

Documento de Trabajo No. 97

**Paraguay como un Estado Unitario
Descentralizado: ¿Qué significa
esto?**

Brian Turner

BASE Investigaciones Sociales
Randolph-Macon College. Departamento de Ciencias Políticas
Agosto, 1.998
Asunción, Paraguay



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

Agradecimiento.....	3
Introducción.....	4
1. Investigación y metodología.....	7
2. Primeros pasos hacia la descentralización.....	8
3. La Convención Constituyente	10
4. Las elecciones y el establecimiento de las instituciones descentralizadas.....	13
5. Gobierno departamental.....	16
6. Relaciones con otras instituciones.....	18
7. Análisis de la descentralización al nivel departamental.....	20
7.1 Eficacia.....	20
7.2 Democracia.....	23
Conclusiones.....	25
Apéndice: Resumen de la Encuesta de los Honorables Concejales de las Juntas Departamentales del Paraguay.....	26
Bibliografía.....	28

Agradecimiento

Esta investigación fue patrocinada por una beca Fulbright otorgada por el Council for International Exchange of Scholars, y una beca Mednick de la Virginia Foundation for Independent Colleges.

Me gustaría agradecer también a Ronald Marquardt de la University of Southern Mississippi por permitir que reciba un permiso de ausencia; a Chris Gilcrease por su ayuda en la investigación; y a Oscar Delvalle, Presidente de AJUDEPA en 1995, por su apoyo constante en el campo.

El autor

Introducción

El Artículo 1° de la Constitución de 1992 del Paraguay nombra al país como un “estado unitario descentralizado,” y otras disposiciones crean gobernaciones para los diecisiete departamentos, cada uno con un gobernador electo y una junta departamental. Antes de 1992, los departamentos eran similares, al menos en el diseño formal, a los sistemas de prefectura fundados en Francia antes de la descentralización del gobierno Socialista en 1981. El delegado del departamento era nombrado directamente por el presidente de la República. El delegado supervisaba la policía nacional y representaba los intereses políticos del presidente en el departamento. Las disposiciones de la nueva Constitución representan una desviación dramática para un estado históricamente muy centralizado (Nickson 1995, 227).

La adopción de un sistema políticamente descentralizado en la Convención Constitucional de 1992 fue sorprendente por varias razones. Primero, la descentralización no había sido un concepto conocido comúnmente en el discurso político de Paraguay antes de 1992. En un trabajo publicado en 1991 sobre la descentralización en América Latina y Europa, el capítulo de Paraguay fue titulado “El no debate sobre la descentralización” (Bareiro y Duarte 1991). Los esfuerzos para descentralizar el sistema antes de 1992 fueron enfocados principalmente para ganar, en alguna medida, autonomía local para las municipalidades. Los adelantos en esta área solamente se produjeron desde la caída de la dictadura de Stroessner en 1989, y muchos alcaldes y concejales se resistieron a la creación de otro nivel de gobierno local que podría diluir sus adelantos recientes.

Segundo, la descentralización fue forzada dentro de la Constitución contra los deseos de los líderes de los principales partidos políticos. Durante la Convención, un lobby bipartido de políticos del interior se resistieron contra sus líderes del partido para crear un nivel nuevo de gobierno autónomo. Los partidos paraguayos no son reconocidos por promover coaliciones fluidas y temporarias. En cambio, las alianzas son establecidas siguiendo rígidamente las pautas de las facciones, con líderes de las facciones exigiendo lealtad de sus miembros. Ningún líder de una facción principal del Partido Colorado gobernante ni de la oposición, el Partido Liberal Radical Auténtico, ni de los otros partidos en formación, apoyó la descentralización. Esta rebelión contra la disciplina del partido permanece como evento único en el Paraguay. Ningún partido nacional tampoco tenía la esperanza de aumentar el poder político local de sus partidarios, como fue el caso en Francia después de 1981 (Schmidt 1990).

Tercero, ningún movimiento social o con intereses económicos se movilizó apoyando la descentralización. Distinto al vecino Bolivia, donde los movimientos sociales se han movilizado para luchar por la descentralización y se publicaron libros con títulos combativos como **Descentralización Ya!!** (Dabdoub 1994), ningún movimiento local presionó a la convención a tomar las medidas que se tomaron. Nuevamente distinto a Bolivia, Paraguay no tiene regiones económicas distintivos que ven el estado central como un freno para el desarrollo, y no hubieron industriales importantes que apoyaron la campaña de descentralización. Ni fue promovida la descentralización por la burocracia por

motivos de eficiencia. La burocracia paraguaya está altamente centralizada y ha resistido la descentralización prácticamente en cada oportunidad. Por lo tanto, la decisión para descentralizar estuvo impulsado por un conjunto bastante reducido de preocupaciones de la élite.

Aquellos intereses fueron esencialmente los de la élite local del partido, principalmente dentro del Partido Colorado, que percibió el proceso de democratización tanto como una amenaza como una oportunidad. La democratización era una amenaza, porque disminuía el poder del ejecutivo, quien por 45 años antes de que la nueva Constitución fuese adoptada, había sido siempre Colorado. El dictador tenía poder para distribuir recursos políticos y económicos como él lo veía conveniente, y los jefes locales del partido en el interior se beneficiaron enormemente en su papel de intermediarios en las cadenas de patronazgo. Después de 1992, el ejecutivo tenía considerablemente menos poder para distribuir estos recursos a su discreción. Y mientras que la presidencia permanece en manos del Partido Colorado, la posibilidad de un presidente del partido opositora ahora es real. Los Colorados del interior vieron la descentralización como una posible defensa contra los cambios políticos al nivel nacional. En este sentido la descentralización puede ser vista como una acción conservadora de retaguardia.

La democratización también era una oportunidad. Mientras el dictador proveía estabilidad para la distribución de gratificaciones, la competencia dentro del Partido Colorado para acceder a éstas podría ser feroz (Hicks 1971, 104-5). Las decisiones de Stroessner sobre quienes ganarían fueron definitivas, pero dejaba animosidades entre facciones al nivel local lo cual hacía que sea difícil gobernar localmente (Turner 1993, 76). Particularmente entre aquellos sectores del partido que se sintieron competentes para edificar sus propias coaliciones locales, la posibilidad de una competencia electoral para los cargos políticos con alguna autonomía real era vista como un método atractivo para reglamentar la competencia y legitimar el liderazgo. Mientras el Paraguay antes de 1989 era en esencia un estado de partido único, los Colorados disfrutaban de una ventaja relativa comparada a los partidos comunistas de Europa Oriental cuando se les obligó a operar dentro de una democracia electoral. Los Colorados siempre habían hecho campañas entre ellos mismos y contra los otros partidos políticos, los cuales estaban permitidos existir pero nunca ganar.

En la Convención, las fuerzas que luchaban por la descentralización tenían que presentar argumentos convincentes a su favor. Sin embargo, las ideas políticas paraguayas prácticamente no proveyeron ninguna base para construir tal argumento a su favor. Entonces los descentralizadores salieron al mercado de las ideas para encontrar apoyo a su propuesta. Aquí, la descentralización es uno de los elementos claves en la reforma del estado promovido por las reformas neo-liberales y administrativas del estado (Rondinelli, McCullough, y Johnson 1989). Junto con la privatización, el libre comercio y la liberación de la economía, la descentralización en la toma de decisiones es vista como una reforma importante para crear un estado más económico, más pequeño, y que responda mejor. El argumento es que un estado descentralizado es un estado más eficiente, ya que las

decisiones pueden ser más fácilmente adaptadas a las consideraciones inmediatas locales. Es también un estado más democrático, porque el gobierno local es más accesible para ser

gobernado y responde mejor a sus preocupaciones (Rondinelli 1981, 135-36; Conyers 1986). Los descentralizadores aprendieron rápidamente tales aforismos como ‘ningún estado se ha desarrollado sin descentralizarse’ y ‘el gobierno local está más cercano a la gente,’ aunque la élite Colorada local no esté entusiasmada con el amplio proyecto de reforma neo-liberal (Richer 1993; Borda 1995a, citado en Nieto Niebuhr y Wall Enns 1998, 142). A través de seminarios patrocinados por varias organizaciones regionales e internacionales, el Paraguay aprendió a interpretar las ‘lecciones’ de un número de experimentos en la descentralización. Es interesante notar, que el caso Francés se convirtió en el mayor punto de referencia, como también fueron los casos de Colombia, Chile y Uruguay.

De este modo este documento plantea preguntas de dos escuelas generales teóricas. Primero, presenta la oportunidad de analizar la hipótesis implicada por los aforismos mencionados anteriormente. ¿Es un Paraguay descentralizado un Paraguay más eficiente y democrático? Estas son declaraciones empíricas que pueden ser valoradas. Si fuera válido aquí, el caso de Paraguay ciertamente aumentaría la validez general de los reclamos hechos por la descentralización.

Segundo, ¿suplanta la lógica política de la descentralización a la lógica de la dominación de la élite que el proyecto originalmente fue diseñado para realzar? Aquí me pregunto si las estructuras de incentivo para la competencia electoral local socavarían el deseo de las élites locales de desmovilizar fuerzas pluralistas, en cambio fomentaría la democratización de la participación debida a una alianza entre las élites locales y la sociedad civil local para aumentar los poderes del gobierno local (ver Graham 1992). Similarmente, ¿hallarán los partidos políticos altamente centralizados los incentivos electorales suficientemente convincentes como para construir organizaciones locales y utilizar solamente las bases locales de apoyo (Garman, Haggard, y Willis 1996)?

1. Investigación y metodología

La investigación de campo tomó lugar de junio hasta diciembre de 1995. Esto representa cerca del punto intermedio de los primeros periodos de los funcionarios quienes tomaron el cargo en agosto de 1993 y están en servicio por un periodo de cinco años. Mientras solicité entrevistar a varios gobernadores departamentales, elegí concentrarme más en las juntas departamentales. Una de las razones fue que varios eruditos paraguayos están estudiando a los gobernadores (Nieto Niebuhr y Wall Enns 1998), pero ninguno había intentado estudiar rigurosamente el comportamiento y las actitudes de los miembros de la junta.

Mi justificación teórica para concentrarme en los miembros de la junta, es que ellos, como un cuerpo colectivo, son los más apropiados para responder a los incentivos electorales y a la construcción del partido insinuados por la hipótesis de que la descentralización es una reforma democrática. Los gobernadores tienden a verse así mismos cubriendo y definiendo de nuevo el papel dejado vacante por los delegados bajo el sistema previo, y responder a los incentivos políticos a una escala más nacional. Visité dieciséis de los diecisiete departamentos y entrevisté a un número significativo de los 167 miembros de las juntas, llamados concejales. También asistí por lo menos a una sesión regular de la junta en cada uno de los dieciséis departamentos. Distribuí un cuestionario de encuesta a 160 miembros de las juntas, a pesar de las visitas repetidas para fomentar la participación, solamente 43 miembros completaron la encuesta.

También recolecté una base de datos de periódicos en donde se menciona los gobiernos departamentales, y he analizado el contenido de acuerdo a cada tipo de acción tomada (edificación de la institución, legislación general, distribución de los bienes no-colectivos, supervisión del gobierno central) y para las actitudes expresadas acerca de la descentralización por las autoridades gubernamentales centrales y los medios masivos de comunicación. También entrevisté a participantes de la convención constitucional y he estudiado las propuestas varias presentadas allí referente a la descentralización, y las actas del debate en las sesiones de la convención. Finalmente, estudié el comportamiento de la Cámara de Diputados, la cual ahora es elegida por representación proporcional de los distritos de múltiples miembros que corresponden a los departamentos.

2. Primeros pasos hacia la descentralización

Después del golpe de estado que derribó a Alfredo Stroessner, el nuevo gobierno del General Andrés Rodríguez se embarcó en un proceso de democratización a desarrollarse en una serie de elecciones. La primera de éstas llegó en mayo de 1989 con las elecciones presidenciales que confirmaron a Rodríguez como presidente constitucional. La segunda fueron las elecciones municipales celebradas en mayo y junio de 1991, en las cuales el Partido Colorado perdió el control de 49 de las 204 municipalidades. Más notable fue la derrota del Partido Colorado en la capital de la nación, Asunción, por un movimiento independiente encabezado por un médico joven llamado Carlos Filizzola. La tercera elección fue para elegir a los 198 miembros de la Convención Constituyente, que redactarían la nueva Carta Magna del país. Finalmente, las elecciones presidenciales en mayo de 1993 eligieron al primer presidente civil electo libremente en elecciones competitivas, de partidos múltiples.

Las semillas de la descentralización política a nivel departamental aparecieron primero en el anteproyecto de una nueva Ley Electoral a principios de 1990, aunque las intenciones de esta ley estuvieron lejos de crear cualquier cosa parecida a un nuevo nivel de gobierno. El Artículo 251 requiere que las elecciones para una convención constituyente incluyan por lo menos una sexta parte del número total de delegados que sean elegidos de los distritos electorales ubicados en departamentos del interior, con el resto elegido mediante representación proporcional en las listas nacionales (**Código Electoral**, 1992).

La ley electoral fue considerada histórica, pero no por esta razón. Más bien, la ley requería que las elecciones internas de los partidos para elegir el cargo de director nacional se basarían en el voto directo, significando que los partidos no podrían elegir sus propios líderes o candidatos para la función pública sin una elección primaria. El voto en la Cámara de Diputados para esta disposición fue de 35 a 34 a favor de las elecciones internas directas, con los ganadores sosteniendo que la medida incrementaría la participación ciudadana. El Diputado Julio César Frutos sostuvo que “Sólo el 7% del interior está representado en el Congreso, con el voto directo se terminará con los representantes (de la dirigencia) de los partidos políticos” (Flecha y Martini 1994, 117-118).

Llegado el tiempo en que las elecciones para la Convención Constituyente fueron convocadas en junio de 1991, Filizzola ya había tomado el cargo en Asunción y el Partido Colorado gobernante estuvo en desorden e inseguro de su capacidad para ganar en los sondeos venideros. El Presidente Rodríguez, su Ministro del Interior General Orlando Machuca Vargas, y el General Humberto Garcete, comandante del Primer Cuerpo de Ejército, y Lino Oviedo, comandante de la Primera División de Caballería, se asociaron para disciplinar a los políticos colorados y para unificarlos preparándose para las elecciones de la Convención Constituyente (Flecha y Martini 1994, 170-180). En las elecciones celebradas el 1º de diciembre de 1991, el Partido Colorado ganó la mayoría absoluta en la Convención, ganando 122 de las 198 bancadas. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) ganó solamente 55 bancadas, y el movimiento independiente “Constitución Para Todos” (CPT), esperando capitalizar del éxito de “Asunción Para Todos” de Filizzola en las elecciones municipales, fue decepcionado al ganar solamente 19 bancadas (Flecha y

Martini 1994, 186). Los temores plantearon que la “Aplanadora Colorada” dominaría la Convención y limitaría el alcance de la reforma de la Constitución vigente de 1967.

Sin embargo, una vez que la Convención comenzó su trabajo en enero de 1992, los debates en el comité de anteproyecto y sus sub-comités fueron más técnicos que partidarios, y el documento que reveló el comité de anteproyecto y presentó al plenario incluyó varias disposiciones innovadoras. Víctor-jacinto Flecha y Carlos Martini notan que “un hecho significativo fue la conformación de una tendencia “campesina” en la Constituyente ... Para este grupo el tema de la descentralización administrativa del Estado fue esencial e innegociable” (1994,198). Esta tendencia tenía sus raíces en la Coordinadora Colorada Campesina (CCC), un movimiento interno del Partido Colorado que pretendía defender los intereses de los jefes partidarios del interior. Este movimiento apareció como resultado de las elecciones municipales, cuando estos líderes vieron sus intereses amenazados bajo la tutela de un partido nacional en decadencia.

El uso de la palabra ‘campesino’ aquí utilizado tiene poco que ver con la gente rural, sino que más bien se refiere a cualquier persona del interior. Sin embargo, los jefes de los partidos usan la palabra para unirse simbólicamente al campesinado y contra la dominación de la gente capitalina. Esta retórica a menudo dificultó a los políticos del interior ver al gobierno municipal de Asunción, o al gobierno del Departamento Central circundante de Asunción, como aliados en la lucha por la descentralización.

3. La Convención Constituyente

En el período antes de la Convención, los partidos políticos, instituciones políticas, y activistas en la sociedad civil prepararon su propio anteproyecto de propuestas y propuestas parciales para ser sometidos a consideración por la Convención. Un análisis de estas propuestas demuestran claramente la renuencia de los partidos políticos nacionales y la mayoría de las instituciones del estado a incorporar una visión de un estado descentralizado dentro de la nueva Constitución. Este hecho hace al éxito de los así llamados ‘campesinos’ aún más extraordinario. Ramiro Barboza escribe que:

“La fuerte presión que comienzan a ejercer las organizaciones de base del interior de los Partidos Políticos desde el interior, indudablemente se transforma (a la descentralización) en una idea de trascendental importancia, ya que nace de abajo para arriba, enteramente contraria a la creación teórica de una reforma del Estado, convirtiéndose desde luego en uno de lo [sic] tópicos de mayor envergadura dentro de la Convención Nacional Constituyente (1993, 775-776)”.

Dada la importancia del Partido Colorado en la Convención, tiene sentido comenzar con una discusión de sus propuestas referentes a la descentralización, para ver sólo cuán lejos la Convención desvió de las ideas de las élites nacionales. La visión del gobierno departamental en esta propuesta es similar a la de los departamentos franceses antes de la descentralización en aquel país. Al ejecutivo departamental estaba se lo llamaría el “prefecto,” quien coordinaría las acciones del gobierno central y regional, implementaría las decisiones del gobierno central y aquellas de la junta departamental, y representaría el departamento (Barboza 1992, 711-712).

El líder de la bancada colorada, Oscar Paciello, defendió la palabra “prefecto” como refiriéndose a la “persona a quién compete cuidar de que se desempeñen debidamente ciertos cargos.” También señaló que “*la autoridad departamental ni manda ni gobierna nada*. Solamente coordina la labor de organismos autónomos estableciendo el nexo indispensable con el gobierno central, de manera orgánica impidiendo la desordenada situación hoy apreciado” (Paciello 1992, 98-100, citado en Barboza 1993, 797-798). Los poderes principales del gobierno departamental serían la coordinación de las actividades del gobierno central en el departamento, la elaboración en coordinación con los municipios del plan de desarrollo departamental, y la tutela de administración de las municipalidades, con el poder para intervenir la administración de una municipalidad. El proyecto Colorado es el más sorprendente de la manera que intentó crear un gobierno departamental que ejercería la tutela de las municipalidades. La figura del prefecto, aunque electo en el departamento, claramente fue para estar directamente unido al Presidente de la República. Esta versión de “descentralización” aparece ser diseñada para reclamar algo de la autonomía mínima que los municipios habían logrado desde 1989.

Ni el PLRA o la CPT presentaron planes que parecían mucho a los que actualmente fueron adoptados. En la misma Convención, el PLRA presentó un plan que también requiere la función de prefecto, con funciones similares a aquellas descritas en el plan Colorado. El plan de la CPT estaba basado en la idea de incorporación, que las

municipalidades y departamentos podrían elegir incorporarse o no. Si decidiesen hacerlo así, una autonomía considerable les sería dada luego.

El plan de la CCC estaba estructurada dentro de las líneas del Partido Colorado, pero delineó los amplios poderes del gobernador, rechazando la idea del prefecto. Este gobernador no sería un representante del poder ejecutivo del gobierno central, una característica que aparece en la mayoría de los otros planes y también aparece en la Constitución.

Una cosa que casi todos los planes tenían en común era el rechazo al sistema anterior de la gobernación departamental. Bajo Stroessner, el Presidente de la República tenía el poder de nombrar a los delegados de gobierno, quien supervisaba la policía nacional en el departamento y representaba los intereses políticos del ejecutivo central. En la práctica, la institución estaba asociada con los peores aspectos de la dictadura, tales como enriquecimiento ilícito, la toma de decisiones autoritarias y caprichosas, y detenciones ilegales y tortura. Aún para los Colorados, el delegado a menudo era una figura temible, capaz de intervenir en las cuestiones locales del partido y de limitar la autonomía de los líderes del partido que pretendían espacio para respirar de la mano dura del dictador. Nada sorprendente, la única excepción aquí era el plan presentado por el Poder Ejecutivo, que hizo poco con la excepción de cambiar el nombre del cargo de ‘delegado’ a ‘gobernador’.

Dado este rechazo general a este tipo de tutela, el ambiente era favorable para discutir un ejecutivo local democrático y autónomo. El plan que reveló el comité del anteproyecto es extraordinario. Habla de gobiernos departamentales compuestos de un gobernador y de una junta, ambos elegidos directamente por los residentes del departamento. El Artículo 161¹ incluye la disposición de que “el gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional.” El gobierno departamental tiene el poder de coordinar las actividades de las municipalidades, organizar servicios departamentales comunes, preparar el plan de desarrollo departamental, coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, y crear el Consejo de Desarrollo Departamental (Artículo 163). Los recursos del gobierno departamental fueron dejados para ser determinados por una futura legislación que permitiría hacerlo.

La estructura y la función de la junta departamental fue debatida en la Convención, pero el texto final de la Constitución deja a esta institución descrita muy pobremente. Los miembros de las juntas muchas veces expresaron la sensación de ser “huérfanos de la Constitución,” sin funciones claras para presentar al electorado o al gobernador. La comisión del anteproyecto produjo tres informes acerca de la fórmula para la elección de la junta, dos de los cuales estuvieron basados en la idea de que la junta estaría formada por representantes de varias municipalidades. Los opositores a esta idea de la PLRA, que favorecieron un distrito amplio como un departamento con representación proporcional, hicieron campaña para dejar la decisión para una futura legislación que permitiría hacerlo, como estaba a menudo en la redacción de la Constitución (Convención Nacional Constituyente Nro. 28 1992, 7-8). Bajo un sistema basado en municipalidades, que habría

¹ Los números de artículos aquí son de la Constitución final. Los números de artículos de los comités de anteproyectos no son los mismos.

sido esencialmente un sistema de distritos de miembro único, el Partido Colorado probablemente habría dominado la mayoría de las juntas.

Además de la creación de los gobiernos departamentales, otro elemento importante descentralizador de la nueva Constitución es el establecimiento de distritos electorales departamentales para la Cámara de Diputados. De este modo la Cámara Baja acepta la función de la representación regional dentro del nuevo régimen. Un número de diputados basado en la población es distribuido a cada departamento, así como también a Asunción. Luego, los diputados son elegidos por representación proporcional del partido o de listas de movimientos a nivel departamental. La calidad de la proporcionalidad varía bastante, dado que el departamento más grande, Central, tiene diecisiete bancadas, mientras que cuatro departamentos tienen solamente un representante y otros cuatro no tienen sino dos.

Como en las propuestas para el gobierno departamental, la mayoría de las propuestas para la estructura de la representación en la Cámara de Diputados no llegó a alcanzar los resultados descentralizadores de la Convención. El Partido Colorado y la CPT, entre otros, propusieron representación proporcional basada estrictamente en las listas nacionales. Otros, incluyendo al PLRA, propuso un sistema mezclado de listas nacionales y departamentales. Interessantemente, solamente el Poder Ejecutivo propuso un proyecto para una base electoral puramente departamental de la Cámara Baja.

En la Convención, la tendencia estuvo dirigida hacia la idea de la representación departamental. La subcomisión del comité del anteproyecto produjo tres informes. El primero, patrocinado por tres delegados Colorados, dos del interior, se parecía mucho al producto final. El segundo, patrocinado por Bernardino Cano Radil (Colorado) y Emilio Camacho (CPT), propuso listas nacionales. El tercero es el sistema mezclado de representación del PLRA. El comité del anteproyecto adoptó la primera propuesta, aunque cualquier mención de un requerimiento de residencia en el departamento fue suprimida. Por lo tanto, Oscar Paciello pudo defender la propuesta del comité de anteproyecto en la plenaria basada en el argumento de que los diputados elegidos no necesitaban ser del distrito que representan. Paciello confrontó el “temor ... que (un sistema territorial basado en la representación) pueda significar ... una ... desnaturalización de la función propia de la representación parlamentaria de la Cámara Baja” (Barboza 1993, 1084). Aparentemente, la posibilidad de control de los partidos sobre las nominaciones y la distribución de aquellas nominaciones anularían esos temores e harían que el sistema sea aceptable para los líderes nacionales de los partidos.

4. Las elecciones y el establecimiento de las instituciones descentralizadas

En las elecciones nacionales del 15 de mayo de 1993, el Partido Colorado ganó doce de las diecisiete elecciones gubernativas, así como también la presidencia. El PLRA ganó cuatro de las elecciones gubernativas, en los departamentos de Concepción, Cordillera, Central, y Amambay. El Partido Encuentro Nacional (PEN), heredero en parte de los movimientos independientes de las elecciones municipales y constituyentes, ganó la gubernativa en el departamento de Boquerón. Mientras los Colorados ganaron la mayoría de las bancas de las juntas, 79 comparando con 58 del PLRA, y 30 del PEN, en la mayoría de las juntas ningún partido en realidad ganó una mayoría. Los Colorados ganaron la mayoría solamente en Guairá y Alto Paraguay, mientras el PEN obtuvo la mayoría de las bancas en Boquerón. Mientras tanto, la oposición ganó la mayoría en ambas cámaras del Congreso. En la Cámara de Diputados, los Colorados ganaron 38 bancas comparadas a las 33 del PLRA y 9 del PEN.

Antes de que estos nuevos gobiernos y funcionarios tomaran posesión de sus cargos el 15 de agosto, el Congreso saliente redactó la legislación bajo la cual los gobiernos departamentales operarían. La Ley Orgánica del Gobierno Departamental (Nro. 214/93) fue promulgado por el Presidente en julio de 1993. Varias disposiciones de esta ley dan a los gobiernos departamentales un carácter puramente administrativo. El Artículo 2 dice que estos gobiernos “cumplen las funciones de coordinación y descentralización administrativa, de complementación de la acción municipal y de su interrelación con el Poder Ejecutivo.” El Artículo 5 dice que el gobierno departamental “desarrollará su acción sometido al carácter unitario de la República, establecido en el Artículo 1° de la Constitución Nacional.” El Artículo 6 requiere que los departamentos adopten procedimientos simples y breves. El Artículo 8 se refiere a las cuestiones de procedimiento y responsabilidades no cubiertas en la Ley 214 de la Ley Orgánica Municipal (Nro. 1294/87), creando posibilidades para conflictos considerables dado que las dos instituciones son distintas y de alguna manera competidores naturales.

Uno de los primeros proyectos de los nuevos gobiernos fue el de buscar cambios en la Ley 214. La mayoría de los funcionarios departamentales encontraron la ley orgánica carente de especificidad pero al mismo tiempo limitando en la descripción de sus funciones. Contando con el Congreso elegido recientemente, y especialmente la Cámara de Diputados, los gobernadores ejercieron presión para la revisión completa de la ley.

En la sesión del Congreso de 1994, una nueva ley orgánica, la Nro. 426/94 fue aprobada (Báez R., González, Cáceres López 1995). Esta ley suprime la mayoría de las disposiciones mencionadas anteriormente. El Artículo 2 se refiere ahora a las funciones *políticas* y administrativas de las divisiones territoriales, y el Artículo 5 define al carácter del Estado como “unitario, indivisible y *descentralizado*.” Otro cambio importante en el texto corrige la afirmación de la Ley 214, que el Gobernador “representa al Poder Ejecutivo ... de conformidad con las orientaciones, directivas e instrucciones del Presidente de la República” (Art. 18, inciso c) para referirse simplemente a las “directivas” del Presidente (Art. 17, inciso c).

Aún más importante que estos cambios fueron las adiciones a la Ley 426 describiendo los recursos financieros de los departamentos. La Ley 214 dejó pendiente varios de los recursos y porcentajes que serían asignados a los presupuestos departamentales. La Ley 426 cambió para aclarar estos puntos. Los recursos nuevos más importantes de los departamentos ahora son el 15% de participación del impuesto del valor agregado (IVA) cobrados en el departamento (Art. 34, inciso 1), el 15% de participación de los impuestos inmobiliarios cobrados por los municipios en el departamento (Art. 36), y el 30% de participación de las recaudaciones de los juegos de azar operados en el departamento (Art. 40).

El Presidente Juan Carlos Wasmosy vetó parcialmente esta ley orgánica modificada, pero su veto fue rechazado en el Congreso. Wasmosy objetó varias de las disposiciones referentes a fondos, tales como compartir el control sobre los recursos de los juegos de azar y la transferencia de dinero del IVA a los departamentos. El Presidente también vetó las disposiciones que permitían las transferencias de los servicios públicos al control de los departamentos y un cambio en la redacción de la Ley 214 de la “vigilancia” del gobernador de las actividades del gobierno central en el departamento a la “supervisión” de aquellas actividades. Wasmosy se ganó la reputación de centralista con este veto, y fue duramente criticado por los gobernadores, tales como Luis Wagner de Central, como también por los miembros de su propio partido en el Congreso. El Diputado Atilio Von Knobloch (PEN-Itapúa) notó que, dado que los miembros de la Cámara Baja vinieron del interior, “era previsible que se rechace” (Diario Hoy 1994; ver también ABC 1994).

Sin embargo, los gobernadores con frecuencia han sido defraudados por el fracaso de la Cámara de Diputados para apoyar las demandas crecientes para la descentralización. Se han desarrollado dos percepciones algo contradictorias en el comportamiento de los diputados. En entrevistas conducidas por Alejandro Vial con líderes políticos y sociales, los diputados a menudo son percibidos como ser excesivamente locales y limitados en la percepción de su papel. Por otro lado, algunos de estos líderes ven una “cierta perversión de la idea descentralizadora” en el comportamiento de los diputados del interior. “En lugar de las ventajas de la descentralización en la promoción de políticos que expresen las necesidades y urgencias socioeconómicas locales, habrían llegado a la Cámara Baja caudillos regionales, en una suerte de reproducción local del centralismo de la capital” (Vial 1994, 213-214). La mayoría de los miembros de las juntas departamentales se refieren a la Cámara de Diputados como adversa a la descentralización y de responder principalmente a las organizaciones de los partidos políticos nacionales.

Hubo algunas excepciones importantes a este modelo. Los diputados de los departamentos de Alto Paraná e Itapúa, representando a todos los tres partidos parlamentarios, han sometido la legislación que dirigiría por otro camino a los pagos de royalty de los gigantescos proyectos hidroeléctricos de Itaipú y Yacyretá a los departamentos y municipalidades afectados directamente por estas empresas binacionales. Estos diputados produjeron un folleto que llamaba a los ciudadanos de los cuatro departamentos más afectados (Canendiyú, Alto Paraná, Itapúa, y Misiones) a manifestarse en apoyo a este proyecto. “Es tiempo de que la mentada descentralización en el Paraguay

deje de constituir engañoso repertorio de los políticos a la hora de seducir votos,” pregonaba el folleto.

En una reunión en Encarnación convocando a la movilización en apoyo al proyecto, los diputados patrocinadores explicaron el “gancho” usado para atraer el apoyo de los diputados representando a los departamentos no afectados directamente por las grandes represas, ofreciendo sus gobiernos departamentales una parte de los ingresos. El objetivo específico de esta reunión era organizar una campaña de apoyo en la Cámara de Diputados, con todas las municipalidades, departamentos, y organizaciones que representan los miembros nacionales de las juntas departamentales y municipales, las conferencias de los intendentes y gobernadores escribiendo cartas a la Cámara Baja. Esta clase de campaña de apoyo claramente fue una idea innovadora para muchos de los políticos locales. Algunos discutieron para ejercer presión a la administración central en vez de al Congreso, como es la administración central más opuesta a dividir las fortunas de los royalties.

El diputado Paraguay Cubas (PEN-Alto Paraná) explicó que los opositores a esta legislación presionarían al Congreso, y que los partidarios tenían que responder de la misma manera. Todos los participantes, sin embargo, reconocieron que sería más difícil aún ganar la aprobación de este proyecto en el Senado. Como observó un diputado, “es difícil meter la mano en la lata del gobierno central.”

Otra excepción importante para la descentralización ha sido el apoyo suministrado por el Diputado Juan Carlos Ramírez Montalbetti (PLRA-Guairá), Presidente de la Cámara de Diputados correspondiente a la sesión 1995-1996. Ramírez fue instrumento para formar una Comisión Nacional de Descentralización, con el objetivo de articular un enfoque global a la legislación para resolver conflictos entre el gobierno central, los departamentos, y las municipalidades (Honorable Cámara de Diputados 1995, 3). Sin embargo, tales iniciativas aún dependen de la iniciativa de los diputados particulares, que sirven solamente un periodo de un año del liderazgo rotativo en el Congreso.

La Cámara de Diputados tiende a votar contra los deseos de los gobiernos departamentales sobre legislaciones importantes, como en octubre de 1995 cuando la Cámara rechazó la legislación que habría canalizado el dinero para las viviendas a través del gobierno del departamento Central y sus municipios, a cambio colocó al Ministerio del Interior a cargo de este proyecto. José Nicolás Morínigo interpretó este voto como un deseo de la Cámara Baja de mantener los recursos del patronazgo en manos del Poder Ejecutivo y el Partido Colorado, en vez de descentralizar estos recursos a los gobiernos controlados por la oposición (Morínigo 1995, 8). En mayo de 1996 la Cámara rechazó la legislación para la descentralización de los servicios de salud, aunque el proyecto fue apoyado en forma unánime por los departamentos (**Análisis del Mes** [mayo] 1996, 11). Descentralización de los servicios de salud sí fue incluido en la ley 1032/96, aprobado el 30 de diciembre de 1996, que crea el sistema nacional de salud.

5. Gobierno departamental

Los gobiernos departamentales comenzaron en 1993 con escasos recursos. Ellos carecían de finanzas, equipos, un claro régimen legal, y ni siquiera un mandato, excepto para hacer legítimo de nuevo al gobierno. Varias de las nuevas gobernaciones tenían que hacer frente a los problemas más básicos de organización, tal como hallar un sitio de reunión. Las antiguas delegaciones de gobierno fueron cedidas a los gobiernos departamentales, pero este recurso no siempre ha sido el más apropiado. La sede de gobierno del departamento de Caaguazú, en la ciudad de Coronel Oviedo, por ejemplo, congrega dentro de un edificio que todavía aloja el cuartel de la Policía Nacional y la cárcel. Dada la asociación del edificio con el anterior ocupante, el Delegado de Stroessner, y su disposición actual de espacio, uno no se siente invitado a ingresar y hablar con los representantes de la democracia local. Esta disposición es característica de la mayoría de los gobiernos departamentales.

Dentro de estas sedes, el espacio suministrado para la Junta es más restringido aún. Mientras en varios departamentos las juntas han alquilado sus propios edificios, en la mayoría la Junta se reúne en un pequeño cuarto oculto dentro de los escondrijos del viejo edificio de la Delegación. De la misma manera, invertir en la infraestructura necesaria no es popular, y las juntas han tenido que ocuparse de constantes reclamos acerca de su costo comparado al rédito muy inferior en la forma de resolver la problemática de la ciudadanía.

Las juntas que fueron elegidas generalmente estaban compuestas por personas con una experiencia política limitada. En mi sondeo no aleatorio de los 43 concejales, solamente diez reportaron servicio anterior en una junta municipal, y cuatro habían servido con alguna capacidad a nivel nacional, tal como la dirección del partido nacional o en la Convención Constituyente. La mayoría (22), había tenido experiencia en el partido a nivel local, como miembros de las seccionales Coloradas o comités del PLRA. La estructura de comando superior a inferior de los partidos nacionales fue reproducida en las actitudes de algunos miembros de las juntas mientras que esperaban las directivas de sus superiores acerca de que acciones podrían tomar.

La ocupación más común de los concejales sondeados es la de negocios o comercio (14). Sin embargo, veinte concejales pueden ser agrupados juntos dentro de la categoría de profesionales (políticos, abogados, doctores, ingenieros, profesores y periodistas). Ocho concejales procedían de ambientes económicos más precarios, incluyendo empleados, obreros, estudiantes, y un vendedor ambulante. El campesinado apenas está representado en las juntas. Sin embargo, la Junta de Boquerón incluía a dos indígenas, dos menonitas, un campesino ‘paraguayo’, y dos profesionales ‘paraguayos’, uno de los cuales es una mujer.² Las mujeres tienen solamente nueve de las 167 bancas de las juntas a nivel nacional.

² Los partidos en este departamento trataron de suministrar un balance étnico a sus listas de candidatos. La Junta misma ha desarrollado los términos “paraguayo indígena,” “paraguayo menonita,” y “paraguayo” para referirse a la etnicidad de los grupos distintos del departamento.

La gran mayoría de los miembros de las juntas son de ciudades del interior. Cincuenta y siete viven en la capital departamental, mientras que noventa y nueve viven en otros pueblos y ciudades. Solo dos concejales pueden ser identificados claramente como viviendo en áreas rurales, y tres concejales realmente viven en otros departamentos.

Pregunté a los concejales sondeados cuáles eran los logros más importantes de la Junta y cómo había sido su propio trabajo como miembros, y cuáles eran algunos de los problemas y restricciones más importantes que fueron encarados. Referente a los logros más importantes, setenta y nueve respuestas separadas (muchos dieron múltiples respuestas) fueron codificadas dentro de categorías de actividades. La respuesta más común (19 ejemplos) se refería a proyectos específicos, tales como ayuda para la construcción de escuelas, construcción de carreteras, y similares. Dentro de esta categoría, por lo menos cuatro instancias de proyectos de dirección a la ciudad nativa son identificables (tres de estos del departamento Central). Ocho concejales mencionaron su trabajo en el medio ambiente, que se ha convertido en una de las esferas de actividad más importante para los gobiernos departamentales.

Una atención considerable fue dada a las funciones de la construcción de la institución y a la construcción de legitimidad de estas primeras juntas. Siete miembros hicieron referencia a haber ganado la legitimidad en el departamento para la Junta. Siete más mencionaron la construcción específica de la institución, tales como adquirir materiales, habilidades técnicas, y similares. Siete más se refirieron, como un logro, a la función positiva interna de la Junta, la habilidad de cruzar líneas dentro del partido y trabajar como un equipo. Cuatro mencionaron la construcción de la democracia a través de la educación comunitaria a la ciudadanía, y tres contaron el esfuerzo del financiamiento como un logro.

Otros logros notados incluyen la representación general de las personas del departamento (2), lucha por los campesinos en la distribución de tierra (6), y ejercer presión en el Congreso (3). Otra categoría de respuestas trata de la función de supervisión atribuida generalmente a la junta. Cuatro concejales notaron la coordinación o supervisión de los servicios departamentales de la administración central como un logro, a pesar de que solo uno mencionó la supervisión y control de las actividades del Gobernador. Dos más notaron su papel de denunciar la corrupción. Finalmente, desmintiendo la discusión anterior de la Cámara de Diputados, un miembro de la Junta notó la colaboración mantenida con el diputado departamental, el Gobernador, y los gobiernos municipales en el departamento.

Hay mayores acuerdos entre las personas que respondieron a los problemas que afronta las juntas. Cincuenta y siete de las ochenta y cuatro respuestas separadas fueron respondidas por sólo tres respuestas: la falta de recursos financieros (22), falta de leyes orgánicas claras (22), y la cultura política centralista del gobierno central, y en algunas respuestas, de la gente paraguaya. Como una persona que respondió escribió, los problemas más graves incluyen “el centralismo salvaje al que estamos acostumbrados en un país semi-feudal.” La única otra respuesta a mencionarse por más de tres miembros de la Junta fue la de notar los problemas con el Gobernador. En efecto, ha habido algunos conflictos fuertes entre la junta y los gobernadores en algunos departamentos.

6. Relaciones con otras instituciones

Solicité a los miembros de las juntas caracterizar sus relaciones como un cuerpo colegial con el Gobernador, los intendentes en el departamento, las juntas municipales en el departamento, el Consejo de Desarrollo Departamental, y los servicios departamentales de la administración central. Las respuestas luego fueron codificadas describiendo o ningún contacto, conflicto, cooperación, o relaciones cercanas. Relativamente pocos miembros reportaron conflicto con el Gobernador (9), mientras que diecinueve personas que respondieron reportaron relaciones cercanas. El partidismo explica parte de este modelo, como que solamente dos concejales del mismo partido que el Gobernador reportaron conflicto con ese Gobernador. Por otra parte, ocho miembros de la oposición de la Junta reportaron relaciones cercanas con el Gobernador.

Una gran parte de la relación entre las dos instituciones del gobierno departamental depende de la personalidad del Gobernador. Varios departamentos con gobernadores Colorados, tales como San Pedro, Paraguarí, y Alto Paraná, produjeron pocos informes de conflictos aun entre los concejales de los partidos de la oposición. El Gobernador Herminio Cáceres de Paraguarí parece haber hecho un trabajo bastante bueno de comunicación con la Junta e incluir a la Junta en las operaciones del gobierno. Los gobernadores del PLRA han tenido más dificultades.

El departamento Central estaba gobernado por Luis Wagner, una persona dinámica con un perfil de alta visibilidad en la comunidad de ayuda internacional y dentro de su partido. Wagner ha hecho más que la mayoría para adelantar el funcionamiento del gobierno departamental, pero también podría ser visto como un políticamente ambicioso. La Junta en el departamento Central tiene 21 miembros, con varias facciones representadas tanto por los Colorados como por el PLRA. Por lo tanto, quizás este sujeto de una forma especial a estrategias de “divide y reinaras” por un gobernador obviamente talentoso. La mayoría de los problemas con los gobernadores, de cualquier partido, desde el punto de vista de las juntas es que el ejecutivo local reproduce la supuesta tendencia en la cultura política a la de que mande una sola persona y simplemente rehusa a reconocer una función viable para la Junta. En muchos casos la cooperación ha mejorado a través del tiempo.

Las relaciones con los gobiernos municipales han estado marcadas por un grado de tensión. Relativamente pocos concejales reportaron cooperación o relaciones cercanas con los intendentes (39%) o con las juntas municipales (27%). En muchos casos las relaciones fueron mayormente no existentes (28% y 30%, respectivamente), o llenas de conflictos (33% y 43%). Los concejales a menudo describen los gobiernos municipales como celosos de su propio papel, el cual ha sido transformado en un problema financiero para los departamentos ya que algunas municipalidades no han puesto a disposición el 15% de los impuestos inmobiliarios al departamento. Hay también envidia de parte de los gobernadores, ya que las ciudades más grandes del interior tienen presupuestos mucho mayores que la de los mismos departamentos.

Las relaciones con los servicios departamentales de la administración central también son descritas por varios miembros como basadas en conflicto. El 57% total de las

personas que respondieron vieron a los representantes del gobierno central de algún modo opuestos a la descentralización. Sin embargo, se debió haber realizado el cuestionamiento de este tema con mayor esfuerzo como para diferenciar las agencias varias. Muchos miembros podrían quejarse de forma generalizada del Poder Ejecutivo, o específicamente de la Policía Nacional.

Por otra parte, el Ministerio de Salud ha cooperado en la mayoría de las áreas para promover la desconcentración de sus servicios y hasta la descentralización de la responsabilidad política de sus servicios. Por ejemplo, el Ministro de Salud Pública y Bienestar Social, Dr. Andrés Vidovich Morales, aprovecho el marco de la ley 1032/96 para decretar el adelanto de la descentralización sanitaria local (Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Rural 1998).

La cuestión acerca de las relaciones con el Consejo de Desarrollo Departamental, el cual formulé una hipótesis de que sea un competidor corporativo de las juntas pluralistas, produjo poca información porque muy pocos departamentos habían establecido estos consejos a fines de 1995. Los concejales con quienes hable dijeron que no aceptaban mi hipótesis y dieron la bienvenida a la futura creación de los consejos de desarrollo.

Finalmente, las relaciones internas dentro de las juntas estuvieron basadas sobre la observación mayormente cordial y positiva. Dado que las juntas son cuerpos muy pequeños, las personas individuales pueden tener efectos positivos o negativos importantes sobre la capacidad del grupo para funcionar. En tres de las dieciséis sesiones departamentales que visité, el autoritarismo del Presidente de la Junta, un puesto que se alterna cada año, disminuyó claramente la capacidad de la junta a poder aspirar objetivos colectivos.

El partidismo también se notó que era un problema paralizante en al menos dos juntas, y de que fue un factor significativo en varias otras. Sin embargo, la importancia de estas dificultades podría ser difícil de estimar. Llegué a Concepción para asistir a la primera sesión de la junta después de la resolución de una amarga disputa partidaria sobre el control de la presidencia de la Junta. La disputa fue resuelta, y la Junta pareció continuar hacia adelante con su agenda sin nuevas dificultades.

7. Análisis de la descentralización al nivel departamental

7.1 Eficacia

¿Qué han logrado los gobiernos departamentales con respecto al desarrollo y la provisión de servicios diseñados específicamente para enfrentar las necesidades locales? ¿Ha mostrado la descentralización signos de mejorar la calidad de gobernar en el Paraguay?

La respuesta a estas preguntas está ligada claramente a los recursos disponibles a los gobiernos departamentales. Mientras sea cierto que con creatividad y energía los gobiernos locales puedan lograr programas significativos de interés para sus electores (**Análisis del Mes, Anuario** [diciembre] 1996, 8), una falta permanente de recursos socava la capacidad global del gobierno.

Los presupuestos pequeños y la escasa distribución de los recursos del Ministerio de Hacienda han sido una fuente constante de conflictos entre los departamentos y el gobierno central. En 1995, el presupuesto total para los diecisiete departamentos era de Gs. 28.747 millones (Gs. = guaraníes) o aproximadamente US\$ 24 millones. El rango de los presupuestos individuales distribuidos era del departamento Central, con un presupuesto de Gs. 2.380 millones, al presupuesto de Ñeembucú de solamente Gs. 1.370 millones. El tamaño y la población de los departamentos es sólo un factor menor en la disposición de los presupuestos. Por ejemplo, el departamento aislado y escasamente poblado del Alto Paraguay, tenía el segundo presupuesto más alto para 1995 de Gs. 2.111 millones (Ley Nro. 525/94 1994).

Los presupuestos aumentaron para 1996 a un total de Gs. 71.435 millones con un rango distribuido Gs. 8.883 millones para Central a Gs. 2.641 millones para Guairá (**Análisis del Mes** [setiembre] 1996, 9-10). Sin embargo, estas cifras sólo reflejan los fondos aprobados, no aquellos realmente distribuidos. En junio de 1996, el Ministerio de Hacienda redujo los presupuestos por 30% debido a déficits en el cobro de impuestos. Solamente Gs. 49.869 millones realmente fue distribuido a los departamentos. Problemas de esta índole provoca “la pérdida de credibilidad de los Gobiernos Locales” (Nieto Niebuhr y Wall Enns 1998, 128). Atilio Nieto Niebuhr y Melita Wall Enns reportan que “varios son los Gobernadores e Intendentes que en muchos ocasiones se han visto en la obligación de utilizar fondos de su pertenencia, para iniciar, continuar o terminar compromisos de importancia para la comunidad” (1998, 128).

Para 1997, los departamentos redujeron sus propias solicitudes presupuestarias a un total de Gs. 71.161 millones, una disminución nominal de los fondos solicitados. El rango en 1997 de los presupuestos departamentales era del más alto para Alto Paraná (Gs. 9.033 millones) al más bajo para Pdte. Hayes (Gs. 2.476 millones, o solamente un aumento del 33% desde 1995 a 1997) (**Análisis del Mes** [junio] 1996, 11). Para 1998, el presupuesto total de las gobernaciones es Gs. 71.851 millones, que significa el estancamiento de los presupuestos departamentales (Paraguay. Ministerio de Hacienda 1998).

Comparado con el presupuesto total nacional y los presupuestos de los municipios, los departamentos claramente están privados de fondos. Para 1995, los departamentos representaban menos del 0,9 % del presupuesto nacional. Esta cifra aumentó a casi 2% para 1996 (1,92%), aunque la distribución del presupuesto a los departamentos disminuyó ligeramente para 1997 (Borda 1995b, 11; **Análisis del Mes** [diciembre] 1996, 11). La porción del presupuesto del ejercicio fiscal del año 1998 que corresponde a las gobernaciones representa solo 0,6% del total nacional (Paraguay. Vicepresidencia de la República 1998).

Para los políticos paraguayos interesados en la descentralización, las cifras aplicables para la distribución del presupuesto nacional total a los gobiernos locales, son extraídas de países como Colombia, donde se informa que cerca del 25% del presupuesto nacional está controlado por las municipalidades y los departamentos (Nickson 1995, 43). El Banco Interamericano de Desarrollo informa que el promedio de la distribución del presupuesto para los gobiernos locales en toda América Latina es aproximadamente del 14,6% comparado a solamente cerca del 6,2% (departamentos y municipios) en el Paraguay (Inter-American Development Bank 1997, 157).

No solamente son pequeños los presupuestos, sino que reclamándolos ha consumido mucho de las energías políticas de los gobiernos locales. Tan recientemente como en diciembre de 1996, el Gobernador Wagner presentó una queja con el Contralor General de la República en contra del Ministerio de Hacienda por retener ilegalmente Gs. 40 mil millones de los ingresos del IVA. Hacienda argumentó desde el principio que el problema es técnico, dado que la ley requiere que comparten del IVA *cobrado* en el departamento, en vez del monto que se genera en el departamento. Bajo esta interpretación, la mayor parte del IVA se *cobra* realmente en Asunción. Sin embargo, **Análisis del Mes** interpreta correctamente el problema como uno político.

“Por una parte el Ministerio de Hacienda busca establecer un control absoluto sobre los recursos, por esta razón ‘no cumple con su obligación de informar y permitir el control y la coordinación en la percepción de tributo’; y por otro, las gobernaciones pretenden asumir el protagonismo en el cobro del IVA, para las arcas del poder regional un ingreso relevante (diciembre 1996, 8)”.

Dadas estas restricciones, no sorprende que el rendimiento de los gobiernos departamentales, en la manera de desarrollo, ha sido limitado. Notable es el hecho de que algunos de los proyectos más innovadores y atractivos han resultado mediante la capacidad de los gobernadores para atraer ayuda internacional.

Algunos ejemplos incluyen un programa de planificación y desarrollo integrada para la salud implementado en el departamento de Concepción a través de la cooperación entre el Ministerio de Salud y Bienestar Social, la gobernación, la Organización Mundial de la Salud, y la Organización Panamericana de la Salud; la cooperación entre el departamento de Misiones y el departamento uruguayo de Colonia en el desarrollo de la producción lechera; la gobernación de Misiones también ha atraído a inversionistas españoles para la expansión y el mejoramiento de la producción de arroz en el departamento; el departamento

Central se ha entablado en una variedad de relaciones internacionales, por ejemplo con la República de China para el desarrollo de la floricultura y con el gobierno de la ciudad de Buenos Aires para mejorar la comercialización de los productos paraguayos, y finalmente el gobernación de Boquerón ha utilizado los lazos desarrollados por las cooperativas menonitas para atraer ayuda del gobierno de la República Federal de Alemania, la provincia argentina de Salta, y el Programa Mundial de Alimentos por Trabajo para invertir en programas de desarrollo integrado en comunidades campesinas e indígenas, la conservación de especies en peligro de extinción, y el desarrollo de infraestructura.

Sin la ayuda internacional, los departamentos dependen de la buena voluntad de los ministerios del gobierno central de cooperar en la descentralización administrativa. En este tema, el Ministerio de Salud ha tomado la iniciativa, y los departamentos han presionado exitosamente para un papel más importante en la desconcentración de las actividades del Ministerio de Educación. Cuando disponen de solamente sus propios recursos, el departamento se concentra en proyectos de obras públicas de escala relativamente pequeña.

A las juntas le ha sido muy difícil presentarse como necesarios para las actividades exitosas de los gobiernos departamentales. A mediados de 1995, Esteban Caballero notó que “las juntas departamentales ... tienen mucho dificultad en encontrar una razón de existir, porque no pueden hacer normativas sobre nada.” Esto es porque las juntas carecen de un claro y efectivo poder legislativo, y por lo tanto, han volcado sus energías en supervisar las operaciones de los gobernadores, lo cual genera conflictos. Hasta la fecha, Caballero ha notado que la inversión particularmente en las juntas ha sido “en capital fijo” de simplemente establecer la institución, más que en la “inversión productiva” (**Ultima Hora** 1995, 6). José Nicolás Morínigo, escribiendo la revisión anual para el **Análisis del Mes** a fines de 1996, encontró pocos aspectos positivos en las acciones de las juntas:

*“lo que ... han demostrado con una capacidad asombrosa, son las juntas departamentales las que constituyen organismos que no aportan nada para el logro de los objetivos institucionales. Es más, en este sentido debería pensarse seriamente en la posibilidad de un cambio sustantivo en la conformación de la junta departamental, que debería constituirse en un mecanismo de vinculación con los municipios a través de representantes concejales de los mismos. De este forma se ahorra recursos y se posibilita la capacidad de coordinación de las gobernaciones (**Análisis del Mes Anuario** [diciembre] 1996, 8)”.*

Un funcionario de gabinete de una de las administraciones departamentales expresó que “nosotros somos intermediarios, pero intermediarios de lujo. Cuesta dinero establecer un gobierno departamental.”

El rendimiento legislativo por las juntas ha sido, en efecto, limitado. Una área en la que las juntas se volvieron bastante activas es en la defensa del medio ambiente. La actividad en esta área demuestra las posibilidades de un espíritu empresarial política positivo por los concejales, como también los límites reales de la autoridad de las juntas.

7.2 Democracia

¿Han mejorado los gobiernos departamentales la calidad de la democracia en el Paraguay? ¿La sociedad civil acude a esta nueva institución como un canal que responde y como uno apropiado para realizar reclamos? He hecho una hipótesis acerca de que la estructura electoral de los incentivos fomentarían a los funcionarios departamentales, especialmente a los concejales, quién puedan ser reelegidos, a construir las bases del partido local e intentar fortalecer la institución conectándola a la sociedad civil. ¿Apoya la evidencia a esta hipótesis?.

Pregunté a los concejales si “¿acuden las organizaciones cívicas a la junta departamental para prestar ideas y demandas?” La estructura de esta pregunta quizás anime a estos políticos a responder positivamente, y la mayoría de ellos así lo hicieron. La gran mayoría de las ‘organizaciones cívicas’ que recurren a las juntas o a los gobernadores son comités de escuelas comunitarias, de caminos, y de salud, formados para obtener fondos para estos proyectos particulares. Ellos podrían pedir que el gobierno departamental proveyese fondos para tales cosas como un techo nuevo para el edificio de la escuela o libros para los niños, una aplanadora de caminos o dinero para construir un puente, o ayuda para atraer el apoyo del Ministerio de Salud para construir un centro de salud. Otras organizaciones, tales como clubes deportivos y colegios secundarios, podrían pedir un apoyo simbólico de la junta declarando que un evento esté “en el interés del departamento.” Finalmente, las comunidades que han sufrido desastres naturales han acudido a los gobiernos departamentales para ayuda de emergencia y asistencia con la reconstrucción.

Una práctica que ha sido implementada por el Congreso Nacional es de celebrar “días de trabajo” en los departamentos. Los gobiernos departamentales son los anfitriones de estos eventos, y ofrecen oportunidades para que los ciudadanos y políticos locales presenten reclamos al Congreso. La mayor parte de estos reclamos son para productos divisibles específicos del tipo ya mencionado. Rara vez son realizadas en estas reuniones las propuestas más globales para la legislación o la política nacional. Algunos gobiernos departamentales han implementado prácticas similares. En particular, la Junta de San Pedro ha celebrado por lo menos una de sus reuniones semanales en cada uno de los veinte municipios del departamento, y el Gobernador temporalmente mudó la sede del gobierno por un mes, de la capital bastante aislada de San Pedro de Ycuamandyyú al pueblo de Choré, ubicado centralmente. El impacto legislativo de estos eventos no es muy grande, ni expresan claramente una visión diferente del modelo bien conocido de patrón-clientela de la relación entre el funcionario elegido y el ciudadano. Pero aumentan la visibilidad de los representantes como una entidad corporativa.

Muchos miembros de las juntas se quejan de ocupar primariamente el papel de intermediario. Por el hecho de no contar con los recursos propios para conducir los problemas sociales, los gobiernos departamentales se responsabilizan ellos mismos para canalizar las solicitudes a los organismos que tienen recursos. Esta es una función que estaba ocupada por las seccionales del Partido Colorado durante la dictadura, de una manera que tanto saneaba como desmovilizaba la realización de las quejas. Ahora, el enlace entre la sociedad y la burocracia que realmente controla los recursos es mediada por

las instituciones no directamente bajo el control del gobierno central, y los funcionarios de los gobernaciones han expresado frustración para conseguir que la burocracia se movilice. Esto ha sido especialmente cierto en los gobernaciones de Central y Boquerón, ambos gobernados por la oposición y ambos activos y creativos en definir un papel para sí mismos.

La mediación ha sido particularmente característica en situaciones de conflicto social. Durante la investigación de campo, el Gobernador Erico Ibañez (Colorado) de San Pedro gastó tiempo y energía considerable ocupándose de las invasiones de tierras por los campesinos y la violencia entre la policía y los campesinos. Creo que Ibañez cumplió efectivamente en negociar las treguas entre las organizaciones campesinas, los propietarios de tierras, y organismos del gobierno central, con poco más poder que su título.

Los sostenidos contactos entre las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y los gobiernos locales, volviéndose común a lo largo de América Latina (Reilly 1995), es bastante raro a nivel departamental en el Paraguay. Encontré a dos ONGs del interior trabajando para influenciar a los gobiernos departamentales y suministrar alguna ayuda a los recursos muy escasos de información y asistencia técnica. Un problema muy extendido es cuando las ordenanzas de la Junta son devueltas por el Gobernador para correcciones debido a sus defectos técnicos. Una ONG en Coronel Oviedo ha tomado un papel activo en apoyar a la Junta Departamental de Caaguazú en los detalles para redactar la legislación. Varias ONGs en Asunción también han estado involucrados en actividades de apoyo, como han sido las organizaciones gubernamentales internacionales y las no gubernamentales. Las juntas también formaron su propia organización profesional, la Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay (AJUDEPA), que ha facilitado seminarios y talleres de entrenamiento para los miembros de las juntas con agencias en el exterior.

Claramente, la necesidad de legitimar sus funciones ha llevado a que los gobiernos departamentales busquen conectarse a la ciudadanía, a pesar de la base de recursos pequeños de la cual tienen que operar. Sin embargo, no está claro que los concejales hayan estado muy activos en la función de la educación política motivados por el deseo de ser reelegidos. Tampoco observé construcción activa del partido por los concejales, dejando esta función en manos de los partidos nacionales. Muchos concejales dijeron que los concejales elegidos en 1998 tendrán el lujo de seguir el verdadero impacto legislativo y la construcción de los enlaces políticos, después que las juntas actuales hayan realizado el arduo trabajo de construir la infraestructura básica de la institución. Parece que los concejales electos en 1993 van a dejar para otros a realizar este trabajo legislativo y político, dado que solo 23 concejales buscaban su propia re-elección a la junta en los comicios del 10 de mayo de 1998, y de estos solo 12 resultaron electos. Por ahora parece que las juntas departamentales no han realizado mucho para romper la influencia de los partidos nacionales en estos procesos.

Conclusiones

Mi juicio preliminar es que la descentralización aún todavía no ha logrado los objetivos de una eficiencia administrativa mejorada y de la democratización local, aunque ha logrado quizás los objetivos de las élites locales que promovieron el concepto inicialmente (**Análisis del Mes** [enero] 1997, 10). Mientras que los gobiernos departamentales han estado activos en varios campos, no han sido capaces de proveer un modelo sustancialmente diferente de administración o de políticas en el interior. El pueblo paraguayo y la mayoría de la clase política no estaban preparados, a través de un movimiento social o a través de una campaña coherente, a comprender, o aún interesarse acerca de la descentralización. Los nuevos gobiernos fueron establecidos sin presupuestos y sin una clara estructura legal en la cual operar. Las juntas estuvieron conformadas por listas partidarias que reflejaban simplemente otro nivel de patronazgo, y la Cámara de Diputados ha respondido en forma abrumadora a los intereses del partido central en vez de las coaliciones electorales locales.

Sin embargo, me parece que todavía es muy temprano en el proceso para rechazar la hipótesis. Se observó a los nuevos gobiernos luchando con los temas básicos de construcción institucional en el primer año del estado descentralizado. Los gobiernos departamentales necesitaban suministros y espacio para oficinas, vehículos, y una infraestructura física básica. Aunque sean primitivos, estos ahora están más o menos colocados.

Estos gobiernos todavía carecen de métodos para reunir información y recibir evaluación técnica. Este es un área en el que las organizaciones no gubernamentales pueden ser extremadamente útiles, pero las ONGs deben primeramente ver al gobierno departamental como un instrumento efectivo de gobierno antes de que sean atraídos para presionar a las juntas. Hubo algún desarrollo naciente en este tanteo, particularmente con respecto a la política ambiental.

Finalmente, los miembros de las juntas requerían un período de adopción de papel. Como miembros del rango inferior de los partidos políticos jerárquicos, muchos concejales esperaron que se le asigne un papel. Como grupo, han sido lentos en percibir que ellos pudiesen inventar un nuevo papel. Sin embargo, los candidatos para gobernador para las elecciones de mayo de 1998 ciertamente necesitarán promover para más descentralización de los servicios y recursos para hacer frente a sus promesas de campaña una vez elegidos. El Partido Encuentro Nacional también incluyó a la descentralización como uno de sus principios de campaña para estas elecciones (**Análisis del Mes** [enero] 1997, 8). La lógica política de los intereses estratégicos para mayor descentralización podría ser agitada. Estoy de acuerdo con el juicio hecho por muchos concejales, que las juntas elegidas en 1998 tendrán una percepción más dinámica de la naturaleza del puesto, y tendrán mayor razón para promover la construcción de verdaderos electorados locales que luego puedan presionar a las instituciones del gobierno central.

Apéndice

**Resumen de la Encuesta realizada a los Honorables
Concejales de las Juntas Departamentales del
Paraguay. Datos recolectados entre agosto y diciembre
de 1995.**

Gracias a la colaboración de los miembros de las juntas departamentales y de la AJUDEPA, realicé esta encuesta entre varios concejales. De los 167 concejales en todo el país, participaron 43, siendo la cuarta parte del total.

Cuadro 1
Características de los concejales (n=167)

Departamento	ANR	PLRA	PEN	Mujeres	Total
Concepción	4	4	1		9
San Pedro	5	4	1		10
Cordillera	5	5	1	2	11
Guairá	5	3	1		9
Caaguazú	6	5	1		12
Caazapá	4	2	2	1	8
Itapúa	6	4	2		12
Misiones	4	3	1		8
Paraguarí	5	4	1		10
Alto Paraná	5	4	2		11
Central	8	8	5	3	21
Ñeembucú	4	2	2	2	8
Amambay	3	3	2		8
Canendiyú	4	4			8
Pdte. Hayes	4	2	2		8
Alto Paraguay	4	1	2		7
Boquerón	3		4	1	7
Total	79	58	30	9	167
Mujeres	3	2	4	9	9

Cuadro 2
Concejales que participaron según Partido Político (n = 43)

	Participantes	
ANR	14	32.6
PLRA	21	48.8
PEN	8	18.6

Cuadro 3
Residencia (n = 160)

Capital departamental	57
Cabecera distrital	99
Zona rural	2
En otro departamento	3

Cuadro 4
Ocupación de los concejales que participaron (n = 42)

Negocios	14
Profesor o periodista	8
Político	4
Abogado	4
Doctor	2
Ingeniero	2
Empleado	2
Obrero	2
Estudiante universitario	2
Agricultor	1
Mesitero	1
TOTAL	42

Cuadro 5
Experiencia³

Ningún	7
Partidario a nivel local	22
Junta municipal	10
Partidario a nivel nacional	4
TOTAL	43

Cuadro 6⁴

Proyectos de obras generales	15
Defensa del medio ambiente	8
Legitimar la institución	7
Hacer funcionar la institución	7
Construir la institución	7
Atender a los asuntos campesinos	6
Adelantar la democracia	4
Proyectos para su propio distrito	4
Coordinación y vigilancia de los servicios nacionales	4
Establecer el presupuesto	3
Acciones de gestión en la capital	3
Representación para el pueblo	2
Denuncias de corrupción	2
Legislación	2
Establecer la agenda departamental	1
Colaboración con otras instituciones gubernamentales	1
Control sobre la gobernación	1
Cooperación con gobernaciones departamentales vecinos	1
Relaciones internacionales	1

³ La pregunta era ¿Cuales cargos públicos y partidarios ha tenido antes de ser concejal? Aquí se nota el cargo más alto.

⁴ La pregunta era ¿Cuales son los logros más importantes realizados hasta ahora de la junta departamental y de su propio desempeño como concejal? Las respuestas eran muy variadas y en algunos casos múltiples. Entonces el total de respuestas (79) es más que el número de los que participaron en la encuesta (43). Aquí es mi clasificación de las respuestas distintas.

Cuadro 7⁵

Falta de leyes orgánicas bien claras	22
Falta de medios económicos para la operación de la junta	22
Centralismo	13
Problemas con el gobernador	6
Fanatismo partidario	3
Falta de autoridad para la junta	3
Concejales son aislados del poder	3
Problemas con otros miembros de la junta	3
Conflictos con las municipalidades	2
Falta de legitimidad	2
Falta de capacidad técnica	2
Desarrollo institucional demasiado lento	1
Falta de comunicación con los diputados departamentales	1
No hay problemas	1

Cuadro 8

Relaciones entre la junta departamental y otras autoridades públicas, como:

Tipo de relaciones	El Gobernador y sus Secretarías	El Consejo de Desarrollo Departamental	Los intend. munic. del Dpto.	Las Juntas Municipales del Dpto.	Los Ministerios del P. Ejecutivo
No hay relaciones		33	10	11	7
Relaciones conflictivas	9		12	16	23
Relaciones cooperativas	15		8	7	8
Relaciones cercanas	19	5	6	3	2

⁵ La pregunta era ¿Cuáles son los problemas o las trabas más importantes que han enfrentado la junta hasta ahora? Las respuestas eran también muy variadas y en algunos casos múltiples. Entonces el total de respuestas (84) es más que el número de los que participaron en la encuesta (43). Aquí es mi clasificación de las respuestas distintas.

Cuadro 9
Relaciones con la gobernación por la afiliación partidaria del concejal

	Relaciones con el Gobernador y sus Secretarías		
Afiliación partidaria del concejal	Conflictivas	Cooperativas	Cercanas
La misma como el gobernador	2	5	11
Contrario a la afiliación del gobernador	7	10	8

Bibliografía

- ABC** (1.994). Diputados rechazarían veto a la ley departamental. Artículo publicado en el **Diario ABC 25 de octubre de 1.994**. Asunción.
- Base. Educación, Comunicación y Tecnología Alternativa (sin año). **Análisis del Mes**. Asunción: BASE-ECTA.
- Báez, R.; Dalmiro, Rubén; González, Juan de la Cruz; Cáceres López, Reinerio (1.995). **Ley Nro. 426/94 Orgánica del Gobierno Departamental: Comentada**. Asunción: Fundación Hanns Seidel.
- Barboza, Ramiro (1.992). **Convención Nacional Constituyente: Anteproyectos de Constitución Presentados, Propuestas y Aportes Varios, Principales Fuentes, Bibliografía, Tomo II**. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP) de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Barboza, Ramiro (1993). **“Constitución de la República del Paraguay, 1.992”, Tomo II**. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP) de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Bareiro, Olinda; y Duarte, Marcelo (1.991). “Paraguay: el no debate sobre la descentralización”. En **Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa - América del Sur**, editado por Dieter Nohlen, 225-233. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Borda, Dionisio (1.995). “Presupuesto General de la Nación: Lejos del país que soñamos,” En: **Mes Económico** (agosto).
- Borda, Dionisio (1.995). “Luces y Sombras: Privatización y la situación actual,” **Última Hora**, 31 de marzo, pp. 16-17.
- Caballero, Esteban; Vial, Alejandro (1.994). **Poder Legislativo en el Cono Sur: El Caso Paraguayo, Vol. II**. Asunción: Centro de Estudios Democráticos.
- Código Electoral, Ley Nro. 1/90; Ley Nro. 39 Que Modifica, Amplía y Suprime Disposiciones de la Ley Nro. 1/90 del “Código Electoral”**. Asunción: Ediciones Librería El Foro. (1.992)
- Convención Nacional Constituyente (1.992). **Diario de Sesiones de la Plenaria, Nro. 28**, 20 de mayo de 1992.

- Conyers, Diana (1.986). "Future Directions in Development Studies: The Case of Decentralization". **World Development** 14, no. 5: 593-603.
- Dabdoub A., Carlos (1.994). **Descentralización Ya!!**. Santa Cruz de la Sierra: por el autor.
- Diario Hoy (1.994). "**Gobernadores no pueden obligar al Poder Ejecutivo**". Asunción: Diario Hoy, 26 de octubre.
- Diario Ultima Hora (1.995). "**No tienen funciones legislativas**". Asunción: Diario Ultima Hora, 4 de julio, p. 6.
- Flecha, Víctor Jacinto; Martini, Carlos (1.994). **Historia de la Transición: Pasado y Futuro de la democracia en el Paraguay**. Asunción: Última Hora.
- Garman, Christopher; Haggard, Stephen; Willis, Eliza (1.996). "**Decentralization in Latin America**." Documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, 29 de agosto hasta el 1 de setiembre.
- Graham, Carol (1.992). "The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund." **World Development** 20, no. 9: 1233-51.
- Hicks, Frederic (1.971). "Interpersonal Relationships and Caudillismo in Paraguay." **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 13, no. 1 (enero): 89-111.
- Honorable Cámara de Diputados (1.995). **Legislando** 1, nro. 1. Asunción, noviembre.
- Inter-American Development Bank (1.997). **Latin America After a Decade of Reforms: Economic and Social Progress 1997 Report**. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- LA LEY, Revista Jurídica Paraguaya (1.993). **Ley Nro. 214 Que Establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental**. Asunción: La Ley: Revista Jurídica Paraguaya, 16:3 (julio a setiembre), 658-666.
- Ley Nro. 525/94, Presupuesto General de Gastos de la Nación**. Asunción. (1994)
- Morínigo, José Nicolás (1.995). **Sin techo, pero con votos**. Asunción: Noticias, 15 de octubre, p. 8.
- Nickson, Andrew (1.995). **Local Government in Latin America**. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Nieto Niebuhr, Atilio; Wall Enns, Melita (1.998). **La Reforma del Estado Paraguayo: Descentralización Política y Administrativa**. Asunción: por los autores.

- Paciello, Oscar (1.992). **En torno al problema de la Descentralización**. Asunción: Ed. El Foro.
- Paraguay. Ministerio de Hacienda (1.998). **Presupuesto de Gastos de las Gobernaciones**. Asunción, fotocopia.
- Paraguay. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (1.998). **Decreto No. 19966 Que Reglamenta la Descentralización Sanitaria Local, la Participación Ciudadana y la Autogestión en Salud, como Estrategias para el Desarrollo del Sistema Nacional de Salud Ley 1032/96**. Asunción: MSPyBS.
- Paraguay. Vicepresidencia de la República (1.998). **Compilación de Leyes Sancionadas y Promulgadas Julio de 1993-Junio de 1998**. Asunción, disco Compacto (CD).
- Reilly, Charles A., ed. (1.995). **New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration**. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Richer, Hugo (1.993). **Reforma del Estado, Neoliberalismo y Crisis Política**. Asunción: BASE-Investigaciones Sociales, Documento de Trabajo No. 56.
- Rondinelli, Dennis Al, (1.981). "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". **Internacional Review of Administrative Sciences** 2: 133-45.
- Rondinelli, Dennis A.; McCullough, James S.; Johnson, Ronald (1.989). "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework." **Development and Change** 20: 57-87.
- Schmidt, Vivien (1.990). **Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization**. New York: Cambridge University Press.
- Turner, Brian (1.993). **Community Politics and Peasant-State Relations in Paraguay**. Lanham, Md.: University Press of America.
- Vial, Alejandro (1.994). "El Congreso Paraguayo y su Imagen ante Líderes Sociales y Políticos: *Una Visión Crítica*". En **Poder Legislativo en el Cono Sur: El Caso Paraguayo, Vol. II**, Esteban Caballero y Alejandro Vial. Asunción: Centro de Estudios Democráticos.