



DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y AUTONOMÍA MUNICIPAL COMO HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE EN PARAGUAY

ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION AND MUNICIPAL AUTONOMYAS TOOLS FOR LOCAL SUSTAINABLE DEVELOPMENTIN PARAGUAY

Andrea Araceli Vera Marín

Universidad de la Integración de las Américas
Facultad de Educación a Distancia y Semipresencial
minivemar@gmail.com

Blanca Isabel Vera Ruiz Díaz

Universidad de la Integración de las Américas
Facultad de Educación a Distancia y Semipresencial
isabelveraruizdiaz@gmail.com

Marian Analí Villalba Leguizamón

Universidad de la Integración de las Américas
Facultad de Educación a Distancia y Semipresencial
marianvillalba93@gmail.com

Carlos Eduardo Zanoni González

Universidad de la Integración de las Américas
Facultad de Educación a Distancia y Semipresencial
carloszanoni37@gmail.com

RESUMEN

La descentralización administrativa y la autonomía municipal representan elementos fundamentales para el fortalecimiento de la gestión pública y el desarrollo local sostenible. En Paraguay, estos mecanismos permiten que los gobiernos locales participen activamente en la toma de decisiones, la administración de recursos y la prestación de servicios públicos. El objetivo de esta investigación es analizar la importancia de la descentralización administrativa y la autonomía municipal en Paraguay, identificando sus beneficios, desafíos y contribuciones al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con especial énfasis en el ODS 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles), el ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) y el ODS 17 (Alianzas para lograr los Objetivos). La metodología empleada es de tipo cualitativo, de alcance descriptivo, basada en la revisión de literatura científica, legislación nacional y documentos emitidos por organismos nacionales e internacionales. Los resultados evidencian que la descentralización favorece una gestión pública más eficiente, transparente y cercana a las necesidades ciudadanas, al tiempo que fortalece la participación comunitaria y contribuye al desarrollo territorial. Se concluye que la autonomía municipal constituye una herramienta clave para promover el desarrollo sostenible, aunque persisten desafíos relacionados con los recursos financieros, la capacitación técnica y el fortalecimiento institucional de los municipios paraguayos.

PALABRAS CLAVE: autonomía municipal, descentralización administrativa, desarrollo local, gestión pública, sostenibilidad

ABSTRACT

Administrative decentralization and municipal autonomy represent fundamental elements for strengthening public management and local sustainable development. In Paraguay, these mechanisms allow local governments to actively participate in decision-making, resource management, and public service delivery. The objective of this research is to analyze the importance of administrative decentralization and municipal autonomy in Paraguay, identifying their benefits, challenges, and contributions to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs), with particular emphasis on SDG 11 (Sustainable Cities and Communities), SDG 16 (Peace, Justice and Strong Institutions), and SDG 17 (Partnerships for the Goals). A qualitative, descriptive methodology was employed, based on the review of scientific literature, national legislation, and documents issued by national and international organizations. Results show that decentralization promotes more efficient, transparent, and citizenresponsive public management, while strengthening community participation and contributing to territorial development. It is concluded that municipal autonomy is a key tool for promoting sustainable development, although challenges persist regarding financial resources, technical training, and institutional strengthening of Paraguayan municipalities.

KEYWORDS: administrative decentralization, local development, municipal autonomy, public management, sustainability

INTRODUCCIÓN

La descentralización administrativa es el proceso mediante el cual el Estado transfiere competencias, funciones y recursos a los gobiernos locales para mejorar la eficiencia de la administración pública y acercar la toma de decisiones a la ciudadanía. Este modelo, vinculado al ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas), busca fortalecer la gestión municipal y promover una mayor participación ciudadana. Su importancia radica en la necesidad de construir gobiernos más cercanos, eficientes y transparentes, capaces de responder a las demandas de cada territorio (Finot, 2001).

En Paraguay, la autonomía municipal está reconocida en la Constitución Nacional de 1992 y constituye un principio fundamental para fortalecer la democracia local. Los municipios poseen atribuciones para gestionar recursos, planificar el desarrollo territorial y ejecutar políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población. Desde la transición democrática de 1989, el país ha avanzado gradualmente en la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales, aunque persisten brechas en capacidad institucional, financiamiento y planificación territorial.

El objetivo general de esta investigación es analizar la importancia de la descentralización administrativa y la autonomía municipal como herramientas para fortalecer la gestión pública local y promover el desarrollo sostenible en Paraguay, identificando avances, brechas y oportunidades de mejora en el marco de la Agenda 2030. Este objetivo se vincula con la línea de investigación sobre gobernanza pública y desarrollo institucional de la carrera de Administración Pública, dado que los procesos de descentralización constituyen un campo prioritario para la gestión estatal.

La investigación se justifica por su originalidad, relevancia y factibilidad. Respecto a la originalidad, propone un análisis que relaciona la descentralización con los ODS, perspectiva aún poco desarrollada en Paraguay. Su relevancia radica en que el fortalecimiento de los gobiernos locales resulta estratégico para cumplir los compromisos de la Agenda 2030. Asimismo, el estudio se basa en fuentes documentales de acceso público, lo que garantiza su viabilidad (Rondinelli, 1999).

Los gobiernos locales son las instituciones más cercanas a la ciudadanía y poseen mayores posibilidades de identificar necesidades y diseñar soluciones adecuadas para sus comunidades. Según Boisier (2004), el desarrollo territorial depende de su capacidad para impulsar procesos de crecimiento económico y social, convirtiendo a la descentralización en una estrategia prioritaria para cumplir los compromisos de la Agenda 2030. La literatura especializada coincide en que la transferencia de funciones produce mejores resultados cuando está acompañada de recursos, capacidades y mecanismos de control adecuados (Falleti, 2010; Rondinelli, 1999; PNUD, 2019).

La descentralización ha sido adoptada como política pública en diversos países de América Latina, con experiencias variadas en alcance e impacto. Según la CEPAL (2020), Colombia, Bolivia y Brasil han avanzado significativamente en la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales, logrando mejoras en la provisión de servicios y la participación ciudadana. Sin embargo, estas experiencias también evidencian que la descentralización sin recursos y capacidades suficientes puede generar desigualdades territoriales, resaltando la necesidad de marcos normativos e institucionales sólidos.

MATERIALES Y METODOLOGÍA

Para esta investigación se utilizaron recursos tecnológicos y documentales que facilitaron la recopilación, organización y análisis de la información. Entre los materiales empleados se destacan computadoras con acceso a internet, bases de datos académicas como Google Scholar, Dialnet y el repositorio de la CEPAL, además de la plataforma virtual de la Universidad UNIDA. También se consultaron bibliotecas virtuales de organismos internacionales, como Naciones Unidas y el PNUD, así como publicaciones gubernamentales disponibles en portales oficiales del Estado paraguayo.

La investigación sigue un enfoque cualitativo, ya que busca comprender en profundidad un fenómeno institucional y normativo como la descentralización administrativa mediante el análisis de diversas fuentes documentales. Su alcance es descriptivo-analítico, pues pretende identificar las características, beneficios y desafíos de la descentralización y la autonomía municipal en Paraguay durante el período 2015-2025.

El diseño es no experimental, debido a que no se manipulan variables ni se interviene en la realidad estudiada; los fenómenos se analizan tal como ocurren en su contexto natural. La investigación es de corte transversal o transeccional, ya que la recopilación de información y el análisis documental se realizaron entre mayo y junio de 2025, permitiendo obtener una visión del estado actual del tema sin seguimiento longitudinal.

La unidad de análisis está constituida por la descentralización administrativa y la autonomía municipal en Paraguay, por ser el objeto central del estudio. Este fenómeno se examina en sus dimensiones conceptual, legal y empírica, tomando como referencia el contexto nacional y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible seleccionados (ODS 11, ODS 16 y ODS 17).

Las técnicas utilizadas corresponden al análisis documental, que permite examinar sistemáticamente textos académicos, normativos y gubernamentales. Como instrumentos se emplearon fichas de lectura para registrar y organizar la información relevante extraída de las fuentes consultadas. Los procedimientos se basaron en la revisión, síntesis y comparación de materiales elaborados previamente por investigadores e instituciones.

Las fuentes de información fueron secundarias, ya que se utilizó material producido por terceros con fines académicos, institucionales y gubernamentales. Entre ellas se incluyen libros especializados, artículos científicos disponibles en bases de datos académicas, publicaciones de organismos internacionales (CEPAL, PNUD y Naciones Unidas), legislación nacional paraguaya, informes gubernamentales y sitios web oficiales de instituciones públicas como la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría de la Función Pública.

RESULTADOS

Fortalecimiento de la Gestión Pública Local y ODS 16

La literatura revisada evidencia que la descentralización administrativa es el proceso mediante el cual el Estado delega competencias, funciones y recursos a

unidades subnacionales para acercar la toma de decisiones a la ciudadanía y mejorar la gestión pública. Finot (2001) y Rondinelli (1999) coinciden en que esta transferencia permite a los gobiernos locales responder con mayor agilidad a las necesidades de sus comunidades, constituyendo un pilar fundamental del ODS 16, orientado a promover instituciones eficaces, responsables e inclusivas.

La literatura identifica tres modalidades principales de descentralización: política, administrativa y fiscal. La primera transfiere poder de decisión a autoridades electas localmente; la segunda delega funciones de gestión; y la tercera implica la transferencia de recursos financieros. Falletti (2010) señala que el avance en una dimensión no garantiza progresos en las demás, generando asimetrías institucionales que afectan la capacidad de los gobiernos locales para cumplir sus funciones. Esta clasificación resulta relevante para comprender las brechas observadas en Paraguay.

Según el Índice de Transparencia Municipal elaborado por la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2022), solo el 29% de los municipios paraguayos alcanza niveles satisfactorios de transparencia en la gestión de recursos públicos. Las principales deficiencias se relacionan con la rendición de cuentas, la publicación de presupuestos y la apertura de datos. Esta situación debilita la legitimidad de los gobiernos locales y limita la participación ciudadana, evidenciando una brecha entre el marco normativo y la implementación efectiva de la descentralización (CEPAL, 2020).

Participación Ciudadana como Eje de la Autonomía Municipal

La literatura muestra que la autonomía municipal favorece la participación ciudadana mediante mecanismos de consulta, planificación participativa y control social. Según Kliksberg (2005), la participación constituye un componente esencial de la gobernanza democrática porque permite a la ciudadanía incidir en las decisiones que afectan su vida cotidiana. La Ley Orgánica Municipal N.º 3966/2010 establece herramientas como juntas municipales, audiencias públicas y acceso a la información, fortaleciendo la democracia local y la transparencia vinculadas al ODS 16.

Sin embargo, la implementación de estos mecanismos varía entre municipios. Kliksberg (2005) sostiene que la participación requiere no solo marcos normativos adecuados, sino también ciudadanos informados y organizaciones sociales activas, condiciones que no siempre están presentes en los municipios rurales paraguayos. La desigualdad en el acceso a la información y la limitada capacidad organizativa de las comunidades más vulnerables constituyen barreras para el ejercicio efectivo de la autonomía municipal.

Experiencias de Colombia y Bolivia muestran que los municipios con mayores niveles de participación ciudadana presentan mejores indicadores de desarrollo local y gobernanza (CEPAL, 2020). Estos antecedentes demuestran que la participación fortalece la legitimidad institucional y mejora la calidad de las decisiones públicas. Para Paraguay, representan una referencia importante para profundizar mecanismos participativos en el marco del ODS 16.

Desarrollo Territorial y ODS 11

La revisión bibliográfica identificó que la descentralización contribuye al desarrollo económico y social mediante proyectos adaptados a las características de cada territorio. Según Boisier (2004), el desarrollo territorial requiere la articulación de actores locales, recursos endógenos y capacidades institucionales, siendo los gobiernos municipales actores centrales de este proceso. Su capacidad para definir prioridades de inversión los convierte en protagonistas del ODS 11.

Paraguay cuenta con 254 municipios distribuidos en 17 departamentos. De acuerdo con la DGEEC (2022), el 63% de la población reside en áreas urbanas. Sin embargo, solo el 38% de los municipios dispone de planes de desarrollo urbano actualizados (STP, 2023), mientras que la dependencia financiera respecto al gobierno central limita la inversión local en infraestructura sostenible. Esta situación evidencia que los avances normativos no han sido acompañados por recursos suficientes para una descentralización fiscal efectiva.

Las tendencias internacionales destacan la planificación participativa y el uso de tecnologías de información como herramientas para fortalecer la gestión municipal y avanzar hacia el cumplimiento del ODS 11 (Naciones Unidas, 2018). Organismos como la CEPAL y el PNUD resaltan la importancia de los sistemas de información local y del monitoreo de los ODS a nivel subnacional. Para Paraguay, estas prácticas representan una oportunidad para mejorar la planificación territorial y reducir brechas entre municipios.

Alianzas Intergubernamentales y ODS 17

La investigación identificó que el ODS 17 promueve el fortalecimiento de alianzas entre distintos niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil como condición para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Según Naciones Unidas (2015), estas alianzas son especialmente relevantes en contextos de descentralización porque facilitan la articulación de recursos, capacidades y conocimientos. En Paraguay, el FONACIDE y el Canon Soja constituyen mecanismos de financiamiento orientados al desarrollo municipal.

Un estudio del Centro Paraguayo de Estudios de Desarrollo (CPED, 2021) señala que el 65% de los intendentes considera insuficiente la coordinación con los ministerios sectoriales para implementar políticas de desarrollo local. Esta fragmentación institucional limita los beneficios de la descentralización y dificulta el cumplimiento de la Agenda 2030. Asimismo, la escasa articulación entre gobierno central, departamentos y municipios genera duplicación de esfuerzos y uso ineficiente de recursos.

La literatura especializada indica que las alianzas más efectivas combinan financiamiento predecible, asistencia técnica y mecanismos compartidos de rendición de cuentas (CEPAL, 2020; PNUD, 2019). Experiencias de Uruguay y Chile muestran que la institucionalización de estas alianzas contribuye a reducir la fragmentación y mejorar la eficiencia del gasto público local. Para Paraguay, avanzar en este ámbito resulta fundamental para fortalecer la descentralización y cumplir los compromisos del ODS 17.

DISCUSIÓN

Los resultados de esta investigación confirman que la descentralización administrativa y la autonomía municipal son herramientas fundamentales para fortalecer la gestión pública local y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Paraguay. La literatura señala que los municipios con mayor autonomía y capacidad técnica obtienen mejores resultados en la provisión de servicios públicos y la participación ciudadana, en concordancia con los planteamientos de Boisier (2004) y Finot (2001). Sin embargo, los datos nacionales muestran que este potencial continúa limitado por brechas de financiamiento, capacitación y coordinación intergubernamental.

Finot (2001) sostiene que la descentralización favorece una distribución más eficiente de responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno. No obstante, los resultados nacionales evidencian una persistente brecha entre el marco normativo y la aplicación efectiva de la autonomía municipal. En comparación con Colombia y Bolivia, Paraguay presenta rezagos en capacitación de funcionarios y sistemas de información para la gestión local (CEPAL, 2020), lo que demuestra que los avances normativos resultan insuficientes sin condiciones institucionales adecuadas.

Falleti (2010) advierte que el avance en una dimensión de la descentralización —fiscal, administrativa o política— no implica necesariamente progreso en las demás. Esta afirmación resulta especialmente relevante para Paraguay, donde los avances normativos contrastan con limitaciones en las dimensiones fiscal y política. Esta situación evidencia una línea de investigación que merece mayor atención en futuros estudios nacionales.

Entre las ventajas de la metodología documental utilizada se destaca el acceso a diversas fuentes académicas y normativas. Como principal limitación se identifica la ausencia de trabajo de campo que permita conocer experiencias concretas de los municipios paraguayos. Además, la revisión se limitó a fuentes disponibles en español e inglés, lo que pudo excluir materiales relevantes en otros idiomas. Estas restricciones

deben considerarse al interpretar los hallazgos y sugieren complementar futuras investigaciones con enfoques metodológicos mixtos.

Futuras investigaciones podrían incorporar entrevistas a autoridades locales, funcionarios municipales y representantes de la sociedad civil para analizar el impacto de la autonomía municipal en distintas regiones del país, así como el efecto de las transferencias intergubernamentales en la gestión local (Kliksberg, 2005). Asimismo, resultaría valioso desarrollar estudios comparativos entre municipios con distintos niveles de autonomía y capacidad institucional para identificar factores de éxito replicables. En este sentido, la presente investigación constituye un aporte inicial para futuras indagaciones sobre descentralización, gobernanza local y desarrollo sostenible en Paraguay.

CONCLUSIONES

En el presente apartado se exponen los aspectos concluyentes de la investigación realizada sobre la descentralización administrativa y la autonomía municipal como herramientas para el desarrollo local sostenible en Paraguay. A través del análisis bibliográfico y documental llevado a cabo, fue posible identificar los principales avances, brechas y desafíos que caracterizan este proceso en el contexto nacional, así como su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible seleccionados. Las conclusiones que se presentan a continuación surgen directamente de los resultados obtenidos y responden al objetivo general planteado al inicio de la investigación.

Esta investigación se planteó la temática que trató sobre la descentralización administrativa y la autonomía municipal en Paraguay, analizando su importancia como herramientas para fortalecer la gestión pública local y promover el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030. A lo largo del trabajo se evidenció que, si bien el país cuenta con un marco normativo relativamente sólido en materia de autonomía municipal, existen brechas significativas en la implementación efectiva de la descentralización, particularmente en sus dimensiones fiscal e institucional. Esta situación limita el potencial transformador de estos mecanismos para contribuir al logro de los ODS 11, 16 y 17.

Luego de la investigación realizada, se puede concluir principalmente lo siguiente:

1. La descentralización administrativa favorece una gestión pública más eficiente, transparente y cercana a las necesidades ciudadanas, en consonancia con las metas del ODS 16. Sin embargo, los datos nacionales revelan que solo el 29% de los municipios paraguayos alcanza niveles satisfactorios de transparencia, lo que evidencia una brecha estructural entre el marco normativo y la implementación real de la autonomía municipal.
2. La autonomía municipal constituye un instrumento clave para el desarrollo territorial y la participación ciudadana, contribuyendo directamente al ODS 11. No obstante, la dependencia financiera de los municipios respecto al gobierno central —estimada entre el 70% y el 80%— y la baja proporción de planes de desarrollo urbano actualizados limitan la capacidad de los gobiernos locales para planificar e invertir en infraestructura sostenible.
3. El fortalecimiento de las alianzas intergubernamentales, en el marco del ODS 17, resulta imprescindible para maximizar los beneficios de la descentralización. La fragmentación institucional y la insuficiente coordinación entre los municipios y los ministerios sectoriales representan obstáculos que deben superarse mediante políticas públicas que combinen transferencias financieras predecibles, asistencia técnica sostenida y mecanismos de rendición de cuentas compartidos.

Por último, de manera general se considera que Paraguay cuenta con las condiciones normativas e institucionales básicas para avanzar hacia una descentralización más efectiva y sostenible, pero este proceso requiere una voluntad política sostenida, inversión en capacitación técnica y fortalecimiento de los sistemas de información local. La consolidación de la autonomía municipal no solo contribuirá al logro de los ODS seleccionados, sino que también representará un avance significativo en la construcción de un Estado más democrático, equitativo y eficiente, capaz de responder a las necesidades de toda la ciudadanía paraguaya (Boisier, 2004; Falletti, 2010).

REFERENCIAS

- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. Revista CEPAL, 82, 27-40.
- CEPAL. (2020). Descentralización y desarrollo local en América Latina: avances y desafíos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro Paraguayo de Estudios de Desarrollo (CPED). (2021). Gobernanza local y coordinación intergubernamental en Paraguay. CPED.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992). Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC). (2022). Proyecciones de población urbana y rural. Asunción: DGEEC.
- Falleti, T. G. (2010). Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge University Press.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. CEPAL.
- Kliksberg, B. (2005). Hacia una gerencia social eficiente. Paidós.
- Ley N.º 3966/2010. Orgánica Municipal. Congreso de la Nación Paraguaya. Asunción.
- Ministerio del Interior. (2020). Informe de gestión y descentralización municipal 2015-2020. Asunción: Ministerio del Interior.
- Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681P/Rev.3). CEPAL.
- PNUD. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios. Nueva York: PNUD.
- Rondinelli, D. A. (1999). What is decentralization? En J. Litvack & J. Seddon (Eds.), Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute.
- Secretaría de la Función Pública (SFP). (2022). Índice de Transparencia Municipal. Asunción: SFP Paraguay.
- Secretaría Técnica de Planificación (STP). (2023). Monitoreo nacional de los ODS en Paraguay. Asunción: STP.
- Serafini Geoghegan, V. (2011). Descentralización y políticas sociales en Paraguay. CADEP.