competencias administrativas.

Por un lado, la democratización del poder territorial, al establecer que los intendentes municipales son electos por voto popular. De tal manera se dio alcance constitucional a la reforma electoral de 1990 que posibilitó las primeras elecciones democráticas de intendentes municipales, en 1991. También, la creación de los gobiernos de los departamentos, la aprobación de la Ley Orgánica Departamental N° 426/1994 que define el marco jurídico, autonomía, estructura y funciones de los Gobiernos Departamentales, y el llamado a elecciones populares para elegir los gobernadores departamentales celebradas en el mismo año.

Por otro lado, el mandato constitucional de descentralizar los servicios públicos hacia las gobernaciones que recoge la Ley Orgánica Departamental, que abre un período de aprobación de leyes orientadas a materializar esta disposición entre las que pueden mencionarse, la ley que crea el Sistema Nacional de Salud en (1996), la ley General de Educación (1998) y de la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario (1998). Estas reformas evidenciaron la intención de avanzar hacia una distribución territorial de competencias y responsabilidades.

Sin embargo, la descentralización paraguaya ha experimentado importantes limitaciones estructurales. La insuficiente coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, la persistencia de una fuerte concentración de recursos y capacidades en el poder central, y las restricciones financieras que afectan a los gobiernos subnacionales han dificultado la consolidación de un auténtico modelo descentralizado. En consecuencia, si bien la Constitución de 1992 estableció la descentralización como una característica fundamental del Estado paraguayo, su concreción práctica ha avanzado de manera fragmentaria y desigual.



La resistencia a la descentralización se hizo sentir en el debate de la última Convención nacional constituyente, asunto que concibió mayor atención de la plenaria, donde la discusión recogió entre otros argumentos que la descentralización es una palabra que contradice y establece una antinomia con la palabra unitario. La descentralización política existe dentro del régimen federal, y la descentralización administrativa existe en el Paraguay (Convención Nacional Constituyente, 1992, Acta N° 6, 06 de marzo). Este episodio constituye una expresión de las dificultades que han caracterizado el inicio y la evolución de la descentralización paraguaya y hoy demuestra que la consagración constitucional del principio descentralizador no ha sido suficiente, por sí sola, para modificar las estructuras históricas de concentración del poder en el nivel central.

III. SURGIMIENTO DE LOS ESTUDIOS MUNICIPALISTAS EN EL PAÍS Y SU EVOLUCIÓN

El surgimiento de los estudios municipalistas en el Paraguay fue el resultado de un proceso en el que convergieron la evolución de las cartas y leyes que rigieron los municipios, la reflexión jurídica sobre los gobiernos locales y su autonomía, la organización de los propios municipios y, posteriormente, la consolidación de una producción doctrinaria especializada. Podemos identificar cinco etapas en la evolución de los estudios relativos al municipalismo: antecedentes normativos de comienzos del siglo XX; la institucionalización del movimiento municipalista a mediados del siglo XX; desarrollo doctrinario durante el régimen dictatorial; la renovación del pensamiento municipalista con el advenimiento de la democracia y la Constitución de 1992; y consolidación contemporánea en torno a la Ley Orgánica Municipal de 2010.

La primera etapa, podemos situarla a comienzos del siglo XX, donde destacan dos hechos concretos: a) la adopción de un primer régimen legal general para las municipalidades como prioridad política del Poder Ejecutivo (Centurión & Seiferheld, 1987: 546) y b) la puesta en vigencia de la Ley N° 915/1927, Orgánica Municipal, cuya influencia vino dada por las leyes municipales argentinas y a través de éstas, las norteamericanas, en cuanto a la autonomía y distribución de competencias entre los órganos del gobierno municipal (Villagra, 2011: 448).

En ese contexto aparecen los relevantes aportes de la Revista Municipal de la comuna de Asunción, que, de acuerdo a los registros disponibles, comenzó a publicarse a inicios del Siglo XX, cuyas páginas contenían distintas reflexiones sobre materias de la administración municipal, de la autoría de Cecilio Báez, Eligio Ayala y Eliseo Da Rosa, entre otros estudiosos de las ciencias jurídicas y sociales. Esta etapa se caracteriza por la inestabilidad política en la que las cuestiones municipales no lograban captar la atención requerida (González, 2013: 24); sin embargo, el Estado se abocó a la divulgación sobre el municipio en las escuelas primarias: los manuales oficiales abordaban con llamativa amplitud el estudio del municipio y sus funciones (Machuca, 1920: 6).

Una segunda etapa, de institucionalización del movimiento municipalista se inicia a mediados del siglo XX, donde destaca la influencia de la Conferencia de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, celebrada en La Habana en 1950, reconocido como antecedente institucional de la formación de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI).

En la ciudad de Asunción, en 1952, tuvo lugar el Congreso de Municipalidades, con el fin de estudiar la modificación de la Ley N° 915/1927 y promover mecanismos de cooperación entre los municipios. El resultado fue la promulgación de la Ley N° 222/1954, Orgánica Municipal, que incorporó expresamente la OPACI como organismo oficial de los municipios paraguayos, e incorporó la figura del asociativismo municipal. En esta etapa, autores como Juan José Soler abordaron con dedicación el estudio del Derecho Municipal como rama autónoma del derecho, tal como aparece en su obra *Introducción al Derecho paraguayo* (1954).

De la tercera etapa, de desarrollo doctrinario durante el régimen dictatorial; en el mismo año que inicia esta, 1954, se aprobó la primera legislación considerada moderna para la organización de las municipalidades, la Ley N° 222 (Nickson: 1993, 5). Aunque no estaba aún garantizada la autonomía municipal a nivel constitucional, obtenida en 1967, la ley hizo un cuidadoso reconocimiento de la autonomía garantizando su promoción, defensa y realización. Casi al término de la dictadura, fue aprobada la reforma de la Ley Orgánica Municipal, N° 1294/1987. En esta etapa sobresale la obra *Principios de Derecho Administrativo*, de Salvador Villagra Maffiodo (1981), con una perspectiva crítica y avanzada para su época sobre descentralización y autonomía municipal, de potente

referencia académica, actualizada más tarde. A la obra de Villagra Maffiodo dedica en su aniversario, Roberto Moreno Rodríguez el artículo titulado: Los 25 años del Príncipe de los textos jurídicos paraguayos. Otros estudios de temas municipales aparecen estrechamente vinculados con el Derecho Administrativo tales como los de autoría de Luis Enrique Chase. Esta etapa de evolución doctrinaria tuvo lugar dentro de un contexto político caracterizado por una fuerte centralización estatal.

La cuarta etapa es de renovación del pensamiento municipalista con el advenimiento de la democracia, impulsada por la reforma constitucional de 1992 e influenciada por el hito de los municipios con los primeros intendentes elegidos democráticamente. Los estudios municipalistas comenzaron a incorporar dimensiones que superaban el tradicional enfoque jurídico-administrativo, incluyendo especialmente la planificación territorial, la participación ciudadana, las finanzas municipales y la descentralización en salud. En la primera perspectiva, se posicionan las obras de Miguel Ángel Pangrazio (1996) y Manuel Peña Villamil (1997), así como la obra comentada y concordada de autoría de Gustavo Laterza Rivarola, sobre el régimen sancionador municipal y la ley N° 1276/1998 (2000), la cual desafortunadamente no se reeditó.

En la transición democrática, distintas organizaciones tales como el Centro de Documentación y estudios (CDE), el Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP/UC) y BASE Investigaciones Sociales realizan investigaciones y publicaciones acerca de temáticas del municipalismo, marco en el cual encontramos las contribuciones académicas de Andrew Nickson, Enrique Sosa Arrúa, Enrique Marín, Jorge Silvero, Luis Fretes Carreras, entre otros. En cuanto los aportes de estudios desde el gobierno central, el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), dependiente del Ministerio de Interior, se ocupó de la sistematización de información sobre administración financiera local y su publicación distribuida a los municipios contribuyendo a la circulación de conocimientos. El IDM dejó de funcionar alrededor de 1995, pasando sus funciones a la Dirección de asuntos municipales del Ministerio del Interior, la cual no dio continuidad, con el mismo alcance y orientación, a la línea de trabajo desarrollada por el Instituto.

En la última etapa, la renovación del pensamiento municipalista se apoya en debates que se suscitaron en el proceso de discusión de reforma de la Ley Orgánica Municipal de 1987



y las innovaciones que introdujo la Ley Orgánica Municipal, N° 3966/2010, cuyo proyecto de ley ingresó al Parlamento en el año 2006. El estudio de los Profesores Diego Abente y Enrique Sosa Arrúa, “Una reforma constitucional para la gobernabilidad y gobernanza”, contiene propuestas de reforma para los marcos legales que regulan la descentralización y los gobiernos subnacionales con miras a una mejor gobernabilidad (2007), aparece en el contexto de la preparación de las elecciones presidenciales generales del año 2008. Por otro lado, la obra de Enrique Sosa Arrúa y Enrique Riera (2012), desarrolla los aspectos esenciales de la Ley Orgánica Municipal, las competencias municipales y problemas prácticos de la gestión local.

Asimismo, sobresalen las publicaciones del Profesor Andrew Nickson como punto de referencia y consulta, siendo una de las más recientes la que analiza la autonomía municipal a partir de diez elementos (2016). A pesar de ello, en la última década se observa una disminución progresiva de las publicaciones académicas específicamente orientadas al estudio de la descentralización en el Paraguay. Siendo consecuencia de la pérdida de fuerza del municipalismo en los planes académicos de las universidades.

Por último, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay interpretó el Principio de la descentralización en la Carta Magna en los siguientes términos a) la descentralización tiene carácter de progresividad, b) el objetivo de descentralizar es optimizar la prestación de los distintos servicios, delegando su ejecución en órganos estatales más próximos a los destinatarios, como en este caso los Departamentos y, c) el enfoque territorial de la delegación de competencias de servicios facilita el acceso al destinatario (AyS N° 721 de 09 de julio de 2012).

IV. REFORMAS LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El texto constitucional de 1992 introdujo un cambio sustancial en la organización política y territorial del Estado paraguayo. El artículo 1 estableció expresamente la descentralización como principio estructural del Estado. Este nuevo diseño institucional se complementó con la creación de los gobiernos departamentales, cuyas autoridades fueron elegidas por voto popular, por primera vez en las elecciones de 1993, iniciándose así una nueva configuración territorial del poder público.



La consagración constitucional de la descentralización implicó una redefinición del papel de los gobiernos locales, cuya tradicional condición de entidad autárquica debía adecuarse al nuevo modelo constitucional. Este proceso de transformación fue interpretado por investigadores y actores políticos “como manifestaciones concretas del tránsito desde un sistema autoritario hacia un régimen democrático y como parte de un proceso de consolidación institucional de la democracia paraguaya” (Frete, 2012: 67).

En este nuevo escenario comenzaron a producirse reformas legislativas destinadas a adecuar el ordenamiento jurídico al emergente modelo de organización política y territorial del Estado. Tras la aprobación de la Ley Orgánica departamental en 1994, fueron aprobadas tres leyes inspiradas en elementos de la descentralización administrativa: la ley que crea el Sistema Nacional de Salud (1996), la Ley General de Educación (1998) y la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario (1998). Ese mismo año fue sancionada la Ley N.º 1276/1998, de Justicia de Faltas Municipales, que introdujo una regulación específica y modernizada de la potestad sancionadora de las municipalidades.

No obstante, las reformas legislativas desarrolladas durante el nuevo escenario democrático no resultaron suficientes para materializar la descentralización efectiva de los servicios públicos esenciales de salud y educación, claro mandato de la Ley Orgánica departamental de 1994. No fue hasta el año 2003 que ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley de descentralización orientado, entre otros aspectos, a la transferencia de competencias en las áreas de salud y educación. El debate parlamentario alcanzó especial intensidad durante los años 2007 y 2008, cuando el proyecto fue aprobado en la Cámara de diputados, pero posteriormente fue rechazado por la Cámara de senadores, sin que se alcanzaran nuevos consensos que permitieran retomar su tratamiento legislativo.

Un nuevo momento de relevancia en este proceso estuvo constituido por la sanción de la Ley N.º 3966/2010, Orgánica Municipal, cuyo propósito fue adecuar el régimen municipal a los principios establecidos por la Constitución de 1992, fortalecer su coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, incorporar mecanismos de transparencia y participación ciudadana y reformular el régimen de competencias municipales. La anterior Ley Orgánica Municipal N.º 1294/1987 constituye un antecedente directo de esta

regulación, en tanto la nueva legislación mantiene y desarrolla numerosas disposiciones de aquella.

Entre las innovaciones de la Ley N° 3966/2010 estrechamente relacionadas con el régimen competencial municipal pueden señalarse, entre otras:

- a) la incorporación del convenio de delegación de competencias, concebido como una herramienta que proporciona una “cobertura legal para que el gobierno nacional impulse el desarrollo local” (Sosa Arrúa et al., 2010: 85);
- b) la cláusula relativa a las funciones no enunciadas, en consonancia con la fórmula prevista en el artículo 45 de la Constitución. Conforme a ella, las municipalidades pueden promover, dentro del ámbito de sus funciones, toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer los intereses locales, siempre que estos no se encuentren sujetos a un régimen nacional o departamental;
- c) la ampliación de las funciones municipales asociadas a la promoción y protección de los derechos humanos fundamentales.
- d) la distinción entre materias y funciones, y potestades. Desde nuestra perspectiva, esta regulación contribuye a superar, al menos parcialmente, la formulación genérica contenida en el artículo 168 de la Constitución, sin embargo, “aunque la ley desarrolla considerablemente el catálogo de potestades municipales, resulta excesivamente amplio y presenta, desde una perspectiva técnica, un nivel de depuración normativa insuficiente” (Sosa Arrúa et al., 2010:47).

V. LA CREACIÓN DE NUEVAS MUNICIPALIDADES

A la fecha del presente trabajo, existen 263 municipios en la República, y “en las últimas dos décadas, fueron creados, en promedio estimado, de 8 a 9 municipios a razón de cada período parlamentario, es decir, cada cinco años” (Centurión, 2020), con frecuencia, sin ceñirse a los requisitos legales, lo que trae no pocos problemas por la incapacidad para la prestación de servicios mínimos.

La creación, fusión y modificación territorial de los municipios regulada por la Ley Orgánica Municipal de 2010, introdujo dos modificaciones con respecto a la ley anterior,

- a) el incremento del requisito de población mínima para la creación de un nuevo municipio, que pasó de 5.000 a 10.000 habitantes residentes en el perímetro establecido



para el futuro municipio y; b) eliminó la posibilidad de supresión de un municipio contemplada en el régimen anterior. Otros elementos exigidos para la creación de un municipio: son a) que el municipio de origen no experimente desequilibrios presupuestarios y cuente con su presupuesto anual debidamente establecido; b) el municipio proyectado posea capacidad para afrontar los gastos derivados del funcionamiento de su gobierno y administración; prestación de los servicios públicos municipales, e infraestructura urbana mínima; y c) los municipios vecinos no resulten afectados en su desenvolvimiento normal.

El procedimiento para la creación de un municipio tiene como punto de partida un proyecto de ley presentado ante la Cámara de diputados, el cual debe estar acompañado de la petición suscrita por vecinos del territorio que se pretende constituir en nuevo municipio, en un número no menor de mil, y de la documentación destinada a acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación. De los requisitos exigidos para la creación de un municipio, el relativo a la población mínima constituye una excepción particular, puesto que, la misma ley permite que sea dispensado ante circunstancias especiales relacionadas con la mejor administración en razón del tamaño del territorio y la distribución poblacional hagan aconsejable la división del municipio de origen para la creación de uno nuevo. En la práctica tal excepción no es interpretada restrictivamente, apartándose de uno de los criterios objetivos establecidos por la ley.

De las peticiones y actas presentadas para la creación de nuevos municipios se puede advertir que los argumentos más frecuentes son el supuesto abandono del territorio por parte de la municipalidad de origen y, los elevados costos y dificultades de traslado de algún punto del territorio del distrito hasta la sede municipal, por las distancias geográficas.

La experiencia paraguaya ofrece algunos casos ilustrativos, 1.- el caso de creación del municipio de Pozo Colorado, en el departamento de Presidente Hayes. En 2016, el Poder Ejecutivo vetó el proyecto de ley que creó el municipio de Pozo Colorado mediante el Decreto N° 6599 en base a la inexistencia de estudios y justificaciones suficientes de carácter socioeconómico, demográfico, ecológico y cultural para sustentar la creación del nuevo municipio y; 2.- el caso de conflicto por la oposición al reconocimiento del nuevo municipio de Guarapay, por parte de la Intendencia Municipal de Carlos Antonio López,

departamento de Itapúa, en 2005. La creación del municipio de Guarapay, implicó la segregación de territorios pertenecientes a los distritos de Carlos Antonio López y San Rafael del Paraná. Mientras las autoridades municipales cuestionaban que la iniciativa respondiera fundamentalmente a intereses de poder político, los promotores de la creación del municipio sostenían que los habitantes de la zona contribuían tributariamente al municipio sin que ello se tradujera en inversiones suficientes en el territorio, siendo un conflicto que escaló.

Resulta necesaria una regulación procedimental más precisa que permita acreditar de manera objetiva y verificable el cumplimiento de las condiciones previstas en la Ley Orgánica Municipal. Esta regulación debería establecer con claridad las autoridades responsables de producir los informes técnicos, los criterios para evaluar la viabilidad económica y financiera, los mecanismos de participación de la población, la metodología para determinar la suficiencia demográfica y territorial y los parámetros para valorar los efectos de la segregación sobre el municipio de origen y los municipios colindantes. La creación de un municipio no debería ser concebida, por tanto, como una respuesta automática a las deficiencias de gestión o a la percepción de abandono de una determinada población. Se trata de una decisión de organización territorial del Estado que produce consecuencias políticas, administrativas, económicas y sociales de carácter permanente.

VI. REFORMAS ELECTORALES MUNICIPALES

En el sistema jurídico paraguayo, las reformas del régimen electoral corresponden al ámbito de la legislación nacional y, por tanto, su tramitación y aprobación se encuentran sometidas al procedimiento constitucional de formación de las leyes, en el que interviene el Congreso Nacional. Los municipios carecen de potestades constituyentes y su autonomía normativa se encuentra subordinada al marco establecido por la Constitución y las leyes nacionales. En consecuencia, las reglas que regulan el sistema electoral son establecidas en el ámbito nacional y resultan aplicables a las elecciones municipales.

Durante la última década se ha desarrollado en la República del Paraguay un proceso progresivo de reformas del sistema electoral, impulsado, en buena medida, por demandas ciudadanas orientadas a fortalecer la transparencia, el control del financiamiento político, la participación electoral y la representatividad de los órganos de elección popular. Uno



de los primeros ámbitos de reforma estuvo relacionado con el financiamiento de la actividad política. La Ley N.º 4743/2012 estableció un régimen de financiamiento político de carácter mixto, combinando el aporte público o estatal con las contribuciones provenientes del sector privado. Posteriormente, el régimen fue objeto de nuevas modificaciones dirigidas a fortalecer los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, alcanzando también a las candidaturas que participan en las elecciones internas partidarias y a quienes compiten en elecciones municipales.

En este proceso adquirió particular importancia la exigencia de declarar los ingresos y gastos de campaña, así como la obligación de presentar las correspondientes rendiciones de cuentas. Otro cambio sustancial se produjo con la Ley N.º 6318/2019, mediante la cual se modificó el sistema de elección para cargos de representación plurinominal, adoptándose el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional. Este mecanismo fue aplicado por primera vez en las elecciones municipales de 2021 y produjo una modificación significativa en la forma en que los electores intervienen en la selección de sus representantes.

El desbloqueo de las listas permitió al elector expresar una preferencia individual dentro de la lista presentada por el partido, movimiento o alianza, otorgándole la posibilidad de optar por una candidatura determinada independientemente del orden. La competencia electoral dejó de desarrollarse exclusivamente entre las distintas listas y pasó a incorporar una dimensión adicional de competencia entre candidaturas pertenecientes a una misma organización política.

Otro componente relevante ha sido la progresiva incorporación de tecnologías al proceso electoral. Un antecedente significativo data de 2005, al declararse la obligatoriedad del uso de urnas electrónicas en las elecciones internas de los partidos políticos. Al año siguiente se reglamentó la utilización de urnas electrónicas en las elecciones de autoridades nacionales, departamentales y municipales, estableciendo mecanismos de fiscalización técnica. La Ley N.º 6318/2019, que vinculó la incorporación del voto electrónico con una transformación sustancial del sistema de representación para los cargos pluripersonales.



El ámbito municipal constituye un espacio particularmente importante para analizar la igualdad política. Los resultados de la participación femenina en el ámbito municipal permiten dimensionar la magnitud de la brecha existente. De acuerdo con los datos disponibles, solamente el 11,8 % de las municipalidades se encontraba encabezado por una mujer en el período considerado, porcentaje que contrasta marcadamente con la composición de la población paraguaya por sexo: 50,3 % de hombres y 49,7 % de mujeres, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022). La comparación revela que la subrepresentación de las mujeres en los cargos de decisión municipal no responde a una menor presencia de mujeres en la sociedad paraguaya, sino a la persistencia de obstáculos institucionales, partidarios, económicos, culturales y sociales.

La implementación del voto electrónico también ha suscitado cuestionamientos y denuncias por parte de actores políticos y organizaciones de la sociedad civil particularmente en relación con la seguridad, auditabilidad, transparencia y confiabilidad de las máquinas de votación.

En esta narrativa, las máquinas de votación electrónica se convirtieron en el principal factor que habilitó la acusación de fraude, que se instaló en las internas partidarias del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y la Concertación Nacional para un Nuevo Paraguay del 2022, que se extendió a otros partidos políticos y las denuncias sobre carga de votos y otras irregularidades provocó movilizaciones convocadas por el Partido Cruzada Nacional en 2023, una vez dados a conocer los resultados de las elecciones presidenciales (Carrillo & Alcaez, 2024: 6). No obstante, las denuncias presentadas por autoridades de partidos y movimientos políticos, encabezados por el PLRA contra la negativa del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) a realizar determinadas auditorías de las máquinas, se reavivaron en el presente año, puesto que el 4 de octubre de 2026 se llevarán a cabo elecciones municipales en todo el país.

VII. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En consonancia con el marco constitucional, la ley orgánica municipal de 2010 incorpora nuevos mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentran la iniciativa ciudadana para la presentación de proyectos de ordenanzas municipales; las audiencias públicas de carácter consultivo y; el carácter público de las sesiones de las Juntas Municipales.



La iniciativa popular de leyes y ordenanzas municipal se tramita en el portal institucional del Superior Tribunal de Justicia Electoral. La regulación, que tuvo reformas a través de la Ley N° 6983/2022, establece, para los proyectos de ordenanzas municipales, un régimen específico que exige la constitución de una comisión promotora; reunir un porcentaje mínimo de firmas de electores determinado de manera progresiva según la cantidad de electores del distrito municipal, con porcentajes que oscilan entre el 5 % y el 2 %; la norma admite tanto firmas ológrafas como electrónicas.

Dentro de este esquema adquieren especial relevancia las asociaciones ciudadanas y, particularmente, las comisiones vecinales, cuyo régimen jurídico debe ser establecido mediante Ordenanza municipal y que pueden ser reconocidas formalmente por resolución de la Intendencia Municipal. Sin embargo, la ausencia de reconocimiento municipal no impide que los vecinos adopten otras formas de organización y participación, de conformidad con el derecho constitucional de libre asociación.

Otra herramienta jurídica de participación ciudadana distinta a las comisiones vecinales son las juntas comunales de vecinos, definidas como organismos auxiliares de la Municipalidad con asiento en las compañías, colonias y barrios, entre cuyas funciones se encuentran las de coadyuvar con la Intendencia en la percepción de tributos, en la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos (arts. 57 y siguientes, Ley N° 3966/2010). No obstante, pese a su reconocimiento legal, las juntas comunales de vecinos han tenido una escasa presencia efectiva en la organización municipal. Esta situación obedece, en buena medida, a su “bajo nivel de autonomía” (Nickson, 2016: 47) con el que históricamente han operado determinadas instancias de participación local.

Entre las experiencias de participación ciudadana se encuentran las audiencias públicas, mecanismo que diversas municipalidades han incorporado y reglamentado mediante ordenanzas. La reforma introducida en 2015 al artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal de 2010 significó un avance al ampliar la regulación de las audiencias públicas y establecer tanto un plazo para su realización —a más tardar durante la primera quincena de febrero de cada año— como los contenidos mínimos a tratarse relacionados con la gestión local y el uso de las finanzas municipales.



Sin embargo, la eficacia de este mecanismo se encuentra limitada por su naturaleza esencialmente consultiva. Las opiniones y propuestas formuladas por la ciudadanía no tienen carácter vinculante para las autoridades municipales y la normativa no establece mecanismos suficientemente eficaces de consecuencia jurídica frente a su incumplimiento. En consecuencia, existe una brecha entre la participación formalmente reconocida y la capacidad efectiva de la ciudadanía para incidir en las decisiones públicas locales.

Otro componente fundamental de este proceso es el derecho de acceso a la información pública. La obligación establecida en la Ley Orgánica Municipal de proporcionar información a los ciudadanos dentro de un plazo determinado constituye un antecedente relevante de la posterior Ley N.º 5282/2014, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, mediante la cual se desarrolló legislativamente el derecho consagrado en el artículo 28 de la Constitución. Desde esta perspectiva, el acceso a la información constituye una condición necesaria para que la participación ciudadana pueda ejercerse de manera informada y para que la ciudadanía pueda desarrollar funciones de control sobre la gestión municipal.

La Municipalidad de Asunción constituye, en este sentido, un antecedente significativo. Ya en 1995 se realizó una primera experiencia de audiencia pública vinculada al presupuesto municipal y, posteriormente, fue aprobada la Ordenanza Municipal N.º 22/1996, relativa al acceso a los documentos públicos municipales. Estas experiencias muestran que determinadas prácticas de transparencia y participación ciudadana comenzaron a desarrollarse en el ámbito local incluso, antes de que fueran objeto de una regulación nacional con fuerza de ley.

La evolución normativa no se ha traducido necesariamente en una participación ciudadana con capacidad efectiva de incidencia. En el ámbito local, las estrategias de participación de los distintos actores han estado incrementándose y, especialmente, en caso de las poblaciones más vulnerables, ampliándose e innovándose, sin lograr la incidencia requerida, al no existir mecanismos de participación vinculantes (Flores López Moreira et al., 2018: 113). En ese sentido, Nickson sostiene que “en Paraguay el nivel de participación ciudadana en el gobierno municipal sigue por debajo del promedio de la región” (2016: 46).



Las modificaciones introducidas por la Ley N° 7363/2024 que establece el régimen de control, transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones sin fines de lucro, se extienden a las comisiones vecinales que reciben y administran fondos municipales. Si bien la ley persigue objetivos de transparencia, no se pueden obviar sus posibles efectos sobre el tejido asociativo local. Los procesos que exige para obtener las certificaciones de reconocimiento de la comisión vecinal y para operar pueden resultar una carga administrativa y técnica para dichas organizaciones, integradas predominantemente por vecinos voluntarios, con el riesgo de dificultar su continuidad o desmotivar a sus miembros. Recientemente, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) presentó una acción de inconstitucionalidad contra dicha ley sosteniendo que impone exigencias excesivas de control y vulnera derechos fundamentales.

Otro elemento de participación ciudadana en la Ley Orgánica Municipal es el carácter público de las sesiones plenarias de las Juntas Municipales. A ello, se suma la posibilidad prevista en el artículo 72, que las organizaciones ciudadanas soliciten espacios de exposición ante las comisiones asesoras. Asimismo, diversos municipios paraguayos han ampliado los mecanismos de publicidad de las sesiones de las Juntas Municipales mediante su transmisión en vivo a través de plataformas digitales.

VIII. LOS CAMBIOS PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL

La participación política de las mujeres constituye una de las dimensiones más postergadas de las reformas electorales. La modificación de las reglas de competencia electoral no se ha traducido, hasta el momento, en la asunción de candidaturas y representación sustantivamente equilibrada entre hombres y mujeres en los cargos municipales. Persiste así una brecha significativa entre el reconocimiento formal del derecho a la participación política y su ejercicio efectivo en condiciones de igualdad.

El número de las candidaturas a concejales municipales se ha mantenido relativamente estable, representando el 37 % en los períodos de los gobiernos locales de 2010-2015 y 2015-2021 frente al 63% de hombres y, el 36 % de mujeres en 2021-2026, ante el 62% de hombres. Las 1500 concejales municipales electas en las elecciones municipales de 2021 representan el incremento alcanzado respecto de los períodos anteriores: fueron

1.218 (24 %) en 2010, 1.238 (23 %) en 2015 y, en 2021 alcanzó el 27 %. Ello ilustra la distancia entre el número de las mujeres candidatas y una representación equivalente en los órganos municipales legislativos.

En cuanto a las intendentas, en las últimas elecciones municipales de 2021 fueron electas 31 mujeres de un total de 261 intendencias, equivalente al 12 %, frente a las 18 intendentas de las elecciones municipales de 2010 (8 %) y las 26 de 2015 (10 %). Algo más, de las 17 gobernaciones departamentales, solo 2 cuentan con gobernadoras mujeres, representando el mismo porcentaje de 12% del total, en el período de gobierno 2023-2028. En las elecciones de 2013, solo una mujer fue electa gobernadora y en 2018 ninguna mujer accedió a dicho cargo. Los datos del Ministerio de la Mujer evidencian un crecimiento lento y todavía insuficiente de la participación efectiva de las mujeres en las Juntas Municipales e Intendencias, así como en las gobernaciones.

El Código Electoral establece que, en los estatutos de los partidos políticos, para las elecciones internas, exista un porcentaje de mujeres no inferior al 20%, como mínimo en la integración de la lista, lo cual en la práctica tradicionalmente ha sido aplicado en listas a concejalía, una mujer cada cinco lugares, la primera en el quinto espacio.

Resulta particularmente significativo, en este contexto, el caso de la modificación de los estatutos del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que incorporó el principio de paridad y alternancia en la conformación de sus listas para cargos electivos en la Convención partidaria de 2022, después de haberlo propuesto con anterioridad en el 2014, sin resultado favorable. Seguidamente, el Partido Frente Guasu acordó la paridad (50%) en sus internas, y el Partido Colorado elevó al 33% esa cuota.

Sin embargo, durante la Convención extraordinaria que celebró el PLRA en 2025, se incluyó el tratamiento de cambio de la regla de paridad en las listas de internas partidarias como uno de los temas a debatir. Los convencionales sometieron a votación dos propuestas, se planteó una alternativa del 33 % y otra del 20 % siendo aprobada la segunda, con lo cual pasó de exigir internamente 50 % de mujeres a exigir solamente 20 %, que es el piso establecido por el Código Electoral.

Un antecedente particularmente significativo de promoción de la participación política de las mujeres desde el ámbito local se encuentra en el municipio de José Leandro Oviedo, departamento de Itapúa. Durante la gestión de la intendenta Del Pilar Vázquez, el municipio adoptó, en 2013, una ordenanza de paridad que estableció la participación igualitaria y alternada de mujeres y hombres en la conformación de las comisiones directivas de las comisiones vecinales y otras organizaciones comunitarias. En las elecciones municipales de 2021, el distrito se encontraba entre aquellos en los que todas las listas participantes presentaban un 50 % o más de mujeres.

IX. LAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DELIBERANTES Y EJECUTIVOS

El gobierno municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal. En este contexto, corresponde aclarar que el número de bancas de concejalía municipal en las municipalidades paraguayas depende del grupo al que pertenece cada municipalidad, a excepción de Asunción, lo que corresponde establecer al Poder Ejecutivo mediante decreto. Las municipalidades son agrupadas usando como parámetro los montos presupuestarios. Por tanto, la pertenencia a un grupo u otro no establece una relación proporcional entre población y número de bancas de la Junta Municipal.

La ley establece que para la ciudad de Asunción son veinticuatro miembros, mientras que las municipalidades comprendidas en los Grupos Primero y Segundo, de doce miembros titulares; y, en las municipalidades que se hallan comprendidas en los grupos Tercero y Cuarto de nueve miembros titulares. En todos los casos, se elegirá el mismo número de suplentes. En el año 2025, la distribución de las municipalidades, fue en el Primer grupo, el 11% del total; en el Segundo grupo, el 45% y el Tercer grupo con 44% de municipios. De la clasificación por grupos depende la liquidación de las dietas para concejales.

Se pueden identificar al menos dos materias que crean con frecuencia tensión en las relaciones de la Junta Municipal y la Intendencia. Sobre el presupuesto, corresponde a la Junta Municipal el estudio y aprobación del proyecto de Ordenanza del presupuesto de la Municipalidad, que el intendente debe remitir a aquella con fecha límite el 30 de septiembre de cada año, y en ese contexto, la Junta Municipal puede introducir modificaciones al presupuesto. También la Intendencia debe presentar a la Junta



Municipal cada cuatro meses, la ejecución presupuestaria, la cual decidirá su aprobación o rechazo. En ese sentido puede solicitar documentación respaldatoria que sustente la rendición de cuentas.

En este contexto, crece una práctica extendida consistente en que el intendente municipal no procede al pago de dietas de los concejales opositores a su gestión en la Junta Municipal. Tal práctica de coerción y discriminativa es objeto de un proyecto de ley recientemente presentado ante la Cámara de Diputados cuya sanción es la suspensión de las transferencias de royaltíes al municipio, al haberse comprobado la actuación del intendente municipal, que pretende modificar la Ley N° 6784/2021 que modifica la Ley N° 3966/2010.

X. EL RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

El reconocimiento de la autonomía municipal con alcance constitucional en el Paraguay apareció por primera vez en la Constitución de 1967. Sin embargo, “dada la importancia del tema se considera que el mismo fue insuficiente, sin que la actual Constitución haya hecho mayor abundamiento” (Ramírez et al., 1995: 16). Con anticipación, la Ley Orgánica Municipal de 1927 reconoció el gobierno propio a los municipios y consagró su autonomía, aunque no está muy bien definida (Villagra, 2011: 448) y, la Ley Orgánica de 1954 estableció expresamente las garantías fundamentales de la autonomía municipal constituyéndose, en nuestra opinión, en el primer aseguramiento de los derechos del municipio estableciendo protección a la órbita de su actuación y libertad para decidir sobre servicios y obligaciones.

La Convención Constituyente de 1992 definió qué se entiende por municipio y consagró la triple autonomía municipal en el art. 166: política, administrativa y normativa, así como la autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

En la perspectiva sistémica constitucional, la autonomía municipal se termina de configurar con: a) la estructura política y administrativa de la República (art. 156); b) la cláusula de salvaguarda de recursos municipales, en tanto ninguna institución del Estado, ente autónomo, autárquico o descentralizado podrá apropiarse de ingresos o rentas de las



Municipalidades (art. 170 y art. 169) y c) la autonomía departamental en los mismos términos que la Carta Magna define la autonomía municipal (art. 161).

En el proceso de debate sobre la autonomía municipal, las actas de las sesiones de la Convención Constituyente recogen que los convencionales pusieron de relieve: a) la disyuntiva del estado unitario – descentralizado; b) el ingreso del municipio autárquico tradicional al esquema de la descentralización y, c) el rasgo de entidad autónoma que adquiere el municipio, más allá de las meras declaraciones consignadas en el orden legal con las elecciones directas de sus autoridades.

La Corte Suprema de Justicia ha manifestado los siguientes elementos en torno a la autonomía municipal como Principio: a) la autonomía no se trata de un Principio consagrado a favor de los municipios en forma absoluta, ilimitada e irrestricta, sino que se halla limitado por otros Principios constitucionales; b) la utilización de la calificación de la autonomía municipal en las respectivas normas, es dentro de los límites de la Constitución y de las leyes, y c) dentro de su competencia y la autonomía municipal está destinado al efectivo cumplimiento de las competencias municipales, para mejorar el bienestar de los ciudadanos (AyS N° 2428 de 28.12.2012).

La obtención de la autonomía municipal puede ser vía constitucional, legal o jurisdiccional. No perdamos de vista que la autonomía no funciona automáticamente por la sola operatividad del art. 166 de la Constitución. Se necesita una suma de esfuerzos intra poderes del Estado para que se revierta definitivamente la cultura y práctica centralista del pesado aparato gubernamental, venimos insistiendo en que “...existe un problema de real autonomía, determinante para una verdadera descentralización” (Morínigo, 2004: 31).

XI. MECANISMOS PARA LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Los medios de defensa que tienen los municipios para proteger su autonomía frente a las intromisiones normativas o de hecho por parte del Gobierno Central, son la posibilidad de recurrir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Tribunal de Cuentas, que funciona en dos salas con sede en Asunción) y, ante la Corte Suprema de Justicia, sea en



las contiendas de conflictos de competencia o de interposición de una acción o recurso de inconstitucionalidad.

Encontramos una respuesta a los mecanismos para la defensa de la autonomía local y su ámbito de intereses propios, en la labor interpretativa de la Sala Constitucional, desarrollada en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1992, en dos líneas:

1. el régimen competencial a) la defensa a la garantía constitucional resguarda la autarquía y establece la libre gestión de las comunas en materias de su competencia (AyS N° 400 de 1995); b) la exclusión arbitraria, al arrogarse competencias exclusivas el Poder Ejecutivo, en perjuicio de los gobiernos departamentales y municipales, que les corresponden por ley, determina la vulneración de determinados aspectos de la autonomía y la autarquía (AyS N° 68 de 1997) y; c) toda postura en contrario al reconocimiento de la organización multinivel del Estado significa un freno al avance del proceso de descentralización (AyS N° 324 de 1999) y otros pronunciamientos que se colocan en la incipiente puesta en vigencia de la Carta Magna de 1992.
2. la recaudación e inversión de los recursos municipales a) la autarquía municipal no puede sufrir ninguna mengua derivada de disposiciones legales que menoscaben la autonomía (AyS N° 400 de 1995) y; b) por vía legislativa no se puede violentar lo decidido por el municipio en la gestión y administración de bienes de su dominio privado porque resultaría inconstitucional (AyS N° 415 de 1995).

La defensa de la autonomía municipal se manifiesta, también, desde la creación legislativa reglamentaria del municipio, en tanto la ordenanza municipal debe establecer un marco normativo que contribuya a garantizar a los municipios el ejercicio efectivo de sus competencias, recursos y potestades. Un avance significativo en esta materia se produjo con la reglamentación del sistema de agronegocio con enfoque orgánico, adoptada en 2017 por el distrito de Loreto, departamento de Concepción, que introdujo modificaciones sustantivas en el régimen de licencias municipales, sustentadas en un amplio marco jurídico nacional y en instrumentos internacionales. Con anterioridad, y en similar orientación, las municipalidades de Villa Oliva, departamento de Ñeembucú, y Capiibary, departamento de San Pedro, habían regulado el uso de agroquímicos y el cultivo agrícola mecanizado. Estas iniciativas normativas dieron lugar a controversias

judiciales promovidas por la Secretaría Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), que alegó una invasión de sus competencias por parte de los gobiernos municipales.

XII. LA DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL EN FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES

El régimen de competencias de los municipios en la Constitución paraguaya de 1992 se configura en el terreno de los principios, quedando con insuficiente precisión la delegación de funciones a las municipalidades. La modificación de la Ley Orgánica Municipal de 2010 no resuelve la situación preexistente puesto que “no establece con claridad si se trata de competencias exclusivas o de competencias compartidas con otras instituciones, tampoco realiza una diferenciación de competencias o servicios mínimos de acuerdo a los grupos o categorías de municipalidades” (Sosa Arrúa et al., 2010: 14). A ello, se suma la significativa ampliación de las funciones municipales, particularmente en ámbitos vinculados con la garantía y promoción de derechos sociales, lo que plantea mayores desafíos en materia de capacidad institucional y disponibilidad de recursos.

Una herramienta jurídica incorporada a la Ley Orgánica Municipal de 2010 es el convenio de delegación de competencias, por el cual la municipalidad puede asumir el cumplimiento de competencias nacionales o departamentales delegadas de otros organismos y entidades públicas en materias que afecten a sus intereses propios. (Sosa Arrúa et al., 2010: 85). La propia ley establece, expresamente, que las municipalidades no están obligadas a la prestación de servicios que estén a cargo del Gobierno central, mientras no sean transferidas por convenios de delegación de competencias, de conformidad a las posibilidades presupuestarias. Entre las materias que adquieren especial relevancia para procesos de delegación se encuentran la salud y la educación, el mantenimiento de caminos, el servicio de agua potable, el saneamiento y el control ambiental (Riera Escudero & Sosa Arrúa, 2012: 2 y sgts.).

En este orden de ideas, la naturaleza de la delegación de competencias promueve la descentralización de decisiones y la autonomía en la gestión pública municipal. Sin embargo, su desarrollo práctico ha presentado limitaciones, pues los convenios celebrados bajo esta figura usualmente no responden a la naturaleza propia de una



verdadera transferencia o delegación de competencias, sino que se reducen a acuerdos de cooperación interinstitucional entre organismos del Gobierno central y municipalidades. Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer el marco regulatorio de la delegación, mediante una ley que precise su alcance, procedimiento, recursos, responsabilidades y mecanismos de control, de modo que la transferencia de competencias sea acompañada de las capacidades financieras, técnicas y administrativas.

Por último, en este punto corresponde señalar que un amplio y diverso plexo normativo establece a las municipalidades como autoridad de aplicación en distintas materias, lo que implica la responsabilidad de ejecutar, fiscalizar y hacer cumplir sus disposiciones dentro del ámbito de sus competencias. En otros casos, aun cuando la norma no las designe expresamente como autoridad de aplicación, de su contenido, alcance y finalidad se desprende que las municipalidades ocupan una posición relevante para alcanzar los objetivos perseguidos por la legislación, como ocurre, por ejemplo, en las materias de gestión integral de residuos sólidos (Ley N.º 3956/2009) y de accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad (Ley N.º 4934/2013). Sin embargo, estas leyes sectoriales se encuentran dispersas y no están sistematizadas en un único cuerpo normativo, circunstancia que dificulta su identificación, estudio y comprensión integral, tanto para los gobiernos municipales como para los operadores jurídicos y la ciudadanía.

XIII. LA REGRESIÓN EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El fenómeno de la recentralización ha sido abordado en la literatura académica por el Profesor Cravacuore, entre otros autores, quien lo caracteriza como un proceso de reversión de las dinámicas descentralizadoras, con efectos tanto en la organización administrativa como en el ámbito político (2017b: 35). Trasladar esta perspectiva al caso paraguay permite poner el foco en una serie de modificaciones normativas que, particularmente, durante la última década, han incidido sobre materias de competencia municipal. Si bien no puede afirmarse que todas estas reformas hayan tenido como finalidad expresa revertir el proceso descentralizador, sus efectos permiten plantear, al menos, la hipótesis de una recentralización progresiva de determinadas competencias municipales.



Esta preocupación ya se encontraba presente en diagnósticos elaborados con anterioridad. En 2010, el *Proyecto de Innovación del Poder Ejecutivo para la Modernización del Estado* advertía expresamente sobre la existencia de leyes que vulneraban la autonomía municipal (Marín et al., 2010: 29-75). Por su parte, el diagnóstico del *Plan Nacional de Desarrollo 2030* señalaba que persistía el centralismo estatal en la gestión de las políticas públicas, y que el proceso de descentralización había registrado escasos avances (STP, 2014: 38). En los últimos años, emergen nuevas manifestaciones a través de modificaciones legislativas y reglamentarias que inciden directamente sobre competencias municipales.

Como antecedentes relevantes del desplazamiento de competencias municipales pueden identificarse, entre otros, los casos relativos a la Evaluación de impacto ambiental (EVIA) y a la defensa de los derechos del consumidor.

En materia ambiental, la EVIA se encuentra regulada por la Ley N.º 294/1993. Durante la presidencia de Horacio Cartes, se derogó su reglamentación, el Decreto N.º 14.281/1996, con el nuevo Decreto N.º 453/2013, y se eliminó la exigencia del certificado de localización municipal como componente del Cuestionario Ambiental Básico.

La relevancia del certificado de localización no era meramente formal. Este instrumento permitía acreditar el emplazamiento del inmueble dentro del territorio municipal y, al mismo tiempo, posibilitaba verificar la compatibilidad de la actividad proyectada con la planificación y las condiciones de uso del territorio municipal. Es decir, constituía un mecanismo de participación del Gobierno municipal en una etapa preventiva del procedimiento ambiental y advertir oportunamente sobre eventuales incompatibilidades de localización, de modo que la consideración tardía de estos factores podía traducirse posteriormente en conflictos ambientales, afectaciones al territorio y eventuales vulneraciones de derechos colectivos.

Otro antecedente significativo se encuentra en la Ley N.º 1334/1998, De defensa del consumidor y del Usuario, que estableció como autoridades de aplicación conjunta al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y, en el ámbito local, a las municipalidades. Bajo este régimen, las municipalidades disponían de una habilitación normativa expresa

para intervenir en la aplicación de la legislación de defensa del consumidor dentro de sus respectivos territorios.

Esta configuración fue modificada con la entrada en vigencia de la Ley N.º 4974/2013, que creó la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO), y estableció que las instituciones públicas o privadas legalmente reconocidas, sean departamentales o municipales, incluso municipalidades, podrían actuar como autoridades de aplicación a nivel local, previo convenio con la SEDECO (art. 2).

Esta nueva formulación resulta relevante desde la perspectiva de la autonomía municipal, puesto que coloca a las municipalidades en una posición distinta de la prevista en la legislación originaria: ya no aparecen expresamente como autoridades de aplicación con competencias concurrentes, sino como instituciones que pueden ejercer determinadas funciones a nivel local mediante un mecanismo de habilitación convencional. La redacción normativa, además, equipara a las municipalidades con otras instituciones públicas o privadas que eventualmente pueden asumir funciones en esta materia.

Otras modificaciones más recientes permiten observar esta tendencia de desplazamiento o reducción del ámbito de actuación municipal, particularmente, en materias vinculadas con la gestión y administración de recursos públicos, como ocurre con la Ley N.º 7264/2024, que crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE), y con la Ley N.º 7447/2025, que establece nuevas reglas para la determinación del impuesto de patente a los rodados.

En el primer caso, la Ley N.º 7264/2024, mediante la cual se establece el Fondo Nacional de Alimentación Escolar, modificó sustancialmente el esquema de gestión del programa de alimentación escolar, atribuyendo al Ministerio de Desarrollo Social funciones de rectoría dentro del programa *Hambre Cero*. La reforma supuso una reducción significativa del margen de intervención que anteriormente correspondía a los gobiernos municipales en la gestión y ejecución de los recursos destinados a la alimentación escolar. De este modo, una competencia cuya ejecución se encontraba vinculada al ámbito territorial de los gobiernos locales pasó a estructurarse bajo un modelo de mayor conducción y coordinación desde el nivel central.



La reforma generó oposición por parte de gobernadores e intendentes, quienes cuestionaron la centralización de la gestión del programa. Entre los argumentos utilizados para justificar la modificación legislativa se mencionaron la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, prevenir hechos de corrupción y mejorar la eficacia en la ejecución de los recursos destinados a la alimentación escolar. No obstante, también fueron expresadas posiciones contrarias como el intendente de Concepción, Bernardo Villalba, presidente del Consejo de Intendentes del Departamento de Concepción, el cual manifestó que no haber recibido denuncias de otros jefes comunales respecto de problemas relacionados con la alimentación escolar y sostuvo que la modificación habría sido adoptada sin un análisis suficientemente profundo de la realidad municipal.

Por último, la Ley N° 7447/2025, al establecer nuevas reglas para la determinación de las tarifas correspondientes al impuesto de patente a los rodados, introdujo otro elemento que merece ser examinado desde la perspectiva de la autonomía tributaria municipal. La normativa establece parámetros uniformes para el cálculo del tributo en los distintos municipios del país, considerando factores como el tipo y la antigüedad del vehículo y utilizando tarifas expresadas en jornales diarios. El cambio limita el margen de configuración normativa de los gobiernos municipales respecto de un tributo que integra sus recursos propios.

XIV. EL EMPODERAMIENTO DIFERENCIAL DE LOS INTENDENTES MUNICIPALES

La influencia de los intendentes municipales está dada, al menos por dos elementos formales, entre los que destacamos: el presupuesto y la demografía. De acuerdo al último censo poblacional, del total de 263 municipios, 11 cuentan con una población superior a 100 000 habitantes, lo que representa el 4% del total de municipios del país. Hay 136 municipios con menos de 10 000 habitantes, lo que corresponde al 51,7% del total (INE, 2024). La ciudad de Asunción y el Departamento Central, compuesto por 19 municipios, concentran el 38,4 % de habitantes del país.

Los municipios con mayor volumen presupuestario son Asunción, Ciudad del Este, y en ese orden siguen las ciudades de San Lorenzo y Luque, del Departamento Central. La comparación de los presupuestos municipales evidencia una marcada concentración de



recursos financieros en los principales municipios urbanos del país. La fuerte dependencia de la disponibilidad de recursos presupuestarios de los municipios a las transferencias efectuadas por el Gobierno central se manifiesta en una tendente subordinación y condescendencia de los municipios con respecto a la toma de decisiones del Poder Ejecutivo.

La nota distintiva es la experiencia de asociacionismo de los intendentes, por cierto, poco difundida como tal. Por ejemplo, en el año 2020, el caso de la Asociación de Intendentes del Departamento de Paraguarí que se opuso a la voluntad del Poder Ejecutivo a reasignar, en una decisión vertical, recursos financieros de royalties de los municipios, al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con la contrapropuesta de utilización de recursos de royalties destinados a otros fines, no los presupuestos municipales y que los municipios mismos gestionen los recursos al ámbito de la salud en sus comunidades.

Por último, la influencia de los intendentes municipales comporta el elemento material de la identidad partidaria de aquellos afines o no al partido oficialista del Gobierno nacional, quienes, de ser así, pueden claramente obtener ventajas en la obtención de maquinarias y recursos financieros. La exclusión de la Gobernación del Departamento Central del programa Hambre Cero manifiesta un indicio relevante de las tensiones político-institucionales que pueden surgir entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales, cuando es administrada por un Gobernador perteneciente al partido contrario al del Poder Ejecutivo.

XV.EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

En el aparato estatal, el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) dependiente del Ministerio del Interior y creado en 1971, fue la oficina estatal que se ocupó de brindar capacitación sobre el asociacionismo municipal a autoridades municipales y la sistematización de las asociaciones municipales, hasta mediados de los '90, cuando se dejó sin efecto su funcionamiento (Ley N° 2078/2002).

El derecho al asociativismo de los municipios con alcance constitucional se introdujo en 1967, en una fórmula que abarcó dos modelos: a) la asociación de los municipios de un mismo Departamento, y, b) las mancomunidades interdepartamentales.



En 1954, con anterioridad, la Ley Orgánica Municipal, creó la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI) definida como el organismo oficial de los municipios e instancia consultiva del Poder Ejecutivo. Más tarde, la Ley Orgánica Municipal de 1987 abonó tal disposición estableciendo que la OPACI será integrada por todas las municipalidades del país, las cuales le aportarán fondos económicos para su funcionamiento.

La asociación obligatoria de los municipios a la OPACI establecida por ley, quedó sin efecto con la Carta Magna de 1992 al declarar la libertad de asociación. En idéntico sentido la Ley Orgánica Municipal de 2010 recogió la fórmula constitucional al recoger que es facultad de los municipios el asociarse para encarar la realización de sus fines y que, mediante ley, podrán hacerlo con municipalidades de otros países, lo cual lo debe autorizar la Junta Municipal.

En ausencia de regulación legal específica, los municipios asociados tropiezan con obstáculos para la transferencia y captación de fondos para la gestión y prestación de obras y servicios, justificando sus inversiones con recursos económicos que corresponderían a las transferencias de royaltíes, en otro territorio, y la rendición ante los órganos de control financiero sobre gastos para la asociación.

Desde 2024 se encuentra en estudio parlamentario el proyecto de ley que regula el asociacionismo municipal, presentado por representantes de municipios asociados. Las asociaciones de municipalidades se rigen por las reglas jurídicas que contiene el Código Civil y son aplicables, además, sus estatutos y otras normas, salvando la ausencia de regulación específica. Tienen la posibilidad de constituirse bajo la modalidad de entidad sin fines de lucro (asociación de utilidad pública o asociación con capacidad restringida), con lo cual pasan a contar con personería jurídica.

Como política de promoción del asociativismo, pese a que el Plan Nacional de desarrollo Paraguay 2030 hace referencia a la asociatividad municipal en tanto la promoción de la gestión asociada de residuos sólidos y efluentes (STP, 2021: 87), sin mayores abundamientos, en la agenda pública del Gobierno central la materia está casi ausente. Ello se corrobora con que, tras el cierre del Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) no

existe un registro de Asociaciones municipales unificado y accesible (Centurión, 2016: 264 y sgts.).

Podemos sostener que caracteriza al asociativismo municipal paraguayo el desconocimiento de la herramienta por parte de las autoridades municipales y sus buenas prácticas en la experiencia comparada, siendo que el Profesor Cravacuore distingue como primer elemento constitutivo la “voluntad municipal para su creación” (Cravacuore, 2017: 4). Otro elemento que caracteriza al asociativismo municipal es el funcionamiento discontinuo de las asociaciones constituidas.

Actualmente hay dos mancomunidades. La Mancomunidad de Mbaracayu, creada en 2009, formada por las municipalidades que engloban la Reserva del Bosque de Mbaracayu: Curuguaty, Villa Ygatimi, Ypehu y Corpus Cristi. Y la Mancomunidad de municipalidades de La Cordillerita, formada en 2018, está compuesta por: Altos, Atyrá, Emboscada, Loma Grande y Nueva Colombia. Su objetivo es cuidar el medio ambiente de manera sostenible, potenciar el Departamento de la Cordillera como un destino turístico, y realizar el mantenimiento y arreglo de caminos vecinales. Ambas iniciativas se inspiraron en el modelo de mancomunidades españolas y fue determinante para su constitución la cooperación internacional, que brindó asistencia técnica y financiera.

XVI. LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS

En la transición democrática, el esquema de financiación de los municipios tuvo distintas modificaciones, lo que significó un incremento considerable de los recursos disponibles. Un antecedente importante fue el régimen de participación municipal en los impuestos inmobiliarios, introducido por la Constitución de 1992, que establece su recaudación como competencia municipal y asigna los porcentajes de 70% de lo recaudado por cada municipalidad que queda en propiedad de la misma, 15% en la del Departamento respectivo y el 15% restante distribuido entre las municipalidades de menores recursos (art. 169).

Las leyes principales del régimen tributario para las municipalidades están desactualizadas. Para la ciudad de Asunción rige la Ley N° 881/1981 y para todos los



demás municipios del país, el régimen tributario se regula por la Ley N° 670/1976. Tal marco legal en su conjunto, no recoge las circunstancias que hoy podrían considerar una recaudación más eficiente de tributos. En el caso del impuesto inmobiliario, aunque se va actualizando cada año con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), incide en el valor fiscal del inmueble obras como el asfalto y el empedrado, pero no recoge desagüe pluvial, el alcantarillado y el servicio de transporte público.

Por otra parte, la Ley N° 426/1994, Carta Orgánica del Gobierno departamental estableció la distribución del canon de la explotación de juegos de suerte o azar. A los gobiernos municipales incluida la ciudad de Asunción, corresponde el 30% de aquella, que se aplica en cuatro diferentes mecanismos de los respectivos cánones: nacional, departamental, municipal y Asunción, establecido en la Ley N° 1016/1997 que regula el régimen jurídico para la explotación de los juegos de suerte o de azar.

El cambio más significativo en el esquema de financiación de los municipios fue la incorporación de royaltíes y compensaciones de las entidades binacionales de Itaipú (con la República Federativa Brasil) y Yacyretá (con la República Argentina), transferidos a los municipios. Hasta 1998 el financiamiento de los gobiernos municipales se apoyó en los ingresos genuinos del municipio.

Los royalties corresponden a las regalías por la utilización del potencial hidráulico del Río Paraná para la producción de energía eléctrica. El pago de compensaciones se origina por la cesión a la República Federativa del Brasil de la energía no utilizada por la República del Paraguay, la cual, en el año 2009, bajo la presidencia de Fernando Lugo, concretó por primera vez la negociación con su par brasileño, de un aumento por la compensación de la energía correspondiente a la República del Paraguay y cedida a República Federativa del Brasil, establecido en el Anexo C del Tratado de Itaipú.

Una de las consecuencias al incremento obtenido fue, en el año 2012, la creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), de cuyos recursos se distribuyeron el 25% a los Gobiernos departamentales y municipales: al menos 50 % para infraestructura educativa y 30 % para proyectos de almuerzo escolar (Ley N° 4758). El FONACIDE permitió que los municipios participaran en construcciones, mantenimiento de establecimientos educativos y alimentación escolar. La Ley N° 7264/2024 creó el

Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE), conocido como “Hambre cero” para escuelas y sistema educativo, y reemplazó a FONACIDE, estableciendo al Ministerio de Desarrollo Social dependiente del Gobierno Central, en la posición de gestor y ejecutor del proyecto de alimentación escolar que correspondía a las Gobernaciones y Municipios (art. 5, f).

Otras tipologías de transferencias a municipios son las compensaciones de la Industria Nacional del Cemento (INC) cuyo propósito es mitigar impactos de la industria cementera; las de Saltos del Guairá que resarcen a municipios afectados por la represa de Itaipú; las de los municipios de Jesús y Trinidad en concepto de aporte especial por ser sedes de los monumentos declarados Patrimonio Universal de la Humanidad (la Ley N° 5255/2014); y demás aportes especiales. Otros recursos son destinados a la ciudad de Asunción conforme a la nueva ley de capitalidad, N° 5246/2014.

XVII. LOS EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

Las municipalidades de la República del Paraguay recibieron desde el año 2014 hasta el 2024 alrededor de US\$ 2.200 millones del Gobierno central. En el año 2019, las transferencias a municipios descendieron a US\$ 214 millones y durante el año 2020 alcanzaron US\$ 183 millones, atribuible a los efectos de la pandemia. La caída más pronunciada se observó con posterioridad a la crisis sanitaria, cuando las municipalidades recibieron US\$ 148 millones. Los datos del Ministerio de Economía y Finanzas indican que en el ejercicio fiscal 2025, las transferencias del Gobierno central a las municipalidades fueron de ₡ 1,259 billones, equivalentes a USD 209,5 millones.

Las transferencias nacionales, en particular de royaltíes y compensaciones, han tenido un efecto ambivalente sobre las finanzas municipales. Por una parte, permitieron ampliar significativamente la capacidad de inversión de municipios que poseen una baja capacidad de recaudación propia. Por otra parte, la dependencia de las transferencias puede generar debilidad de la autonomía financiera municipal. Cuando una proporción importante de los recursos municipales depende del Gobierno central, disminuye el margen de decisión financiera propio y aumenta la vulnerabilidad.



Podemos afirmar que, en promedio, para municipios de segunda y tercera categoría, los ingresos genuinos significan alrededor del 40% del presupuesto anual 2025 ejecutado de la municipalidad. La principal fuente de ingresos municipales proviene de las transferencias de royalties de las hidroeléctricas de Itaipú, que representa sobre el 90% del total, y el 10% restante de Yacyretá. El método de asignaciones de los royalties y compensaciones en la Ley N° 3.984/10, para los municipios, es del tipo de transferencia condicionada. Tanto el monto de la transferencia como el destino de los fondos es determinado y autorizado por el Gobierno central.

Uno de los problemas recurrentes señalados en el análisis de las finanzas municipales es la elevada dependencia de numerosos gobiernos locales respecto de las transferencias provenientes del Gobierno central, particularmente, royalties y compensaciones, situación que puede estar asociada a un reducido esfuerzo fiscal propio y a una limitada capacidad de generación de ingresos autónomos, “donde en muchísimos casos no utilizan esos recursos a la finalidad establecida en cada caso” (Elías, 2017: 20).

Incluso, se atribuye a la ley de royalties de Itaipú el fomento a la creación de municipios cada vez más pequeños y la pereza fiscal de las administraciones municipales. Un ejemplo de la falta de controles y de la capacidad de los municipios de hacer cumplir la ley es que, en muchos casos, los propietarios tributan solamente cuando deben transferir sus inmuebles (Borda & Caballero, 2017: 68). En ese escenario nos preguntamos ¿qué pasa si Itaipú cambia su mecanismo de distribución y disminuyen los recursos distribuidos o se reduce la participación municipal? Los resultados nos muestran que el municipio tiene una parte importante de sus ingresos vinculada a una fuente sobre la cual no tiene capacidad de decisión fiscal.

XVIII. LAS FACULTADES DE INGRESO Y GASTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

La Ley Orgánica Municipal establece 18 impuestos municipales, 15 tasas y regula las contribuciones especiales por obras públicas. La autonomía municipal reconocida por la Constitución no comprende la potestad de crear tributos, el límite deriva del artículo 179 que establece que todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, debe ser



establecido exclusivamente por ley, correspondiendo igualmente a la ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y los elementos esenciales del sistema tributario.

La percepción del impuesto inmobiliario es uno de los 4 tributos municipales que representan mayor recaudación, el 60% del ingreso genuino (con la tasa de recolección de basura, patente comercial y patente de rodados). En el año 2024 el presidente de la República, Santiago Peña, manifestó su intención de modificar la Constitución para que el 100% de los impuestos inmobiliarios quede en los gobiernos municipales del país. La respuesta de un sector de intendentes consistió en ser cautos porque el anuncio apareció en contexto de desavenencias entre gobiernos municipales y el Poder Ejecutivo a causa de los cambios de la ley de financiamiento del programa Hambre Cero impulsada por este último. Aquel anuncio de reforma no fue materializado.

Se hace notar que “existen serios problemas en la gestión recaudadora y desidia por parte de las autoridades municipales para cobrar impuesto, por exiguo que sea” (Nickson, 2016: 15). Además, la recaudación se ve dificultada por la muy baja cultura tributaria municipal, un sistema fiscal que es pobre e injusto y en donde la evasión es desmesuradamente alta (Rodríguez, 2011: 13), en muchos casos, los propietarios tributan solamente cuando deben transferir sus inmuebles (Borda & Caballero, 2017: 68).

Al respecto, podemos sostener que un déficit importante de la gestión municipal tiene que ver con la planificación presupuestaria de los municipios. Se normaliza que los municipios inauguren las obras sin tener resuelto cómo financiar su mantenimiento. Las transferencias gubernamentales han fortalecido la capacidad de inversión municipal, pero no han resuelto estructuralmente el problema de la autonomía financiera. Otra debilidad institucional asociada a aquel y muy frecuente, es la falta de actualización de las ordenanzas municipales para el cobro de tasas y multas.

XIX. LOS CAMBIOS EN LA AGENDA LOCAL

El modelo de estado unitario y descentralizado que introdujo la Constitución en 1992 impulsó la transformación de la agenda municipal que, en forma progresiva, incorporó en las leyes infraconstitucionales competencias y responsabilidades que anteriormente eran consideradas de exclusiva intervención del Gobierno central. Las materias de



planificación urbana, la gestión ambiental, la protección de los recursos naturales, la promoción del desarrollo económico local y la inclusión social pasaron a integrar las nuevas prioridades de los gobiernos municipales.

La promulgación de la Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010 fomentó este cambio al ampliar las funciones municipales establecidas en la Ley Orgánica Municipal N° 1294/1987. Entre otras novedades introdujo los dos instrumentos del sistema de planificación municipal: Plan de desarrollo sustentable y Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial). También, los instrumentos de participación ciudadana (acceso a la información pública, iniciativa popular, audiencias públicas) y, de gestión institucional tanto en materia de desarrollo humano y social (atención para los sectores vulnerables) y otras materias se ordenación territorial, control de la administración y tributario.

A partir del año 2010, se produjo una creciente complejidad para la gestión local derivada de nuevas demandas sociales, tecnológicas, y ambientales que exigen gobiernos municipales con mayores capacidades de gobernanza. Podemos sostener que la seguridad es la que mayor demanda ciudadana genera y la que mejor ilustra las dificultades para dar respuesta a la problemática aplicando la coordinación entre los niveles de Gobierno central y municipal. En la Región, la realidad de la cual no escapa la República del Paraguay, es que el 24% de los habitantes identifica la delincuencia o seguridad pública como el principal problema de su municipio o comuna (Corporación Latinobarómetro, 2018: 5).

En este contexto, la policía municipal no tiene atribuciones concedidas por las leyes para la portación de armas de fuego. Esta limitación en el ejercicio de las funciones de seguridad no ha sido pacífica puesto que, en distintas ocasiones, las autoridades locales procedieron a anunciar la portación de armas de fuego por agentes de la policía municipal e incluso han aprobado ordenanzas municipales o resoluciones que luego se retrotrajeron por la intervención, en todos los casos, de las autoridades nacionales. Ejemplo de ello son la ciudad de Asunción (1997) y los municipios de Luque (2017), Ciudad del Este (2022) y Yaguarón (2024).

Asimismo, podemos sostener que los municipios se han convertido en actores fundamentales para la implementación de programas nacionales. Distintas leyes y normas



que adoptan políticas y planes asignan al municipio la posición de actor clave en la operación de sus propósitos, tales como el Plan Nacional de seguridad vial (Ley N° 5016/2014); la Estrategia Nacional de seguridad ciudadana (Res. MI N° 211/2013); el Plan Nacional marco de Sendai 2015-2030 (Decreto N° 5965/2016), que adopta estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local y; el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2030 (Ley N° 5875/2017), que busca promover la acción coordinada de los distintos actores para hacer frente a los efectos del cambio climático.

Un último elemento a destacar en este punto es la participación ciudadana sobre el acceso a la información pública, sus principales innovaciones se introdujeron con la Ley N° 5282/2014. La misma estableció que los gobiernos municipales son fuentes públicas, y como tales están obligadas a garantizar el derecho de acceso a la información. La ley contiene un esquema de transparencia activa, que obligó a las municipalidades a organizar y mantener disponible la información pública en sitios web, con contenidos mínimos que deben encontrarse a disposición ciudadana actualizados, comprensibles y accesibles, sin necesidad de justificar el motivo del pedido, y que debe ser respondido dentro de un plazo determinado.

Al respecto, la Ley N° 6866/2022 modificó el artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal, estableciendo que las ordenanzas municipales deben ser publicadas en el sitio web institucional o en el sitio habilitado por el Ministerio del Interior, y la Ley N° 7278/2024, que prevé una plataforma centralizada, con acceso libre de la ciudadanía y funcionalidades destinadas al control de los niveles e historial de cumplimiento de las instituciones públicas.

XX.LA ADOPCIÓN DE NUEVAS MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En la transición democrática, la agenda pública del Estado incorporó a las privatizaciones entre los temas centrales. La Ley N° 126/1991, estableció un régimen de privatización que autorizaba al Poder Ejecutivo a transferir total o parcialmente al sector privado empresas estatales productoras de bienes o servicios, así como la explotación o administración de determinados servicios mediante concesiones. En este nuevo contexto



cobró relevancia la protesta social protagonizada por las organizaciones sociales, exponentes y grupos pertenecientes a los partidos tradicionales y los gremios obreros (González, 2025: 34). Más tarde, la Ley N° 615/2000 intentó profundizar el régimen de privatizaciones incluyendo los servicios de telefonía estatal, de aguas y el Ferrocarril Carlos A. López, pero varias de las transformaciones previstas no llegaron a concretarse a causa de la falta de consenso político y las protestas sociales.

En cuanto las municipalidades, fueron dejando atrás el modelo tradicional basado exclusivamente en la prestación directa. La Ley Orgánica Municipal otorga al gobierno municipal la potestad de incorporar mecanismos de tercerización, concesión y contratación privada (art. 15). En este sentido, de las materias de competencia municipal, la de gestión de residuos sólidos y aseo urbano, es probablemente el ámbito más claro de las transformaciones en la prestación de servicios municipales. La Ley N° 3956/2009 de gestión integral de residuos sólidos, permite que dicha gestión, en todas sus fases, sea realizada directamente por el municipio o mediante terceros, y contempla para ello la contratación de prestadores y la asociación entre municipios (art. 9).

En el Departamento Central, por ejemplo, de la totalidad de sus 19 distritos, ninguno realiza dicho servicio en todas sus fases a través de gestión directa. La modalidad que utiliza usualmente la Municipalidad es la de consorcio, bajo la cual conserva la responsabilidad pública y la potestad de control, pero encomienda la ejecución del servicio a un operador privado. Al respecto, sigue vigente el resultado del estudio que sostiene que la falta de una coordinación efectiva (entre niveles de gobierno) es una de las causas de la persistencia de problemas organizacionales y técnicos en la materia, siendo que la responsabilidad de todo el sistema de gestión de los residuos recae en el fuero municipal (STP, 2004: 3).

Ahora bien, otra nueva modalidad de gestión de servicios públicos emergente en la transición democrática, son los Consejos Locales de Salud creados por la Ley N° 1032/1996 en el marco de la instauración del sistema nacional de salud. Los Consejos Locales de Salud, considerados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social como “instrumentos de la descentralización” (MSPBS, 2023), fueron concebidos como espacios de concertación entre autoridades municipales, instituciones públicas, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, que preside el Intendente Municipal o su

representante. De tal manera, los municipios tienen participación en la formulación y fiscalización de políticas de salud e incidencia en la prestación de servicios de salud. Las comunas tienen el compromiso de transferir a los Consejos Locales de Salud el 5% de sus ingresos corrientes ejecutados conforme su presupuesto anual.

Sin embargo, el Gobierno local mantiene una limitada participación en la toma de decisiones de la política sanitaria. Un estudio sobre descentralización en salud revela que la participación social a nivel municipal es más fácil, en cuanto que los ciudadanos están más cerca de sus autoridades y está formalizada en los consejos de salud. La contrapartida estatal se limita a la transferencia de fondos mínimos a los consejos para apoyar la gestión de servicios locales, pero la decisión de qué hacer con ellos depende de las autoridades sanitarias locales quienes a su vez dependen de las directrices y normativas del nivel central. (Giménez et. al, 2016: párr. 28).

Finalmente, destacamos como modalidad de gestión de servicios públicos en educación emergente en la transición democrática, al modelo impulsado por la Gobernación del Departamento Central desde el año 1996. Este desarrolló una red propia de instituciones educativas departamentales en estrecha coordinación con las municipalidades, como proyecto interinstitucional, en materias como técnico en salud, confecciones, agropecuario y electricidad y construcciones civiles.

XXI. LOS ÁMBITOS DE GESTIÓN LOCAL QUE EXPERIMENTARON CAMBIOS IMPORTANTES

Las municipalidades de la República del Paraguay fueron dotadas progresivamente de mayores funciones y competencias, en las últimas décadas, primero mediante la Ley N° 1294/1987 y, posteriormente, de manera más amplia con la actual Ley Orgánica Municipal, cuya contracara es el incremento de las demandas ciudadanas para satisfacer a una ciudadanía cada vez más exigente.

Uno de los cambios más significativos de la gestión local de las últimas décadas es la creación de infraestructura y servicios tecnológicos, cuya impronta viene dada por las instituciones públicas dependientes del Gobierno Central en sus lineamientos de gobierno electrónico. Tuvo incidencia para las municipalidades, entre otras normas en esta materia,



la regulación de la firma electrónica, la firma digital, los mensajes de datos y el expediente electrónico (Ley N° 4112/2010 y su modificatoria) y la exigencia de la adopción de un Reglamento de trámites administrativos para resolver, ordenar, transparentar y agilizar los procedimientos administrativos (Ley N° 4679/2012). Todo ello, viene a completar la postergada ley N° 6715/2021 de procedimiento administrativo común, que reconoce el uso de medios electrónicos con igual validez jurídica y probatoria que las actuaciones convencionales.

En ese contexto, el municipio de Asunción dio un avance importante en la regulación de la utilización de medios tecnológicos como instrumento probatorio en el régimen de faltas municipales con la Ordenanza Municipal N° 216/2019. Además de su incidencia en la prevención de transgresiones municipales y en el control del cumplimiento de las normas, modifica la posición pasiva y hasta excluyente del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Por otro lado, en cuanto el espacio público y la inclusión digital, la Ley N° 4718/2012 estableció el acceso gratuito a internet en plazas y otros lugares públicos de esparcimiento del municipio para desarrollarse en forma gradual, en coordinación por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y las municipalidades.

Un segundo ámbito de transformación es el de la movilidad y el transporte público con bases en la Ley N° 6925/2022, que declaró prioritaria la utilización de energía eléctrica renovable en el transporte público. En el nivel municipal esta orientación comenzó a materializarse en Ciudad del Este, que en el año 2026 llegó a la tercera etapa de su plan de implementación del transporte público eléctrico con una proyección de auto sostenibilidad ecológica y financiera, como primer municipio del país con la mayor flota de buses eléctricos.

Un tercer ámbito de transformación se observa en la participación de los gobiernos locales en el ámbito de la salud pública. En este proceso, se destaca la gestión intrainstitucional del caso del municipio de Ciudad del Este, que en un informe del año 2024 mostró el esquema de trabajo de la Dirección de Salud que comprende la Clínica móvil municipal y el Laboratorio clínico municipal, la articulación con la Secretaría municipal de prevención y tratamiento de adicciones y la Secretaría municipal de Salud mental (Municipalidad de CDE, 2024).



Esta evolución también comprende el bienestar municipal, en las dimensiones de la salud y protección de los animales. La primera clínica veterinaria municipal se inauguró en el año 2024 en la ciudad de Villa Elisa y más tarde en el año 2026 lo hizo la clínica veterinaria municipal de Ciudad del Este. Recientemente la Cámara de diputados inició el estudio de un proyecto de ley para la creación de un fondo de apoyo a la salud animal comunitaria, de alcance nacional, mecanismo que se pretende sea destinado a financiar infraestructuras, equipamientos, funcionamiento y sostenibilidad de las futuras clínicas veterinarias municipales.

XXII. CONCLUSIONES

La descentralización en la República del Paraguay constituye un proceso de transformación institucional iniciado con la transición democrática, y profundizado en la reforma constitucional de 1992. La Constitución incorporó la descentralización como principio estructural del Estado unitario, y configuró las bases de un esquema de gobiernos multinivel orientado a distribuir competencias y funciones entre el Gobierno central y los Gobiernos departamentales y municipales. Las primeras elecciones libres a Intendentes municipales y el reconocimiento de la autonomía política, administrativa y normativa de los municipios, podemos interpretarlo como una nota de la apertura democrática. Los cambios se concentraron en los primeros años del advenimiento de la democracia, con la evolución legislativa y la jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, su desarrollo posterior ha estado condicionado por la persistencia de rasgos centralistas y por una significativa dependencia de los gobiernos municipales respecto del gobierno central. Particularmente, sobre las transferencias provenientes del Estado central correspondientes a royalties y compensaciones, derivados de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá. Además, la creación de municipios, en la mayoría de los casos ha sido producto de consensos políticos disociados de las exigencias legales que buscan asegurar que el municipio que nace y el municipio madre sean capaces de satisfacer las demandas ciudadanas.



La renovación de la Ley Orgánica Municipal de 2010, amplió las funciones municipales, fortaleció los instrumentos de participación, transparencia y planificación, ordenó las herramientas para generar recursos propios e incorporó la delegación de competencias. Asimismo, abarcó la promoción y protección de derechos humanos. No obstante, persisten problemas de delimitación competencial, insuficiencia financiera con leyes marco tributarias desfasadas y debilidad institucional. Determinadas reformas han reducido o condicionado ámbitos de actuación municipal, especialmente en materias ambientales, alimentación escolar, de consumidor y autonomía tributaria. La delegación de competencias tampoco ha significado una verdadera transferencia de responsabilidades acompañada de recursos, capacidades técnicas y administrativas.

Las próximas elecciones municipales del final del período de gobierno local 2021 - 2026 representan para los intendentes municipales el desafío de trascender una gestión centrada exclusivamente en el ámbito local, que articule respuestas conjuntas y fortalezca el asociativismo municipal en pos de una descentralización efectiva.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Octubre 2026. N°25. Volumen III

XXIII. BIBLIOGRAFIA

- Borda, D., & Caballero, M. (2017). Desempeño e institucionalidad tributaria en Paraguay. *Población y Desarrollo*, 44, 60–71.
- Camacho, E. (2007). *Lecciones de derecho constitucional* (Tomo I). Intercontinental.
- Carrillo, E., & Alcaraz, L. (2024). *Elecciones 2023: Uso de máquinas de votación electrónica*. TEDIC.
- Centurión, A., & Seiferheld, A. (Coords.). (1987). *El Estado general de la Nación durante los gobiernos liberales* (Vol. 2). Colección Archivo del Liberalismo.
- Centurión, G. M. (2016). El asociativismo municipal en Paraguay. En D. Cravacuore & A. Chacón (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (pp. 253–269). Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Centurión, G. M. (2019, 11 de noviembre). La creación de municipios en el Paraguay (I). *ABC Color*. Suplemento Judicial. <https://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/judicial/2019/11/11/la-creacion-de-municipios-en-el-paraguay->
- Congreso Nacional. Biblioteca y Archivo Central. (2009). *Convención Nacional Constituyente de 1992: Actas de la Plenaria N.º 5 al 7*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Corporación Latinobarómetro.
- Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional (2012, 09 de julio) Acuerdo y Sentencia N.º 721.
- Cravacuore, D. (2017a). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio. Perfiles Académicos de Posgrado*, 1(3), 44–62. <https://doi.org/10.48160/25913530di03.27>
- Cravacuore, D. (2017b). La recentralización municipal en América Latina. En A. Ziccardi & D. Cravacuore (Eds.), *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 31–46). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtwx2xf.5>
- Elías, F. B. (2018). *Inversiones locales: Panorama general de las inversiones municipales 2018*. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.
- Flores López Moreira, A. R., Ibarra, G. A., Prieto, V., Estigarribia, S. E., & Vuyk, C. (2018). *Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción*. Cultura y Participación para el Cambio Social.



- Frete Carreras, L. (2012). La consolidación democrática en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 67–81.
- Giménez-Caballero, E., Rodríguez, J. C., & Peralta, N. (2016). Espacios de decisión en la descentralización de salud del Paraguay. *Memorias del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud*, 14(3), 44–51. [https://doi.org/10.18004/mem.iics/1812-9528/2016.014\(03\)44-051](https://doi.org/10.18004/mem.iics/1812-9528/2016.014(03)44-051)
- González-Bozzolasco, I. (2025). Progresismo, postneoliberalismo y rearticulación conservadora: Transformaciones de la política paraguaya contemporánea. *Estudios Paraguayos*, 43(2), 31–55. <https://doi.org/10.47133/respy43-25-2-2a-03>
- González C., M. G. (2013). *Miguel Ángel Alfaro*. El Lector.
- Instituto Nacional de Estadística. (2022). Tríptico de estadísticas con enfoque de género 2022. Instituto Nacional de Estadística.
- Machuca M., M. (1920). *El ciudadano paraguayo*. Talleres Gráficos La Colmena.
- Marín, E., Altamirano, J., & Oddone, H. (2010). *Proyecto de innovación de la estructura del Poder Ejecutivo*. Presidencia de la República del Paraguay, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) & Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Marín, E., Silvero, J., & Sosa Arrúa, E. (1990). *La organización municipal en el Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios (CDE) & Fundación Friedrich Ebert.
- Ministerio de la Mujer. (s. f.). *Participación política de mujeres candidatas y electas Periodo 2010/2015; Periodo 2015/2021 y Periodo 2021/2025*. Observatorio de Género.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. (2023, 29 de mayo). Consejos locales de salud. <https://www.mspbs.gov.py/incan/27481/consejos-locales-de-salud-instrumentos-de-la-descentralizacion.html>
- Morínigo, J. N. (Dir.). (2004). Reformas políticas para la gobernabilidad democrática. En *Novapolis: La reforma de la Constitución: Ideas y reflexiones para el debate* (N.º 9). Paraguay Global y Gabinete de Estudios de Opinión (GEO).
- Municipalidad de Ciudad del Este. (2024). Planes municipales de salud 2024. Portal de Información Pública. https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2024/1728305057_1_ID86091SOLICITUDELOSPANESMUNICIPALESDESALUD20241003_10543432_0001.pdf



- Nickson, A. (1993). *Democratización y descentralización en Paraguay* (Documento de Trabajo N.º 52). BASE Investigaciones Sociales.
- Nickson, A. (2016). *El gobierno local en Paraguay: Un análisis comparativo a través de diez elementos*. Investigación para el Desarrollo (ID).
- Parejo Alfonso, L. (1994). [Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Puesta en marcha de políticas de descentralización en América Latina”]. AECID & Banco Mundial.
- Riera Escudero, E., & Sosa Arrúa, E. (2012). *Delegación de competencias entre los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal*. CLAEH & AECID.
- Ramírez Báez, D., González, J. de la C., & Cáceres López, R. (1995). *Ley N.º 1294/87: Orgánica municipal comentada* (3.ª ed.). Fundación Hanns Seidel, Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) y Universidad Nacional de Asunción (UNA).
- Rodríguez, J. C. (2011). *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y potencial de recaudación*. Centro de Documentación y Estudios (CDE), Decidamos, Oxfam y Unión Europea.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. (2004). *Evaluación regional: Servicios de manejo de residuos sólidos municipales. Informe analítico. Paraguay*.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Gobierno de Paraguay.
- Sosa Arrúa, E., Riera Escudero, E., Salgado, R., & Merino, V. (2010). *Análisis del marco jurídico municipal en Paraguay*. Programa MuniPy.
- Turner, B. (1998). *Paraguay como un Estado unitario descentralizado: ¿Qué significa esto?* BASE Investigaciones Sociales.
- Villagra Maffiodo, S. (2008). *Principios de derecho administrativo* (2.ª ed., J. Parquet Villagra, rev. y act.). Servilibro.
- Zub, M., & Bareiro, L. (2021). *La paridad desde abajo*. Centro de Documentación y Estudios.