
LUIS A. FRETES CARRERAS,
ERNESTO PAREDES MARTÍNEZ

REPÚBLICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY

¡Paraguayos, República o Muerte!
Estrofa del Himno Nacional del Paraguay

INTRODUCCIÓN LA CONDICIONANTE GEOGRÁFICA PARA UN PROCESO HISTÓRICO CENTRALIZADOR

Si nos planteamos la cuestión de la descentralización en el área geográfica de lo que se convertiría en los límites de la República del Paraguay, advertimos que aquel espacio contiene unas características de *limitaciones materiales* en cuanto a geografía física (como ser la ausencia de riquezas minerales, el aislamiento por estar ubicado en el corazón sud-americano) y *expectativas espirituales* de geografía política (como ser la autonomía inicial en el periodo colonial y los sucesivos intentos de conquistarla en mayor autonomía hasta la independencia política) que *constituyen fenómenos gravitantes en la formación de su gobierno y administración centralista*.

Por estas razones, resulta muy relevante analizar el desarrollo de las formas políticas institucionales que se adoptan en este espacio geográfico físico y espiritual durante el periodo republicano independiente, entendido como contraposición al periodo monárquico colonial y de qué forma esta trayectoria permitiría la posibilidad y viabilidad de organizar la gestión pública sobre formas democráticas y participativas en marcos institucionales descentralizados.

A los efectos didácticos, sugerimos periodizar los gobiernos según el proceso de organización de independencia en etapas, diferenciando numéricamente las formas que adquiere la república, sobre la base de las modificaciones normativas y administrativas del Estado que se adoptan, porque consideramos que, a pesar de las alteraciones que sufre el modelo de gobierno, en todas ellas se reconoce a la República como forma de Estado. Y esto resulta muy relevante en cuanto que la matriz republicana es permanente y se mantiene, pese a las alteraciones, deformaciones o transformaciones que se operan institucionalmente.

En 1813, 1844, 1870, 1940, 1967 y 1992 se realizaron asambleas y aprobaron las normativas supremas o constituciones en las cuales siempre antecede la idea que el Paraguay es una República y no se pretende adoptar otras formas como sucediera, por ejemplo, en otros Estados nuevos que adoptaron la monarquía o el imperio.

Es así que, independientemente de la forma de gobierno que se adopte – sea la dictadura, el parlamentarismo, la democracia representativa o el Estado social de derecho – el Estado Republicano siempre está presente y antecede todo intento de cambio. Así también, salvo en la normativa de 1992, estará presente de manera constante la centralización del gobierno – con mayor o menor grado de concentración del mando y discrecionalidad. Por lo tanto, podemos afirmar que la República y centralización están intensamente vinculadas en la historia política paraguaya.

Lo que establece la diferencia entre cada etapa republicana, a nuestro criterio, serán los énfasis o las direcciones que establecen los grupos dominantes del escenario político paraguayo en cuanto a: (1) la mayor o menor centralización de la gestión gubernamental, (2) la característica personalista, caudillista o sistémica de la centralización, (3) la presencia de alianzas de militares y civiles para generar y consolidar dichos modelos gubernamentales y (4) el factor externo como impulsor o freno del centralismo.

Este último aspecto tiene expresiones diferentes, según sea la etapa histórica y las corrientes de acción de los Estados vecinos, pero también de los afanes imperiales de grandes potencias. Es necesario destacar que los beneficios o males de nuestras repúblicas no tienen su génesis en los procesos de intervención de los factores externos, sino que resaltamos la importancia en el sentido de orientar la organización institucional en cada gran decisión, tales como lo fueran la instauración de la dictadura perpetua para asegurar la República independiente en 1816, la constitucionalización del gobierno para dotar a la República de una personería jurídica moderna en 1844, la incorporación de mayor autonomía al Congreso para profundizar la República en 1870, el intervencionismo estatal para afirmar el Estado en 1940, la democracia representativa para asegurar el Estado unitario en 1967 y la consagración del Estado social de derecho para instalar el Estado democrático, pluralista y participativo en 1992.

LA PRIMERA REPÚBLICA: ENTRE LA DICTADURA CIVIL, EL CENTRALISMO Y EL AISLACIONISMO

Denominamos Primera República al periodo que abarca el Congreso de 1813 en el que se declara la independencia y la muerte de Solano López en Cerro, en 1870. Consideramos que está compuesta por dos etapas que tienen

en común la alta centralización de la gestión de lo público y se diferencian en la gestión del comercio y las relaciones internacionales.

Desde el Congreso de 1813 y luego en el Congreso de 1816, José Gaspar Rodríguez de Francia impulsa la propuesta de edificar un Estado independiente con identidad propia, entre el Imperio luso y las demás provincias del Río de la Plata, cuya perennidad inicial la afianza en un gobierno autoritario personalista con un centralismo absoluto y un aislamiento territorial que restringe de manera férrea los contactos con los territorios vecinos acompañado con un fuerte recelo hacia los extranjeros y la jerarquía militar.

Este periodo se caracteriza por una altísima centralización de la gestión gubernamental que se refleja en los documentos que minuciosamente llevaba de puño y letra como una contabilidad general de las cuentas del Estado. La característica personalista de su gestión revela la influencia de sus odios y temores individuales que se trasuntan en políticas públicas internas como ser la destrucción de las jerarquías sociales y militares así como la eliminación de sus principales líderes y las medidas de control en la educación, la agricultura y el comercio. La misma situación se genera en la política exterior paraguaya que está “infectada” de la desconfianza personal hacia Artigas, los independentistas porteños y el imperialismo portugués.

En cuanto a las alianzas internas con la jerarquía militar o con exponentes del liderazgo civil para impulsar su sistema de gobierno, se valió de ambos en la asamblea de 1811 para el surgimiento del consulado y las de 1813 y 1816 para gobernar en soledad con la suma de los poderes. Lo destacable de este periodo es que la alianza con élites militares o civiles fue descartada y fue la mejor expresión de una dictadura centralizada en su persona como nunca más ocurrió en la historia del Paraguay.

Con relación a la relevancia que tuvieron los factores externos, estos actuaron como impulsor y justificador del centralismo que sometió a la administración del nuevo Estado.

Si bien, los posteriores gobiernos de los López (Carlos Antonio y Francisco Solano) rompen con el aislamiento casi total, instaurado por el periodo francista (1814–1840)¹, la concentración del poder en las manos del ejecutivo seguirá rigiendo la dinámica política paraguaya hasta el fin de la guerra de la Triple Alianza.²

El Estado nacional paraguayo, tras circunstancias históricas iniciales marcadas por constantes amenazas externas a su soberanía e integridad territorial, en esta Segunda Etapa, mantiene el centralismo – como motor del desarrollo socio-económico – y el autoritarismo como elemento de control político, co-

¹ Richard Alan White, *La primera revolución popular en América*, Carlos Scauman (ed.), Asunción 1989.

² Luc Capdevila, *Une guerre totale, Paraguay 1864–1870*, PUR, Rennes 2007.

hesionador y unificador del Estado naciente, dos claves que seguirán vigentes y aparecen como parámetros predominantes a lo largo del periodo que culminará con la muerte de Solano López en Cerro Cora en el año 1870.³

La diferencia con la Primera Etapa es la formalización normativa del sistema de gobierno a través de la adopción de un Reglamento único de Gobierno que, al tiempo de reafirmar la independencia de la República, la ubica en el concierto de los Estados modernos de tipo constitucional. También es destacable que las alianzas instauradas inicialmente en las asambleas se van transformando paulatinamente en la conformación de una élite civil que será el soporte de este periodo y la continuidad familiar en el gobierno.

El factor externo resulta gravitante en este periodo, pues significó la base de una intensa gestión pacífica por el reconocimiento externo, al mismo tiempo que la reafirmación de un proyecto de política independiente y economía autónoma basada en el equilibrio regional, cuya mejor expresión fue el Pacto de San José (1859), pero también resultaron ser el germen de una guerra que culminará con la destrucción moral y material de todo lo edificado.

LA SEGUNDA REPÚBLICA: ENTRE EL PARLAMENTARISMO, EL CAUDILLISMO Y LA REORGANIZACIÓN

Denominamos Segunda República al periodo que comprendería la Convención Constituyente de 1870 y el Referéndum de 1940. La caracterización de este periodo es la progresiva autonomía y un mayor protagonismo político del Congreso en un ambiente social de prácticas caudillistas acompañado de reorganización legal, administrativa y burocrática de corte modernista que racionaliza el control del gobierno central sobre las diferentes regiones y municipios.⁴

Este periodo refiere una etapa muy dura de la vida independiente del Paraguay, sin ningún parangón o referencia hasta nuestros días, que se extiende – con diferentes subperiodos – hasta el inicio de la Guerra del Chaco. La guerra de la Triple Alianza o del Paraguay o la Guerra Grande, como se quiera llamar, significó la destrucción casi total de lo existente, y que en un ambiente social de devastación se reorganiza una estructura gubernamental, económica y social totalmente diferente del pasado reciente.⁵

³ Hipólito Sanchez Quell, *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Cora*, Librería Comunerros, Asunción 1981.

⁴ Luis A. Fretes Carreras, Ofelia M. Yegros Lopez, *Descentralización en Paraguay*, CIDSEP-Konrad Adenauer Stiftung, Asunción 1995.

⁵ La reorganización basada en estructuras diferentes a las existentes es resaltada por Miguel A. Pangrazio Ciancio en su obra *Historia política del Paraguay*, tomo 2; Rogelio Urizar, *Los dramas de nuestra anarquía*.

En este periodo, la centralización operó como cohesionador de lo existente y el medio por el cual se aplicaron las nuevas normativas que reorganizaron las relaciones del Estado con los ciudadanos, fue particularmente la aplicación de las normas referidas a la tenencia y propiedad del territorio de 1880 con la regulación de los municipios y la de 1885 de ventas de tierras públicas a empresas y capitalistas individuales.⁶

El régimen político – la democracia representativa – demuestra la fortaleza del Congreso para defender el régimen por encima de presidencias débiles, gobiernos que se ven poderosamente influenciados por una dominante cultura política personalista y caudillista quienes promueven la partición del poder gubernamental en fracciones que se articulan alrededor de un centro político, administrativo y militar concentrado en Asunción. Esta forma centralista se sustenta con las alianzas de militares con civiles, con una preeminencia de los últimos.

En este periodo, vuelven a ser relevantes, y en este caso con mayor influencia, los factores externos, muy relevantes hasta la finalización de la Guerra del Chaco; puesto que tanto Brasil como Argentina ejercieron una suerte de tutela de la vida política interna. Así, Brasil ejerció gran influencia política hasta la caída del Imperio en 1880⁷ y la tutela de Argentina se prolongó hasta el surgimiento del militarismo nacionalista en la década del 30.⁸ Estas influencias fueron impulsores del centralismo y la concentración normativa y de gestión de la administración pública.

En este contexto, la descentralización y la autonomía municipal no son otra cosa que un fantasma en la agenda política marcada tanto por las crisis internas como por las guerras civiles mal nombradas “revoluciones”. Las tensiones internacionales movilizan las energías políticas, favoreciendo el liderazgo centralista, y sólo como excepción se gesta un tenue desarrollo del municipalismo.

En ese cuadro, la figura del gran estadista del siglo XX, el Presidente Eli-gio Ayala⁹ surge como una isla descentralizadora en un océano centralizador y autoritario al proclamar en la tribuna de la Cámara de Diputados que “*la descentralización es un deber y desafío impostergable*”.

Después de la derrota del 70 y del arrasamiento de la experiencia, los núcleos de población denominada en la terminología como interior, pueblos o compañías no logran obtener una real autonomía sino una capacidad de acciones, proporcionalmente al liderazgo de los caudillos de aquellos núcleos y de la cercanía de éstos con el poderoso de turno. El otro caso que prevalece en las

⁶ Ernesto Paredes Martínez, *D'un front pionnier ethno-religieux à l'émergence d'un territoire. Le cas des colonies mennonites du Chaco paraguayen*, Thèse de doctorat, Université de La Rochelle, en curso de publicación Ed. Les Indes Savantes.

⁷ Luis G. Benítez, *Historia diplomática del Paraguay*, Asunción 1997.

⁸ Alain Rouquié, *L'Etat utilitaire en Amérique Latine*, Seuil, Paris 1982.

⁹ Federico Bazan, *Eli-gio Ayala, el pensador*, Asunción 1976.

zonas de gran latifundio es la superposición del poder político-administrativo con el poder de los medios de producciones; la participación ciudadana es – por decirlo simplemente – inexistente con un contexto político nacional donde el espacio político democrático queda por crear. El protagonismo en el escenario se manifiesta de manera violenta y excluyente para los grupos que no controlan el aparato político-coercitivo del Estado.

LA TERCERA REPÚBLICA: ESTATISMO, MILITARISMO Y CENTRALISMO

Definimos como Tercera República al periodo comprendido entre el gobierno surgido por la Revolución de febrero de 1936 y el golpe de Estado de febrero de 1989, que se caracteriza por el reforzamiento de la centralización política administrativa del gobierno, el aumento del intervencionismo estatal en los asuntos económicos y sociales, pero también en el fortalecimiento y la discrecionalidad del poder presidencial asociado a la jerarquía militar.

El surgimiento del militarismo en el escenario político, que se abre con la Revolución del 36 encabezada por el Cnel. Rafael Franco, parece refundar una cierta manera de gobierno que hace coincidir el autoritarismo y el centralismo, poniendo en el centro del escenario la élite castrense que desplaza del escenario político por un periodo de casi 57 años el protagonismo de los civiles.

El modo de mando castrense, que por esencia es el verticalismo, no deja margen alguno a la autonomía local mientras se instala una cultura autoritaria en cada nivel de la sociedad paraguaya. Aquella herencia será, como lo veremos más adelante, una de las características del cuerpo político paraguayo que en el presente hace muy difícil implementar el desafío de la descentralización, porque la hegemonía y la concentración del poder y de sus prerrogativas en cada escala (nivel) de acción del Estado resultarán como efecto natural en la acción administrativa centralizada.¹⁰

Vale notar el papel preeminente de las fuerzas armadas que, en este periodo con el predominio del Ejército, se instala fuertemente, con tan sólo algunos brevísimos episodios de protagonismo de algunas figuras civiles, pero siempre respaldadas por grupos militares o grupos de choques (de los cuales destacan los Guiones Rojos como fuerza paramilitar) hasta el avenimiento del régimen dictatorial del general Alfredo Stroessner. Para ilustrar este propósito vale tan solo mirar la iconografía de la «élite» política que va del 37 al 54.

Esta tendencia al autoritarismo y centralismo dictatorial va a prevalecer le ir “afinándose” hasta institucionalizarse a lo largo del periodo dictatorial encabezado por el general Stroessner.

¹⁰ Cf. *Nuestras Misiones Participar*, Entrevistas historias de vidas en el departamento de Misiones, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 2007.

En cuanto a los énfasis que establecen los grupos dominantes del escenario político paraguayo, se destaca una continuidad de la centralización de la gestión gubernamental, pero con una profundización de la presencia del Estado en todos los órdenes, particularmente con los procesos de nacionalización y ejercicio de monopolios de los servicios públicos de agua, provisión y generación por empresas estatales de energía eléctrica (ANDE), telefonía (ANTELCO) y transportes fluviales (FLOMERES) y aéreos (LAP). Así también, en esta etapa, se perfecciona el gobierno personalista con el surgimiento de corrientes políticas de cierto estilo caudillista, pero más articuladas a partidos políticos como el “natalicismo” en la ANR, el “franquismo” en el PRF de los años 30¹¹ y la presencia de fuertes alianzas entre militares para impulsar y defender el nuevo “orden”.

En este periodo, el factor externo opera como cohesionador ante la amenaza boliviana de ocupar el Chaco primero y luego frente a los destructores de la identidad nacional como se tacharan a los demócratas “legionarios” y “comunistas ateos”. En este sentido, el militarismo y las dictaduras de Argentina y Brasil en la segunda mitad del siglo XX ayudan a cohesionar el modelo iniciado en Paraguay a principios de la década de 1940.

Es posible afirmar que en la III República se perfecciona el centralismo administrativo; prueba de ello es que por primera vez se aplican planes quinquenales y se regulan los funcionarios de la administración pública. Al finalizar este periodo, se promulga una normativa municipal que les reconoce a los municipios capacidad restringida para los servicios públicos locales menores como limpieza, mataderos, etc. Esta normativa consagra e institucionaliza el papel subordinado que la alianza dominante les asigna a los niveles locales y en nada considera la posibilidad de reconocer capacidad política para la definición de autoridades.

LA CUARTA REPÚBLICA: TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

Definimos como Cuarta República al periodo comprendido entre el gobierno surgido después del golpe de Estado de febrero de 1989 y el gobierno que se desarrolla en la actualidad, que se caracteriza por una preeminencia de las alianzas entre sectores políticos en el marco de una nueva institucionalidad con predominio del congreso frente al presidencialismo y una organización territorial formal que se reconoce como descentralizada, democrática y participativa.

¹¹ Las corrientes “Natalicistas” y “Franquistas” hacen referencia a los seguidores de Natalicio González, líder de una corriente de la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado (ANR) y Presidente del Paraguay entre 1948 y 1949 así como al coronel Rafael Franco, líder y fundador del Partido Revolucionario Febrerista (PRF) quien fuera Presidente del Paraguay entre 1936 y 1937.

La transición iniciada con el golpe de Estado de febrero de 1989 derivó rápidamente en la modificación de las condiciones de disputa política, permitiendo la libre circulación y organización de las personas y favoreciendo el ejercicio de las libertades cívicas. El primer acontecimiento que ratifica este rumbo fueron las primeras elecciones directas de autoridades municipales.

Otro efecto del proceso de transición fue la modificación del ordenamiento constitucional. Esta modificación se realiza con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que reconoce su legalidad en la normativa preexistente. Vale decir que la Asamblea reconoce el hecho de que la legalidad vigente es la del régimen dictatorial anterior y, por lo tanto, su función es la reforma de las instituciones y órganos, ya sea con la ratificación, reducción o ampliación de sus conceptos y atribuciones. Efectivamente, la Convención desarrolla e incorpora al texto normativo constitucional un conjunto de principios, valores e instituciones al amparo de un nuevo concepto – el Estado democrático social de derechos.

Concomitante con este nuevo concepto de Estado, la Asamblea Nacional Constituyente reordena políticamente el territorio en varios niveles bajo la impronta de la descentralización con el propósito de implementar la democracia pluralista y participativa.

La Constitución es aprobada en 1992 y en aplicación de esta normativa se desarrollan una sucesión de procesos electorales para elegir Presidente y Vice Presidente, Congresistas, Gobernadores y Concejales Departamentales e Intendentes y Concejales Municipales, así como también se proceden las reformas normativas de Códigos, Leyes y Reglamentos, y se constituyen nuevas autoridades de los órganos de control judicial, administrativo y electoral.

El problema que se advierte en este proceso de mudanza es la creciente tensión entre las normas establecidas y las prácticas implementadas, puesto que factores externos a la voluntad popular intervienen en los procesos de elección y selección de autoridades al tiempo que se mantienen las bases de la hegemonía que había caracterizado a la dictadura. En este sentido, a lo largo de casi veinte años, las reglas de libre competencia electoral no se transparentan y cada elección convive – primero con la intervención directa de la jerarquía militar, luego con la presión del Partido Colorado en su condición de hegemónico y en la última etapa con el bloqueo del Poder Judicial.

La sorprendente derrota del Partido Colorado en el 2008¹² abre una enorme expectativa acerca de los cambios que se implementarían para consolidar el Estado democrático social de derecho y la materialización de la democracia pluralista, participativa y descentralizada. Una heterogénea alianza de partidos nuevos y tradicionales, a los que se asocian un conglomerado de organizaciones

¹² Miguel A. Pangrazio Ciancio, *La caída del Partido Colorado (1904–2008)*, Intercontinental Editora, Asunción 2008.

sociales, hace presumir un estilo de gobierno muy distinto al conocido en toda la transición que lograría superar las contradicciones entre prácticas y normativas para consolidar la democracia en las instituciones políticas del Paraguay.

En este periodo, el factor externo opera como impulsor del proceso de transición hacia la democracia y en la modificación de la base formal de las instituciones. En particular, afectan los procesos políticos de democratización en países cercanos como ser Argentina en 1983, Uruguay y Brasil en 1985, así como también el inicio de la transición chilena con el plebiscito en 1988. La reforma constitucional brasileña de 1988 influyó notablemente en la agenda política, pero también la reforma constitucional de Colombia influye en las novedosas instituciones incorporadas a la nueva Constitución Paraguaya pocos años después.

La rápida incorporación del Paraguay al naciente MERCOSUR aceleró la influencia externa en las políticas internas de democratización y apertura comercial que, si bien afectaron esencialmente a las políticas económicas, también permitieron la intervención de los Estados vecinos en las situaciones de conflicto interno, como las de 1996 y 1999, para garantizar la estabilidad de las instituciones. La adopción de la cláusula democrática en el MERCOSUR fue gravitante para la consolidación democrática en periodos inciertos.

Es posible afirmar que la IV República se proyecta como un periodo de modificaciones genéricas y conceptuales a las instituciones y normas que consagraban el centralismo, pero que se despoja muy lentamente de sus prácticas, manteniendo una coexistencia del centralismo administrativo con la descentralización territorial. Las sucesivas elecciones directas de autoridades municipales y departamentales, la implementación – en algunos municipios – de presupuestos participativos y la formación de agrupaciones políticas locales constituyen elementos que diferencian sustantivamente este periodo de todos los anteriores sin que por ello se pueda afirmar la consagración definitiva de la descentralización.

EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY

Herencias autoritarias en procesos democráticos – una aproximación para explicar las dificultades de consolidar la descentralización en el Paraguay

Para presentar nuestras ideas acerca de las posibilidades de que la descentralización se implemente en Paraguay es preciso analizar qué tipo de desafíos implica en la agenda política de la Transición y para ello nos parece fundamental resaltar algunos aspectos políticos y territoriales que se heredan de las sucesivas y prolongadas formas de gestión centralizada y, en particular, de las

practicadas en la última dictadura. Estas “herencias” se convierten en obstáculos concretos para la viabilidad de la democracia en un contexto de descentralización y participación ciudadana plena.

Organización social autoritaria del territorio

Efectivamente, la última dictadura refuerza una tradición centralista y autoritaria, aprovechando la vigencia de un contexto internacional, La Guerra Fría, a la que agrega un modo de control político y territorial marcado por la preeminencia de una ideología sustentada en el nacionalismo autoritario.

La herramienta de control y de dominación del régimen fue el aparato partidario del partido de gobierno (ANR o Partido Colorado) cuya hegemonía se dio tras un “cuadrillaje” o cuadrícula sistemática del territorio nacional y de los sectores de la sociedad, convirtiéndose aquel aparato partidario con sus núcleos locales (seccionales y organizaciones afines) en los lazos de transmisión y control de la sociedad y del territorio. Creemos que en las décadas del 60 y 70 se afirmó el centralismo autoritario que condiciona hasta la fecha los procesos de autonomía local y participación ciudadana.¹³

Si, a inicio del siglo veinte, el Paraguay parece ser un país centralista donde el escenario político está marcado por la resolución violenta de los diferendos políticos, la dictadura del general Stroessner profundiza y sistematiza el centralismo, transformándolo en un Estado ultra-centralista con una cultura de hegemonía política coercitiva y excluyente, concentrando el vértice administrador en una persona, el general Stroessner. A esto es preciso adicionarle la presencia en cada uno de los sectores del Estado de un personal político-administrativo proveniente de un solo partido, la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado del cual fueron descartadas todas las tendencias o personas no afines al régimen dictatorial.

Las acciones locales son así tan sólo las declinaciones de voluntad del ejecutivo o de apoyo del ejecutivo a iniciativas de allegados políticos cercanos de los círculos de poderes, haciendo que el verdadero poder local no fuera la municipalidad sino la sección local del partido gobernante. Toda iniciativa ciudadana debía partir de ese centro de poder, el cual, a su vez, fiscalizaba todo. La municipalidad pasa a ser una institución al servicio del poder central en vez de ser una institución al servicio de la ciudadanía y funcionaba como brazo largo del poder central, colaborando en el control sobre sus conciudadanos.¹⁴

¹³ Alfredo Da Mota Menezes, *La Herencia de Stroessner*, Carlos Schauman (ed.), Asunción 1990.

¹⁴ Víctor Jacinto Flecha, *Autonomía municipal y descentralización*, Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Parlamentarios Municipales, Ciudad de Pilar, República Argentina, 3 de agosto de 2004.

Escasa autonomía de la economía local

El sometimiento y el control político de la sociedad paraguaya va a partir de 1967 y la promulgación de una nueva Constitución va a afinar el sistema de control político, a la vez que siguen las represiones a todos movimientos políticos y sociales. Efectivamente, en el 1967, el Partido Colorado (ANR) establece un sistema formal pluripartidista excluyente. Ese nuevo capítulo de la dictadura trata de crear un mecanismo de legitimación política con el restablecimiento de la participación de otros partidos a la vez que la alianza entre la ANR, el Gobierno y las Fuerzas Armadas subordinada a un liderazgo único, el del Gral. Stroessner. Aquella organización de los actores del sistema dictatorial se fortalece a la vez que se acentúa un control total sobre el espacio político. En ese marco, el régimen dictatorial lleva a cabo una acción concentradora del poder, así como una creciente participación del Estado en las actividades económicas, industriales y comerciales.

Es preciso destacar que el desarrollo de cada uno de esos sectores y, en particular, aquellos referentes a emprendimientos económicos ligados a las diferentes regiones o ciudades del interior de la República serán fuentes potenciales de trabajo para la clientela política que opera como instrumento partidario en manos del dictador. Este parámetro habrá que tener en cuenta al momento de reflexionar sobre las resistencias venideras al proceso de descentralización o, de manera general, a lo que se llamara la resistencia a la “Reforma del Estado” por parte de algunos sectores socio-económicos.

El intervencionismo del régimen dictatorial se concretó de tres maneras, implementando un accionar en el ordenamiento territorial siguiendo una agenda elaborada exclusivamente desde el Poder Ejecutivo; en ellas las escalas locales tienen como único papel la puesta en marcha de decisiones capitalinas, como si fuera una caricatura del esquema verticalista vigente, que convierte cada uno de los espacios de intervenciones en satélites territoriales sin control de su agenda. Pareciera que tan sólo la región que circunda la zona de la represa de Itaipú parece escapar de la “satelización” por haber desarrollado una cierta “autonomía desvirtuada” por medio de la triangulación comercial con Brasil, basada en el contrabando.

Concurrencia, superposición y desconocimiento de competencias

Los nuevos órganos de gobierno municipal y departamental compiten con las funciones y competencias de los niveles centrales preexistentes, con una escasa o nula asignación de presupuestos que limita la capacidad de estas instancias para promover políticas públicas particulares o de apoyar iniciativas o proyectos del nivel central.

Conforme a estos parámetros, la intervención estatal se mantiene con similares criterios a los que la dictadura había asignado a las Delegaciones de Gobierno, a la exclusión de las iniciativas municipales para la prestación de servicios básicos u obras públicas manteniendo el nivel como segmento prioritario de diseño, ejecución y control.

Así, y a modo de ejemplo, se observa que las Gobernaciones Departamentales, si bien son electas directamente por la población de la región, ejercen sus funciones políticas en competencia con el Ministerio del Interior, en calidad de entes intermedios de control, o con el Ministerio de Obras Públicas en la implementación de obras viales según una agenda elaborada por el Poder Ejecutivo. El Gobernador representa los intereses políticos de la región pero carece de instrumentos para su implementación.

Este panorama centralista y descoordinado prevalece en las relaciones de los diferentes niveles de gobierno que impiden la afirmación de una política pública incluyente, democrática y participativa, que representaría los objetivos finales de la descentralización.¹⁵

CONCLUSIONES

ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO, DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO, UN COMPROMISO PENDIENTE

Podríamos afirmar que el desafío es no tan sólo la implementación en el corpus jurídico de la descentralización, sino la emergencia de una democracia local participativa.¹⁶ El desarrollo de aquella aparece como una herramienta fundamental para lograr el surgimiento de estructuras y redes locales, cuyo desarrollo parece ser íntimamente ligado no solamente a un contexto nacional favorable, sino también a la capacidad de actuación de los niveles y actores locales. Con tal motivo la categoría de subsidiaridad aparece una fuente conceptual por ser aprovechada.

Es posible observar que el modelo de la descentralización en el encuadre de un Estado unitario diseñado en la Constitución vigente expresa más valores propositivos que normas reguladoras de la organización social y la distribución del poder político; por ello – en cuanto siga vigente esta normativa constitucional – la descentralización estará sujeta a la voluntad de los actores políticos y, en especial, las fuerzas que componen el Senado del Congreso Nacional, sin desconocer la responsabilidad que compete al Presidente del Poder Ejecutivo.

¹⁵ Luis A. Fretes Carreras, *Descentralización y participación ciudadana. Reto a la transición democrática del Paraguay*, Konrad Adenauer Stiftung, Asunción 2003.

¹⁶ Cf. Ponencia: *Los desafíos de la descentralización en Paraguay a 200 años de la Independencia o La centralización como referencia de la historia política paraguaya*, Coloquio Bicentenaire des Indépendances en Amérique Latine, 25 junio de 2010, Paris.

La descentralización, con su componente de valoración democrática, no puede estar sujeta única y exclusivamente a la reorganización política de la administración territorial, la asignación de competencias, la transferencia de la gestión de los recursos o la coordinación de las políticas públicas; trascurridos más de veinte años de la mudanza iniciada en el texto constitucional, se observa con claridad que la ciudadanía resulta ser “el actor fundamental” para hacer democráticas las reformas legales y la instauración o reorganización de las organizaciones territoriales. Y en este sentido, se hace imprescindible la recuperación para los ciudadanos y sus organizaciones de instrumentos de control político e intervención en el diseño y la ejecución de las acciones gubernativas.

Conforme al desarrollo de esta ponencia, es nuestra conclusión que la idea de República se mantiene en un espacio mítico y propositivo de gran valor que precisa de instrumentos sociales – entiéndase partidos políticos y organizaciones sociales de carácter territorial que permitan integrar las ideas centrales de república y democracia a una acción concreta y materializada en la administración gubernativa para consolidar la descentralización, tal como fuera diseñada en la Constitución vigente.

BIBLIOGRAFÍA

- Bazán Federico, *Eligio Ayala, el pensador*, Curupí, Paraguay 1976
- Benítez Luis G., *Historia diplomática del Paraguay*, El Gráfico, Paraguay 1972.
- Capdevila Luc, *Une guerre totale, Paraguay 1864–1870*, PU de Rennes, Francia 2007.
- Da Mota Menezes Alfredo, *La herencia de Stroessner*, Carlos Schauman Editor, Paraguay 1990.
- Entrevistas a líderes emblemáticos*, en: *Nuestras Misiones Participar historias de vidas en el departamento de Misiones*, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay 2007.
- Flecha Víctor Jacinto, *Autonomía municipal y descentralización*, ponencia presentada en el “Congreso Latinoamericano de Parlamentarios Municipales”, 3 de agosto de 2004, Ciudad de Pilar, Argentina.
- Fretes Carreras Luis A., *Descentralización y participación ciudadana. Reto a la transición democrática del Paraguay*, CIDSEP/UC – Konrad Adenauer Stiftung, Paraguay 2003.
- Fretes Carreras Luis A., Ofelia M. Yegros Lopez, *Descentralización en Paraguay*, CIDSEP/UC – Konrad Adenauer Stiftung, Paraguay 1995.
- Fretes Carreras Luis A., Paredes Martínez Ernesto, ponencia *Los desafíos de la descentralización en Paraguay a 200 años de la Independencia o La centralización como referencia de la historia política paraguaya*, Coloquio Bicentenaire des Indépendances en Amérique Latine, 25 junio 2010, París, Francia.
- Paredes Martínez Ernesto, *D'un front pionnier ethno-religieux à l'émergence d'un territoire. Le cas des colonies mennonites du Chaco paraguayen*, Thèse de doctorat, Université de La Rochelle, en curso de publicación Ed. Les Indes Savantes.
- Pangrazio Ciancio Miguel A., *La caída del Partido Colorado (1904–2008)*, Intercontinental Editora, Paraguay 2008.
- Rouquié Alain, *L'Etat utilitaire en Amérique Latine*, Seuil, Francia 1982.
- Sanchez Quell Hipólito, *La diplomacia paraguaya de Mayo a Cerro Cora*, Librería Comuneros, Paraguay 1981.
- White Richard Alan, *La primera revolución popular en América*, Carlos Schauman Editor, Paraguay 1989.

