

## ROLES Y CONQUISTAS DEL ASOCIATIVISMO PARAGUAYO

Concejal Nelson Peralta

<b>Nombre</b>	Asociación de las Juntas Municipales del Paraguay
<b>Afiliados</b>	253 Juntas Municipales, de las cuales 97 son miembros activos
<b>Objeto</b>	Promoción de la cohesión entre juntas locales, fortalecimiento de gobiernos locales, desarrollo local, defensa de intereses, articulación, acción social y género
<b>Presidente</b>	Concejal Nelson Peralta
<b>Secretario de Relaciones</b>	Concejala Dina Marchut
<b>Secretario Gral.</b>	Rubén Acosta Gallagher
<b>Fundación</b>	15 de febrero de 1992
<b>Personería jurídica</b>	Por Decreto N° 13.450 del Poder Ejecutivo del 24/05/1996
<b>RUC</b>	800140.96-6
<b>Domicilio</b>	Calle 14 de Mayo y España, San Lorenzo – Paraguay
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:ajumpa_py@hotmail.com">ajumpa_py@hotmail.com</a>
<b>Página Web</b>	<a href="http://WWW.ajumpa.org.py">WWW.ajumpa.org.py</a>

### INTRODUCCIÓN:

1-La creación de la AJUMPA tiene sus orígenes en el proceso de transición democrática y el precepto de libre asociación incorporado en el Art. 47° de la Constitución de 1992. Este escenario abrió oportunidades para la creación de nuevas y diversas asociaciones municipalistas, dejando en el mismo ámbito la existencia de otras asociaciones, y no solamente las que podrían responder a un organismo oficial.

El surgimiento de AJUMPA es al mismo tiempo influenciado por el contexto regional. Así es como es en el Congreso Latinoamericano de Parlamentos Municipales realizado en Santa Marta, Brasil, en mayo de 1991, un grupo de concejales paraguayos comienzan a analizar la idea de crear una asociación de juntas municipales. Nueve meses más tarde se lleva a cabo el Primer Congreso Nacional de Juntas Municipales en la ciudad de Encarnación, en el cual se funda la AJUMPA.

2- Es en 1992 que el asociativismo recibe un respaldo constitucional y se introduce en el país el precepto de **libre asociación**. Así se van creando nuevas asociaciones municipalistas con un carácter más especializado como la propia AJUMPA o territorial como las asociaciones departamentales de municipalidades. El **marco legal** de las últimas décadas, así también la Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal, rescata en su art. 19 la disposición del art. 71° de la Constitución que permite la asociación entre municipalidades, sin regular el carácter de tales asociaciones. Es por ello que en la doctrina jurídica de Paraguay se relaciona a las asociaciones municipalistas con la figura de “las asociaciones que tengan por objeto el bien común”, del art. 91 del Código Civil. Esto resulta en que a las asociaciones municipalistas se les reconozca una **relativa institucionalidad**, lo cual les dificulta recibir recursos municipales como también asumir competencias del Estado por delegación; situación que en los últimos años ha mejorado.

### 3- Contexto

Organizaciones como la AJUMPA surgen y evolucionan en un ambiente, una cultura, un ambiente social y político específico que condiciona su motivación, sus capacidades y desempeño. A través del análisis sintético del asociativismo municipal, del marco jurídico, de la gobernabilidad, de la situación de las juntas municipales en el país y de un mapeo de actores busca aproximar este contexto.

### 4-El asociativismo municipal en Paraguay

El municipalismo nacional tiene una peculiar historia que se remonta hasta 1950. Así es como la creación de la más antigua de sus organizaciones, la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), se gesta en la Conferencia de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal realizada en La Habana en 1950. En este encuentro los asistentes paraguayos comenzaron a concebir la idea de crear una organización nacional, buscando desde el principio su reconocimiento oficial como representante único del municipalismo. Esto quedó establecido en 1954 en el art. 221 de la Ley 222/54 Orgánica Municipal que designa a OPACI como “...organismo oficial de los municipios paraguayos”.

Se debe considerar que la constitución formal de la OPACI se haya llevado a cabo 10 años después a su reconocimiento en la LOM. Es recién en 1964 que los municipalistas eligen una junta directiva, dando así inicio a la fundación de esta organización nacional. En los años subsiguientes los estatutos sociales de OPACI son adoptados a través de decretos del Poder Ejecutivo, lo cual indica el carácter cuasi gubernamental de la organización que se mantiene hasta 1992. En un contexto nacional de verticalismo político, en el cual las autoridades municipales no eran elegidas por la población sino que designadas por el gobierno central, y en el cual el posicionamiento y los alcances de la organización municipalista estaban determinados por leyes y decretos, el municipalismo de los años cincuenta a los años ochenta puede ser entendido como una extensión más del poder centralizado.

Esta situación cambia radicalmente con la nueva Constitución de 1992 que introduce en su Art. 42 el precepto de libre asociación. Con ello “... la existencia como organismo oficial de asociación obligatoria de los municipios por parte del gobierno queda fuera de contexto”.

Es seguramente esta nueva situación constitucional la que da origen a partir de 1992 al surgimiento de otras organizaciones especializadas en ciertos grupos que presenta el escenario municipalista de entonces. Así es como en ese mismo año se crea el 15 de febrero de 1992 la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA), una organización que surge de la participación de concejales municipales paraguayos en un evento municipalista regional, específicamente el primer Congreso Latinoamericano de Parlamentos Municipales realizado en Santa María, RS, Brasil en mayo de 1991.

La creación de la AJUMPA, claramente focalizada en el fortalecimiento de los legislativos municipales, refleja al mismo tiempo una tensión generalizada en el país entre intendentes y concejales. No obstante, la OPACI se autodefine como organización de municipalidades, se la asocia comúnmente en el país a los intendentes. La relación entre los intendentes y concejales es en algunos casos caracterizada como compleja o tensa por los propios involucrados, existiendo a pesar de la dependencia mutua por lo general una limitada colaboración; lo cual ha ido mejorando a través de los acuerdos para llevar adelante actividades en forma interinstitucional.

OPACI y AJUMPA son en la actualidad las dos principales organizaciones municipalistas de nivel nacional en el Paraguay. Ambas asumen sobre todo dos **funciones centrales** para los municipalistas del país: (1º) la articulación de posiciones municipalistas e incidencia política frente a los poderes del Estado nacional y (2º) la asistencia técnica de sus asociados en aspectos ligados a la función municipal. Adicionalmente ambas participan activamente de los gremios especializados de intercambio y cooperación existentes a nivel regional e internacional.

OPACI es de ambas la organización más consolidada e influyente. Esto tiene relación con su larga trayectoria y posicionamiento “oficial” entre 1964 y 1992, pero también con el desarrollo de funciones públicas por delegación y la consecuente disponibilidad de mecanismos financieros sostenibles, además del propio proceso de profesionalización del equipo técnico, su política de alianzas y generación de nuevos servicios. La AJUMPA, si bien cuenta con una trayectoria interesante, su posicionamiento en la sociedad y mecanismos de sostenibilidad financiera fueron en cierta manera débiles hasta el año 2010; a partir de ese periodo se han implementado una serie de programas relacionados principalmente con la capacitación continua de los concejales; acción que ha significado un considerable aumento de sus asociados, ya que anteriormente solamente el 27 % de las Juntas Municipales del país se hallaban agremiadas a la Asociación, y actualmente estamos llegando al 50 % . No obstante, estamos analizando nuevas políticas dirigidas a diferentes sectores de la sociedad civil a modo de que la Institución cuente con un reconocimiento social más importante, a fin de que su existencia institucional sea mas visible, y que inclusive el candidato a concejal de todos los municipios sea consiente de la existencia de una asociación que lo representa y contribuye en su formación, para agilizar su gestión legislativa municipal.

A nivel nacional cabe señalar también la Red de Mujeres Múnicipes del Paraguay (RMMP) fundada en 1993. Su gestación ocurre, de manera similar a las otras organizaciones del municipalismo, en el marco de encuentros regionales con mujeres múnicipes de otros países, además del intercambio con otras organizaciones de mujeres que se fueron creando a partir del proceso democrático iniciado en 1989. La Red ha contado en el pasado con el apoyo de la cooperación internacional, como también de la Junta Municipal de Asunción, que ha puesto oficinas y personal a su disposición. Desde 2007 este apoyo ha ido decayendo aunque a partir del 2012 ha mejorado sustancialmente.

Posteriormente, principalmente a partir del año 2000, comienzan a gestarse **asociaciones municipalistas de alcance subnacional**, bajo la idea de fomentar el intercambio entre intendentes, cooperar en la solución de problemas compartidos y promover el gobierno del territorio. En la actualidad existen 8 asociaciones en los departamentos de Concepción, Cordillera, Caazapá, Itapúa, Misiones, Alto Paraná, Central, Canindeyú, de las cuáles 6 corresponden a **asociaciones de municipalidades** y 2 se autodefinen como **asociaciones de intendentes** (OPACI), y a nivel departamental existe también una Asociación de Juntas Municipales en Itapúa (AJUMI) y otras en proceso de formación.

**Cabe destacar que la AJUMPA ha contribuido en la formación de las Asociaciones de Juntas Municipales Departamentales, principalmente en la**

**redacción y debate de sus respectivos Estatutos, adaptados a la realidad y necesidades de cada región.**

Además existen algunas asociaciones municipalistas de alcance subdepartamental o funcional, como lo son la Mancomunidad Mbaracayú (en torno al turismo y transporte) o la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (en torno al transporte interurbano y gestión de residuos).

### **5-Marco jurídico del asociativismo**

La creación de la AJUMPA se sustenta en el Art. 42 de la Constitución, el cual determina que "...toda persona es libre de asociarse o de agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación..." y también en su art. 171 que establece que "las municipalidades podrán asociarse entre sí para encarar en común la realización de sus fines...". De igual manera queda determinado en tal artículo que las municipalidades podrán asociarse, ley mediante, con municipalidades de otros países.

La actual **Ley 3966/10 Orgánica Municipal** (LOM) recoge este precepto constitucional en su Art. 19 al fijar que "las municipalidades podrán constituir entre sí asociaciones nacionales o departamentales para encarar en común la realización de sus fines. Asimismo, ley mediante, podrán ser parte de asociaciones con municipalidades de otros países, de conformidad al art. 171 de la Constitución Nacional".

Quizá la única diferencia al respecto entre la Constitución y la LOM sea que esta última restringe el asociativismo municipal a "asociaciones nacionales y departamentales" mientras la disposición constitucional del **Art. 42** establece el precepto de libertad de asociación. Fue en especial este precepto, el que dio fin al posicionamiento de OPACI como "organismo oficial" del municipalismo paraguayo y de afiliación obligatoria dispuesto en las diferentes LOM desde 1954. A partir de ello la primera LOM aprobada en democracia, la Ley 898/96, estableció en su art. 134 que **"...las municipalidades podrán constituir entre ellas o con otras instituciones privadas o públicas, asociaciones nacionales e internacionales, regionales o sectoriales para el mejor cumplimiento de sus fines"**.

En el proceso asociativo de las juntas municipales se da por entendido en el país que éste está respaldado por el Art. 171 de la Constitución y el Art. 19 de la LOM, referidos a asociaciones de municipalidades. Quizá esto tenga relación con que el Art. 36° de la LOM otorga a las juntas municipales la atribución de autorizar la firma de convenios para el involucramiento de las municipalidades en asociaciones,

Convenios que sí debe firmar el intendente como representante legal de la municipalidad.

El respaldo constitucional sitúa a las asociaciones municipalistas en el ámbito de "las asociaciones que tengan por objeto el bien común", de acuerdo al inciso f del art. 91° del **Código Civil** (**Ley 1183/85**, modificada por **Ley 388/94**), de lo cual se desprende que los estatutos y reglas de funcionamiento de las asociaciones municipalistas deben seguir lo establecido en los artículos **102 a 117** de este Código. El Código Civil no diferencia sustancialmente entre personas jurídicas públicas y privadas, estableciendo en sus artículos **94 a 101** iguales derechos y obligaciones para todas las personas jurídicas.

Este respaldo constitucional junto a la equiparación de todas las personas jurídicas que realiza el Código Civil, permiten, en teoría, a las asociaciones municipalistas asumir funciones por delegación de competencias del Estado. Muestra de ello puede ser la OPACI, en la cual el Estado, vía Decreto del Poder Ejecutivo, ha delegado algunas competencias específicas en materia de tránsito y recaudación.

No obstante, en la práctica jurídico-institucional parece reconocérsele a las asociaciones municipalistas una escasa institucionalidad, similar a la de cualquier otro tipo de asociación civil sin fines de lucro. En ningún caso existe un reconocimiento de las mismas como figuras de derecho público, lo cual les dificulta recibir recursos

municipales como también asumir competencias del Estado por delegación. Algunos expertos consultados señalan que al no estar regulada la delegación de competencias en estas asociaciones, y no ser las mismas reconocidas como figuras de derecho público, existe una situación de inseguridad jurídica que representa un riesgo significativo para sus titulares y las municipalidades asociadas (E. Riera, E. Sosa y H. Ramírez). De ahí que en su opinión tal delegación requeriría una ley propia, ya sea de forma genérica o específica. Es por ello que aunque las asociaciones de municipalidades cuentan con un respaldo constitucional, existen todavía restricciones institucionales importantes para que las asociaciones de alcance territorial puedan ejercer un rol significativo en el **“gobierno del territorio”**, un objetivo implícito de las mismas.

Finalmente, en AJUMPA hemos adoptado una posición realista, en el sentido de que durante el periodo del avance de gestiones que nos permita un mayor posicionamiento en la sociedad –a través de regulaciones más específicas-, hallamos una formidable sostenibilidad por medio de la capacitación administrativa y jurídica de los concejales. Para ese efecto se han contratado técnicos del sector público y privado para disertar en los seminarios, se editan en forma continua y actualizada de materiales didácticos y compendios normativos, y se suscriben Acuerdos y Convenios con Organismos nacionales y del exterior, a fin de encarar en forma interinstitucional programas que involucran a otras organizaciones que orientan sus servicios hacia temas relacionados con Políticas de Genero, Medio Ambiente y Descentralización; todos ellos en el marco de las leyes nacionales y los Estatutos Sociales de la AJUMPA.

**Destacamos la importancia de estos encuentros, valoramos el contenido de los temarios, y propiciamos la participación para fomentar la integración, y principalmente, como una excelente contribución para enriquecer la formación de los munícipes de los países que han llegado a este magnifico Congreso.**

**Muchas gracias por el buen recibimiento de autoridades y organizadores, las atenciones durante el desarrollo de las exposiciones y los debates, y gracias también por haberme permitido compartir con ustedes un resumen sobre el asociativismo paraguayo y parte del historial institucional de la AJUMPA.-**

**\* \* \***