

Documento de Trabajo No. 52

Una versión anterior de este trabajo fue presentado en la Conferencia Anual de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Manchester, Inglaterra, 2-4 de abril, 1993.

Democratización y Descen- tralización en Paraguay

R. Andrew Nickson *

* El autor es investigador de la Universidad de Birmingham, Inglaterra.

BASE Investigaciones Sociales
Asunción
Julio, 1993



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - baseis@baseis.org.py

Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	Antecedentes.....	4
3.	Breve historia del gobierno local.....	5
4.	Las finanzas del Gobierno Local.....	8
5.	El empleo en el Gobierno Local.....	10
6.	Democratización y descentralización.....	11
6.1	Reforma del código electoral.....	12
6.2	Reforma Constitucional.....	13
7.	Problemas y perspectivas de la descentralización.....	17
8.	Conclusiones.....	22

Bibliografía

1. Introducción

Paraguay fue considerado desde hace tiempo uno de los países con más alto grado de centralización en América Latina, caracterizado por la ausencia de niveles regionales de gobierno y por un sistema muy débil de gobierno local. Los fundamentos fueron establecidos durante el período nacionalista por los gobiernos del Dr. Francia y los López. La herencia de estos gobiernos ejerció una fuerte influencia a través del período post guerra de la triple alianza. El corporativismo del gobierno del presidente Higinio Morínigo (1940-46) del período post-guerra del Chaco y la larga autocracia del régimen del Presidente Alfredo Stroessner (1954-89) solo sirvieron para fortalecer esta tradición profundamente centralista que fue reforzada por varios factores estructurales: la amenaza percibida hacia la soberanía nacional como resultado del involucramiento paraguayo en dos de las solamente tres guerras internacionales en el período post-independencia latinoamericana; una densidad de población muy reducida, que hasta los '70, estaba altamente concentrada en la zona central, alrededor de Asunción, la ciudad capital, la cual retenía un virtual monopolio de todo el sistema de toma de decisiones económico y político; y la ausencia de una fuerte identidad regional basada ya sea en diferencias culturales o en la presencia de recursos naturales no renovables¹.

No obstante, después del derrocamiento de Stroessner se inició un proceso de descentralización. Las reformas más importantes al respecto ahora han sido las primeras elecciones directas de los intendentes municipales en toda la historia del país y la introducción de un nivel intermedio de gobierno entre el nivel municipal y el nivel nacional. Este trabajo examina la naturaleza del gobierno local del Paraguay, el impacto sobre él de la democratización, y evalúa las perspectivas futuras de la descentralización. Descansa en gran medida en visitas de campo a cuarenta municipalidades llevadas a cabo en octubre de 1989 y en noviembre de 1992.

¹Paradójicamente, el único departamento con una fuerte identidad regional, el Guairá, se ha convertido en los años recientes en una zona atrasada y su ciudad principal, Villarrica, ha quedado fuera del sistema nacional de carreteras.

2. Antecedentes

Paraguay es un estado unitario, actualmente dividido entre 17 departamentos y 212 distritos, cada uno con estatus municipal, además de la Municipalidad de Asunción, que sola no pertenece a ningún departamento.² El sistema de administración pública es uno de los más fuertemente centralizados en el hemisferio occidental. A nivel nacional hay 11 Ministros de Gobiernos, 5 agencias paraestatales y 22 empresas estatales (**Campos y Canesse:40-41**). La organización interna de los Ministerios individuales es a su vez extremadamente concentrada. El Ministerio de Salud sólo, tiene una estructura desconcentrada basada en sus propias "regiones". Mientras tanto, todos los maestros de escuela son todavía pagados a través de las oficinas centrales del Ministerio de Educación en Asunción, y todo lo relacionado a la colonización agrícola y a la titulación de tierras rurales es manejado en las oficinas del Instituto de Bienestar Rural en Asunción.

A nivel subnacional el país está dividido en **departamentos**, cada uno encabezado hasta hace poco por un delegado presidencial (el Delegado de Gobierno). En la práctica, la función del Delegado estaba restringida al orden público y no recibía asignación de fondos para fomentar el desarrollo. Ninguna actividad de planificación fue emprendida por las autoridades departamentales, tampoco hubo coordinación departamental alguna entre las varias actividades de suministro de servicios por parte de los ministerios. Este sistema, altamente centralizado, dio origen a la proliferación de actividades de provisión de servicios a nivel local por una gama de Ministerios del gobierno central y de las empresas estatales, cada una operando independientemente de la otra. Aunque existen sucesivas leyes municipales referidas al papel del gobierno local en la coordinación del suministro de servicio a nivel local, en la práctica esto nunca ha ocurrido.

²El número de departamentos fue reducido en 1992 por un decreto presidencial de 19 a 17, se redefinieron las fronteras departamentales en la Región Occidental del Chaco, muy escasamente poblada. Esto fue hecho solamente para reasignar más asientos en la nueva Cámara de Diputado a las Constituyentes Departamentales en la Región Oriental.

3. Breve historia del gobierno local

La historia del gobierno local del Paraguay empieza el 7 de junio de 1882 con la aprobación de la primera ley municipal que cubría 17 municipalidades, más tarde reemplazada por leyes similares en 1909 y 1927. En 1891 el sistema norteamericano "dual" de gobierno municipal, común en toda América Latina, fue introducido con un ejecutivo (el intendente) y una legislatura (la Junta Municipal). A través de todo el período de 110 años de 1882-1991 los gobiernos locales estaban estrechamente restringidos por el hecho de que a pesar de las garantías de autonomía municipal en las sucesivas constituciones, los intendentes, sin excepción, eran designados por el gobierno central.

La legislación moderna empezó con la Ley 222 de 1954, según la cual los consejos municipales eran elegidos por un período de 5 años. Las municipalidades fueron clasificadas en tres categorías de tamaño que determinaba el número de miembros de la Junta Municipal (Concejales). En la categoría mayor, el intendente era designado por el gobierno central, mientras que en las municipalidades más pequeñas el presidente de la Junta Municipal, elegido de entre los miembros de dicha junta, ejercía también el rol ejecutivo. En 1987 esta ley fue reemplazada por la ley No. 1294 que dividía las municipalidades (excepto la de Asunción) en cuatro categorías de acuerdo al tamaño de su presupuesto municipal, (12 miembros de la Junta Municipal en las categorías A y B, y 9 miembros de la Junta Municipal en las categorías C y D). Los poderes del intendente, designado desde entonces en adelante en todas las municipalidades, fueron también reforzados de cara a la Junta Municipal.

La tradición centralista fue marcadamente reforzada durante el período de Stroessner mediante el auge de empresas estatales a nivel nacional y por la omnipresencia de las estructuras jerárquicas del gobernante Partido Colorado a nivel local. Esta centralización administrativa y política tenía su contraparte legal en un código electoral según el cual todos los diputados y senadores del Congreso eran elegidos sobre la base de listas partidarias cerradas y bloquedas para una sola circunscripción nacional.

No es de sorprender, que al desarrollo municipal se le otorgó muy poca prioridad durante el período de Stroessner. Aunque el número de municipalidades se haya duplicado, de 104 en 1954 a 199 en 1989 (ver tabla 1), esto refleja más que nada la notable preocupación del régimen por mantener el control político a nivel local por vía de la Dirección de Municipalidades del Ministerio del Interior, durante un período de rápida migración poblacional interna a áreas de nueva colonización en la región fronteriza del este del país.

Tabla 1: Crecimiento en el número de municipalidades, 1882-1993

Año	Número
1882	18
1904	72
1936	96
1954	104
1968	154
1984	171
1989	199
1993	213

A lo largo de todo este período, los comités locales del Partido Colorado, conocidos como seccionales, ejercieron un control absoluto sobre la estructura formal de los gobiernos municipales (Nickson, 1988:240)³ La convergencia entre instituciones del Partido y del Gobierno era tal que se convirtió en una práctica común que la misma persona tuviera el cargo de Intendente, Jefe de Seccional y Presidente de la Junta Municipal, ya sea concurrentemente o consecutivamente. Estos arreglos fueron reforzados por la estrecha identificación de la dotación de Policía al nivel municipal (la Alcaldía Municipal) con el Partido Colorado. Como resultado, en la mentalidad del ciudadano, la Municipalidad era una institución que se confundía con la de la seccional (Marín et al:1).

La corrupción y el mal manejo se volvieron la regla bajo este sistema no democrático de gobierno local. Los cargos municipales eran generalmente percibidas como un mecanismo de enriquecimiento personal y no como la manifestación de la responsabilidad cívica. Los presupuestos municipales eran muy raramente publicados, el otorgamiento de licencias municipales para la operación de mataderos se volvió un negocio lucrativo para los intendentes; y los terrenos comunales de propiedad de la municipalidad eran regularmente vendidos por los intendentes en flagrante contravención a las leyes municipales.

Las vías disponibles para la participación ciudadana en el quehacer municipal eran extremadamente limitadas. La imagen popular del gobierno local era extremadamente negativa, tal como quedó manifestada por la alta tasa de abstención electoral, la extendida evasión de los impuestos municipales y el miedo generalizado hacia las autoridades de gobierno local. A través de una mezcla de represión y fraude electoral la participación oficial del Partido Colorado en los votos totales contados en las cinco elecciones de gobierno local que se dieron durante el período de Stroessner subieron del 72% (1965), a 79% (1970), 86% (1975), 88% (1980) y 88% (1985). En octubre de 1985, como en las cuatro elecciones anteriores, el Partido Colorado obtuvo el control de todas las municipalidades. Sin embargo, en 51 de las 190 municipalidades no se registró ningún voto para los partidos de oposición.⁴

³La única excepción fue la Municipalidad de Asunción, donde, a excepción de dos cortos períodos (54-59 y en 1973-76), una sucesión de generales de alto rango en servicio activo ocuparon el puesto de Intendente.

⁴Obtenidos a través de los "Resultados generales en todo el país", **Ultima Hora** (Asunción), 21 de Octubre 1985.

Aunque una asociación nacional municipal (la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, OPACI) fue fundada en 1954, unos pocos meses antes de que Stroessner llegue al poder, permanecía firmemente bajo el control del gobierno central. La OPACI organizó cinco congresos nacionales durante el período de Stroessner, aunque el primero, al que asistieron 171 alcaldes, no tuvo lugar hasta 1977. En cada ocasión la demanda para una mayor autonomía municipal era silenciada. Una diluida coalición de municipalidades del área metropolitana de Asunción, la (Asociación de Municipalidades del Area Metropolitana, AMUAM), fue formada en 1979 pero no llegó a convertirse en un cuerpo para la toma de decisiones en cuanto al planeamiento metropolitano. En 1990, 123 de las 200 municipalidades en el país pertenecían a asociaciones inter-municipales, pero ninguna de estas evolucionó hasta convertirse en un cuerpo efectivo de toma de decisiones (**Marin et al:1**). En particular, la OPACI no tuvo éxito en apuntar al mayor problema que tenía el gobierno local, a saber, la negación del Ministro de Hacienda de implementar las provisiones de las leyes municipales de 1954 y 1987 de que el 30% de los ingresos por concepto del impuesto inmobiliario debiera destinarse a las municipalidades. En vez de esto, y parcialmente como resultado de una sucesión de deducciones de dudosa legalidad, las municipalidades recibieron un promedio de solamente el 4,4% a lo más (**Nickson, 1989b:3-4**).

4. Las finanzas del Gobierno Local

En comparación con el resto de América Latina, Paraguay es un país con una economía caracterizada por baja presión tributaria. En 1991 la relación de impuestos en el Producto Interno Bruto fue solamente del orden del 9.1%. El sistema tributario es altamente regresivo. Dada la ausencia total de un impuesto a la renta personal, hay una correspondiente sobredependencia en los impuestos indirectos, especialmente en los aranceles aduaneros. Aunque una Reforma Fiscal en 1991 introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), hacia fines de 1992 la evasión al IVA estaba oficialmente estimada en 80%. Esta baja carga impositiva a nivel nacional explica en gran medida el porqué los gobiernos locales paraguayos, de manera única en América Latina, no reciben ninguna transferencia financiera del gobierno central, ni bajo la forma de co-participación de los impuestos nacionales, ni en forma "atada", ni para financiamiento incondicional.

Por esta razón, las municipalidades operan sobre una base financiera sumamente débil. Con la excepción de créditos blandos de pequeña escala provenientes de agencias internacionales, dependen totalmente de sus propias fuentes de ingreso para poder financiar sus actividades. A su vez, la capacidad para aumentar las recaudaciones de los propios ingresos municipales ha sido desfavorablemente afectada por la Ley Tributaria Municipal existente (No. 620 de 1976), según la cual la mayoría de los 51 impuestos y tasas municipales son recaudables sobre la base de montos fijos y no como tasas porcentuales. Sin embargo, aún aquellos impuestos municipales que son *ad valorem* (impuesto inmobiliario, patente industrial y comercial, impuesto al rodaje) no han sido protegidos de los efectos de la inflación dada la extendida subdeclaración de los valores reales de los activos y de los ingresos brutos. Como resultado, la participación de "impuestos y tasas" en el total de los ingresos municipales declinó durante los años de la década de 1980 en tanto que la participación de "servicios y ventas" (alquiler de terrenos municipales, el ingreso de mercado municipal, tasas de faenamiento y por estampillas) creció.⁵

Constreñido por esta inadecuada base impositiva, el gasto municipal ha sido extremadamente débil, aún para los estándares de América Latina. El gasto municipal total cayó considerablemente en términos reales durante los '80, con una participación creciente de gastos por concepto de personal administrativo (**Furst:116-120**). La participación del gobierno local en el gasto público total también cayó, de 3.3% en 1980 a 1.9% en 1988 y para ese tiempo era probablemente la más baja en toda América Latina (ver Tabla 2)⁶. En 1988, el gasto promedio per cápita de los gobiernos locales era solamente de US \$9, en donde gastos por concepto de personal solos absorbían el 60% del total. Sin embargo, aún esta cifra puede estar sobreestimada. Un estudio detallado de las finanzas municipales hacia 1986 reveló que en promedio el gasto municipal presupuestado era típicamente 20% más alto

⁵Sin embargo, la participación de los "servicios y ventas" en los ingresos totales está sobreestimada en la medida en que el ingreso de estas fuentes representa las actividades municipales que requiere más altos niveles de costos operacionales e insumos materiales que la recolección de "impuestos y *fees*".

⁶La participación del gobierno local en el gasto público total en otros países de América Latina durante los '80 fue el siguiente: Argentina 9.0% (1980-85), Costa Rica 4.0% (1981-89), Ecuador 7.7% (1985-90) y Honduras 7.9% (1983-85).

que lo realizado (**Furst:122**). Como resultado, las actividades del gobierno local estaban limitadas a un papel principalmente "ceremonial" que comprendía solamente las funciones básicas (limpieza mínima de las calles céntricas, reparación de calles, cementerios y operación de mataderos) y sin el ejercicio de sus funciones regulatorias. En ausencia de planes urbanos en ninguna municipalidad, incluyendo la de Asunción, la urbanización por empresas inmobiliarias privadas fue llevada a cabo sin ningún tipo de regulación zonal por parte de la municipalidad.

Tabla 2: La participación de las Municipalidades en el gasto público total, 1980-1988 (en Gmn)

Año	Gasto Municipal	Gasto Sector público	Share
1980	3.335,0	99.858,2	3.3 %
1981	4.102,4	135.970,8	3.0 %
1982	4.788,9	186.934,8	2.6 %
1983	5.239,9	214.216,4	2.4 %
1984	5.909,1	285.697,3	2.1 %
1985	7.906,2	349.756,9	2.3 %
1986	8.695,8	404.695,9	2.1 %
1987	11.718,9	575.400,7	1.9 %
1988	14.724,8	774.671,6	1.9 %

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación (Asunción), Ejecución Presupuestaria del sector público, 1980-1988.

5. El empleo en el Gobierno Local

Reflejando el nivel mínimo de suministro de servicios, el empleo en el gobierno local permaneció estremadamente bajo. El número total de funcionarios empleados en todas las 199 municipalidades en 1989 era de solamente 5245. Esta cifra fue apenas el doble del número de dirigentes políticos de los gobiernos locales que era de 2084 en el mismo año, de los cuales 199 eran intendentes y 1985 eran concejales. Además la distribución del empleo entre las municipalidades era extremadamente sesgada. La Municipalidad de Asunción por sí sola empleaba el 46% del total nacional. Mientras tanto, la gran mayoría de municipalidades pequeñas empleaba cada una un promedio de solamente nueve personas ver Tabla 3), el mismo que el número de concejales elegidos en la Junta Municipal.

Tabla 3: Empleo por Municipalidades 1989

Municipalidades	Total funcionarios	Funcionarios por Municipalidades
Asunción	2.408	2.408
Categoría A(13)	1.078	83
Categoría B y C (185)	1.759	9
Total	5.245	26

Fuente: Instituto de Desarrollo Municipal.

Un problema importante que enfrentaba el desarrollo municipal fue la falta de personal capacitado a todos los niveles. Aunque un organismo para el desarrollo municipal, el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), fue establecido en 1971, su modo de operación reflejó el sistema político centralizado en vigencia durante el período de Stroessner. Con una falta total de autonomía, su dirigencia ejecutiva reaccionaba exclusivamente a las órdenes provenientes de las más altas autoridades políticas en el país, aún en cuestiones tan minúsculas como los préstamos otorgados a municipalidades determinadas. Las relaciones entre el IDM y las mismas municipalidades replicaba estos arreglos jerárquicos.

6. Democratización y descentralización

El 3 de febrero de 1989, el Presidente Stroessner, quien había gobernado el país como cabeza de una estrecha alianza entre las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado, fue derrocado en un movimiento militar conducido por su segundo en comando, el Gral. Andrés Rodríguez. El principal propósito del **putsch** fue reparar el daño a la alianza que había sido causado por una facción extremista, conocida como la de los "militantes", que había tomado el control del aparato del partido en 1987 (Nickson, 1989a:197-204). Sin embargo, en un intento por ampliar su apoyo político y bajo la presión del Gobierno de los Estados Unidos, el nuevo gobierno de Rodríguez anunció inmediatamente su intención de democratizar el país.

Dos observadores que escribieron inmediatamente después del **putsch** de febrero, habían notado la ausencia de algún debate previo en Paraguay acerca de la descentralización, ni siquiera en círculos académicos (Bareiro & Duarte: 225).⁷ Sin embargo el tema rápidamente se volvió un componente clave del proceso de democratización, la cual enfatizó el desempeño de los gobiernos locales, el cual pasó a ser percibido como un indicador clave de la rapidez y profundidad de la transición democrática misma.

Varios factores fueron responsables para la rápida emergencia de la descentralización como un tema principal en el proceso de democratización. A partir de los años 50 se dió un rápido cambio poblacional desde la zona central hasta las nuevas áreas de colonización en el extremo oriental del país (Gillespie: 374). Esto empezó a sentar las bases para la emergencia de un sentido de identidad regional, que invariablemente se expresaba en oposición a la ciudad capital de Asunción, cuyo nombre en guaraní es "Paraguay" (Causarano y Verón: 19). Otro factor diferente pero relacionado fue la rápida expansión, desde una base extremadamente reducida, del número de alumnos inscriptos en la educación secundaria y superior fuera de Asunción⁸. En ambos casos la proximidad de pueblos o ciudades brasileñas de frontera que estaban dotados de servicios municipales modernos, resaltó el relativo atraso de los gobiernos locales paraguayos.

Un tercer factor fue la emergencia de un discontento político muy extendido en las áreas urbanas. Aunque no hubo una participación popular en el derrocamiento de Stroessner, la apertura política rápidamente liberó décadas de frustración acumulada que se expresaba así misma principalmente a nivel local. En los seis meses que siguieron al **putsch**, 112 intendentes identificados con la facción "militante" del Partido Colorado, fueron removidos de sus cargos y 24 fueron posteriormente enjuiciados bajo acusación de corrupción. Fueron reemplazados por nuevos intendentes impuestos por el Presidente Rodríguez, la mayoría de

⁷Una influyente propuesta para la democratización escrita en 1986 ni siquiera mencionaba la descentralización. Ver: Acevedo, R. y Rodríguez, J.C. **Manifiesto democrático: una propuesta para el cambio**. Asunción: Araverá, 1986. 174p.

⁸El número de inscriptos en la educación secundaria se elevó de 32719 en 1961 a 147850 en 1989, la mayor parte de esta expansión tuvo lugar fuera de Asunción. El número de inscriptos en la educación universitaria se elevó de 4014 en 1961 a 30116 en 1989, con una parte sustancial de la expansión explicada por el establecimiento de campos afiliados de la Universidad Católica a partir de mediados de la década del '70 en Villarrica, Concepción, Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este.

los cuales eran miembros de la facción "tradicionalista" dentro del Partido Colorado. Sin embargo, empezaron pronto las protestas espontáneas en varias ciudades y pueblos (Pilar, Itauguá, Ciudad del Este, Villeta, Arroyos y Esteros, Villa Hayes, San Lorenzo, Paraguari y Villarrica), demandando la destitución de los recientemente impuestos intendentes. Estas campañas condujeron al reemplazo de más de una docena de tales intendentes impopulares. Las asociaciones de vecinos locales, que habían sido legalmente reconocidas en 1954 y 1987 por las respectivas leyes municipales pero que nunca fueron permitidos bajo el régimen de Stroessner empezaron ahora a activarse. La crítica del bajísimo nivel de suministro de servicios básicos proveídos por los Ministerios y por las Empresas Estatales se fue comentando cada vez más a través de la prensa y la radio local. Muy pronto aparecieron presiones concertadas en favor de la descentralización y la autonomía municipal en los discursos oficiales. Un caso de particular importancia fue el planteamiento de las entidades cívicas de los Departamentos de Amambay y Concepción y de la Municipalidad de Pedro Juan Caballero en ocasión de la visita del Presidente Rodríguez a la región en Mayo de 1989.⁹ Estas variadas presiones animaron al Gobierno de Rodríguez a empezar a tomar las primeras medidas significativas en favor de la descentralización en la historia del Paraguay.

6.1 Reforma del código electoral

A mediados de 1989, el Presidente Rodríguez presentó un proyecto al Congreso para un nuevo código electoral democrático que reemplace al código autoritario que estaba vigente desde 1981. A pesar de una considerable oposición, fue aprobado en febrero de 1990, incorporando un número de rasgos claves en favor de la descentralización, que son los siguientes:

- i. el requisito de que 58 de los 198 miembros de la Asamblea Constituyente convocada para reemplazar la constitución autoritaria de 1967 serían elegidos sobre la base de distritos electorales departamentales. Esta sería la primera vez desde la introducción de la Constitución corporativista de 1940 que una sección del liderazgo político nacional sería electo sobre otras bases que no sean aquellas de las listas partidarias para un solo distrito electoral a nivel nacional.
- ii. el hecho de eliminar una sola circunscripción para las elecciones del congreso, y su reemplazo por bancas departamentales para la elección de los 80 miembros de la nueva Cámara de Diputados, con bancas asignadas de acuerdo a la población relativa de cada departamento.¹⁰

⁹ Las demandas incluían la transferencia del impuesto a la propiedad del gobierno central al gobierno local, la reforma de la obsoleta ley impositiva municipal de 1976, y la eliminación de la contribución financiera obligatoria de las Municipalidades al IBM y a la OPACI. Estas aparecieron en **Planteamientos de las autoridades y las fuerzas vivas de los Departamentos de Concepción y Amambay a los honorables miembros del poder legislativo** (Concepción: 27 Mayo 1989) y en **Ponencias presentadas a S.E. el Señor Presidente de la República, Gral. de Div., Don Andrés Rodríguez por la Municipalidad de Pedro Juan Caballero, en ocasión del histórico acto de la instalación de su gobierno en esta ciudad** (Pedro Juan Caballero, 27 de Mayo 1989).

¹⁰ Sin embargo, el Congreso rechazó exitosamente una propuesta presidencial para la introducción de constituyentes departamentales para la elección de los 45 miembros del Senado.

- iii. la exclusión del antidemocrático sistema electoral "plus mayoritario" que tenía su origen en la ley electoral italiana de 1922 introducida por el régimen de Mussolini. Según este sistema, el partido que obtuviese la mayoría de los votos automáticamente recibía los dos tercios de las bancas en el Congreso y en los Consejos municipales, en tanto que los remanentes asientos estaban distribuidos entre los otros partidos que concurrían a las elecciones en proporción a su participación respectiva de los votos. Este sistema fue reemplazado por la representación proporcional de acuerdo al principio de D'Hondt.
- iv. la elección directa para el cargo de intendente municipal por primera vez en la historia del Paraguay.
- v. el requisito que los partidos políticos deben tener elecciones internas directas entre sus miembros para la selección de los líderes partidarios. En una cultura política en el cual los grupos de élite (cúpulas) tradicionalmente han monopolizado el control de los principales partidos políticos, esta medida fue significativa para al menos obligar a estas élites a buscar el apoyo en forma más activa de su clientela política en las áreas rurales.¹¹
- vi. la posibilidad de que candidatos independientes (que no pertenezcan a un partido) se postulen para cargos políticos, nacionales y locales.

El 26 de mayo de 1991, se realizaron las elecciones democráticas de gobierno local bajo este nuevo código electoral. Los intendentes fueron electos directamente por primera vez, y cerca de 100 candidatos independientes se presentaron a la elección. Estas elecciones condujeron al establecimiento de un sistema multipartidario al nivel de los gobiernos locales después de décadas en las cuales todas las municipalidades habían estado controladas por el Partido Colorado. Los partidos de oposición ganaron el control de 43 de las entonces 203 municipalidades, incluyendo la capital, Asunción, donde un movimiento independiente de centro izquierda, **Asunción Para Todos**, obtuvo el 35% de la votación.

6.2 Reforma Constitucional

Una segunda ronda de elecciones se realizó bajo el nuevo código electoral el 1 de diciembre de 1991 para elegir los miembros a la Asamblea Constituyente. La nueva Constitución democrática aprobada por esta Asamblea el 20 de junio de 1992 incorporó dos otras reformas que evidenciaban un apoyo adicional en favor de la descentralización:

¹¹Sin embargo, el nuevo código electoral retuvo el sistema no democrático y cerrado de las listas "bloqueadas" de candidatos presentada por cada partido.

i. **Descentralización Fiscal**

El artículo 169 de la nueva Constitución transfiere el control de la recolección del impuesto inmobiliario urbano y rural del gobierno central al local. También permite a las municipalidades retener el 85% de lo recaudado por este impuesto a partir de 1993, una medida con gran potencial para reforzar las finanzas de los gobiernos locales a mediano plazo.

ii. **Gobiernos Departamentales**

El artículo 161 de la Constitución de 1992 introdujo un nuevo nivel de gobierno, con las elecciones directas de los gobernadores y los juntas departamentales con miembros que oscilan desde 7 a 21 en cada uno de los 17 departamentos del país.

7. Problemas y perspectivas de la descentralización

En el momento de realizarse estas reformas electorales y constitucionales, el panorama municipal en Paraguay era desolador.¹² En 1992 el presupuesto combinado de las 197 municipalidades era de Gs. 59.400 millones, gruesamente equivalente al presupuesto de la Universidad Nacional (Gs. 55.882 millones) en el mismo año. El tamaño de los presupuestos municipales variaba de Gs. 26.000 millones en el caso de la Municipalidad de Asunción, a solamente Gs. 1 millón 800 mil en el caso de la municipalidad de Tacuaras (Departamento de Ñeembucú). Asunción y otras doce municipalidades explicaban el 77% del presupuesto municipal en su totalidad, mientras que 150 municipalidades, cada una con un presupuesto inferior a Gs. 100 millones representaban el 10% del total (ver la Tabla 4). El promedio del gasto municipal *per cápita* a nivel nacional era de Gs. 14.407 (US \$ 10.52). Sin embargo, este promedio ocultaba una variación considerable entre municipalidades, que oscilaban desde un tope de US \$ 37,77 (Gs. 51.749) en Asunción a un mínimo de US \$ 0,37 (Gs. 501) en Tacuaras.

Tabla 4: Distribución por tamaño del presupuesto municipal, 1992 (en mil millones de guaraníes)

Categorías x tamaño	Número	Presupuesto combinado	% de presupuesto
Asunción	1	26.000	43.8
Más de 500	12	19.800	33.3
100-500	34	7.600	12.8
Menos de 100	150	6.000	10.1
Total	197	59.400	100.0

Fuente: Instituto de Desarrollo Municipal.

Las perspectivas para la descentralización estarán afectadas en el mediano plazo por la herencia negativa del período de Stroessner durante el cual el desarrollo municipal era considerado como de muy baja prioridad. Es probable que algunos rasgos de esta herencia resulten ser especialmente negativas. En primer lugar, el generalizado abandono del gobierno local y la profusión asociada de entidades del gobierno central que operaban al nivel local ha significado que solamente el 30% de las municipalidades tengan sus límites territoriales fijados por leyes y 65 de ellas todavía no tienen sus áreas urbanas legalmente definidas.¹³ Ya han empezado a surgir serios conflictos entre municipalidades vecinas acerca de su respectiva jurisdicción fiscal (por ejemplo, San Estanislao/Yataity y Vallemí/San Pedro). Es probable que el número de estos conflictos aumenten con la transferencia al gobierno local de

¹²Hay una enorme variación en el tamaño entre las 213 municipalidades. En 1990 el área metropolitana de Asunción comprendía 11 municipalidades, tenía una población conuinada de 1 millón 300 mil, equivalente al 29% del total nacional. Asunción (población 630.000 habitantes) es por lejos la mayor municipalidad dentro del área metropolitana de Asunción con un presupuesto de US\$ 32 millones en 1993, una junta municipal de 24 miembros y 2703 funcionarios, de los cuales 900 eran oficiales administrativos.

¹³Una carta fechada el 5/11/92 del Congresista Víctor Hugo Peña Bareiro al Dr. J.A. Moreno Ruffinelli, proponía la creación de un Consejo Nacional para la demarcación territorial interna (**Consejo Nacional de Límites Internos de la República**).

la recolección del impuesto inmobiliario que se hizo efectivo desde 1993. Esta situación se verá incluso más agravada por la presión para crear nuevas municipalidades, acerca de lo cual habían 40 pedidos pendientes en Noviembre de 1992.

En segundo lugar, al menos cinco cambios en los liderazgos políticos a nivel municipal condujeron a una disrupción administrativa muy extendida durante 1987-92. En Agosto de 1987, la facción "militante" tomó el control del Partido Colorado y expulsó a muchos intendentes, reemplazándolos con su propia gente. El derrocamiento del régimen de Stroessner en Febrero de 1989 condujo a la remoción de estos militantes y a su reemplazo por intendentes impuestos por el Gral. Rodríguez. Luego de las protestas populares durante los siguientes seis meses muchos de estos nominados fueron a su vez reemplazados. Y siguiendo a las primeras elecciones jamás realizadas para intendentes en Mayo de 1991 hubo un tercer cambio de liderazgos, con intendentes democráticamente electos reemplazando virtualmente a todos los anteriormente nominados. El impacto general de estos cambios bruscos ha sido una rápida obliteración de la memoria institucional y de la continuidad administrativa al nivel municipal.

Tercero, la negligencia en cuanto a la capacitación municipal ha dejado a los gobiernos locales muy pobremente equipados para emprender el crecimiento en funciones ahora requeridos a ellos por la sociedad civil. El programa de capacitación del IDM era extremadamente superficial, y restringido a eventos con duración de un día, en los cuales a los funcionarios municipales simplemente se les informaba cómo cumplir con las normas financieras y administrativas exigidas por el Ministerio del Interior. La actitud hostil hacia el IDM entre los dirigentes municipales inmediatamente después del derrocamiento de Stroessner reflejaba este legado amargo. Sin embargo, un mejoramiento en el manejo interno del IDM y un reconocimiento de las extremadas limitaciones de su propio personal calificado se han combinado para producir una resurgencia en el apoyo hacia IDM entre las autoridades municipales. Este fenómeno se da especialmente entre aquellas municipalidades controladas por los partidos de oposición, cuyos miembros no habían tenido ninguna experiencia de gobernar municipalidades por décadas. Este apoyo fue ampliamente demostrado en noviembre de 1992, cuando 31 intendentes firmaron una declaración pública en el V Congreso Nacional Municipal, organizado por la OPACI, oponiéndose a los planes del gobierno central a cortar drásticamente el presupuesto del IDM.¹⁴

A pesar de la dinamización de las facilidades para capacitación ofrecidas por el IDM, la capacidad administrativa de los gobiernos locales sigue siendo muy débil. Aunque el nivel educativo de las autoridades municipales recientemente electas es considerablemente superior a lo anterior, los intendentes y consejales a menudo siguen sorprendentemente mal informados acerca del rol del gobierno local en el conjunto del desarrollo del país, así como de los papeles respectivos de los consejales y funcionarios municipales.¹⁵

¹⁴Publicado en **ABC Color** (Asunción), 1/10/92.

¹⁵Por ejemplo, en una primera reunión de consejales a nivel nacional, que se realizó en Asunción entre el 16 y 17 de noviembre de 1991, se recomendó que los consejales debieran recibir capacitación en planificación urbana y reforma impositiva, temas usualmente considerados como **preserve** de los funcionarios profesionales.

Cuarto, la naturaleza excluyente del régimen de Stroessner restringió agudamente el desarrollo de la participación de la comunidad y las operaciones de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en el gobierno local. La ley municipal de 1954 tenía provisiones para la representación de la comunidad a nivel barrial, en forma de las "juntas parroquiales" y la ley municipal de 1987 creó el marco legal para la participación comunal en el gobierno local a través del establecimiento de "comisiones de fomento" en las áreas urbanas y de "juntas comunales de vecinos" en las áreas rurales. Sin embargo, en la práctica, toda forma de participación de la comunidad fue activamente desestimulada, más notablemente en los programas de crédito del IDM, mientras que las actividades de las ONGs eran severamente reprimidas. Como resultado, la mayoría de las municipalidades todavía carecen de experiencia en organización comunal. De igual manera, aunque desde 1989 ha habido un rápido crecimiento en el número de ONGs, sus relaciones con las municipalidades han sido mínimas. Las actividades de las ONGs están todavía excesivamente concentradas en la zona central, alrededor de Asunción. Esto significa, en efecto, que ellas operan en un máximo de 25 de las 206 municipalidades del país. Aunque hay ahora tres redes sectoriales de ONGs -para aquellas que trabajan en el área rural, en el desarrollo de movimiento de mujeres y en derechos humanos- todavía no existe una organización nacional de ONGs ni una red para aquellas que colaboran con el gobierno local.

Además de la inherentemente débil capacidad financiera y administrativa del gobierno local, así como de las ya mencionadas dificultades creadas por la herencia política del período de Stroessner, dos importantes reformas asociadas con la transición democrática -la descentralización fiscal y la introducción de un nivel departamental de gobierno- no necesariamente van a fortalecer la autonomía de los gobiernos locales a corto plazo.

Descentralización Fiscal

Antes de las reformas constitucionales de 1992, el impuesto inmobiliario era calculado, recolectado y retenido por el Ministerio de Hacienda sobre la base de dos relevamientos catastrales nacionales incompletas llevadas a cabo en áreas rurales (a mediados de los '60s) y en las áreas urbanas (en los '70s). Dado que los catastros no habían sido mantenidos al día, y también a raíz de que la evasión de este impuesto era muy extendida, las recaudaciones del impuesto inmobiliario permanecieron bajas durante el período de Stroessner. Tan reciente como 1988, la Municipalidad de Asunción sólo explicaba el 49% del total nacional. Aunque la participación de la recaudación del impuesto inmobiliario que se originaba en las áreas urbanas de otras municipalidades creció durante los '80s, hacia 1988 apenas explicaban el 17% del total nacional (ver Tabla 5).

Tabla 5: Montes recaudados del Impuesto Inmobiliario, 1984-88 (Gmn)

Año	Asunción		Resto Urbano		Total urbano		Total rural		Total nacional
1984	1645	46 %	453	13 %	2098	59 %	1473	41 %	3.571
1985	2266	48 %	658	14 %	2924	62 %	1822	38 %	4.746
1986	2853	48 %	881	15 %	3734	63 %	2196	37 %	5.930
1987	3399	48 %	1147	16 %	4546	64 %	2496	36 %	7.042
1988	3807	49 %	1341	17 %	5148	66 %	2637	34 %	7.785

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La transferencia del impuesto inmobiliario al control de los gobiernos locales incrementó enormemente el potencial para aumentar los ingresos municipales mediante el incremento en el número registrado de contribuyentes, el aumento en la capacidad de recolección y a la actualización de los valores fiscales, base evaluativa para el impuesto mismo. El monto del impuesto inmobiliario está basado en una tasa de 1% aplicada sobre el valor fiscal que está establecido por el Ministerio de Hacienda. Debido a la falta de aumentar suficientemente los valores fiscales durante una década de alta inflación, hacia 1992 estos valores eran típicamente en promedio una décima parte de los valores de mercado. En 1992, el gobierno anunció su intención de aumentar los valores fiscales hasta llegar al mismo nivel que los valores de mercado en un período de 5 años. Esto hace suponer que la recaudación de los impuestos inmobiliarios y afines podrían elevarse considerablemente en términos reales entre 1993 y 1998.

Sin embargo, el potencial para aumentar los ingresos municipales a través del impuesto inmobiliario solamente puede ser realizado una vez que las municipalidades tengan a su disposición una información catastral exacta para así aumentar el registro de contribuyentes y una administración tributaria mejorada para así poder aumentar el nivel de recolección. Casi no existen catastros rurales exactos y deben esperar la implementación de uno nuevo catastro rural nacional que sería financiado por el Banco Mundial hacia finales de los años de los '90s. En 1988, no fue recaudado ningún impuesto inmobiliario urbano en 64 de las 202 municipalidades del país (**Ministerio de Hacienda:28-35**). Esto se debe a que estas municipalidades fueron creadas después del catastro realizado en los años '70s, y todavía las recaudaciones del impuesto inmobiliario son atribuidas a las municipalidades a las cuales ellas pertenecían originalmente. En 1992, solamente 26 municipalidades explicaron el 89% del total de recaudaciones por impuesto inmobiliario en el país. Esto refleja el hecho de que solamente 10 municipalidades actualmente tienen catastros urbanos exactos, mientras 20 otras han completado recientemente un catastro con asistencia técnica alemana, existiendo otras 20 municipalidades a punto de realizar semejantes catastros en 1993-94 (**Goldenberg:1-2**).

En consecuencia, aunque la transferencia de responsabilidad para el impuesto inmobiliario a los gobiernos locales representa un importante fortalecimiento de las finanzas municipales, en el corto plazo es improbable que produzca un aumento significativo en los

ingresos fiscales para la mayoría de las municipalidades más pequeñas que todavía carecen de catastros y de la capacidad administrativa para una recolección eficiente. De hecho, existe un peligro real, las de que las recaudaciones de impuestos inmobiliarios de las pequeñas municipalidades en su conjunto puedan reducirse en el corto plazo.

Para estas municipalidades la ausencia de transferencia financiera alguna de parte del gobierno central a los gobiernos locales continúa constituyendo el mayor cuello de botella para el mejoramiento de su capacidad de provisión de servicios en el mediano plazo. Sorprendentemente, durante la asamblea constituyente, no hubo ningún pedido para que un porcentaje fijo de los ingresos fiscales nacionales vayan a ser destinados a los gobiernos locales, aunque tal requisito se ha convertido en un rasgo cada vez más común de las reformas constitucionales en América Latina en los años recientes (p.ej. Brasil, Guatemala, Colombia). Irónicamente, la negación por parte del gobierno central a considerar la introducción de una transferencia fiscal a los gobiernos locales en el Paraguay se justifica ahora con el pretexto de que las municipalidades han sido debidamente favorecidas mediante una nueva e importante fuente de ingresos fiscales (el impuesto inmobiliario), lo cual obvia la necesidad de algún otro apoyo financiero por parte del gobierno central.

Gobierno departamental

El establecimiento de un nivel intermedio de gobierno estuvo precedido por un escaso debate al respecto en la Asamblea Constituyente. De hecho, la decisión se basó en gran medida en una exigencia política de corto plazo, a saber la necesidad apremiante en los círculos dirigentes del Partido Colorado para mantener el apoyo político de una nueva facción, conocida como la Coordinadora Colorada Campesina (CCC). Esta facción estaba compuesta de caudillos rurales, quienes fueron elegidos como a la Asamblea Constituyente. Emergió precisamente como resultado del reemplazo parcial del sistema de listas partidarias nacionales por la votación departamental.¹⁶

Hay varias razones para cuestionar los méritos de un nivel intermedio de gobierno en el Paraguay. En primer lugar, se considera generalmente que en países con poblaciones pequeñas y sin marcadas diferencias regionales -de los cuales Paraguay es un ejemplo *par excellence*- tal nivel intermediario es un lujo innecesario, especialmente cuando el nivel primario (esto es, el municipal) de gobierno no es demasiado grande como para impedir la participación ciudadana (**Humes:265**). En este sentido, una comparación con otros países pequeños de América Latina es instructiva. En promedio, las municipalidades paraguayas tienen cerca de 20.000 habitantes cada uno, cifra comparable con varios otros países latinoamericanos con similares niveles de población. Sin embargo, ninguno de estos países tiene un nivel intermedio de gobierno, ni siquiera la República Dominicana que tiene una "densidad" municipal de aproximadamente una cuarta parte de la del Paraguay (ver Tabla 6).

¹⁶EL líder de esta fracción, Juan Bautista Ibañez, fue posteriormente elegido como vice presidente de la pareja a candidato liderada por Luis María Argaña, un contendor sin éxito en la nominación por el Partido Colorado para las elecciones presidenciales de mayo de 1993.

Tabla 6: Tamaño promedio de las municipalidades en países latinoamericanos pequeños.

País	N° de Municipalidades (1993)	Población (mn) mediados 1993	Habitantes por municipalidad
Honduras	289	5.6	19.377
Paraguay	213	4.2	19.718
El Salvador	262	5.2	19.847
Nicaragua	143	4.1	28.671
Costa Rica	81	3.3	40.741
Rca. Dominicana	102	7.6	74.510

Permanecen sólo vagamente definidas en la nueva Constitución las atribuciones y fuentes de financiamiento para los gobiernos a nivel departamentales, así como su futura relación, tanto con el gobierno central como con el gobierno local. Es más, la Constitución dice (Art. 161) que, por un lado, el gobernador es elegido directamente, sin embargo, ella o el es también el representante del presidente a nivel departamental. Esta dualidad de funciones suscita ahora un considerable potencial en cuanto a conflicto de lealtades, especialmente en los casos de Central, Amambay y Cordillera, donde los gobernadores elegidos en mayo de 1993 pertenecen a diferentes partidos políticos a aquél al cual pertenece el presidente. Hay incertidumbre en relación a la forma de financiamiento del nuevo estamento departamental de gobierno. Aunque la Constitución dice (Art. 169) que el 15% de lo que perciben las municipalidades en concepto del impuesto inmobiliario debe ser destinado al gobierno departamental, no existe ninguna provisión constitucional para asegurar un financiamiento de parte del gobierno central para el gobierno departamental.

La nueva Constitución dice también que un 15% adicional procedente del impuesto inmobiliario debería ser usado como un fondo de compensación para las municipalidades más pobres (Art. 169). Sin embargo, no se especifica si esta redistribución financiera será hecha sobre una base intradepartamental (en cuyo caso será efectivamente controlada por los gobiernos departamentales) o sobre una base interdepartamental (en cuyo caso la redistribución será controlada por el gobierno central). Existen ya marcadas variaciones interdepartamentales en el gasto municipal per cápita, las áreas de rápida colonización (Alto Paraná, Amambay, Itapúa) exhiben tasas entre dos y tres veces más altas que en las áreas de asentamientos más antiguos, caracterizada por la agricultura minifundiaria (Cordillera, San Pedro, y Paraguairí) (ver Tabla 7). A la luz de estas grandes disparidades, una redistribución interdepartamental sería preferible para alcanzar una mayor equidad interjurisdiccional, aunque la existencia de una marcada disparidad intradepartamental, especialmente entre la capital departamental y el resto de las municipalidades sugiere que esta debiera ligarse con una asignación preferencial en favor de las municipalidades de menor tamaño.¹⁷

¹⁷Una complicación adicional, que ha dado origen a una controversia, es cómo la provisión constitucional debe ser interpretada en el caso de la municipalidad de Asunción, la cual, como ciudad capital, cae fuera de cualquier jurisdicción departamental.

La incertidumbre que rodea la introducción de un estamento intermedio de gobierno y, en particular, sus futuras relaciones con las municipalidades bajo sus áreas de jurisdicción, permanece siendo una de las principales fuentes de preocupación para el futuro desarrollo del gobierno local en Paraguay. En un país donde el proceso de descentralización está todavía en pañales, existe el peligro de que las nuevas juntas departamentales muy pronto quiten a las municipalidades el nuevo impulso que les fue ofrecido a partir de 1989.

Tabla 7: Gasto municipal promedio per capita por departamento, 1992. (en US\$)

Departamento	Nº de municipalidades	Gasto municipal promedio per cápita *
Alto Paraná	18	13.79
Amambay	3	9.82
Itapúa	29	8.71
Central	19	8.14
Guairá	16	6.65
Misiones	10	6.08
Concepción	7	5.80
Boquerón	1	5.49
Ñeembucú	16	4.93
Cordillera	20	4.24
San Pedro	15	4.11
Caaguazú	19	3.56
Canindeyú	6	3.49
Presidente Hayes	4	3.32
Paraguari	17	3.08
Caazapá	10	2.24
Alto Paraguay	2	1.56

Fuente: Instituto de Desarrollo Municipal y Censo de Población y Vivienda, 1992.

* Convertido a US\$ a la tasa de cambio promedio (US\$1=Gs. 1,370) en Noviembre de 1991, fecha en que fueron remitidos los presupuestos municipales para 1992.

8. Conclusiones

Existe un creciente consenso político en Paraguay en favor del fortalecimiento del gobierno local, cambio que es parte de una tendencia más difundida dentro de América Latina (Nickson, 1992). Sin embargo, su fuerza no debe ser sobreestimada, ni tampoco deben atribuirse las razones para medidas de descentralización específicas necesariamente a un deseo de una mayor autonomía municipal. De todos modos, el empuje hacia un sistema de gobierno más descentralizado será resistido en la práctica por la herencia de un sistema administrativo extremadamente anticuado y antidesarrollista que ha sido un legado del régimen derrocado en febrero de 1989. Aunque los primeros pasos hacia la descentralización inicialmente emprendido a partir de esa fecha no reflejó las presiones de un movimiento cívico más extendido, las actitudes entre la población general hacia el gobierno local han empezado a cambiar. Cada vez más, las asociaciones de vecinos están exigiendo a las municipalidades una respuesta a la solución de sus problemas sociales y económicos, en tanto que en el pasado ignoraban al gobierno local. Sin embargo, la capacidad del gobierno local para responder a estas nuevas demandas, tanto en términos presupuestarios como de recursos humanos, sigue siendo extremadamente problemática en el mediano plazo.

Bibliografía

- ARDITI, B. (1992). "Elecciones municipales y democratización en el Paraguay" En, **Adiós a Stroessner**, Asunción, RP/CDE, pp.121-39.
- BARBOZA, R. (1989). **Municipalidades del Paraguay**, Asunción, Univ. Católica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas.
- BAREIRO, O., DUARTE, M. (1991). "Paraguay: el no debate sobre la descentralización". En, **Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur**, Caracas: Edit. Nueva Sociedad, p.225-36.
- CAMPOS, L.A., CANESE, R. (1987). **El sector público en el Paraguay: análisis de sus inversiones y empresas**, Asunción, CIDSEP, 251p.
- CAUSARANO, M., VERON, C. (1991). **La descentralización desde el Estado centralizado: consideraciones sobre el caso paraguayo**. Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo No. 33.
- Comité de Iglesias para ayuda de emergencia (1992). **Ñande ley Guazú: constitución nacional 1992**, Asunción, CIPAE, 126p.
- FURST, D. (1987). **Análisis del sistema financiero municipal**, Asunción and Hannover, IDM/GTZ, 133p.
- GILLESPIE, F. (1983). "Comprehending the slow pace of urbanization in Paraguay between 1950 and 1972". En, **Third World Planning Review**, Vol. 31, No. 2 (Jan), pp.355-75.
- GOLDENBERG, L.E. (1992). **Percepción y distribución del impuesto impuesto inmobiliario**. Documento presentado por el presidente de la IDM en el Simposio "Constitución nacional y administración municipal", Asunción, 9-10 de octubre de 1992, organizado por el Centro de Estudios Democráticos y la Junta Municipal de Asunción.
- HUMES, SAMUEL IV (1991). **Local governance and national power: a worldwide comparison of tradition and change in local government**. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 307p.
- MARIN, E., SILVERO, J., SOSA, E. (1990). **La organización municipal en el Paraguay**, Asunción, CDE/Fundación F. Ebert, 34p.
- MINISTERIO DE HACIENDA, DEPARTAMENTO DE IMPUESTO INMOBILIARIO (1989). **Boletín Estadístico 1988**, Asunción.

NICKSON, R.A. (1988) "Tyranny and longevity: Stroessner's Paraguay", **Third World Quarterly**, Vol.10, No.1 (Enero), pp.237-259.

NICKSON, R.A. (1989a) "The overthrow of the Stroessner regime: reestablishing the status quo?", **Bulletin of Latin American Research**, Vol.8, No.2, pp.185-209.

NICKSON, R.A. (1989b) **Consignas populares para las elecciones municipales de 1990**, Asunción, BASE-ECTA, 10p.

NICKSON, R.A. (1992) "Democratisation and local government in Latin América", **Hallinnon Tutkimus-Administrative Studies**, Helsinki, Issue No. 4, pp.219-31.

SOSA, E. (1990) **Gobierno municipal y participación ciudadana: el caso paraguayo**, Asunción, CDE/Fundación F. Ebert, 41p.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS (1992) **Voting for greater pluralism: The May 26 1991 municipal elections in Paraguay**, Washington DC, 97p.