

# FORO DE DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA PARAGUAYA

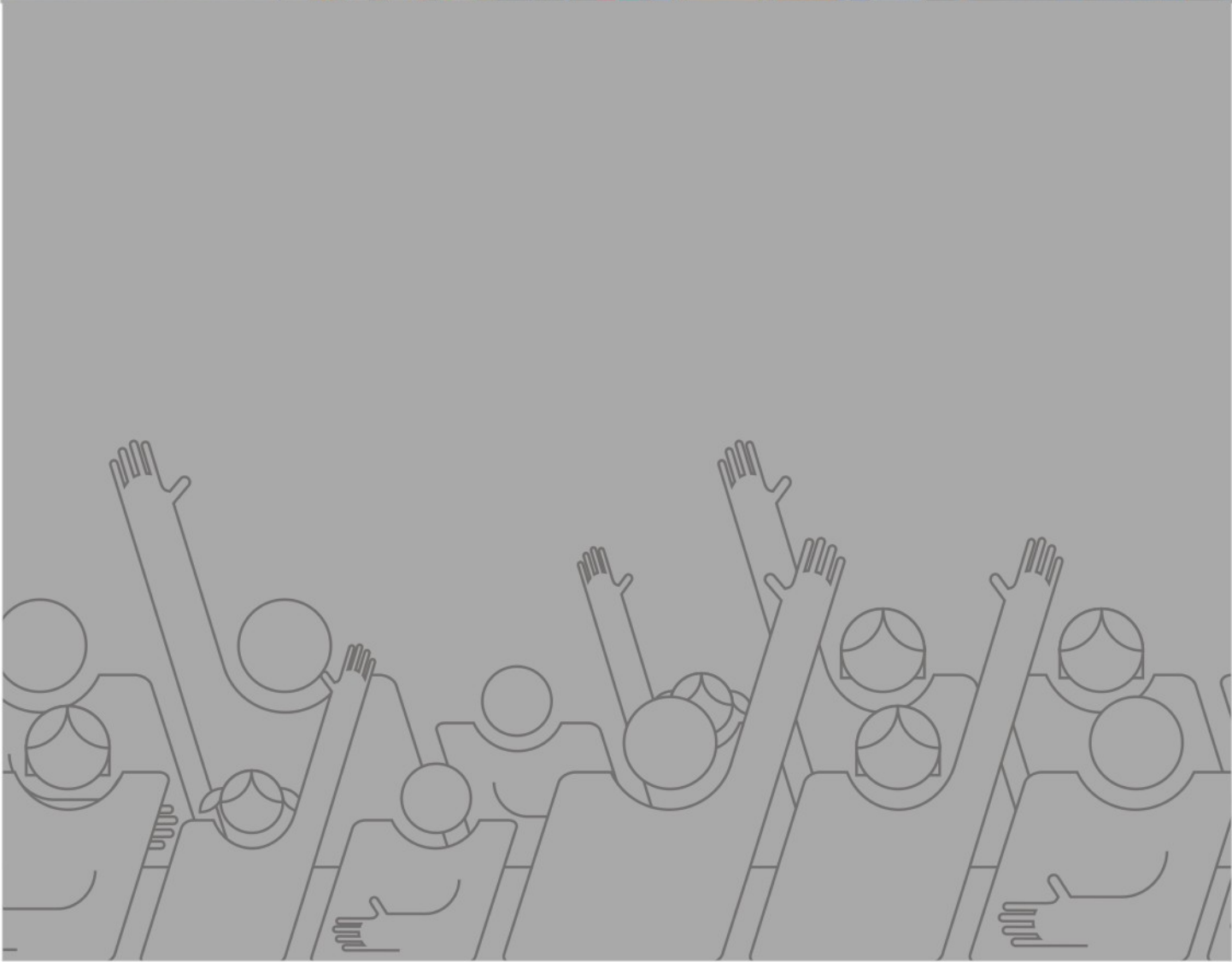


RELATORIO





DESCENTRALIZACIÓN,  
PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL  
DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA PARAGUAYA

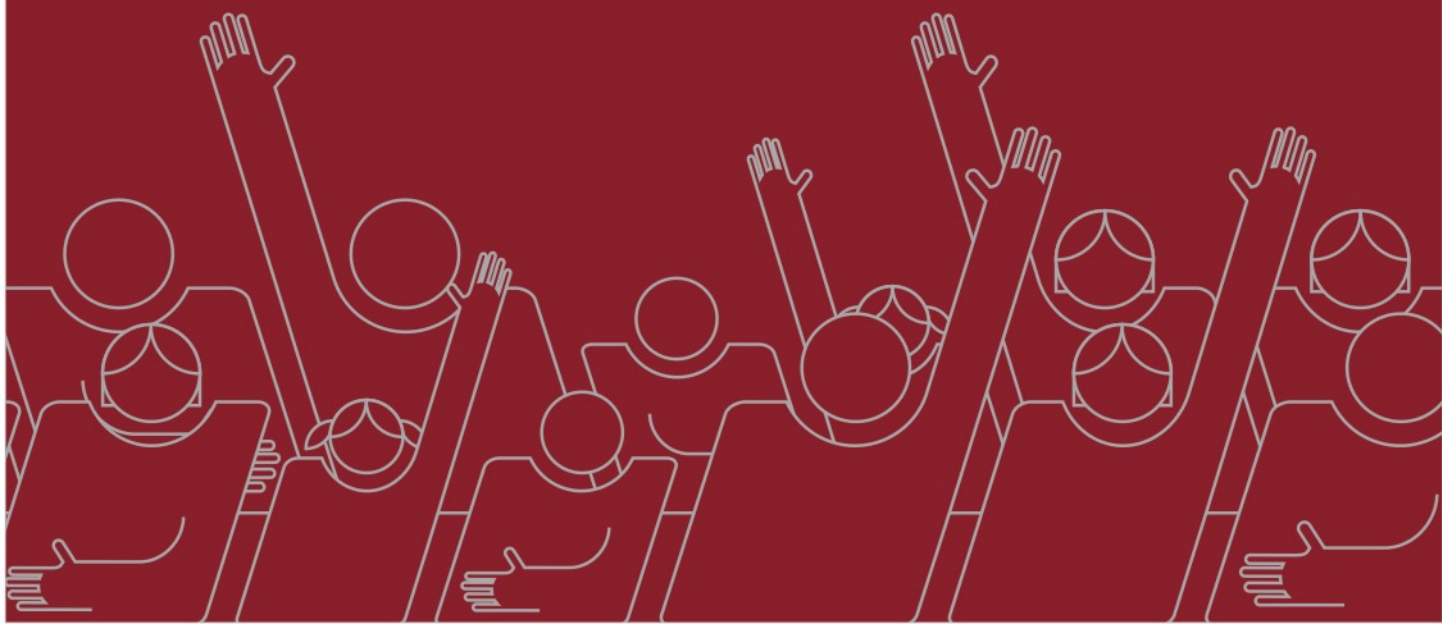


# FORO DE DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA PARAGUAYA



RELATORIO





Esta publicación es una relatoría recogida por GESTIÓN LOCAL, para todas las personas que asistieron al Foro “Descentralización, Participación Social y Desarrollo Local: Desafíos para la democracia paraguaya”, así como para todas aquellas interesadas en el proceso de descentralización que se está produciendo en el país.

El Foro fue convocado y organizado por la Unidad Técnica de Descentralización del Ministerio de Hacienda, con el apoyo del Grupo Iniciativa <sup>1</sup> y el Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE), España. Dicho evento tuvo lugar el 25 de junio del 2009 en Asunción, Paraguay.

GESTIÓN LOCAL es una asociación privada, sin fines de lucro y de bien común. Está integrada por profesionales de amplia trayectoria con gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil. Fue constituida el 5 de abril de 1999, en la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay.

Su Misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y al fortalecimiento de la democracia a nivel local, a través de programas que (i) impulsen gobiernos abiertos, transparentes y eficientes; (ii) promuevan la participación ciudadana para colaborar y fiscalizar a sus autoridades; (iii) faciliten el proceso de descentralización de competencias y recursos; y (iv) mejoren la vigencia de los derechos humanos y el Estado de Derecho.

## GESTIÓN LOCAL

**Guillermina Kanonnikoff, Directora Ejecutiva**

**Dirección:** De la Conquista 1331

Asunción, Paraguay

**Telefax:** (595 21) 423 448 / 420 364

**[www.gestionlocal.org.py](http://www.gestionlocal.org.py)**

## AGRADECIMIENTOS:

- Grupo Iniciativa; FELCODE; Asociación de Organizaciones No Gubernamentales del Paraguay, POJOAJU; Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay; Consejo de Gobernadores del Paraguay; Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay; Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal; Asociación de Juntas Municipales del Paraguay; Red de Mujeres Múncipes del Paraguay.

2009© Todos los derechos reservados. Este documento es propiedad de Gestión Local.

Está autorizada la reproducción y la divulgación del contenido de este material, por cualquier medio, siempre que se cite la fuente.

Asunción, octubre de 2009

**Tirada:** 1000 ejemplares

**COORDINACIÓN EDITORIAL:** PROYECTARSE.

Gabinete de Responsabilidad Social y Comunicación Organizacional.

**DISEÑO GRÁFICO:** Entre Paréntesis

**IMPRESIÓN:** AGR Imprenta

<sup>1</sup> El Grupo Iniciativa es un espacio latinoamericano intersectorial de debate y compromiso con la participación ciudadana, la descentralización y el desarrollo local, que favorece el intercambio de experiencias y fortalece la creación de redes y alianzas ([www.grupoiniciativa.org](http://www.grupoiniciativa.org)).



## 6 INTRODUCCIÓN

### PARTE I: PALABRAS DE APERTURA

- 8 Punto de partida para el diálogo.  
Raúl Monte Domecq, Coordinador General de la Unidad Técnica de Descentralización (MH).
- 9 La Descentralización es un proceso gradual.  
Dionisio Borda, Ministro, Ministerio de Hacienda (MH).
- 11 La Descentralización es la mejor herramienta.  
Federico Franco, Vicepresidente de la República.

### PARTE II: RESUMEN DE LAS CONFERENCIAS

- 14 Descentralización en América Latina.  
Tendencias actuales.
- 15 Mecanismos de colaboración y articulación entre los gobiernos locales, regionales y nacionales.
- 16 Mancomunidades y Asociativismo Municipal.  
Experiencia del Caso Español.
- 17 Participación Ciudadana y Desarrollo Local:  
Desafíos en América Latina y el Caribe.

### PARTE III: MESAS SECTORIALES

- Mesa Sectorial 1: Educación
- 20 Avances y Desafíos del Ministerio de Educación y Cultura.
- 21 Programa de Educación para el Desarrollo rural y de islas.
- Mesa Sectorial 2: Salud
- 23 Avances y Desafíos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Mesa Sectorial 3: Obras Públicas
- 26 Avances y Desafíos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- 27 El Presupuesto Participativo de Porto Alegre: Una herramienta para la transformación Social.

### PARTE IV: CONCLUSIONES

- 32 La Descentralización no es un fin en si mismo.

### PARTE V: PALABRAS FINALES

- 36 Discurso de S.E. Fernando Lugo Méndez, Presidente de la República.

## ANEXO CD ADJUNTO

### Información General

#### Ponencias de Expositores Internacionales:

- Descentralización en América Latina. Tendencias actuales.
- Mancomunidades y Asociativismo Municipal. Experiencias de Convenios de colaboración entre gobiernos locales, regionales y nacionales. Rol del sector privado y de la sociedad civil.
- Participación Ciudadana y Desarrollo Local: Desafíos en América Latina y el Caribe.
- Programa de Educación para el Desarrollo rural y de islas.
- El Presupuesto Participativo de Porto Alegre: Una herramienta para la transformación Social.
- Mecanismos de colaboración y articulación entre los gobiernos locales, regionales y nacionales.

#### Expositores Nacionales

##### Representantes del Ejecutivo Nacional:

- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

##### Discurso de Autoridades:

- Dionisio Borda, Ministro de Hacienda.
- Federico Franco, Vicepresidente de la República.
- Fernando Lugo, Presidente de la República.

##### Anexo

- Preguntas formuladas por los asistentes.
- Sistematización Mesas Sectoriales.
- Curriculum de los expositores.

# INTRODUCCIÓN



En Paraguay, luego de seis décadas, estamos viviendo procesos nuevos que implican en primer lugar, una necesidad urgente de detenernos, como sociedad, a mirar qué tenemos como país, qué queremos como país y hacia dónde queremos dirigirnos.

En segundo lugar, debemos entender que lo nuevo de este proceso es que los ciudadanos y ciudadanas, nos vemos cada vez más involucrados o desafiados a tomar parte en decisiones que hacen a definir políticas públicas, de forma participativa, con el fin de que nuestras demandas sean tenidas en cuenta y se devuelvan con mejores servicios que redunden en un mejor vivir de la gente.

Este proceso también está ligado a otros que en varios países latinoamericanos se están dando. El Paraguay se suma a esta marcha a partir del 15 de agosto de 2008, donde el nuevo gobierno implementa una manera abierta de gobernar y convoca a todos los sectores ciudadanos a sumarse desde el análisis y las propuestas, a través de la búsqueda de consensos, a encontrar las herramientas necesarias para llevar adelante las acciones que posibiliten transformar la realidad actual por aquella que como Nación queremos proyectar en un corto, mediano y largo plazo, en todos los ámbitos y temas que nos afectan como sociedad.

Dentro de este nuevo escenario nacional, se organiza el encuentro latinoamericano sobre “Descentralización, participación social y desarrollo local. Desafíos para la democracia paraguaya”, a días de haberse rechazado la Ley de Descentralización que ya tenía media sanción en el Parlamento Nacional.

Se plantea este Foro como una oportunidad necesaria para iniciar un proceso amplio de debate con la ciudadanía, creando un espacio de encuentro entre autoridades y sociedad civil.

El propósito es dialogar, analizar e identificar propuestas que permitan encarar un proceso de descentralización gradual, con responsabilidad fiscal y equidad social, sustentable en el largo plazo y que contribuya a la modernización del Estado Paraguayo.

Es así, que la alianza entre la Unidad Técnica de Descentralización, del Ministerio de Hacienda, la sociedad civil y el Grupo Iniciativa, facilitó la apertura para crear este debate latinoamericano sobre la participación ciudadana, la descentralización y el desarrollo local. El intercambio de experiencias latinoamericanas, representa una importante contribución al proceso que se viene llevando en Paraguay.

Desde este documento, ponemos a disposición de los interesados e interesadas, el resultado inicial de un proceso que apenas se inicia y que se espera se retome para encarar juntos el modelo de descentralización, desarrollo local y el de participación ciudadana que Paraguay necesita para hacer frente a los innumerables desafíos a los que se debe dar respuesta.

# PARTE I

## PALABRAS DE APERTURA

Las palabras de apertura oficial del Foro “Descentralización, participación social y desarrollo local: Desafíos para la democracia paraguaya”, estuvieron a cargo de los señores Raúl Monte Domecq, Coordinador General de la

Unidad Técnica de Descentralización del Ministerio de Hacienda, Dionisio Borda, Ministro de Hacienda y Federico Franco, Vicepresidente de la República, respectivamente.





**Raúl Monde Domecq,**  
Coordinador General  
Unidad Técnica de Descentralización,  
Ministerio de Hacienda

## **PUNTO DE PARTIDA PARA EL DIÁLOGO**

Para la Unidad Técnica de Descentralización, del Ministerio de Hacienda, este Foro constituye el punto de partida para iniciar el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno respecto a tres grandes temas: la descentralización del Estado, la participación social y el desarrollo local de los territorios del país.

Pretendemos reflexionar sobre qué hacer, cómo, cuándo, dónde y por qué; así como identificar oportunidades de acuerdos que nos permitan avanzar con pasos firmes, en cada uno de estos temas.

Este Foro es una respuesta del Gobierno Nacional para escuchar a la sociedad civil y promover una participación social activa y real. Es parte del compromiso oficial asumido para fortalecer el proceso de descentralización.

Agradecemos a los miembros del Grupo Iniciativa, que es un espacio latinoamericano que favorece el intercambio de experiencias y fortalece la creación de redes y alianzas. Varios de sus investigadores están acompañando este encuentro, aportando sus conocimientos y experiencias sin costo alguno para el gobierno.

Espero que este sea un feliz y productivo encuentro. Gracias a todos y todas por su presencia.





**Dionisio Borda,**  
Ministro  
Ministerio de Hacienda

## LA DESCENTRALIZACIÓN ES UN PROCESO GRADUAL



En nombre del Ministerio de Hacienda, les doy la más cordial bienvenida, augurando que esta jornada impulse el proceso de diálogo que tenemos que encarar como país sobre el tema de la descentralización.

Quiero hacer un énfasis especial en la palabra "proceso", pues tenemos que entender que la descentralización es gradual, implica responsabilidad fiscal y equidad social sustentable. Es fundamental darle el tiempo suficiente para que pueda tener sostenibilidad en el largo plazo.

El Plan Estratégico Económico y Social del Gobierno, para el periodo 2008/2013, tiene siete ejes fundamentales, tres de los cuales apuntan a la descentralización. Uno de ellos se refiere a la modernización pública para mejorar los servicios. No podemos mejorar los servicios pensando únicamente en el Gobierno Central, lo haremos a través de las gobernaciones y los municipios.

El otro eje se refiere al desarrollo productivo y la competitividad. Tampoco podemos pensar que sea posible despegar económicamente si no tenemos en cuenta las diferentes territorialidades y las diferentes situaciones de desarrollo productivo de las regiones.

Por su parte, el tercer eje es la generación de empleo y lucha contra la pobreza, que mucho menos podremos alcanzar sin la descentralización.

Para lograr estos resultados e implementar con éxito el proceso de descentralización, los esfuerzos se deberán concertar y concentrar en el fortalecimiento de la institucionalidad de los 17 gobiernos departamentales y los 237 gobiernos municipales. Asimismo, se requiere estimular las iniciativas de desarrollo local y de generación de empleo con la participación de autoridades locales, sectores privados y sociedad civil.

Algunas de las acciones realizadas por el Gobierno, que cabe mencionar al respecto son: el Programa de Generación de Empleo Inmediato, a través de la donación de 6 millones de dólares, de las entidades binacionales, para obras públicas a nivel de municipios, en los seis departamentos con mayor índice de pobreza: Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Misiones y Ñeembucú. La puesta en marcha de este Plan está sujeta a la aprobación del Congreso Nacional.



Asimismo, esperamos que el Congreso apruebe un Fondo de Contingencia de 100 millones de dólares, que hemos conseguido en un tiempo record con el Banco Mundial, donde se asignan 34 millones de dólares a los diferentes departamentos, también para obras públicas y de infraestructura.

Finalmente, quiero mencionar la creación de la Unidad Técnica de Descentralización, que es la instancia encargada de promover y agilizar las transferencias de los fondos asignados a los departamentos, una vez que el Congreso los apruebe. Incluso, fue habilitada una oficina de Atención al "cliente", cambiando un poco el concepto tradicional de solamente usuarios.

El compromiso del Gobierno con la descentralización es un hecho que se está demostrando con acciones. Hago votos para que este encuentro nos ilumine para ir avanzando gradual y progresivamente en la descentralización que a todos nos ocupa y en la que confiamos plenamente.

Muchas gracias y buena jornada.



Federico Franco,  
Vicepresidente de la República

## LA DESCENTRALIZACIÓN ES LA MEJOR HERRAMIENTA

Para el Gobierno en general es una gran satisfacción el poder compartir esta jornada de reflexión sobre la descentralización; y para quién les habla, en particular, significa una gran alegría, porque siempre estuve a favor de la descentralización, como Concejal, como Intendente, como Gobernador; siempre hablé de ella convencido de que es la mejor herramienta para que el país pueda desarrollarse.

¿Y por qué la descentralización es la mejor herramienta? porque acerca la toma de decisión a los vecinos, y esto permite que las cosas se hagan de manera rápida y a un menor costo. Al mismo tiempo, los propios vecinos pueden controlar la existencia de hechos de corrupción.

La descentralización no es fácil. Lastimosamente, todavía está más en el discurso y en las promesas electorales, porque cuando llegamos al poder nos olvidamos de ella.

Yo les aseguro que éste Vicepresidente no va a negociar ni va a transigir con la descentralización. Esta debe ser un reclamo de abajo para arriba y desde el Gobierno vamos a trabajar porque sea una realidad.

Creo apropiado destacar el siguiente ejemplo, vinculado al Departamento Central. Éste es el más poderoso del país; tiene 2 millones 500 mil habitantes, el 36% del PIB y más de 80% de las Pequeñas y Medianas Empresas están asentadas allí. Constitucionalmente, el 15% del IVA debe quedar para el Departamento, sin embargo esto no ocurre.

En innumerables ocasiones, solicité –sin éxito– a los Ministros de Hacienda de turno, que eleven un informe sobre su recaudación del IVA de agua, luz y teléfono. Si éste 15% quedara para el Departamento Central, hoy tendría un presupuesto superior a los 500 mil millones de guaraníes. Irónicamente, el presupuesto de la Gobernación Central es de 40 mil millones de guaraníes.

Durante mi gestión como Gobernador de ese Departamento elaboramos y entregamos al Ministerio de Hacienda, un Censo de las Empresas que debieran tributar el IVA, que de acuerdo a los informes de los respectivos municipios, son aproximadamente 43 mil. En Hacienda están registradas unas 4 mil; apenas el 8%. Digo esto, como base para ratificar que las autoridades municipales son quienes mejor conocen la realidad de su zona y por tanto es esta la instancia que hay que fortalecer para hacer realidad la descentralización.





Insto al Ministro Borda a permitir que las Municipalidades ayuden a cobrar el IVA; su cercanía a los tributantes podrá disminuir el porcentaje de evasión, lo cual ampliará la base impositiva. No es necesario ampliar los impuestos, sí es fundamental que todos paguen.

Por otra parte, sueño con un Ministerio de Salud normativo, que establezca cuáles son las políticas de Salud que se deben ejecutar y anhelo que los Gobernadores e Intendentes de mi país puedan ejecutar la Política Primaria de la Salud o, eventualmente, la Política de Salud Regional.

Lo mismo podemos decir en Educación, ahora estaba explicando el Ministro, y me produce realmente taquicardia saber que 34 millones de dólares van a ir para las Gobernaciones, un hecho inédito en el país. Nunca antes las Gobernaciones habían recibido tantos recursos. La mejor manera que los mismos sean aplicados es a través de las Municipalidades y de las Comisiones Vecinales, que son los pulmones que dan vida a cualquier institución dentro del país.

El Gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio, tiene como compromiso llevar adelante la descentralización. Vamos a impulsar la transferencia de competencias y recursos a las Gobernaciones y Municipalidades, de forma gradual y participativa.

Espero que este Foro sea el punto de encuentro para asumir cada uno su cuota de compromiso con la descentralización, que es la que finalmente permitirá que la corrupción no pueda seguir expandiéndose.

Muchas gracias y bendiciones para cada uno de ustedes.

## PARTE II

# RESUMEN DE LAS CONFERENCIAS

Con el propósito de reunir en breves párrafos el rico y extenso aporte de los expertos nacionales e internacionales que compartieron sus conocimientos y experiencias en este Foro, se presenta el siguiente resumen de algunas de las principales ideas, lecciones aprendidas, críticas y propuestas. No se pretende agotar el tema en una sistematización rigurosa, sino más bien ofrecer algunas descripciones para invitar al lector a recorrer las diferentes ponencias de cada expositor en estos temas, tan vitales como complejos, que nos convocan a encararlos conjuntamente entre el gobierno y la sociedad civil.

Las ideas incluidas en el presente documento expresan estrictamente las opiniones de cada uno de los expositores, y no reflejan necesariamente el punto de vista del Ministerio de Hacienda, del Grupo Iniciativa o de Gestión Local.

En ANEXO electrónico (CD Adjunto) están publicadas in extenso todas las ponencias.





**Carlos Hugo Molina,**  
Ex Secretario Nacional de Participación Popular  
y Presidente del Centro para la Participación  
y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), Bolivia

## DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. TENDENCIAS ACTUALES

### REFERENTES DEL DISEÑO ESTRATÉGICO

- Estados con relación directa Nivel de Gobierno Nacional con Nivel de Gobierno Municipal.
- Estados con organización de tres niveles territoriales.
- Estados intermedios o en transición.

### LAS EXIGENCIAS BÁSICAS DEL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

- Sostenibilidad fiscal y financiera del nivel intermedio y local.
- Sostenibilidad y empoderamiento social.

### PARTICIPACIÓN

- La Participación como Inclusión.
- La Participación como Oferta - Demanda.
- La Participación como instrumento para el Desarrollo económico local.

### INSTRUMENTOS SOBRE LOS CUALES SE CONSTRUIRÁ LA PROPUESTA

- Planificación.
- Inversión Pública.
- Programación de operaciones.
- Presupuesto.

### RESPUESTAS QUE DEBEN SER DADAS EN EL MARCO DE LAS PROPUESTAS AUTONOMISTAS Y DESCENTRALIZADORAS

- a) Reglas de juego claras para el endeudamiento y el gasto por los actores territoriales.

- b) Funciones, competencias y recursos transparentes para las autoridades del nivel intermedio y local.
- c) Diseño y definiciones políticas concertadas que eviten retrocesos.
- d) Relación efectiva entre los niveles territoriales para evitar exclusiones institucionales.
- e) Gestión y administración territorial sobre la base de Regiones o de la voluntad asociativa de los Municipios a través de Mancomunidades.
- f) Incorporación del contenido económico productivo para la sostenibilidad del proceso.
- g) Régimen de los recursos naturales y medio ambiente.
- h) Relación con la participación - inclusión.

### ELEMENTOS ESTRATÉGICOS QUE REQUIEREN TENER RESPUESTA

- a) Voluntad política del Gobierno central
- b) Diseño y marcos institucionales claros
- c) Ubicación estratégica de las instancias operadoras en relación al Gobierno central
- d) Marcos competenciales abiertos
- e) Reglas del juego claras en las transferencias de recursos y capacidades fiscales orientadas a lograr federalismo fiscal
- f) Reglas para la participación ciudadana
- g) Relación con el componente económico-productivo



**Juan Carlos Hernández,**  
 Secretario Ejecutivo de la Asociación de  
 Municipalidades del Valle de Colchagua (AMUCOL).  
 Asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional  
 y Administrativo (SUBDERE), Gobierno de Chile

## MECANISMOS DE COLABORACIÓN Y ARTICULACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES, REGIONALES Y NACIONALES. LA EXPERIENCIA CHILENA



### DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

Funciones privativas:

- Aseo y ornato.
- Alumbrado Público.
- Gestión de Residuos Sólidos.
- Mantención de áreas Verdes.
- Administración de los servicios traspasados de Educación pública, salud primaria, cementerios municipales y bibliotecas.
- Intermediación de subsidios sociales y gestión de la Red Protege.

### PROPUESTA DE LA SUBDERE PARA LOGRAR MAYOR CAPACIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL, A TRAVÉS DE PROGRAMAS DE MEJORA DE LA CALIDAD DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD

Gestión pública descentralizada del ordenamiento territorial.

#### I. Instrumentos de Gestión

- Planificación Estratégica del Desarrollo Comunal (PLADECO).
- Plano Regulador (ordenamiento territorial).
- Presupuesto Municipal (generación de ingresos propios).

#### II. Funciones compartidas

- Fomento productivo.
- Tránsito y transportes.

- Seguridad ciudadana.
- Promoción de la cultura, el deporte, el medio ambiente.
- Sistema de protección social.
- Exigencia de la Asociación de Municipalidades de no aceptar más competencias sin financiamiento fiscal y exigencia de recursos para mejorar los mecanismos de planificación y gestión del desarrollo local.

### III. Desarrollo económico territorial. Nuevas Competencias

- Rol de agente de cambio y promotor del Desarrollo Económico Local; surgen buenas prácticas de gestión municipal, de coordinación del sector público en el territorio y experiencias de cooperación público privada.
- Nueva Gestión Pública Local con enfoque territorial que rompe con la lógica sectorial de inversión pública y asignación de transferencias.
- Reforma Política para pasar de administración a gobierno local y fortalecer la autonomía local.
- Propuesta de Desarrollo Económico Territorial y competitividad sistémica para el Desarrollo Local.



**Javier López Iniesta,**  
Ex Consejero de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE), España

## MANCOMUNIDADES Y ASOCIATIVISMO MUNICIPAL. EXPERIENCIA DEL CASO ESPAÑOL

EXPERIENCIAS DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE GOBIERNOS LOCALES, REGIONALES Y NACIONALES. ROL DE SECTOR PRIVADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

### COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

#### I. Territorio

- Que haya nacido “voluntariamente” de experiencias comunes.
- Definido y uniforme en vocaciones.

#### II. Líderes locales

- Los alcaldes - papel esencial.
- Líderes de la sociedad civil para el proceso.

#### III. Estrategia de desarrollo

- Consensuada entre el poder político y la sociedad civil.
- Documento de referencia que sobrepase los cambios políticos.

#### IV. Inventario de recursos

- ¿Qué tenemos? Infraestructura, capital humano, económicos, culturales, sociales, tecnología.

#### V. Objetivos Generales

- ¿Qué queremos? Vertebrar el territorio; Luchar contra la despoblación; Diversificar la economía rural; Mejorar la calidad de vida; Proteger y conservar el medio ambiente; Promover la igualdad de oportunidades entre

hombres y mujeres; Fomentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC´s).

#### VI. Posibles estrangulamientos del proceso. Por las administraciones

- Poca disponibilidad de la administración nacional.
- Recelo en la creación de administraciones intermedias.
- Falta de información de las posibilidades del trabajo asociativo de los alcaldes.
- Celos por el liderazgo.
- La politización excesiva de las asociaciones.
- Lo multidisciplinario del proyecto de Desarrollo.
- El reparto de las aportaciones económicas
- La percepción de pérdida de autonomía y de poder de decisión.
- Selección de técnicos temporales.

#### Por la sociedad civil

- Búsqueda y convencimiento de los líderes locales.
- Falta de información de las posibilidades del trabajo asociativo.
- Escaso tejido productivo y social.
- Falta de hábito en la participación.
- Desconfianza en las aportaciones económicas.
- La lejanía de los resultados.
- Burocratización del proceso.
- Reticencias con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC´S).





**Alberto Enríquez,**  
Investigador y Consultor. El Salvador

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL: DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PUEDE Y DEBE DARSE POR DOS VÍAS**

- La participación en la elección y constitución de los gobiernos ya sean nacionales o locales (Democracia representativa).
- La participación en la gestión del país, la región o el municipio junto al gobierno electo, durante el período de su administración (Democracia participativa).

### **RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL O LOCAL**

- Nueva manera de hacer país o municipio.
- Nueva manera de ser gobierno y de ser ciudadano o ciudadana para dirigir el país o el municipio con políticas y estrategias públicas y no solo con políticas y estrategias de gobierno.
- Supone trabajar en y con los dos actores de la participación ciudadana:
  - El gobierno (central o local).
  - La ciudadanía.
  - Apuesta a crear una MASA CRÍTICA de la participación ciudadana, que esté situada en la sociedad civil y el Estado, en los gobiernos centrales y en los locales, en los parlamentos y en las universidades.

### **FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL IMPLICA**

- Rediseño y ampliación de sus organizaciones.
- Democratización interna.
- Capacidad de propuesta.
- Capacidad de incidencia.
- Creación de redes.
- Nuevo liderazgo (visión, actitudes, conocimientos y valores).

### **DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA**

- Redistribución del poder.
- Aproximación más fuerte del Estado a la ciudadanía.
- Fortalecimiento del gobierno (nacional o local).

### **DISEÑO. MECANISMOS Y ESPACIOS**

- Funcionarias y funcionarios.
- Fortalecer y ampliar el marco jurídico.
- Empujar leyes nacionales de Participación Ciudadana con enfoque de derechos y deberes.
- Empujar leyes nacionales de Descentralización del Estado.
- Diseñar y aprobar leyes locales (ordenanzas) que promuevan y regulen la participación ciudadana.



- Crear mecanismos jurídicos para abordar conflictos.
- Crear los mecanismos (dientes) para que esas leyes se cumplan.
- El proceso es tan importante como el contenido: participativo y educativo.

#### **AVANZAR HACIA UNA CULTURA PARTICIPATIVA**

- Urge en la educación en las escuelas la formación en VALORES: solidaridad, cooperación, honestidad, tolerancia.
- Impulsar la concertación como método fundamental para la construcción de políticas públicas. Multiplicar las instancias, espacios y mecanismos a nivel nacional y local.
- Rediseñar la relación de los partidos con la sociedad civil. La sociedad civil es el único factor que puede llevar a los partidos a transformarse.
- Lograr que la información fluya de manera completa, y oportuna.
- Generar precedentes (plebiscitos, consultas, etc.) en cuestiones relevantes.
- Opinión pública y medios de comunicación. Implica la formación de periodistas. Periodismo investigativo.
- Avanzar hacia un uso creativo de internet.
- Contraloría o auditoría ciudadana como factor clave de transparencia.

PARTE III

# MESAS SECTORIALES

MESA SECTORIAL 1: EDUCACIÓN  
MESA SECTORIAL 2: SALUD  
MESA SECTORIAL 3: OBRAS PÚBLICAS





**Raúl Aguilera Méndez,**  
Asesor Técnico del Vice Ministerio de Educación

## AVANCES Y DESAFÍOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

### Programas o componentes de gestión que podrían ser transferidos

- Infraestructura (construcción y mantenimiento).
- Mobiliario para alumnos y profesores.
- Pagos de servicios básicos: luz, agua, teléfono, internet, desagüe, tasas entre otros.
- Útiles escolares para alumnos.
- Complemento nutricional o merienda escolar.
- Limpieza de locales escolares.
- Equipamiento e insumos educativos.
- Provisión y adquisición de insumos: papel, tinta, tizas, borradores, marcadores entre otros.

### Programas o componentes de gestión que deben ser competencias exclusivas del gobierno central en el área educacional

- Currículo nacional en todos niveles de la educación formal.
- Capacitación docente.
- Evaluación educacional.
- Supervisión educativa.
- Nombramiento y administración del personal docente, directivo, técnico y administrativo.
- Concurso público de oposición, pero manteniendo en funcionamiento las Comisiones Institucionales y Regionales de Selección.
- Sistema de información y estadísticas continuas.
- El diseño de materiales para un currículo nacional.

- El establecimiento de normas para el entrenamiento y titulación de los maestros.
- El establecimiento de la duración del año escolar: el número de días y horas que las escuelas están abiertas (calendario educativo nacional).
- La publicación de textos.
- El mantenimiento de datos sobre escuelas y la educación.
- La evaluación del proceso educativo y administración de los exámenes en todas los distritos y departamentos.
- Apertura y cierre de instituciones educativas.

### Programas o componentes de gestión que deben ser competencias compartidas entre Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y los órganos descentralizados

- Elaboración de currículum para programas de educación no formal.
- Administración y otorgamiento de becas de estudio.
- Elaboración del componente departamental y local de currículo.
- Diseño y elaboración de planes, programas y proyectos focalizados de mejora educativa para el distrito y departamento.
- Auditoría administrativa y financiera, planificación y presupuesto.





**Gerardo Bacalini,**  
Dirección General de Cultura y Educación,  
Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

## PROGRAMA DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL Y DE ISLAS



### APORTAR AL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS COMUNIDADES RURALES BASADO EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

Desde el sistema educativo y con la promoción de acuerdos interministeriales y con organizaciones no gubernamentales.

- Fortalecimiento de la Educación Rural desde la Ciencia, Tecnología y Cultura.
- Promoviendo una formación tecnológica de calidad en el contexto rural.
- Implementando la Tecnicatura en Economía Social en contextos rurales.
- Difundiendo una Formación Profesional específica para el ciudadano rural con cobertura en toda la Provincia de Buenos Aires.
- Mejorando la calidad de las prácticas docentes a través de una formación de base y perfeccionamiento permanente propio del ámbito rural y de Islas.

### ACCESO PLENO A LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

- Constituyendo a la escuela en núcleo tecnológico que asegure el acceso universal e igualitario a las Tecnologías de la información.

- Promoviendo la producción de publicaciones específicas para alumnos, padres y docentes de escuelas rurales.
- Fomentando el intercambio de experiencias exitosas mediante encuentros, conferencias y publicaciones.
- Construyendo un portal educativo rural.

### DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

- Participando desde la DGCyE de programas con el INET, el INTA, el INTI, la CIC y organismos que promuevan el desarrollo de tecnologías para la Agricultura Familiar.
- Proponiendo programas de recreación, deportes y promoción de la cultura rural.
- Favoreciendo la implementación del "Programa Pueblos" (Ley Pcial. N° 13.251) para la reactivación y el desarrollo de las comunidades rurales.



### APORTE DE LOS/AS PARTICIPANTES

#### Temas claves

- Seleccionar profesionales competentes en los lugares claves como ser en las supervisiones a través de los concursos de oposición.
- Respetar y profesionalizar la carrera docente en la función pública.
- Crear mecanismo de control ciudadano para resguardar la calidad, innovación y transparencia de los actores educativos.

#### Temas nuevos

- Establecer o fortalecer unidades educativas que se aboquen exclusivamente a la atención de las escuelas rurales.
- Delineamiento organizacional del territorio.
- Territorializar y censar las escuelas.
- Establecer contralorías sociales.

#### Aspectos preocupantes

- Control apolítico de gestión pedagógica. Despolitización de las dependencias del MEC.
- Definir los principios para la descentralización; equipo técnico supeditado al Presidente. Establecer condiciones claras, discutir profundamente con la población, formación de calidad, definir un marco normativo para todos los cargos/funciones y que se premien las innovaciones.
- Trabajar coordinadamente con las municipalidades y gobernaciones. Elaboración de proyectos conjuntos.

- Trabajo coordinado con los gremios sobre los distintos temas que aquejan a la educación; articulación de acciones con las municipalidades para responder a las necesidades locales.

#### Propuestas

- Ofrecer un incentivo para los docentes que ejercen en el interior.
- Descentralizar los recursos para incentivar la producción y comercialización de productos locales.
- Implementar proyectos locales, departamentales y zonales.
- Ampliar los recursos asignados para educación en el Presupuesto General de la Nación.
- Crear mecanismos de control ciudadano para resguardar la calidad, innovación y transparencia de los actores educativos.
- Identificar las zonas educativas de alto riesgo y apoyarlas con mayores recursos.
- Establecer contralorías sociales.
- Proveer servicios básicos, almuerzos, merienda escolar, materiales didácticos, a las comunidades del interior, en especial a las escuelas de frontera.
- Difundir masiva y permanentemente los servicios, actividades y programas en cada institución educativa.
- Instalar servicios de Internet para establecer una red computarizada y agilizar los transmite administrativos y pedagógicos.



**Edgar Giménez,**  
Viceministro de Salud

## AVANCES Y DESAFÍOS DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL



### Acuerdos de Descentralización y Participación Comunitaria

- Los Acuerdos de Descentralización a través de los Consejos Regionales de Salud y Consejos Locales de Salud (CRS/CLS) representan un giro importante en el enfoque tradicional de participación social en las instituciones públicas de salud.
- Involucra -por primera vez en el sector salud- a representantes ciudadanos y gobiernos locales en la toma de decisiones y gestión directa de recursos en la atención básica pública. Tradicionalmente la participación se ha quedado en la formalidad, sin intervención en la decisión de uso de recursos, o ha sido de carácter instrumental.
- Este modelo, tal como se ha visto, se ha mantenido vigente en la agenda de la salud desde hace 10 años, a pesar de los cambios de gobiernos, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, y de existir en ciertos momentos actitudes contrapuestas de las autoridades de turno.

### Avances y perspectivas en el mediano plazo

#### Año 2010

- 150 municipios con acuerdos de descentralización, recibiendo transferencia del Fondo de Equidad (Total de municipalidades en el país: 237).
- Agenda prioritaria intersectorial para consolidar y ampliar el proceso de descentralización de salud.
- Instalación de una mesa temática de Descentralización en el seno del Consejo Nacional de Salud.
- Formular participativamente una Política Nacional de Descentralización de Salud que marque el rumbo del proceso sectorialmente, de manera gradual, sostenida y progresiva.

#### Año 2011

100% de municipios asociados a Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), 165 con acuerdos de descentralización, recibiendo transferencia del Fondo de Equidad.

#### Año 2013

100% de municipios del país con acuerdos de descentralización, recibiendo transferencia del Fondo de Equidad.



### Dimensiones de los desafíos para afianzar el proceso de descentralización en nuestro país

- Política.
- Institucional.
- Técnica.
- Financiera.
- Jurídica.
- Socio-cultural.
- Ampliación de los espacios de participación y representatividad.
- Construcción participativa de una política nacional de descentralización de salud.

En esta etapa del proceso, el modelo de descentralización administrativa y participación comunitaria se basa en la complementación entre el gobierno nacional, subnacional (gubernaciones y municipios) y la sociedad civil organizada para la provisión de servicios básicos. La intención es encontrar soluciones factibles para mejorar la calidad de vida y elevar el bienestar de la población.

### Tres pilares

- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Gobierno Central.
- Gubernaciones y Municipios, Gobierno Subnacional.
- Sociedad Civil Organizada: Consejos de Salud y otras organizaciones comunitarias.

### APORTE DE LOS/AS PARTICIPANTES

#### Temas claves

- Capacitación y selección adecuada del personal de salud y evitar el nombramiento por partidismo y nepotismo sino por aptitudes y perfiles adecuados.
- Exigir al máximo el cumplimiento y las funciones del personal de la salud en su lugar de trabajo.
- Fortalecer el rol del Consejo Nacional de Salud.

#### Temas nuevos

- Abordar la problemática de la salud a causa de la utilización de agrotóxicos y sus consecuencias.
- Incorporar la perspectiva de género en los planes de salud.
- Importancia de la participación y empoderamiento de la comunidad.

#### Aspectos preocupantes

- Mejor atención a los pacientes por parte del personal médico.
- Mejorar el servicio de urgencia de los Hospitales Regionales y Centros de Salud.
- Se necesita un Hospital en Ypané, para una mejor respuesta a la comunidad.





- Respetar los recursos de los sectores menos protegidos, quienes obtienen ingresos iguales o menores al sueldo mínimo, que las empresas hacen figurar como honorarios profesionales y en realidad son empleados asalariados. De esta forma eluden el aporte del 16,5% al Instituto de Previsión Social perjudicando al sistema de salud.
- Los funcionarios/as con los que se cuenta para el cambio.

#### Propuestas

- Vincular la Atención Primaria de la Salud (APS) con el trabajo de los Consejos Locales de Salud.
- Mayor acercamiento, diálogo y respeto a los Consejos Regionales de Salud, de parte del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Participación en las decisiones departamentales.
- Formar un equipo regional de salud.
- Elaborar o diseñar participativamente, por territorio, planes regionales y locales de salud que puedan ser monitoreados y evaluados por la población.
- Participar en la definición del plan de salud local: atención médica, saneamiento básico, educación ciudadana, infraestructura sanitaria y otros; gozando de una mayor autonomía y libertad en la ejecución de los recursos.



**Andrés Rivarola,**  
Viceministro de Obras Públicas

## AVANCES Y DESAFÍOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

### Acciones orientadas a la descentralización (2008-2013)

- Convenios de Mantenimiento Vial con Gobernaciones, Municipios y Asociaciones Civiles.
- Actualmente el Ministerio tiene firmados convenios con gobernaciones, municipios y asociaciones civiles, generalmente para el mejoramiento y mantenimiento de la red vial no pavimentada.
- El ministerio pone a disposición la maquinaria vial y los recursos humanos, y las instituciones los insumos y recursos necesarios.

### Lecciones aprendidas de los Convenios

- Es una nueva modalidad de trabajo conjunto.
- Se obtiene un involucramiento de las autoridades locales.
- Se logra la planificación de los trabajos.
- Se genera fuentes de trabajo local.
- Se mejora el nivel de servicio de la Infraestructura Vial.
- Se logra un gran impacto socioeconómico.
- Se transparenta el manejo de recursos.
- Se logra el reconocimiento de la comunidad.
- Oportunidad de reparación y mantenimiento de equipos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

### Desafíos a futuro

- Impulsar el establecimiento de la normativa y el marco jurídico adecuado.
- Lograr mayor participación de los gobiernos locales.
- Establecer una mayor difusión de los acuerdos.
- Transparentar la gestión ante la ciudadanía de lo actuado en los acuerdos.
- Dotar de mayor preparación técnica a los funcionarios municipales.
- Establecer una disponibilidad presupuestaria oportuna de los municipios para los gastos que genera el Convenio.
- Fortalecer el arraigo y formación de profesionales locales.
- Dotar de más equipos viales para el mantenimiento inicial.
- Dar continuidad aún con cambio de autoridades locales.
- Fortalecer la capacidad de administración y operación de infraestructura vial de las instituciones a nivel local.
- Crear fondos viales locales para encarar estos emprendimientos.





Daniela Oliveira Tolfo,  
Centro de Asesoría y Estudios Urbanos,  
CIDADE, Brasil

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP) DE PORTO ALEGRE: UNA HERRAMIENTA PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL



### ¿QUÉ ES PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Para la ONG CIDADE, el Presupuesto Participativo (PP) no es sólo un programa gubernamental. Es un contrato social construido desde la base, orientado a revertir las prioridades del presupuesto público, combinando una estructura y un proceso, basado en la participación directa de la ciudadanía (en particular de los sectores populares) y criterios de justicia social.

### CONDICIONES DEL PP EN BRASIL

- PP como herramienta de una directriz mayor llamada gestión democrática (o sea tiene que ser asumido por todo el gobierno).
- El PP necesita una arquitectura de la participación. El PP no hace la gestión democrática por sí solo (necesita consejos de gestión, defensoría, movilización cultural, administración competente).
- Transparencia de las acciones de gobierno (tecnología digital).
- Producción de informaciones necesarias (georeferenciamiento), con uso de lenguaje adecuado y criterios objetivos.
- Acciones integradas y matriciales en el territorio.

- Modernización administrativa y descentralización ejecutiva.
- Articulación PP y Planeamiento Urbano y Financiero estratégico.
- Formación de los agentes del poder público.
- Articulación PP y Desarrollo Local.

### RIESGOS POTENCIALES

- Populismo. Negar la importancia del conocimiento técnico y del coherente planeamiento.
- Exclusión. Cuando apenas los ciudadanos profesionales participan (sobrerrepresentación).
- Desigualdad. Empoderar a los ya empoderados (reproducción de pirámides internas).
- Cooptación. Participación formal y no real (decisiones finales tomadas por las autoridades).
- Competición extrema entre comunidades. Baja solidaridad o comprensión de la ciudad como una totalidad.
- Ciudadanía desnuda. Participación como autoexclusión (cuando no hay opción real, cuando solo el SI SEÑOR puede ser dicho no existe ciudadanía real).



### APORTE DE LOS/AS PARTICIPANTES

#### Temas calves

- Modernización del MOPC, aumentando la eficiencia de su gestión, tanto en la administración general aumentando su nivel de ejecución de obras y del presupuesto, así como en la gestión de las tareas operativas en el campo, mejorando la calidad de los servicios contratados en proyectos, obras y mantenimiento.
- Implementar un nuevo modelo de gestión que incorpore la participación de los Gobiernos Subnacionales y de la sociedad civil.
- Ampliar y mantener la Red Vial Nacional.
- Desarrollar el Plan Nacional de Infraestructura, dando participación a los Gobiernos Departamentales y Municipales.
- Adecuada transferencia de recursos a los Gobiernos Subnacionales.
- Transparentar y optimizar los procesos de licitación y ejecución de obras.
- Generar el sentimiento de propiedad y deber de cuidado por parte de la ciudadanía, hacia las Obras Públicas.
- Promover la generación de empleos mediante la implementación de obras de mejoramiento (empedrados/enripiados) que usan mano de obra intensiva y la realización del mantenimiento vial rutinario a través de Mi-

croempresas, mediante lo cual se conseguiría mejorar la calidad de vida en la comunidad, mitigar la emigración rural y reducir los niveles de pobreza.

#### Temas nuevos

- Inicio de la descentralización de la gestión de las redes de bajo tránsito hacia los gobiernos locales o la sociedad civil, dotando a las nuevas organizaciones responsables de los recursos correspondientes, a efectos de obtener un mejor resultado con los recursos disponibles.
- Elaboración de Presupuestos plurianuales y participativos.
- Proyecto de Ley por la cual se actualiza la definición de la Red Vial Nacional.
- Programa Nacional de Caminos Rurales y Plan de Gestión de Mantenimiento (PGM) de Caminos Rurales.
- Definir claramente las atribuciones de los Gobiernos Subnacionales prestando especial atención a que no se produzca una superposición de competencias y al nivel de capacidad de gestión de cada instancia.

#### Aspectos preocupantes

- Falta de participación de algunas autoridades y funcionarios locales.
- Falta difusión de proyectos.



- Falta de disponibilidad presupuestaria oportuna de algunos municipios para la ejecución de los proyectos.
- Falta de profesionales locales.
- Falta de equipamiento vial en los municipios involucrados.

#### Propuestas

- Incentivar la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas de Obras Públicas, a través de la comunicación al ciudadano de los planes y realizaciones del Estado.
- Realizar seminarios y talleres en que puedan interactuar pobladores, técnicos y autoridades.
- Articular las instancias necesarias para dar participación a la sociedad civil en los procesos de ejecución del presupuesto.
- Generar espacios de debate e intercambio de proyectos a nivel Nacional, Departamental y Municipal.
- Disponer de Presupuestos Plurianuales.
- Elaborar planes de interconexión eléctrica a nivel nacional, dando prioridad a empresas y mano de obra de cada localidad.
- Invertir en nuevas energías en comunidades pequeñas y aisladas.
- Concesionar los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario a empresas vecinales, en los diferentes distritos que componen el territorio municipal.
- Capacitar a funcionarios y ciudadanos de los municipios.
- Transferir a los Gobiernos Subnacionales, los recursos para cumplir con las funciones asignadas.



# PARTE IV CONCLUSIONES





**Raúl Monte Domecq,**  
 Coordinador General  
 Unidad Técnica de Descentralización  
 Ministerio de Hacienda

## LA DESCENTRALIZACIÓN NO ES UN FIN EN SI MISMO

Señor Presidente de la República del Paraguay, Fernando Lugo Méndez, señor Ministro de Hacienda, Dionisio Borda, señor Ministro del Interior, Rafael Filizzola. Señoras y señores representantes de las municipalidades, gobernaciones departamentales y organizaciones de la sociedad civil. Colegas del Poder Ejecutivo e invitados especiales.

A las 07:30 hs. de la mañana habilitamos este Foro, con la presencia de más de 600 personas, provenientes de diferentes localidades del país. Trabajamos una agenda bastante nutrida, en la que se compartió información, conocimiento y experiencias que enriquecieron el abordaje de los distintos temas tratados.

En la primera parte de la jornada, se contó con el valioso aporte de los expositores internacionales del Grupo Iniciativa, que es una red latinoamericana de investigadores y expertos. A todos ellos, les expresamos nuestro sincero agradecimiento.

Por la tarde se trabajó en forma sectorial. Se organizaron tres mesas simultáneas, lideradas por los tres grandes ministerios sensibles al proceso de descentralización: Obras Públicas, Educación y Salud. Cada Ministerio expuso acerca de los avances y desafíos de su sector. Esta información fue complementada

con la presentación de algunas experiencias regionales, compartidas por los expositores internacionales. Posteriormente se procedió a un espacio de intercambio con los asistentes.

### Las principales conclusiones alcanzadas fueron:

- La descentralización no es un fin en si mismo. Es un medio para llegar al fortalecimiento institucional de las gobernaciones y gobiernos municipales del país.
- El objetivo del desarrollo territorial del país debe ser socialmente inclusivo, impulsar la producción y el empleo.
- Para evitar el elevado endeudamiento fiscal, se deben establecer políticas tendientes al endeudamiento responsable y a la construcción de una autonomía financiera de los gobiernos locales y subnacionales.
- Es necesario impulsar la coordinación de los tres niveles de gobierno y corregir las grandes asimetrías territoriales, sociales y económicas del Paraguay.

Para que la descentralización sea sustentable y contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población y de las instituciones, debe ser entendida como un proceso gradual de rediseño del Estado, resguardando la responsabilidad fiscal y la equidad social.





Respecto a las mesas sectoriales, cabe recordar que se desarrollaron tres y en forma simultánea. Con las mismas se buscó relevar información y aportes sobre cómo mejorar los servicios públicos básicos en los territorios y ampliar la cobertura a toda la población.

**En la mesa del sector Salud, se identificaron cuatro ejes principales de acción:**

- **Concertación y diálogo social** sobre el sistema de salud y descentralización para el país. Este proceso debería generar acuerdos y metodologías de trabajo y seguimiento claros; así como incluir a los tres grandes actores: la ciudadanía, el gobierno (central, intermedio y local) y el sector privado.
- **Instrumentos para la recolección y registro** de toda la información, que puedan facilitar la toma de decisiones oportunas.
- **Sistema de Intervención** en los tres niveles de gobierno:
  - **En el Gobierno Central**, como rectoría y conducción general.
  - **En el Gobierno Regional**, como conducción del proceso departamental y para generar los mecanismos de apoyo a los niveles locales. De esta forma se unificaría e integraría la acción de la Región Sanitaria Central con las Secretarías de Salud de los Departamentos.

- **En el Gobierno Local**, como espacio de articulación y participación ciudadana que garantiza una mejora en los servicios de salud, un aumento en cantidad y calidad de la rendición de cuentas y una ciudadanía generadora de soluciones acordes a cada una de las realidades locales.

Y finalmente, el cuarto eje:

- **Fondo de Equidad Social** con alcance para el 100% de los municipios. Esta es la estrategia actual del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que consiste en la gratuidad progresiva de los servicios de salud y tiende a la ampliación de la cobertura de los acuerdos de descentralización y de la cobertura de las farmacias sociales; además, la generación de un Seguro Comunitario. A la fecha, unas 50 municipalidades reciben los beneficios de este Fondo.

**En la mesa del sector Educación, el análisis de la descentralización se focalizó en las preocupaciones más urgentes, que son:**

- Los recursos con los que actualmente cuentan los municipios y gobernaciones, en términos de infraestructura, materiales y humanos.
- La vinculación de los docentes con el sistema central, una vez implementado el proceso de descentralización.



Se manifestó la necesidad de impulsar un amplio proceso de discusión y debate para clarificar ciertos aspectos, de tal manera a armonizar el marco legal para la descentralización con la Constitución Nacional, la Ley del Educador y el Estatuto Docente.

Igualmente se puso énfasis en la necesidad de:

- Mejorar la calidad de la educación.
- Profesionalizar la carrera del docente. Crear un sistema para la evaluación y contratación de los postulantes para el ingreso a la carrera profesional docente.
- Dignificar la carrera del docente, mediante un proceso de despartidización e implementación de sistemas de selección objetivos y equitativos.
- Fortalecer las unidades educativas
- Planificar, organizar, ejecutar, controlar y evaluar en forma dinámica y permanente los recursos humanos y la distribución de materiales.
- Ampliar la cobertura educativa por zonas y fortalecer las menos favorecidas.
- Racionalizar los recursos, fundamentalmente los humanos.
- Lograr la gratuidad real de la educación en todo el territorio.
- Lograr la autonomía de la gestión administrativa.

#### **En la Tercera Mesa, el sector de Obras Públicas, los resultados del debate fueron:**

- Delinear un plan de largo plazo y de largo alcance para el mejoramiento de las infraestructuras conforme a una visión país y ejecutarlo.
- Iniciar la descentralización de la gestión de las redes de bajo tránsito hacia los gobiernos locales, o a la sociedad civil, dotando a las nuevas organizaciones responsables de los recursos necesarios.

- Recuperar la infraestructura vial, a través de Convenios con los agentes locales, sociedad civil y gobiernos subnacionales.
- Transparentar el manejo de los recursos.
- Impulsar la participación de la sociedad civil en los procesos.
- Aplicar programas de calidad en la gestión de mantenimiento por niveles de servicio.
- Revisar los Pliegos de Bases y Condiciones. Optimizar los tiempos de los procesos de elaboración y ejecución de los proyectos.
- Obtener financiamiento externo para la construcción de obras públicas y proyectos habitacionales.
- Acompañar la realización de obras por parte de la ciudadanía, y que la ciudadanía sea contralora de la ejecución. Se debería considerar la posibilidad de la tercerización comunitaria de los servicios, tal como se hizo en Porto Alegre, Brasil.
- Impulsar la conectividad y apoyar la industria turística, ya que mueve mucha mano de obra en infraestructura (aeropuerto, comunicaciones, transporte, entre otros servicios complementarios).
- Fomentar las cadenas productivas de agrocombustibles (petróleo verde) a través de la agricultura familiar. Esta actividad, además de ser altamente inclusiva, aporta altos beneficios en la conservación del medio ambiente. El MOPC debería promover y apoyar, en forma responsable y sistémica, la creación de un marco adecuado para su desarrollo.
- Aplicar métodos más eficientes de mantenimiento de las vías de comunicación.

Espero haber reflejado en esta breve síntesis, las ideas centrales de la discusión de cada una de las mesas. Agradezco una vez más la participación de todos y ojalá nos volvamos a reunir muy pronto con avances y logros.

PARTE V  
**PALABRAS  
FINALES**

DISCURSO DE S.E. FERNANDO LUGO MÉNDEZ,  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA





Su Excelencia,  
Fernando Lugo Méndez

## PALABRAS FINALES DEL FORO A CARGO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

En nombre del Gobierno Nacional, nuevamente, vengo a reafirmar la plena voluntad política del Poder Ejecutivo de impulsar un Programa de Descentralización del Estado, bajo los principios de sustentabilidad institucional, gradualidad en su implementación, responsabilidad fiscal y equidad social, fortalecimiento de la democracia y desarrollo a nivel local; en el marco del proceso de modernización de la administración pública, para mejorar los servicios en calidad, cobertura y costo para toda la población.

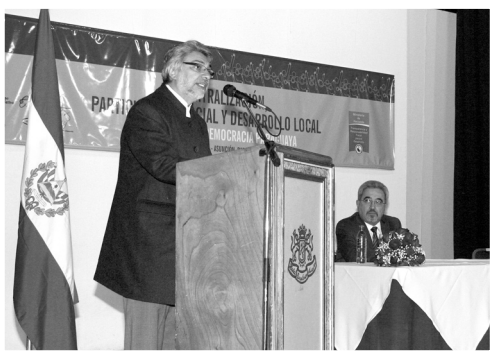
Todo proceso de descentralización, implica un proceso de "reingeniería del Estado", que como mínimo puede afectar a las funciones, roles y competencias de los tres niveles de gobierno, los ingresos y los gastos plasmados en el Presupuesto General de la Nación, como así también la capacidad de gestión administrativa de 17 Gobernaciones Departamentales y 237 Gobiernos Municipales; además del funcionamiento de los Ministerios, Secretarías de Estado y entidades descentralizadas y autárquicas.

Esta "reingeniería del Estado" paraguayo, asignatura pendiente desde hace más de 60 años, debemos realizar todos y todas, construyendo un consenso, en forma participativa con Gober-

nadores, Intendentes Municipales, Concejales, organizaciones de la sociedad civil y organismos del gobierno central. Sin ningún tipo de exclusión.

En la visión del Gobierno, por lo tanto, se trata de establecer un gran acuerdo sobre cómo queremos que funcione el Estado paraguayo, en vista a buscar:

- Implementar mecanismos de articulación y coordinación entre los tres poderes del Estado y los tres niveles de gobierno para una intervención eficiente y transparente en los territorios, con el fin último de lograr el bienestar del pueblo en su propio país.
- Apoyar el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para que el Estado sirva mejor a los ciudadanos.
- Construir la soberanía del Estado en aquellas regiones donde éste está ausente o sea precario para asumir sus responsabilidades.
- Devolución o traslado de competencias a gobiernos departamentales y municipales, en base a un proceso acordado que asegure sustentabilidad política, social, económica y ambiental; en función a los principios que hemos señalado al inicio.
- Apoyar las acciones tendientes a que los actores locales desarrollen sus propias capacidades para tomar decisiones sobre el





destino de sus comunidades y territorios, en articulación y coordinación con el nivel nacional y regional.

- Crear las condiciones para impulsar las iniciativas de desarrollo económico local con la participación de la sociedad civil, el sector privado, las municipalidades y gobernaciones.
- Promover programas de ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental.

Sin embargo, debemos señalar también lo que no queremos que se descentralice dentro de este proceso de re-construcción del Estado paraguayo:

- La corrupción.
- El despotismo o autoritarismo.
- El nepotismo.
- El clientelismo.
- La burocracia y la ineficiencia en la gestión pública.
- Las autoridades que frenan la participación ciudadana.
- Falta de rendición de cuenta y de integridad en la administración pública.

El Gobierno convoca a todos los ciudadanos y a todas las ciudadanas, a organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y autoridades a combatir estos males que hemos heredado en estos 61 años y que frenan nuestro desarrollo como Nación.

Algunas propuestas para encarar esta tarea, que no es solo del Gobierno, sino de todos los actores y sectores, sin ningún tipo de exclusión, son las siguientes:

1. El Gobierno Nacional conformará una instancia de articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, para impulsar las políticas públicas, dentro del marco legal vigente, incluyendo iniciativas sobre el proceso de descentralización, desarrollo de los territorios con participación social. Para ello, se convocará a los ministerios, secretarías nacionales y a los gobernadores, intendentes municipales, e invitando a representantes de la organizaciones de la sociedad civil.
2. A los señores Intendentes y señoras Intendentes municipales, deseamos exhortarles a fortalecer las asociaciones de municipalidades por departamentos o regiones, como un mecanismo de vinculación y articulación efectiva con el Gobierno Nacional y para implementar acciones destinadas a mejorar la institucionalidad gubernamental en los territorios y la calidad de vida de las comunidades.
3. A la señora Gobernadora y señores Gobernadores Departamentales les convocamos a desarrollar una mayor coordinación y entendimiento con los gobiernos municipa-



les y las instituciones de la Administración Central; en vista a mejorar la planificación regional, racionalizar los recursos públicos y concertar los esfuerzos en el combate a la pobreza y en la construcción de la competitividad de los territorios del país.

4. A la sociedad civil, el gobierno nacional les dice que esperamos un mayor protagonismo en la resolución de los asuntos de interés público, a que ejerzan el control social a sus autoridades y demanden a sus representantes: trabajo honesto, eficiencia y patriotismo en la función pública de servir al pueblo.

Estos son los compromisos y los desafíos que hoy el Gobierno Nacional les plantea para encarar juntos esta tarea.

Las distintos Ministerios sectoriales del Gobierno Nacional cuentan con sus respectivos programas e iniciativas para la descentralización de competencias que fueron presentadas y debatidas en este Foro. Estamos seguros de que estos programas e iniciativas serán enriquecidos con los aportes de los participantes. Igualmente, manifestamos nuestra complacencia por el debate e intercambio de ideas y propuestas realizadas en este Foro que constituyen aportes valiosos para fortalecer el proceso descentralización del Estado.

Finalmente, se puede resumir los desafíos que todos estamos enfrentando con relación a la descentralización y a la modernización del Estado, en:

**Cómo conciliar eficiencia con equidad y transparencia, y a la vez avanzar en:**

- Democratización, participación ciudadana y gobernabilidad.
- Equidad social.
- Eficiencia y eficacia en la gestión pública.
- Reducción de la pobreza y combate a la corrupción.

Creemos que el tema de la descentralización y este Foro del día de hoy y sus conclusiones, serán un gran aporte a las tareas que desarrollaremos como Gobierno Central a los departamentos y municipios, para que no sólo sea un elemento de debate el tema de la descentralización, sino también una unidad constituyente del Estado paraguayo.

Muchas Gracias.

