

Ponencia presentada en el Seminario "Iniciativa Local y Desarrollo", organizado por el CLAEH, el IDES y la Fundación Pablo Iglesias en Montevideo, entre el 30 de julio y el 3 de agosto.

**La descentralización desde el
Estado centralizado**

Consideraciones sobre el caso
paraguayo

Mabel Causarano

Carlos Verón

BASE Investigaciones Sociales
Programa de Estudios Urbanos
Asunción
Agosto, 1991



investigaciones sociales

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

Contenido

1. Introducción.....	3
1.1 La falta de tradición en la producción de trabajo sobre sociología urbana en el Paraguay. Una presentación bibliográfica.....	5
1.2 Condiciones de la falta de tradición.....	7
1.3 Apéelos políticos de la problemática.....	9
2. A modo de referencia conceptual.....	10
3. Lo político-cultural y lo social: un desfasado premeditado.....	13
3.1 La conquista y la colonia (1517-1811). Definición del "nicho" Económico.....	14
3.2 La fase independiente (1811-1870). El afianzamiento de la nación.....	14
3.3 La posguerra grande hasta 1954. La economía de enclave.....	15
3.4 El stronismo (1954-1989). Los "polos de desarrollo".....	16
4. La transición democrática (1989-?-) - Transnacionalización/ neo liberalismo /descentralización.....	19
4.1 Autoritarismo histórico - Autoritarismo instrumental.....	20
4.2 La descentralización como correlato - Descentralización instrumental.....	20
4.3 Condicionamientos estructurales.....	21
4.4 Aspectos destacables de la problemática municipal.....	22
4.5 Información y desarrollo.....	24
5. Gobernabilidad política del proceso y su impacto en un proyecto de descentralización.....	26
6. Conclusiones.....	28

Bibliografía

1. Introducción

Este trabajo pretende ensayar una primera aproximación analítica a un tema que irrumpe en el ambiente intelectual y político paraguayo: la descentralización.

La sanción de una nueva legislación que, por primera vez en la historia política, permite la elección de intendentes municipales por el voto, sorprendió a dentistas y políticos, quienes hasta entonces estuvieron abocados a otras áreas de interés. Los primeros, dedicados a la problemática de sectores afectados por la discriminación y la marginación, y los segundos actuando con un funcionamiento de contracultura, durante la dictadura stronista, y lanzados, después del golpe de febrero del '89, a una desenfadada carrera de orden político-administrativo para ganar un espacio de poder.

Había, entonces, que incursionar urgentemente en el tema del poder local, pero enfocado desde la perspectiva político-administrativa municipal. Así, como en tantas otras ocasiones, lo táctico postergó la reflexión.

A la luz de este contexto, se consideró pertinente iniciar el trabajo con un capítulo en el que se presenta y analiza el estado actual del tratamiento teórico y académico de la temática en el Paraguay. Se sostiene que no se consolidó una tradición de pensar sobre lo urbano y lo territorial, careciéndose, por tanto, de corrientes de pensamiento que impulsaran la regionalización, de teóricos o planificadores que discutieran y propusieran el tema de la descentralización¹.

El discurso sobre la descentralización está siendo promovido por algunos sectores políticos, empresarios y, en particular, dentistas políticos y economistas, acompañado por la afirmación de la necesidad de la desburocratización y achicamiento del aparato estatal y la privatización de los servicios públicos y de las empresas del Estado.

Se habla de la "modernización" del Estado como un proceso que debe sostenerse con tales medidas, es decir la adecuación de toda la institucionalidad política a la nueva racionalidad dominante.

Va recordado que la "modernización", para nuestros países, no significa modernidad sino "la intervención por parte de los centros hegemónicos en las áreas periféricas dependientes; como intervención de colonización e integración del mundo subdesarrollado en el mercado capitalista internacional; como intervención, en suma, de "occidentalización", "europeización" o "americanización"².

Sometido, una vez más, a determinaciones exógenas, el Paraguay, país históricamente centralizado y homogeneizado, plantea el tema de la descentralización, del

¹ Sólo algún que otro informe de la Secretaría Técnica de Planificación en el que pueden aparecer algunas ideas sobre regionalización basadas en las "vocaciones" productivas de determinadas áreas y las posibilidades de potenciación de las mismas. Pero no se habla de establecer gobiernos regionales, es decir, de otorgar a las regiones la autonomía político-administrativa.

² Maldonado, Tomás: **II futuro della modemitá**. Milano. Feltrinelli Editore, 1987, p.19.

estímulo al poder local, a partir del Estado. Es el Estado centralizado el que promueve la descentralización, al margen de toda consideración acerca de las condicionantes culturales y socioeconómicas.

El trabajo avanza consideraciones sobre el contexto en el que se plantea la descentralización y presenta alguna prospectiva en el marco de la reformulación capitalista a nivel internacional, en el cual, precipitadamente debe insertarse el Paraguay a través de lo que se da en llamar "proceso de transición".

La transformación del Estado para ese efecto, no encuentra viabilidad en las instancias político-partidarias, de modo que el Estado asume el desafío de su propia transformación, sirviéndose de recursos alternativos: sea capitalizando el momento movimentista que vive el país³ o, por qué no, la descentralización, como medio para lograr el desarrollo municipal. Descentralización que se volvería instrumental a dos niveles: i. la vulnerabilidad consecuente de la dispersión territorial de más de dos centenares de municipios, funcional a una mayor transnacionalización de nuestra economía y también ii. una instancia (más efectiva que la partidaria) de presión como recurso de legitimación de la transformación del Estado. Ambas funciones, basadas fundamentalmente en la competencia intermunicipal que, en forma inédita, se desatará a partir del presente, se irán desarrollando en un complejo espectro de gobiernos políticamente diversos, repartidos entre los dos partidos tradicionales y un independiente en la capital.

No obstante, por encima de los reparos que se formulan a una descentralización impuesta, exógena y al margen de nuestra base estructural, es pertinente llamar la atención sobre la importancia de la ruptura con un excesivo centralismo histórico, a través de una descentralización que debería ser concebida, al decir de Curbelo⁴, como proceso y no como condición, o, como dijera de Mattos, como conquista social y no impuesta "por decreto"⁵.

³ Verón, Carlos; Paiau, Tomás: **El movimientismo- Un lugar para el consenso neoliberal**. Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo No. 31, junio 1991.

⁴ Curbelo Romero, José Luis: "Economía Política de la descentralización y Planificación del Desarrollo Regional", en **Pensamiento Iberoamericano**, No. 10, julio-diciembre, 1986.

⁵ de Mattos, Carlos A: "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", en la **Rev. Paraguaya de Sociología**, No. 74, Asunción, Enero/Abril '89, p.102. de Mattos cita a Crozier para sostener que "no se puede modificar la sociedad por decreto", es decir aportar cambios sustantivos a la base socioeconómica y a las prácticas sociales con un instrumento (la descentralización) de carácter superestructural.

1.1 La falta de tradición en la producción de trabajos sobre sociología urbana en el Paraguay, una presentación bibliográfica

El debate sobre la descentralización encuentra a la Sociología en el Paraguay⁶, en posición bastante marginal con respecto a la incidencia que el planteamiento economicista -en particular, el que propugna el afianzamiento del "neo liberalismo"- viene alcanzando en los medios masivos de comunicación y en los foros de discusión temática.

El aporte de la Sociología en el universo académico paraguayo es reciente, comparado a otras naciones de la región- Data de poco más de 25 años el nacimiento del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), primera organización no gubernamental que se dedicó de manera sistemática a la Sociología y que contribuyó a la formación de buena parte de los científicos sociales paraguayos⁷.

Los años '80 vieron el afloramiento de numerosas instituciones privadas volcadas a la investigación, al análisis, a la difusión de temas propios de las Ciencias Sociales y políticas. Podría calificarse al decenio como el de las ONGs, que contribuyeron en forma decisiva a hacer de los campesinos, la vivienda, las migraciones, la mujer, el medio ambiente, los indígenas, temas de estudio y reflexión, cubriendo un espacio en el que no ha estado presente la universidad.

La producción académica de los últimos años lleva el sello de los organismos privados que fueron institucionalizando la producción intelectual, hasta entonces librada a la iniciativa individual de algunos investigadores⁸.

En los listados bibliográficos consultados para la elaboración de estos apuntes, no hemos encontrado sobre el tema urbano, un solo título editado por alguna de las dos Universidades que desarrollan sus actividades en el país⁹. Toda la producción corresponde a

⁶ Se habla de Sociología en el Paraguay y no de sociología paraguaya, así como puede hablarse más propiamente de una arquitectura moderna en el Paraguay que de una arquitectura moderna paraguaya, para referirse a la obra o pensamiento que no nace "nacionalizado", "coherentemente integrado" con el medio productivo y cultural en el que se expresa. El pensamiento científico en el Tercer Mundo suele ser predominantemente producto de una "transferencia" de los centros hegemónicos. Ver Arana, Mariano: "Arquitectura en Uruguay. Una aproximación crítica". Separata No. 11 de la **Revista Ambiente**. Espacio Editora, Buenos Aires, Diciembre 1981, p.5.

⁷ Sociología, como carrera de grado, existió por 6 años sólo en la Universidad Católica y fue clausurada en el '83 por decisión de sus propias autoridades académicas, entre otras causas, por ser reducto "de tilingos de izquierda" según expresiones de un conocido académico de esa Institución.

⁸ Es paradigmático el ejemplo de Carlos Pastore y su obra **La lucha, por la tierra en el Paraguay** Montevideo, Ed. Antequera, 1972, 526p.), texto de referencia para quien desee comprender la estructura de la tenencia de la tierra. Pastore empleó más de tres décadas en la elaboración paciente y autosostenida de esta investigación.

⁹ La Universidad Católica ha venido publicando, en forma algo discontinua, **Estudios Paraguayos** y el **Suplemento Antropológico**. En la primera de ellas puede encontrarse algún trabajo sobre aspectos de la temática territorial y urbana más referidos a las cuestiones de orden cultural.

los centros privados de investigación o a los organismos del sector público, en particular, a la Secretaría Técnica de Planificación (STP)¹⁰.

Cabe destacar que los informes, elaborados por el sector público, en general dependencias ministeriales, en numerosos casos no son confiables en lo que atañe a los datos reportados, ya que los mismos, producidos, en su mayoría, durante el régimen anterior, demuestran una marcada tendencia a encubrir la realidad: es el caso del déficit de vivienda¹¹, de los indicadores de salud, de educación, de empleo, entre otros. De ahí que el aporte de los centros privados haya sido sustancial porque muchos de los trabajos tuvieron que producir datos primarios, en especial, en lo que respecta a la situación de la vivienda en las áreas periféricas de la capital o a las condiciones de las comunidades indígenas.

¿Cuáles fueron las áreas más estudiadas por las Ciencias Sociales en el Paraguay?. Sin lugar a dudas, la cuestión agraria, que cuenta con una nutrida bibliografía compuesta por ensayos, artículos, monografías; el tema de la tenencia de la tierra, del impacto de los cambios de la estructura socioeconómica en las pautas de vida campesina, la permeabilidad de las fronteras a la penetración de colonos brasileños, son cuestiones documentadas y objeto de estudios de incuestionable rigor metodológico¹².

En cambio, cuando se busca información sobre temas urbanos, el campo se torna difuso y hay que extraerla de estudios más generales en los cuales puede destacarse o no algún aspecto de la problemática urbana, o bien, de los informes y estadísticas de los organismos del Estado.

Los temas urbanos más propiamente abordados (en términos sobre todo cuantitativos), se refieren a la vivienda, en particular, la vivienda popular urbana. En segundo lugar, al tema del empleo, y muy por atrás, a otros rubros que conforman la calidad de vida de los sectores urbanos más desfavorecidos: salud, medio ambiente, movimientos sociales urbanos. No se ha relevado un solo estudio sobre el transporte público, sobre los equipamientos colectivos, las áreas verdes, la producción y el consumo del espacio urbano, el impacto de la modernización económica, política y cultural en la producción de la ciudad, por citar algunos temas¹³.

¹⁰ La STP, fundada en la década del '60, en respuesta a las exigencias de la Alianza para el Progreso, elabora los "planes de desarrollo" y cuenta con documentos útiles para la realización de estudios territoriales.

¹¹ Según los datos oficiales del gobierno anterior, el déficit de viviendas era insignificante; casi a niveles del Primer Mundo. El diagnóstico realizado menos de un año después del golpe, arrojó la cifra de 300.000 como déficit habitacional (por falta, inadecuación física, de servicios o hacinamiento). Hasta ahora, no se conocen datos ciertos sobre la educación (analfabetismo, desgranamiento escolar, etc.).

¹² Fogel, Ramón; Galeano, Luis; Palau, Tomás, entre otros, han documentado en forma exhaustiva la cuestión agraria en el Paraguay.

¹³ Sobre estos aspectos, se han publicado notas y análisis en los diarios capitalinos, pero no se han recopilado en forma organizada en libros o documentos de trabajo.

Tampoco se encontraron trabajos sobre la articulación ciudad- territorio, la relación de los centros urbanos entre sí y de éstos con su entorno rural, salvo algunas referencias generales (en particular, estadísticas) en una información de la STP¹⁴.

En sustancia, no se ha establecido una tradición de pensar sobre lo urbano, en términos sociológicos, políticos y/o culturales, y las razones serán brevemente señaladas en el siguiente Ítem.

1.2 Condiciones de la falta de tradición

El Paraguay, a lo largo de su historia, ha tenido algunas características cuya permanencia definieron la actual conformación urbano-territorial: i. la predominancia de una economía y cultura campesinas y ii. la alta centralización político-administrativa.

A ello cabe agregar¹⁵ que la urbanización es un fenómeno tardío que se acelera en la década del '70, cuando se verifica un proceso de transformación territorial resultante de la transición de una economía extractiva de consumo a una productiva de mercado.

Las causas principales se pueden resumir en:

- a. Escasa población en un medio físico con suelos agrícolas de alto potencial agropecuario y forestal;
- b. La migración hacia el extranjero -principalmente a la Argentina- de buena parte de la población económicamente activa, por razones políticas y económicas.
- c. El proceso de colonización que transfirió un importante contingente poblacional de las áreas críticas de producción minifundiaría hacia la región de Canindeyu, Alto Paraná (ambas en la frontera con el Brasil) y Caaguazú.

En la década de los '70, y posteriormente, se dio un aumento considerable de la población capitalina y de las ciudades que habrían de conformar el Área Metropolitana de Asunción que, en la actualidad, concentra alrededor del 60% de la población urbana del país.

Asunción sufrió un acelerado proceso de metropolización que, en poco más de una década, fagocito el cinturón agrícola de sus zonas linderas con los demás municipios y también transformó las características de estos últimos en términos sociales y medioambientales¹⁶.

¹⁴ Paraguay. Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación. **Plan de desarrollo económico y social**. Asunción. STP, Marzo, 1990, 338p.

¹⁵ Barrios, F. Causarano M. y Morínigo, José N.: "Historia de un proceso de desajuste ambiental: El caso de las ciudades intermedias del Área Metropolitana de Asunción". XV Congreso Interamericano de Planificación, Bogotá, Colombia, 1985, Mimeo.

¹⁶ Ciudades como Fernando de la Mora, San Lorenzo y Luque perdieron en pocos años la mayor parte de su patrimonio urbano-ambiental, a causa de la presión del mercado inmobiliario y de la asunción de pautas de vida capitalinas que modificaron la concepción del "habitar", especialmente en lo que atañe a los valores formales y funcionales de la vivienda.

i. La predominancia de una cultura y economía campesinas se refleja aún claramente en el territorio. Hasta comienzos de la década del '60, Asunción, con sus 300.000 habitantes, era la única ciudad con una importante concentración poblacional; ninguna de las demás superaba los 30.000 habitantes. La capital, en términos de complejidad de la dinámica urbana, tampoco podía llamarse propiamente ciudad; basta pensar que la red de agua potable se extendió recién en 1956 y que la televisión se introdujo en 1965; las costumbres se expresaban en actitudes en las cuales los valores tradicionales tenían predominancia. Hasta dos décadas atrás, el centro histórico conservaba su carácter polifuncional, ya que en él convivían actividades residenciales con las comerciales, culturales y administrativas; a pocas cuadras del centro, las viviendas ya incorporaban elementos propios de la casa rural. En otras palabras, aun siendo el centro urbano más importante del país, nada hacía asemejar a la capital paraguaya a las metrópolis o ciudades primadas de la región latinoamericana.

ii. La centralización político-administrativa es una constante en la historia paraguaya. El manejo territorial se ha decidido siempre a nivel del gobierno central: qué se produce, donde y cómo, compete a los ministerios y a sus dependencias. Las políticas sociales no son siquiera discutidas en las municipalidades, que no intervienen en materia de políticas de salud, educación o vivienda. Los servicios de agua, alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, también son abastecidos por entes autárquicos dependientes del gobierno central.

Esta realidad que, como veremos, arranca de la Colonia, no cambia con la Independencia, cuyos primeros años transcurrieron bajo el férreo control del Dr. Francia quien impuso una política nacionalista y centrípeta concentrando en su persona todo el mando y el poder.

La sucesión de regímenes autoritarios aún no se ha roto, si bien la transición democrática ha cambiado algunas cartas en la mesa de juego, como ser, la aprobación de un Código Electoral por el cual se eligen directamente los Intendentes -que desde siempre habían sido nombrados por el Poder Ejecutivo- y la posibilidad de que se presenten candidaturas independientes. A pesar de ello, el municipio es aún cautivo del gobierno central que lo despoja de la mayoría de sus ingresos¹⁷ y decide sobre la política económica y el gasto social.

Cabe señalar que el Paraguay es, desde el punto de vista poblacional, uno de los países más homogéneos de toda la región iberoamericana. El idioma vernáculo es prácticamente comprendido y hablado por el 95% de la población; no así el castellano cuyo uso no se extiende a gran parte de las áreas rurales. El mestizaje se realizó entre la india guaraní y los españoles, con muy poca influencia negra que prácticamente no incidió en la cultura paraguaya.

¹⁷ En realidad, la Ley 1294, Orgánica Municipal, prevé que el 30% del impuesto inmobiliario -que cobra el Ministerio de Hacienda- retorne a la Municipalidad. Sin embargo, una serie de instituciones del Estado reciben gran parte de ese monto y al municipio llega, finalmente, sólo el 4,4%.

1.3 Aspectos políticos de la problemática

El resultado es la ausencia de "localismos" en términos de reivindicaciones autonómicas basadas en especificidades históricas y culturales.

A ello se agrega las condicionantes políticas que hicieron de la municipalidad una extensión de las dependencias del partido de gobierno, por lo cual, la mayoría de la población no ve los alcances de una gestión municipal autónoma en términos de posibilidades de desarrollo local. Por lo tanto, el debate sobre lo municipal se inicia pocos meses después del golpe de febrero de 1989, limitándose a los grupos políticos, partidarios o no, dispuestos a participar en la contienda electoral que debía realizarse de ahí a dos años¹⁸.

Al hablar de lo municipal, hacemos hincapié en el aspecto político de la cuestión urbana, en lo que atañe específicamente al ámbito de la gestión.

Sin embargo, lo urbano incluye muchos otros aspectos, propios de las Ciencias Sociales y Ambientales, que no han sido suficientemente analizados, como se señalara en 1.1. No existen estudios de geografía urbana, de antropología o de economía urbana, aplicados a algún centro del país, por citar sólo parte de los rubros necesarios a la comprensión de la producción y el uso del espacio urbano.

En ninguna de las universidades existe la especialización en urbanismo, que es estudiado, como materia de grado, en las dos Facultades de Arquitectura. Lo urbano es objeto de reflexión –cuando lo es– casi exclusivamente de arquitectos que se aproximan al mismo a partir de una mayor sensibilidad hacia el tema pero, las más de las veces, con escaso rigor conceptual¹⁹.

Es a partir de los años '70, contemporáneamente a la agudización de la crisis agraria y al aumento de los cinturones de pobreza en la capital y el Área Metropolitana, cuando algunos aspectos de la problemática urbana comienzan a ser objeto de atención de la Sociología. Sin embargo, con pocas excepciones, en lo que se ha producido se nota la falta de una visión integral de lo urbano y la marcada tendencia hacia la sectorialización²⁰.

¹⁸ Para las recientes elecciones municipales (mayo '91) se realizaron numerosas campañas de formación cívica para explicar a los más variados grupos sociales las funciones municipales porque el desconocimiento de las mismas era generalizado.

¹⁹ Las reflexiones sobre la ciudad son, en su mayoría, de tinte quejumbroso, nostálgico y/o denunciativo. Lamentar la baja calidad de vida de la ciudad, echar de menos la Asunción "de antes", denunciar los atropellos al patrimonio urbano son los ejes del discurso sobre la ciudad.

²⁰ Se señala la obra de José N. Morínigo y Luis Alberto Boh: **Estado y Vivienda. Del populismo coyuntural al capitalismo prebendarlo**. Asunción. RP Ediciones, 1989, como una de tales excepciones. En la misma se busca enlazar los aspectos políticos del tema habitacional, con los condicionantes culturales de la vivienda como objeto teórico (a ser pensado) y como objeto concreto (su estructura material).

2. A modo de referencia conceptual

América Latina enfrenta uno más de sus tantos desafíos históricos: elaborar alguna estrategia que conduzca al desarrollo. Hasta el momento, todo cuanto tiene que ver con ese complejo tema y anhelada meta, tuvo marcados tintes exógenos que se tradujeron en la aplicación de medidas ("estilos", "modelos") que fueron paradigmas introducidos a partir de los "laboratorios de pensamiento" económico y político situados en las naciones hegemónicas.

Tanto el enfoque de "crecimiento y filtración", al de "crecimiento con distribución", al de "las necesidades básicas", así como los modelos de "desarrollo hacia afuera" o "hacia adentro", constituyeron fórmulas aplicadas con innegable entusiasmo pero con poco desarrollo²¹.

El nuevo paradigma, es el de la descentralización. Se pregunta de Mattos: ¿nos encontramos ante "una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional"?²². La fórmula de los propulsores de la descentralización no deja de ser cautivante: a mayor descentralización mayor democracia, a mayor democracia, mayor desarrollo. Lo que supone su exacto contrario, centralización igual a subdesarrollo el cual obviamente no puede conducir a la democracia.

Pero ¿son estos los únicos términos de la cuestión?. ¿Será que todos los males que aquejan a nuestras sociedades dependientes y atrasadas se deben a la excesiva centralización estatal?. Y, de ser así, ¿la descentralización apuntaría realmente a disminuir la centralización? porque ¿qué sería más centralista: un Estado grande, visible, identificable en un poder centralizado, o bien, localizado en una miríada de centros esparcidos en el territorio?. Finalmente, una u otra situación ¿a quiénes beneficiaría?; en otras palabras, ante la centralización del capital a nivel mundial ¿qué garantías de desarrollo endógeno y autosostenido ofrece la descentralización político-administrativa?.

Por lo que se sostiene, la descentralización garantizaría ventajas de orden económico, político y sociales, a partir del "abatimiento de las tendencias hacia la burocratización y la macrocefalia"²³. Además, existiría un creciente "impulso popular hacia una mayor identificación con lo local y lo regional"²⁴ la voluntad (también popular) de fortalecer el desarrollo regional, así como un inarrestable impulso hacia la **autosuficiencia**. La convergencia de estas dos fuerzas (voluntad de desarrollo y de autonomía local) estaría llevando a "una consecuencia evidente: la descentralización"²⁵.

²¹ Portocarrero, P. (editor). **Mujer en el desarrollo**. (Balance y Propuestas), Lima, Flora Tristán, 1990.

²² de Mattos, Carlos, 1989, **op. cit.**

²³ Padua N., Jorge; Vanneph, Alan (compiladores). **Poder Local, poder regional**. Ed. Colegio de México/CEMCA, 1986, p.17.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

La descentralización, entonces, podría satisfacer ambas necesidades: la del desarrollo y la de identidad local (en particular, regional). Y aquí nos interesa apuntar una de las condicionantes necesarias para que el discurso "descentralizador" arraigue: la existencia de identidades regionales y la posibilidad de estimularlas a través de una propuesta autonómica.

¿Por qué el discurso "descentralizador" gana adeptos de distintas banderías políticas?. Porque existe la necesidad de detectar nuevas formas de organización del territorio (en especial, de las ciudades) que no se basen exclusivamente en los instrumentos tradicionales de previsión (la planificación), sino que ofrezcan la posibilidad de contar con un sistema móvil de relaciones complejas que garanticen infraestructura y equipamientos colectivos (transporte, cultura, salud, etc.), organizado a través de instrumentos de control e intervención más complejos pero más ágiles desde el punto de vista administrativo.

En especial, ello se da en los países dependientes, en donde se cruzan problemas de cantidad (ante los alarmantes déficit) y los de calidad, en donde es preciso alcanzar la meta del consumo para la mayoría (cantidad) a la vez que el de la calidad de lo que se consume.

La cuestión territorial (y su manejo) debe ser puesta en discusión en su conjunto: los recursos con que se cuentan los modos de producción, el nicho económico que ocupan en el mercado, las condicionantes culturales, la historia política y preguntarse, como lo hace de Mallos: ¿cómo una reforma de tipo político-administrativo podría lograr transformaciones tan profundas en la base estructural de un ámbito nacional en donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora han apuntado en otra dirección?²⁶.

Parecería claro que es preciso superar la visión sectorial de los problemas y no plantear soluciones meramente administrativas sino volver a pensar en nuevas opciones políticas, que resulten de un programa democrático y un re-ordenamiento territorial que contemple cambios estructurales democráticos.

El nudo central se presenta, generalmente, como la antinomia centralización/descentralización, sin ver la dialéctica entre ambos términos, es decir, la necesidad de actuar al mismo tiempo, en las dos direcciones: descentralizar determinadas funciones de la gestión social pero, a la vez, centralizar otras funciones y medios: centralizar la técnica y descentralizar las responsabilidades, de manera a ir creando los medios para que la democracia incida en las estructuras del monopolio. Los desequilibrios tendrían que superarse proponiendo y realizando desequilibrios de nivel mayor que incidan en sentido positivo con respecto a las tendencias negativas y resuelvan los desequilibrios anteriores²⁷.

²⁶ de Mattos, Carlos, **op. cit-**, p.78.

²⁷ Aymonino, Cario. **Origini e Sviluppo della città inodema**. Marsilio Editor!, Padova, 1965. En el capítulo "Accentrare e decentrare" el autor se plantea la dialéctica de la relación entre ambos términos y el rol que debería jugar la planificación urbana como instrumento que expresa la **multiplicidad de opciones** de los ciudadanos, pp.47-51.

Al analizar cuales son las estructuras más idóneas para reformular la cuestión territorial, en lo que atañe a las transformaciones necesarias, puede verse que, cada intervención es, a la vez, una descentralización que se centraliza en organismos de otro nivel: región, área metropolitana, municipio.

De modo que plantear la cuestión como pares de opuestos o en forma excluyente, priva a ambas intervenciones de su capacidad transformadora y reduce la complejidad de la cuestión a un simplismo administrativo.

La ampliación de la democracia en las grandes ciudades no resultaría eficaz si no estuviera sostenida por estructuras que enlacen la descentralización, por ejemplo, municipal, con un área económico-política más amplia, que no coincide necesariamente con la región a la que el municipio pertenece²⁸.

Es preciso entender el territorio como un sistema de múltiples interacciones, dentro del cual se definen subsistemas que son parte integral del conjunto; el subsistema regional, departamental o provincial, municipal, zonal, barrial. Estos a su vez, pueden ser considerados alternativamente como escalas macro, meso y/o micro con respecto al sistema mayor o a otro subsistema²⁹.

La descentralización es un proceso integral, complejo y contradictorio que exige niveles o instancias sucesivas de delegación de poderes en continua interacción: desde el gobierno central a las juntas de vecinos pasando por la región, las provincias, los municipios, los barrios.

Lo que queda por plantearse es: ¿sería éste, al final, un proyecto de balcanización del territorio?. En un país como el Paraguay, en el que la complejidad fue siempre eludida en pos de una extremada simplificación en la lectura e interpretación de los fenómenos, ¿hasta qué punto sería viable pensar en una descentralización real, que no se limite al plano político- administrativo y cale hasta lo estructural?.

No tenemos la pretensión de contestar categóricamente a la pregunta sino, más modestamente, de lanzar algunas interrogantes que contribuyan al rescate de la complejidad del tema y a pensar en la viabilidad de la política de descentralización en el Paraguay.

²⁸ ídem

²⁹ Por ejemplo, el Área Metropolitana de Asunción puede ser la escala macro con respecto a una zona de la misma, pero es intermedia referida a Asunción o a otras de las ciudades que la integran. Paraguay es la escala macro con respecto al desarrollo regional pero es una escala local dentro del sistema del Tercer Mundo. Ver Causarano Mabel y Heikel María Victoria **Participación de la mujer en el desarrollo local**. Asunción, Alter Vida, 1990.

3. Lo político-cultural y lo social: un desfase premeditado

Existen dos elementos determinantes en la histórica centralización política del Paraguay y, consecuentemente, en su acentuada homogeneización.

i. El exacerbado sentido de defensa nacional como prioridad fundamental, desde los orígenes del Estado-Nación. La situación de país "cuña", su mediterraneidad y la subalternidad del Paraguay con respecto a sus dos grandes vecinos, los mayores de América del Sur, Argentina y Brasil, arranca de la época colonial e hicieron que, con la independencia política, se fortaleciera el ejército para atender a la defensa nacional, actividad que ocupó el primer lugar en la escala de prioridades del gobierno independiente.

i i. En segundo lugar, la precariedad de su economía, basada en una producción primaria de escasa significación -en términos de comercialización-, que impidió la existencia de una clase dirigente que pudiera ejercer el control social y político de la nueva república. Esta situación llevó a que el poder recayera en una sola persona, el criollo más lúcido de la Independencia, el Dr. Francia.

Autocracia y militarismo son, por tanto, dos constantes que determinan la estructura política fuertemente centralizada del país, hasta nuestros días, a tal punto que, en toda su historia no se registran intentos de descentralización, entendiéndola a la misma como "la transferencia o delegación de la autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones y gestionar las funciones políticas desde el gobierno central y sus agencias a organizaciones de operación de esas agencias, unidades de gobierno subordinadas, corporaciones autónomas semipúblicas, autoridades de desarrollo regional o a nivel de otra área espacial, autoridades funcionales, gobiernos autónomos locales u organizaciones no gubernamentales"³⁰.

Descentralizar "implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de recursos, responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central"³¹.

Por otra parte, el concepto de homogeneidad hace referencia a los marcados rasgos comunes de orden étnico y cultural que abarcan todo el territorio del Estado Nación³², que nace con el mestizaje más logrado de América Latina y se expresa en la permanencia del idioma guaraní, hablado por el 95% de la población.

La homogeneidad se refiere a un "ethos", lo que obviamente, no implica la inexistencia de estructura y contradicciones de clase.

³⁰ Curbelo, R., **op- cit-**, p.70.

³¹ de Mattos, C., **op. cit-**, p.97.

³² Aparte de los enclaves étnicos (Menonitas en el Chaco, europeos y asiáticos en otros departamentos) el territorio está poblado por mestizos, en su mayoría campesinos. Ramiro Domínguez en su libro **El valle y la loma** señala diferencias de actitudes entre los grupos que viven en estas dos situaciones geográficas, pero ello no ha dado lugar a regionalismos.

Breve reseña sobre la organización territorial paraguaya

En apretada síntesis, pueden distinguirse las siguientes fases:

3.1 La conquista y la colonia (1517-1811). Definición del "nicho" económico.

La colonización se definió sobre la base de la actividad agrícola, apoyada en la fuerza de trabajo indígena. Se afianzó el territorio con la fundación -especialmente en el siglo XVIII- de numerosos centros: pueblos de indios, destacamentos militares y reducciones jesuíticas.

Se trataba de poblaciones pequeñas, diseminadas en el territorio, poco integradas entre sí, dada la precariedad de las vías de comunicación terrestres. Durante la época colonial, el río fue el principal medio de comunicación.

El carácter de la producción paraguaya, basada en rubros de consumo y en dos de exportación, la yerba y el tabaco; el mestizaje entre la india guaraní y el conquistador, así como las características físicas del territorio que, en la Región Oriental³³ no presenta accidentes geográficos que definan regiones con diferencias muy acentuadas, tuvo como resultado una casi completa homogeneidad en términos poblacionales. No existen características físicas, o lingüísticas que diferencien a un campesino de una localidad con respecto a otro proveniente de una distinta, lo que no implica falta de arraigo o de sentido de pertenencia del paraguayo con respecto a su "pueblo".

3.2 La fase independiente (1811-1870). El afianzamiento de la nación

La primera etapa histórica del Paraguay independiente se caracterizó por una política de cerramiento nacional en función de una férrea preservación de independencia.

El Estado, personalizado en la figura del Dr. Francia (1814- 1840), centralizó totalmente la economía y la propiedad, siendo su producción eminentemente primaria de sustento.

El Estado se posesionó de la mayor parte de las tierras cultivables y, por razones de orden político, Francia cerró casi por completo las fronteras del país. El escaso comercio exterior estaba controlado personalmente por el gobernante.

La política francista de ocupación territorial no cambió el modelo colonial en lo que se refiere a la producción; con la creación de las "Estancias de la Patria", los campesinos se volcaron casi exclusivamente a la producción de autoconsumo; "experimentaron progreso la agricultura de sustento, la ganadería y las industrias

³³ El país cuenta con 2 regiones: la Oriental, que concentra al 97% de la población y la Occidental o Chaco, que cubre los dos tercios del territorio y cuenta sólo con 65.000 habitantes.

manufactureras tales como, tejidos de algodón, la alfarería y otras de menor valor", informa Carlos Pastore³⁴ "industrias" que, probablemente, no superaban el estadio artesanal- Esta política reforzó la homogeneización en lo que respecta a la producción y al sector numéricamente mayoritario, el campesinado, condición estructural que habría de permanecer durante el gobierno de Carlos A. López (1844-1864) quien introdujo criterios modernizadores en el plano económico y cultural, con la instauración de un "estado mercantilista" que abrió las fronteras al comercio exterior, e impulsó la actividad manufacturera; además contrató a técnicos extranjeros para la realización de obras de equipamiento y la infraestructura ferroviaria.

A pesar de ello, la agricultura continuaba siendo el principal rubro de producción, y la organización territorial seguía los mismos criterios. La única modificación considerable fue la extensión de la línea de ferrocarril y la creación de algunos centros en función a este servicio, centros que conocieron un auge hasta que el ferrocarril fungió, junto con el Río Paraguay, como vía de transporte de mercaderías hacia la Argentina.

3.3 La posguerra grande hasta 1954. La economía de enclave

Finalizada la Guerra contra la Triple Alianza, el Estado enajenó la mayoría de las tierras públicas, vendiéndolas a compañías extranjeras que se establecieron formando "enclaves" que explotaron dos rubros: la yerba mate y el tanino, utilizando como principales vías comerciales las existentes hasta ese momento, los ríos Paraná y Paraguay y el ferrocarril³⁵.

Al formarse enclaves extractivos, la organización territorial en su conjunto no cambió fundamentalmente; las poblaciones coloniales, sumadas a las nuevas que se fueron formando, continuaban aisladas y esparcidas en el territorio, dedicadas a las actividades agropecuarias: cultivadores directos de rubros de subsistencia y peones en los establecimientos ganaderos de los terratenientes.

Los enclaves sumieron al país en la precariedad atrasando el desarrollo de las fuerzas productivas en el marco de la desintegración y la homogeneidad, simultáneamente.

Los cambios políticos que se dieron hasta el 1954, no afectaron fundamentalmente a esta organización socioeconómica, en la cual se destacaba la ausencia de una burguesía nacional capaz de ser clase dirigente.

La estructura de clases puede sintetizarse en: una masa campesina mayoritaria, una oligarquía terrateniente y una débil y escasa clase media compuesta por profesionales y comerciantes, asentados en las principales ciudades del país.

³⁴ Pastore, Carlos, *op. cit.* "La lucha por la tierra en el Paraguay". Montevideo, Ed. Ant.eq.uera, 1972, 526p.

³⁵ Palau, Tomás; Verón, Carlos- **Una contribución preliminar para el estudio de la frontera en el Paraguay y su impacto socio-económico.** Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo No. 17. Agosto 1989.

La precariedad de la situación campesina obligaba al abandono del campo a una masa de emigrantes que se dirigía hacia la Argentina, país que ofrecía un mercado de trabajo mucho más vital que el que podía encontrarse en la capital paraguaya o en sus principales centros urbanos.

Como un aspecto significativo de la homogeneidad cultural, se señala la imagen que de Asunción se hacía la gente del "interior": ésta tenía un legitimado rango de capital, considerada por la población como la "capilla grande" e identificada en su denominación guaraní con el país³⁶, es decir, con el espacio nacional, pertenencia de todos. Una situación bien distinta de la que se daba con respecto a otras capitales de la región latinoamericana.

La ruptura de la economía de enclave a los efectos de la modernización del Paraguay, en el marco del capitalismo dependiente, fue un proceso difícil y accidentado que se inició en la década del '30. La modernización debía ejercerse a partir del Estado, bajo el influjo de la fuerte onda estatizante europea y del keynesianismo en auge.

Stroessner logra concretar dicha modernización, imponiendo una estabilidad política al país, y gobierna por más de 30 años con una férrea dictadura.

3.4 El stronismo (1954-1989). Los "polos de desarrollo"

La era de Stroessner se distingue por haber consolidado el proyecto modernizador y por haber establecido una política territorial diferente con respecto a las fases anteriores.

A partir de la década del '60, en función a la agroexportación, comenzó la integración del territorio por medio de la realización de una red de obras viales y el establecimiento de los "polos de desarrollo".

Contrariamente a las fases anteriores, marcadas por la dependencia de la economía paraguaya de la salida de sus productos por los puertos argentinos, Stroessner impuso la llamada "marcha hacia el este" que buscó (y obtuvo) una interacción muy fluida con el Brasil.

En 1957 fundó Puerto Pdte. Stroessner (hoy Ciudad del Este), actualmente el segundo centro urbano del país, con un dinamismo económico, financiero y comercial probablemente superior al de la capital. Asimismo se estimuló el crecimiento de ciudades como Coronel Oviedo y Caaguazú, ubicadas todas en el paso de la ruta que une Asunción con Ciudad del Este, centros de acopio de productos agrícolas y de establecimientos madereros.

A partir de esa década, comenzó un proceso que exacerbó la tendencia homogenizante del país; la modernización agrícola impuso la sustitución de los cultivos de consumo por el de renta. El campesino paraguayo pasó a cultivar casi exclusivamente algodón y a depender, para subsistir, de la compra de alimentos. El otro rubro de

³⁶ En guaraní el nombre de la capital es Paraguay, con la pronunciación adecuada.

exportación, la soja, explotado por empresas de capital transnacional, está mecanizado e insueme mano de obra en forma estacional. Esta medida suma a la homogeneidad la uniformidad productiva que pierde la diversificación³⁷.

El impacto de estos cambios desarticuló la cultura campesina, cuyas consecuencias son analizadas en obras de sociólogos paraguayos, realizadas principalmente a partir de los años '70³⁸.

El impacto de esta política se distribuyó en el territorio y afectó a la mayor parte del sector campesino, en especial, a los ubicados en la zona Central (que incluye 5 departamentos)³⁹ y que concentraba, entonces, al 45.5% de la población paraguaya, en un área correspondiente al 7.2% del territorio. En los años '60, el gobierno impulsó el traslado de contingentes campesinos de la zona Central hacia departamentos fronterizos con el Brasil (Amambay, Canindeyú, Alto Paraná), Caaguazú y hacia Itapúa (en la frontera con la Argentina).

Esta política pudo llevarse a cabo con un fuerte e inédito apoyo financiero internacional, que no había podido concretarse durante los gobiernos precedentes, dada la inestabilidad política que azotaba al país.

Las características del ordenamiento territorial del período stronista son, en síntesis:

- i. Redistribución de la población mediante programas de gobierno hacia las áreas de colonización y expansión de la frontera agrícola.
- ii. Depresión de centros medianos y pequeños, como en el caso de los pueblos asentados a lo largo de la vía del ferrocarril, una vez que éste perdió importancia como ruta comercial.
- iii. Aumento de población en las ciudades que conforman el Área Metropolitana de Asunción (AMA) y presión sobre los recursos naturales de toda el área.
- iv. Alta centralización en las decisiones políticas y concentración de la riqueza.
- v. Uniformidad en el mapa político territorial: todos los municipios del país estaban gobernados por intendentes colorados y todas las juntas municipales tenían una mayoría de dos tercios de concejales colorados.
- vi. Aumento de la pobreza urbana.
- vii. Integración del territorio mediante la infraestructura vial y de telecomunicaciones.
- Viii. Crecimiento de los centros ubicados en la frontera con el Brasil.
- ix. Creación de los "polos de desarrollo" como correlato descentralizador de la política centralizadora.
- x. uniformización de la producción del sector primario.

³⁷ La **uniformidad** se obtiene mediante la imposición de modos y rubros de producción y pautas de conducta tendientes a eludir la diversidad, para lo cual el Estado utilizó todos sus aparatos.

³⁸ Ver por ejemplo, Paiau T.; R. Fogel, M.V. Heikel. **El cultivo del algodón y la soja en el Paraguay y sus derivaciones sociales**. Santiago, NN.UÚ., Estudios e Informes de CEPAL No. 58, marzo 1986; Paiau T. y .V. Heikel. **Los campesinos, el estado y las empresas en la frontera agrícola**. Asunción, BASE/PISPAL, 1987; Fogel, R. **Movimientos campesinos en el Paraguay**, Asunción, CPES, 1986, y otros.

³⁹ Los departamentos: Central, Paraguari, Cordillera, Guaira y Caazapá.

xi. Depredación de los recursos naturales y degradación del suelo⁴⁰.

A ello se agrega el hecho que el régimen stronista, a partir de los rasgos homogéneos, apuntó a la uniformidad, no permitiendo algún espacio a la diversidad de tipo político o cultural. Se impuso la uniformización en el curriculum escolar -la misma enseñanza en la ciudad y en las áreas rurales-, se agredió a las comunidades indígenas, se persiguió a los grupos campesinos que intentaron organizarse, se negó la posibilidad de expresión a todo pensamiento progresista, reprimiendo duramente a quienes fueron sospechados de pertenecer a organizaciones de izquierda.

Un país uniformado desde el punto de vista cultural y político, sin una clase hegemónica nítidamente definida, sin distinciones localistas, es el que recibe el golpe del 3 de febrero de 1989.

⁴⁰ Sobre la situación ambiental, cfr. Mabel Causarano. "La 'naturaleza' de la deuda". En, Paiau, T. (Ed.) **Una contribución al estudio de los efectos sociales de la deuda externa paraguaya**. Asunción, FONDAD-PY/ALTER VIDA/BASE-IS, abril 1991.

4. La transición democrática (1989-?). Transnacionalización/neo liberalismo /descentralización

Si bien con sus especificidades, este proceso es semejante a otros que tuvieron por escenario los países de la región: adquisición de mayores libertades políticas sin que la democratización alcance los planos económico y social. La política económica impulsada por el gobierno del Gral- Rodríguez, acata las exigencias del FMI basada en la receta aplicada a otras naciones del área.

Nuevamente, desde el Estado, se pretende una transformación política y económica, bajo los dictados de las determinaciones de los centros de poder a nivel internacional. La democratización política y el neoliberalismo que, decididamente, aparecen en el discurso oficial, demuestran la intención de imponer pautas internacionales, con prescindencia de la materialidad socioeconómica.

Dentro de la recomposición política nacional, que requiere una transformación del Estado, aparece el tema de la descentralización como condición para el desarrollo local. Es significativo que la promoción e implementación de la política de descentralización provenga del Estado centralizado y no por "impulso popular". Nos encontramos pues ante una descentralización desde la centralización que ejemplifica la connotación centralista del proceso que el Estado pretende impulsar.

Desde el punto de vista territorial los aspectos más destacables son:

- i. Fortalecimiento del modelo agroexportador en función al aumento del ingreso de divisas.
- ii. Desestímulo a la industrialización y atraso en la generación de puestos de trabajo.
- iii. Presión sostenida sobre las tierras, con las consecuencias medioambientales correspondientes (deforestación, pérdida de fertilidad de los suelos por sobreexplotación; erosión y desertificación de los suelos, contaminación, etc.).
- iv. Aumento de las migraciones hacia el AMA y Ciudad del Este.
- v. Aumento de la informalidad urbana y de los cinturones de pobreza en los principales centros.
- vi. Crecimiento de las organizaciones sectoriales: sindicales, gremiales, barriales, etc.
- vii. Protagonismo del trabajo intelectual en la busca del consenso a través de los medios de comunicación.
- viii. Mayor incidencia del trabajo de las organizaciones no gubernamentales a nivel de formación cívica en apoyo al proceso político.
- ix. Búsqueda de protagonismo político de grupos y sectores organizados, a través de canales no institucionalizados (candidaturas independientes).
- x. Protagonismo estatal en la promoción de lo municipal con miras a estimular el "juego político".
- xi. Emergencia de lo municipal como ámbito de interés y como campo de entrenamiento para el ejercicio cívico-político.

4.1 Autoritarismo histórico - Autoritarismo instrumental

El modelo económico de la posguerra mundial, en función industrializadora, requería una centralización estatal; lo que dio lugar en América Latina a la instauración de regímenes dictatoriales con un fuerte sesgo populista, otorgando al Estado un rol determinante en los proyectos de modernización. Este proyecto requirió la implantación instrumental del autoritarismo, haciendo un paréntesis en historias que contenían un importante componente democrático-liberal. Cuando el modelo centralizador se demuestra disfuncional a la reformulación capitalista, los países no hacen más que aceptar un modelo que puede referenciarse históricamente. En el Paraguay no se cuenta con referencia democrática, puesto que el autoritarismo es una constante en toda su historia.

La implementación de un proceso de descentralización debe hacer cuenta no ya con el autoritarismo instrumental, como el que se dio en los demás países de la región, sino con un autoritarismo histórico, cuya ruptura es, cuanto menos, un desafío.

4.2 La descentralización como correlato – Descentralización instrumental

La descentralización, quizá al margen de la intención original, se torna alternativa válida para la transformación del Estado porque, como en ninguno de sus pares del Cono Sur, la transición paraguaya se inició a partir del ámbito del poder. Si bien es cierto que en los últimos años de la dictadura stronista, se registraron movilizaciones, que contribuyeron a la desestabilización del régimen, al momento del golpe, no existían organizaciones políticas y sociales sólidas capaces de capitalizar la transición.

Esta limitación hizo que la transformación del Estado, promovida fundamentalmente desde el Estado, no encontrara en el espectro político partidario una instancia de presión que la legitimara. Por el contrario, los intentos del gobierno de implementar modificaciones políticas y, sobre todo, económicas, encontraron serios escollos en la disfuncionalidad y el internismo insoluble de los partidos políticos. El ámbito político centralizado, con sus correspondientes actores, se tornó un espacio muy árido. Los partidos, abocados desenfrenadamente a la competencia por alguna cuota de poder y desgastados por sus luchas internas, fueron y siguen siendo un obstáculo en el camino de la modernización o "neomodernización" rodriguista.

Con las recientes elecciones municipales, las primeras en toda la historia política nacional en que se eligen Intendentes, aparece un nuevo elemento político que podría crear las condiciones para el surgimiento de un proceso endógeno de transición. Los nuevos gobiernos municipales, que ahora conforman un espectro muy diverso, administrados por intendentes de los dos partidos en forma bastante distribuida y, en la capital, por un independiente, entrarán en competencia intermunicipal.

La competencia, inédita en el país, podrá constituirse en un importante factor de presión al gobierno central para su transformación. La misma, que se dará en el plano político, podría, tal vez, ir generando discursos y actitudes localistas.

El peligro de este proceso de construcción de autonomías locales, es la vulnerabilidad al acecho del capital extranjero, ya que la reformulación internacional, al decir de Goodman, verá "la siguiente fase de la lucha por la acumulación que va a ser no sólo entre el capital y el trabajo, sino entre las diferentes regiones y ciudades y su necesidad de atraer inversiones y empleos"⁴¹.

4.3 Condicionamientos estructurales

La estructura primario-exportadora rige en el Paraguay desde el inicio de su historia; no se alteró en el tiempo y tuvo sólo matices que marcan diferencias en cuanto al relacionamiento con el mercado internacional. Como se señalara, puede hablarse del Estado mercantilista de los López, de la economía de enclave de la postguerra de 1870, de la inserción en la producción masiva de productos de renta para el mercado internacional basada en el bicultivo de soja y algodón que distingue a la fase actual.

Sin embargo, lo que caracteriza a la fase modernizadora iniciada con Stroessner, es la emergencia de un empresariado local (sector agroexportador y financiero) ligado al capital multinacional.

Los patrones de acumulación están directamente relacionados con el sector agroexportador y financiero, del que emerge una fracción del empresariado "modernizante" que se contrapone a un todavía influyente y poderoso sector oligárquico, identificado con la corrupción y la estructura de poder, surgido con el régimen anterior.

El proyecto de un "Paraguay moderno y democrático"⁴² propugnado por el gobierno de Rodríguez, cuyo soporte social es el sector empresario "modernizador", tiene fuertes limitaciones por arriba y por abajo; por arriba, de parte del sector oligárquico empotrado en el aparato del poder y por abajo, de parte de las crecientes tensiones sociales provocadas por las políticas de ajuste fondomonetaristas en el marco del neoliberalismo en ascenso.

El avance registrado con la significativa apertura política, que da espacios inéditos a la expresión ciudadana, tendrá serias dificultades para dar paso a avances también significativos en el plano social. Resulta, cuanto menos, inquietante la certeza demostrada por los impulsores de la modernización, a través del "desarrollo local" sobre las posibilidades de que medidas de carácter político-administrativo, reviertan las condicionantes estructurales⁴³.

⁴¹ Goodman, R. *The Last Kntrepreneurs: América'a Regional Wars for Jobs and dollars*, New York, Simón and Schuster, 1979. Citado en Curbelo R., op. cit., p.79.

⁴² Slogan de la campaña electoral y del gobierno del Gral. Andrés Rodríguez.

⁴³ Cfr de Mattos, Carlos, **op. cit-**

4.4 Aspectos destacables de la problemática municipal

Hasta la aprobación del Código Electoral (elaborado por el Poder Ejecutivo y sancionado por el Parlamento) en febrero de 1990, el tema municipal, así como el urbano, no era objeto de discusión en los foros académicos ni en el ambiente político.

Desde su nacimiento, a fines del siglo pasado⁴⁴, la Municipalidad ha sido la Cenicienta del ordenamiento político nacional; desprovista de asignaciones presupuestarias, de poder de decisión en los temas que afectan al desarrollo, sometida a los intereses de los poderes locales dominantes, expoliada de sus recursos naturales y de sus ingresos corrientes, es comprensible el hecho que el tema municipal careciera de interés para la mayoría de la población y para los políticos opositores, volcados a la conquista del poder central.

La Municipalidad, en particular en los años de Stroessner, fue coto privado del Partido Colorado que utilizó el gobierno local para la promoción de los intereses partidarios que, por lo general, coincidían con los del caudillo local.

A la población resultaba difícil distinguir las competencias partidarias de las municipales y veía en el organismo comunal nada más que una fuente de captación de fondos a partir del cobro de algunos impuestos; nunca los vecinos asociaron la posibilidad de mejoramiento de la calidad de vida al funcionamiento del organismo municipal.

A pesar de que la Constitución Nacional reconoce la autonomía municipal en el orden político, jurídico, económico y administrativo, esta declaración ha sido sistemáticamente violada. Hasta las recientes elecciones, el Intendente era nombrado por el Poder Ejecutivo; aún hoy las municipalidades deben someterse todas a una única Ley Municipal promulgada por el Parlamento y son expoliadas del 95.6% de sus ingresos por parte de otros organismos del Estado. Resulta claro que las posibilidades de desarrollo, de cumplir con los objetivos para los cuales se constituye el municipio, no podrán ser alcanzados en tales condiciones -

A partir de febrero del año pasado, se dio un florecimiento del interés hacia lo municipal, motivado por la proximidad de las elecciones⁴⁵; los partidos políticos, los sectores sociales y, muy en particular, los intelectuales, volcaron su atención hacia lo municipal que comenzó a ser materia de noticia en los medios de comunicación, interés que se incrementó con el inicio y desarrollo de las campañas electorales.

En el lapso de poco más de un año, se publicitó más el tema municipal que en toda la historia del país; artículos periodísticos, breves ensayos, foros de discusión, paneles, interpelaciones a los candidatos a intendente, hicieron de la cuestión municipal un foco de interés político.

⁴⁴ La municipalidad de Asunción (la primera del país) se crea en 1869 pero funciona en forma continua desde 1882, fecha a partir de la cual se fueron creando los demás municipios.

⁴⁵ Las elecciones municipales que debían haberse realizado en octubre del '90, se cumplieron en mayo y junio del '91.

El material producido se centra más en los aspectos jurídicos y administrativos municipales; hay alguna que otra reseña histórica, pero esta producción adolece de las mismas carencias que se señalaran al hablar del tema urbano (1.3): la ausencia de la comprensión global de la temática, impone enfoques muy sesgados en función coyuntural, lo que otorga a los trabajos citados un valor más bien instrumental que analítico.

Las organizaciones privadas promovieron campañas de educación cívica con el fin de instruir a la población acerca de las funciones municipales y de los procedimientos electorales, actividades que facilitaron el acercamiento de los vecinos a las cuestiones municipales.

Por otra parte, las motivaciones electorales estimularon a los candidatos al lanzamiento de propuestas con poco sentido de la realidad y, en algunos casos, decididamente contradictorias. En las principales ciudades -y, muy en especial, en Asunción- se presentaron distintas candidaturas, partidarias e independientes. Lo novedoso del proceso consistió en que, en la mayoría de los casos, los candidatos presentaban planteamientos por escrito, hecho también inédito en la historia política del país, aun en las últimas elecciones nacionales. Ello representa un salto cualitativo que permitirá cotejar la gestión con los documentos que sostuvieron las campañas.

Las contradicciones a las que se hace referencia, resultan de la inadecuación entre el plano de lectura de la realidad de los citados planteamientos y la posibilidad de concreción de la mayor parte de promesas, desde el momento en que el cumplimiento de éstas depende de cambios sustanciales en la organización política, económica y social del país, niveles en los cuales, la incidencia del municipio es escasa o nula⁴⁶.

Como se señalara, la prestación de la mayoría de los servicios no está en manos de la Municipalidad (energía, agua potable, desagües, telecomunicaciones, etc.), así como la atención en salud, en educación, los programas de vivienda o la política de empleo. Todos estos rubros son competencias municipales según la ley; sin embargo, son administrados por el gobierno central a través de sus entes autárquicos o dependencias ministeriales.

Las decisiones en materia de política energética, económica, salarial, los proyectos de integración supranacional (Hidrovia, Mercosur) no se discuten a nivel de municipios ni de sus organizaciones gremiales.

Estas condicionantes no cambiarán en el mediano plazo, puesto que el achicamiento del Estado que se busca aplicar a partir de las exigencias fondomonetaristas, impulsará la privatización de la mayor parte de las empresas estatales, así como la de los servicios de salud, educación y otros. Dicha situación no jugará a favor de las posibilidades de

⁴⁶ Un ejemplo lo constituye el llamado "Programa de Gobierno Municipal 1991-1996" presentado por Carlos Filizzola. El citado documento contiene un listado de temas conflictivos que son presentados por rubros: administración interna, aspectos jurídicos, participación ciudadana, cuestiones ecológicas, habitacionales, de servicios, a los que, supuestamente el gobierno municipal habría de dar solución, sin establecer prioridades programáticas, recursos, etc.

desarrollo local, en lo que afecta al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales, sobre la base de un aprovechamiento socialmente controlado de los recursos y de una equitativa distribución de los costos y beneficios de las transformaciones.

El 92% de los municipios cuenta con magras disponibilidades económicas. Están conformados por población rural y por un sector urbano de escasos recursos económicos. La privatización de los servicios, al elitizar el consumo, dejará fuera del mercado a estos pobladores que no accederán al pago de los mismos. El dinamismo que adquirirá la empresa privada impactará positivamente a los sectores urbanos medio-altos y altos que consumirán servicios de mejor calidad pero dejará fuera del circuito a los sectores medios y bajos.

El discurso sobre la descentralización, planteado abstrayendo la realidad, corre el riesgo de ser un señuelo al cual las comunidades se sigan como el asno detrás de la zanahoria.

4.5 Información y desarrollo

Este tópico no pretende abordar el amplio y complejo campo del rol que juega un país del Tercer Mundo como consumidor de la industria cultural sino, simplemente, señalar la relación que podría existir entre ésta y el discurso de la descentralización.

La industria cultural busca integrar, desde arriba, a los consumidores, quienes permanecen extraños al proceso productivo de los bienes que consumen, lo que la diferencia de la cultura popular que es consumida por quienes la producen. La industria cultural arroja al mercado productos tangibles (objetos, artefactos, espectáculos) e intangibles (ideas, gustos) con respecto a los cuales el consumidor es el **objeto** y nunca el **sujeto**.

Debido a las condicionantes estructurales, el Paraguay no cuenta con una industria cultural; es decir, no produce sino absorbe la cultura industrializada proveniente de los centros hegemónicos, a través de distintos medios.

Con el 72% de la población ubicada en la línea de pobreza y de pobreza crítica, el país podría no aparecer como un mercado apetecible para la industria cultural, sin embargo, el acelerado proceso de urbanización, que introdujo grupos rurales a ser asimilados por la informalidad económica, conformó un mercado, forzando sus pautas de comportamiento al recibir, en forma diferencial, los efectos de la importación de insumes de la industria cultural. Este proceso, concomitante con la descampesinización de un numeroso contingente rural, tiende a homogeneizar las pautas culturales según cánones estandarizados, lo que puede observarse en la moda, la música, los programas televisivos, etc.

En consecuencia, el Paraguay se inserta en lo que podría denominarse "la masificación internacional de las naciones"⁴⁷ siendo capaz de importar cultura e incapaz de exportar manifestaciones culturales propias e influir en consecuencia en la formación de cánones a nivel mundial.

Buena parte de la producción intelectual en el Paraguay ha sido marcada por los paradigmas de los centros productores del pensamiento político, económico y social y no logró constituirse en un factor capaz de integrar los valores culturales nacionales con los importados. Este sesgo es el que más se evidencia en el proceso político que impulsa la descentralización en el país.

Se trata, a nuestro modo de ver, de un planteamiento super-estructural en busca del consenso hacia una forma de reorganizar políticamente el país sobre la base de severaciones sostenidas en forma continua y sistemática, que tienden a desacreditar la participación del Estado, englobando en el discurso desde la ineficiencia de la gestión pública, a la corrupción, al fracaso de las economías planificadas, a las reivindicaciones autonómicas de los espacios locales como medio para perfeccionar la democracia y alcanzar el desarrollo.

Si las reivindicaciones locales -en especial en los países multinacionales- constituyeron formas de lucha en defensa de sus especificidades culturales y socioeconómicas frente a la penetración de las empresas transnacionales⁴⁸, en el caso que nos ocupa, la industria cultural transnacional sirve como punta de lanza para fraccionar los ámbitos nacionales en una multitud de espacios autónomos que compiten entre sí y podrían tornarse, en función de esa competitividad, mucho más vulnerables a la arremetida transnacional.

Así como la imposición de una tentativa de descentralización, mediante la creación de "polos de desarrollo", no surgió de exigencias internas a la sociedad sino en respuesta a la necesidad de adecuarse al estilo de desarrollo imperante entonces, así también la descentralización no es un reclamo de los sectores mayoritarios paraguayos (campesinos, sectores urbanos organizados) sino obedece a las exigencias de la reformulación capitalista que se vehiculiza a través de una campaña publicitaria cuyos principales agentes son los intelectuales ubicados en el espectro político que va de la derecha al centro izquierda y los llamados "comunicadores sociales", influenciados por los primeros, todos ellos bajo la mirada paternal y complaciente del Gral- Rodríguez.

⁴⁷ Me. Luhan, Marshall; **Understanding Media. The extension of Man.** New York, The New American Library, 1966.

⁴⁸ Geisse, Guillermo: "Medio Ambiente y Espacio Local" en **Qué podemos resolver en los barrios y comunas?**. Chile. Publicación del Taller de Desarrollo Local, 1989, p.44.

5. Gobernabilidad política del proceso y su impacto en un proyecto de descentralización

El panorama político de la transición se complejiza a partir del tema de la gobernabilidad, lo cual se explicita en tres niveles: i. nacional, ii. intramunicipal, iii. interniveies.

i. Nacional

A partir de la aprobación del Código Electoral y el establecimiento de nuevas reglas electorales (distribución de escaños de acuerdo a la ley D'Hont, candidaturas independientes, etc.), las combinaciones posibles podrían llevar a una desarticulación que torne ingobernable el proceso en un medio poco acostumbrado a la negociación y al cogobierno.

De resultar electo como Presidente un candidato independiente, éste podría no tener mayoría en el Parlamento, a quien además, la condición "independiente" no le asegure el apoyo orgánico de poderes decisivos para la conducción del Estado, como ser, las Fuerzas Armadas.

El gobierno del Estado, históricamente fue ejercido más con la coerción que con el consenso: a la larga secuela de golpes, siguió la "estabilidad" stronista, bajo el férreo control del General⁴⁹.

El proceso puesto en marcha, exigirá la negociación y la concertación como bases para asegurar la gobernabilidad, lo que, a su vez, requerirá cambios sustanciales de actitudes políticas y culturales por parte de gobernantes y gobernados; en sustancia, tendrá que afianzarse la idea de que "gobernar" es administrar y no necesaria y exclusivamente "mandar".

i i. A nivel irrbennunicipal.

En este tópico se puede repetir lo dicho para el nivel nacional, situación que podría agravarse por el hecho de que el gobierno local no esté en consonancia con el gobierno central. A este respecto, es indicativo el caso asunceño, del cual podrán extraerse motivos de reflexión y análisis, a medida que el proceso avance.

En la capital fue electo Intendente el candidato independiente y la lista que lo acompaña obtuvo la mayoría relativa en la Junta, lo que les obliga a negociar con otras

⁴⁹ En la segunda mitad de la década del '70, a causa del ingreso de capitales debido a la construcción de la represa de Itaipú, al contrabando y a la corrupción, se fueron constituyendo sectores urbanos que accedieron al consumo de bienes, con un standard propio de países de mayor desarrollo relativo. Este hecho y la inestabilidad política de otros países, hicieron que el gobierno stronista contara con cierto nivel de consenso entre esos sectores.

fuerzas para asegurarse la mayoría absoluta. A su vez, las demás ciudades que conforman el AMA están gobernadas mitad por liberales y mitad por colorados.

Un plan director para el área exigirá el acuerdo entre los 15 municipios, varios de los cuales tienen, a su vez, situaciones políticas combinadas.

iii. Interniveles

Se refiere al relacionamiento municipal (o de las asociaciones de municipalidades) y el gobierno central. De no cambiarse el ordenamiento jurídico (reforma tributaria, reforma de la ley municipal, entre otras) el destino de la gestión municipal continuará estando en manos de la administración central.

La descentralización deberá acompañarse de una desconcentración administrativa que permita a las municipalidades el control del abastecimiento de los servicios (lo que no implica que éstas los brinden directamente) sino que ejerza la función contralora y organizadora de la prestación de los mismos.

La descentralización no podrá viabilizarse siquiera en el plano político si no se reformula el ordenamiento institucional nacional a través del establecimiento de niveles sucesivos de descentralización que se articulen entre sí y con el poder central: regionalización, departamentalización y municipalización, de modo que los niveles superiores constituyan un contenedor de las autonomías locales, para que, por ejemplo, los planes de desarrollo municipal, se enlacen con el departamental y éste con el regional.

6. Conclusiones

Asumidas las condicionantes socioeconómicas, políticas y culturales expuestas, se formularán algunas consideraciones motivadas por las interrogantes propuestas en el Ítem 2, que se sintetizan en:

- i. ¿Puede la descentralización político-administrativa garantizar el desarrollo en el Paraguay?
- ii. ¿Qué viabilidad tiene ese proyecto en el país?

i. El desarrollo es un proceso que tiene como meta posibilitar a los sectores mayoritarios el acceso a los satisfactores de las necesidades sociales; en otras palabras, el mejoramiento de la calidad de vida de las mayorías. Para ese logro es necesaria la democracia política y social, ya que la comunidad nacional y/o local debe sentirse no sólo representada a través de los canales tradicionales, sino participe en la definición de su futuro.

Democracia significa participación, un proceso gracias al cual se alcanza la igualdad de poderes en la toma de decisiones.

La participación es una lucha por alcanzar la ciudadanía, por apropiarse del derecho de la igualdad ante la ley⁵⁰.

El Paraguay no escapa a las normas generales del tercer mundo; en la actualidad cuenta con más pobres que hace una década y la distribución del ingreso es progresivamente menos equitativa⁵¹, lo que resulta del modelo excluyente de desarrollo. El aumento de la precariedad de las mayorías⁵² define un contexto que obliga a plantear la democracia como algo más que el ejercicio periódico del derecho al voto.

Va señalada también la improbabilidad de que **lo local** condense y armonice intereses de distintos actores (sociales, políticos y económicos) que se expresan en poderes que, fácilmente, están en contraposición. De Mattos se pregunta: "Es posible que un supuesto "interés local" homogeneice la constelación de intereses que se despliegan a nivel local?"⁵³.

Y, además, cabe preguntarse: ¿Sería factible estimular un modelo local de acumulación, crecimiento y distribución diferente al que rige al sistema nacional?

- ii) La viabilidad encuentra factores favorables y adversos. Entre los primeros:

⁵⁰ Causarano, Mabel: **Apuntes sobre políticas de Desarrollo Urbano y Participación Ciudadana**. Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo No. 23, mayo 1990.

⁵¹ Hopenhayn, Martín: **op. cit.**

⁵² Ibidem.

⁵³ De Mattos, Carlos, **op. cit.**

a. La falta de tradición en pensar y vivir lo urbano, en discutir la temática municipal, torna vulnerable a las comunidades para aceptar un planteamiento que se presenta atractivo y muy sostenido por los aparatos del Estado.

Dada la ineficiencia de la gestión centralizada, el alto grado de corrupción administrativa, la sujeción de la población a un esquema de dominación excluyente de todo protagonismo popular, el proyecto de desarrollo local, vía descentralización, podría ganar consenso.

Entre los segundos:

a. Las **condicionantes económicas**, que imponen nichos a los que el país se somete y que no pueden contrarrestarse en base a decisiones municipales. El estímulo a la agroexportación es política del Estado que se aplica a vastas áreas del territorio -ejidos municipales- con prescindencia de las perspectivas de "desarrollo local".

Asimismo, la centralización estatal de los servicios podrá alterarse en lo que atañe a la propiedad: pasar de manos del Estado al control privado, lo que tal vez mejore la calidad y eficiencia de los mismos, a costo de su accesibilidad.

En otros términos, es improbable que la política económica promueva el desarrollo local; lo que se dará es un impulso del Estado a las actividades de tipo político electoral isla.

La mayoría de los municipios paraguayos son pobres en recursos y en población, por ello no podrán constituir poderes territoriales, en lo que respecta a las bases reales del poder local; en cada unidad podrían imponerse los grupos más poderosos y las estructuras de poder tender a reproducirse territorialmente.

b. Las condicionantes de orden político dificultan el planteamiento de la descentralización político- administrativa a través de un esquema complejo que incluya la regionalización.

Hasta el momento, se habla de delegación del poder político desde el gobierno central hacia los 215 municipios, lo que equivaldría a constituir una cabeza con más de dos centenares de extremidades, pero sin cuerpo.

c. Las condicionantes histórico-culturales pueden seguir siendo una traba a la modernización en lo que atañe a la permanencia de una ideología autoritaria⁵⁴, y dado el escaso ejercicio en las prácticas de negociación política.

De la composición de todas estas fuerzas saldrá una resultante que definirá la viabilidad del proyecto de descentralización político-administrativa en el Paraguay.

⁵⁴ Rodríguez Alcalá, Guido: **Ideología autoritaria**. Asunción, RP Ediciones, 1987.

BIBLIOGRAFÍA

- Arana, Mariano: "Arquitectura en Uruguay, una aproximación crítica". Separata No. 11 de la **Revista Ambiente**. Espacio Editora, Buenos Aires, Diciembre 1981, p.5.
- Aymonino, Cario. **Origini e Sviluppo della citta moderna**. Marsilio Editor!, Padova, 1965, pp.47-51.
- Barrios, F. Causarano M. y Morínigo, José N.: "Historia de un proceso de desajuste ambiental: El caso de las ciudades intermedias del Área Metropolitana de Asunción". XV Congreso Interamericano de Planificación, Bogotá, Colombia, 1985, Mimeo.
- Bosio, Juan José; Causarano, Mabel; Chase, Beatriz. **Aproximación a un proyecto del ambiente: la Chacarita**. Documento de trabajo, avance técnico metodológico. Asunción: CPES; ALTEE VIDA, 1989. 74p.
- Causarano, Mabel: **Apuntes sobre políticas de Desarrollo Urbano y Participación Ciudadana-** Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo No. 23, mayo 1990.
- Causarano, Mabel y Heikel, María Victoria: **Participación de la mujer en el desarrollo local**. Asunción, Alter Vida, 1990.
- Causarano, Mabel. "La "naturaleza" de la deuda". En, Palau, T. (Ed.) **una contribución al estudio de los efectos sociales de la deuda externa paraguaya**. Asunción, FONDAD-PY/ALTER VIDA/BASÉ- IS, abril 1991.
- Causarano, Mabel y Beatriz Chase. **Asunción- Análisis histórico- ambiental de su imagen urbana-** Asunción. El Lector, 1987.
- Curbelo Romero, José Luis: "Economía Política de la descentralización y Planificación del Desarrollo Regional", en **Pensamiento Iberoamericano**, No. 10, julio-diciembre, 1986.
- de Mattos, Carlos A: "La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", en la **Rev-Paraguaya de Sociología**, No. 74, Asunción, Enero/Abril '89, p.102.
- Domínguez, Ramiro en su libro **El valle y la loma- Comunicaciones en comunidades rurales**, (Asunción, Ed. EMASA, Colección Ciencias Sociales, 1966.
- Estudios Paraguayos y el Suplemento Antropológico**, Universidad Católica de Asunción (UCA).
- Geisse, Guillermo: "Medio Ambiente y Espacio Local" en **Qué podemos resolver en los barrios y comunas?.** Chile. Publicación del Taller de Desarrollo Local, 1989, p.44.
- Goodman, R. **The Last Entrepreneurs: América's Regional Wars for Jobs and dollars**, New York, Simón and Schuster, 1979. Citado en Curbelo R., **op- cit-**, p.79.
- Ismachoviez, Bernardo. **La industria cultural en el Paraguay**, Porto Alegre. Mimeo. Octubre 1990.
- Ismachoviez, Bernardo. **Decentramento e Partecipazione nelle grandi. città.** Atti del Convegno promosso della Ripartizione Decentramento del Comune di Milano. Febbraio 1980.
- Ismachoviez, Bernardo. **Environment and Urbanization Rethinking Local overnment-news from the Third World.** Vol. 3. No. 1. Abril 1991.
- Maldonado, Tomás: **II futuro della modernità.** Milano. Feltrinelli Editore, 1987, p.19.
- Me. Luhan, Mar sha 11; **Understanding Media- The extensión of Man.** New York, The New American Library, 1966.

- Morínigo, José N. y Luis Alberto Boh: **Estado y Vivienda. Del populismo coyuntural al capitalismo prebendarlo.** Asunción. RP Ediciones, 1989.
- Morínigo, José N. Estado y Vivienda: Del populismo coyuntural al capitalismo prebendarlo. Políticas, proyectos y resultados en el Paraguay, 1936-1980-Asunción, RP Ediciones, 1989.**
- Morínigo, José, N. **Pobreza Urbana y Vivienda-** Asunción, CIPAE, .Junio 1991. 41.
- Padua N., Jorge; Vanneph, Alan (compiladores). **Poder Local, poder regional.** Ed. Colegio de México/CEMCA, 1986, p.17.
24. Palau, Tomás; Verón, Carlos. **Una contribución preliminar para el estudio de la frontera en el Paraguay y su impacto socio- económico.** Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo No. 17. Agosto 1989.
25. Palau T.; R. Fogel, M.V. Heikel. **El cultivo del algodón y la soja en el Paraguay y sus derivaciones sociales.** Santiago, NN.ÜU., Estudios e Informes de CEPAL No. 58, marzo 1986; Paiau T. y M.V. Heikel. **Los campesinos, el estado y las empresas en la frontera agrícola.** Asunción, BASE/PISPAL, 1987; Fogel, R. **Movimientos campesinos en el Paraguay,** Asunción, CPES, 1986, y otros.
- Pastore, Carlos. **La lucha por la tierra en el Paraguay,** Montevideo, Ed. Antequera, 1972, 526p.
- Portocarrero, P. (editor). **Mujer en el desarrollo.** (Balance y Propuestas), Lima, Flora Tristán, 1990.
- Rodríguez Alcalá, Guido: **Ideología autoritaria.** Asunción, RP Ediciones, 1987.
- SAEP. **Ciudad y vivienda en el Paraguay.** Asunción, 1984, 331p.
- STP. **Plan de desarrollo económico y social-** Asunción. Marzo, 1990, 338p.
- Verón, Carlos; Paiau, Tomás: **El movimientismo. Un lugar para el consenso neoliberal.** Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo No. 31, junio 1991.