

Documento de Trabajo No. 39

Notas sobre la Reforma Político-administrativa del Estado. Contenidos y alcances de las principales medidas

Mabel Causarano

BASE Investigaciones Sociales
Programa de Estudios Urbanos
Asunción
Abril, 1992



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. Un esfuerzo por aclarar conceptos, contenidos y alcances.....	3
2.	Medidas político-administrativas para reorganizar el aparato estatal.....	4
	2.1 La centralización como esquema funciona.....	4
	2.2 Se vive nuevamente una etapa de enfrentamiento entre el esquema centralizador y el descentralista.....	4
3.	La descentralización.....	6
	3.1 Modalidades de descentralización.....	6
	3.2 Para qué se descentraliza?.....	7
4.	Tipos de descentralización. La regionalización.....	9
	4.1 Las disparidades regionales.....	9
	4.2 La escasa integración.....	9
	4.3 Estrategias.....	10
	4.4 El contenido político.....	11
5.	La organización territorial paraguaya.....	12
6.	Algunos "por qué" del actual debate sobre la descentralización.....	15
7.	A manera de conclusión.....	16

Bibliografía

1. Introducción. Un esfuerzo por aclarar conceptos, contenidos y alcances

La importancia de aclarar conceptos se debe a que este procedimiento posibilita la comunicación. En el tema que nos ocupa -el de la reforma de la administración político territorial- es indispensable comprender los alcances de las medidas que podrían aplicarse para mejorar la organización y el ordenamiento del territorio.

Es innegable que, de todos los instrumentos posibles de ser utilizados para tornar más eficiente la administración de los distintos órganos y aparatos del Estado, la descentralización se presenta como la "vedette" indiscutida. Poner en cuestión sus bondades parecería casi equivalente a ir en sentido contrario al del proceso de democratización.

Acostumbrados a un esquema de razonamiento reductivo y maniqueísta, la dicotomía de moda se formula, más o menos, como sigue; "centralización versus descentralización". El "bien" se asocia con la segunda y el "mal", obviamente, con la primera.

Razones no faltan para que la centralización sea mal vista en nuestro país; se la equipara a la concentración del poder, al autoritarismo, al personalismo, a la arbitrariedad, a la primacía de la capital a expensas del "interior". La centralización, es entendida como la acumulación de poder en un centro de decisiones, único, macrocefálico, acaparador y no cuestionable, que decide lo que está bien o no para todo el país.

La centralización también es vista como la causante del sub-desarrollo y el atraso; una barrera en el camino de la modernización.

En consecuencia, la descentralización sería su exacto opuesto: la vía maestra para alcanzar la democracia y el desarrollo, en otras palabras, "la nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo local" (**De Mattos**: 1989).

Estas, grosso modo, son las aristas que presenta la discusión sobre la descentralización en nuestro país. Pero, si se acepta un planteamiento tan reductivo, ya no cabrían dudas acerca del camino a recorrer. La descentralización debería aplicarse ya, y cuanto más amplia y completa sea la forma que adopta, mejor.

Sin embargo, uno de los riesgos que se corre al simplificar demasiado las cosas, es el de obviar una serie de condicionantes o prerrequisitos necesarios para que el proceso de reforma político-administrativa corresponda a las expectativas que se generan en torno a la misma.

En un contexto como el paraguayo ¿qué puede esperarse de la descentralización?; ¿cuáles otras medidas pueden tomarse para alivianar el aparato estatal y tornar más eficiente la prestación de servicios?; ¿qué formas y niveles de descentralización podrían adoptarse para potenciar el desarrollo local?.

Son algunas preguntas a ser planteadas y a las que con este trabajo preliminar se desea contribuir, de manera que los lectores amplíen el espectro de respuestas posibles.

2. Medidas político-administrativas para reorganizar el aparato estatal

2.1 La centralización como esquema funcional

La centralización es la acumulación y/o concentración del poder político, de los recursos y de la capacidad administrativa en un **centro** (el Estado central) que decide en lo referente a la formulación y gestión de las políticas públicas.

En América Latina, la centralización ha tenido larga vigencia como forma predominante de administración del poder en el curso de su historia. Sin embargo, conflictos entre proyectos políticos centralistas y descentralizadores se han sucesivamente manifestado, al punto que se fue conformando una cultura centralista expresada a lo largo y a lo ancho del continente (**Boisier**: 1990).

Las fases del ciclo económico requirieron una extrema centralización del poder y de los recursos, debiendo el Estado officiar de productor y distribuidor de bienes y servicios y de agente que permitiera la reproducción del sistema económico.

En tal sentido, la centralización ha sido un instrumento funcional a las exigencias del orden económico y no un objetivo en si misma. Es preciso ponerlo de resalto para evitar confundir los fines con los medios para alcanzarlos.

2.2 Se vive nuevamente una etapa de enfrentamiento entre el esquema centralizador y el descentralista

A tal efecto, se proponen medidas tanto de carácter administrativo como político. De ahí que surjan numerosos malentendidos y una cierta confusión con respecto a lo que se quiere lograr con la descentralización.

Algunos autores (**Curbelo**: 1986) distinguen tipos de descentralización en base a la cantidad de poder transferido y hablan de desconcentración, delegación, devolución, como niveles del proceso descentralista.

Otros (**Boisier**: 1990), consideran un equívoco o un error incluir dichas medidas como partes de la descentralización, por ser esencialmente diferentes en sus contenidos y alcances.

Entre los propios teóricos y planificadores no hay acuerdos totales; lo que, en resumen, podría afirmarse es que descentralizar equivaldría a poner en ejecución una serie de medidas tendientes a disminuir el poder del aparato del Estado central y transferir a las escalas locales (regiones, provincias, municipios u otros) cuotas de poder en lo que respecta a la gestión de sus recursos. En tal sentido, todo aquello que sirva a acercar al ciudadano a los instrumentos de gestión debería entenderse como aspectos del proceso de descentralización.

Pero veamos en qué consiste cada una de esas medidas:

La **desconcentración**, es "el traspaso de autoridad a niveles inferiores de la estructura administrativa, pero siempre a lo largo de la línea burocrática definida por el nivel central", la define Curbelo y agrega que, en este caso, "pudiera no existir descentralización de poder sino simplemente de las cargas burocráticas" (**Curbelo**: 1986; 73).

Esta medida, al alivianar las cargas, estimula la eficiencia administrativa, pero, lo fundamental, y es cuanto debe quedar en claro, es que con la desconcentración no hay traspaso de poder político.

Es el caso de las direcciones, servicios o departamento ministeriales como SENASA, IBR, Servicio Forestal Nacional, u otros, que cumplen funciones específicas propias del Ministerio del que dependen.

Esta dependencia se da tanto en lo que atañe a la atribución presupuestaria correspondiente como al nombramiento de las autoridades respectivas. En efecto, es el ministro de la cartera correspondiente quien nombra a los directores de los entes desconcentrados y quien decide su destitución.

La entidad desconcentrada tiene capacidad para tomar decisiones en lo que atañe al cumplimiento de sus funciones, en forma exclusiva y permanente, pero no cuenta con una personería jurídica propia y está siempre subordinada al nivel superior. Otro ejemplo, sería el de una sucursal del Banco Central que opera en algún departamento o región y tenga autorización para administrar créditos hasta un monto determinado (**Boisier**: 1990; 140).

Puede suceder que un organismo central o un ente desconcentrado decida instalarse en un punto del territorio diferente del sitio en donde se ubicaba. En este caso, se habla de **deslocalización** que no es más que el traslado "desde un lugar a otro del territorio de actividades productivas, de servicio o de administración" (**ibidem**).

Es cuanto se hizo al construir Brasilia, al llevar la sede del Parlamento desde Santiago a Valparaiso; cuanto se pretende hacer con el traslado de la capital argentina a Viedma o, más modestamente, lo que la administración municipal del Gral. Pereira Ruíz Díaz realizó al trasladar las sedes de numerosos servicios y funciones públicas a distintos puntos de la geografía asuncena (Palacio Municipal, Terminal de Omnibus, Mercado de Abasto, etc.).

Es evidente que, con la deslocalización, no hay transferencia alguna de poder sino sólo cambio de lugar.

Por su parte, la **delegación** es "la cesión de autoridad y algún poder de decisión para cuestiones **específicas** a agencias autónomas que dependen del centro (...) o a organizaciones paralelas como colegios profesionales y organizaciones de intereses (organizaciones de consumidores, etc.)" (**Curbelo**: 1986;73). Es "la transferencia del ejercicio de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizados y por el tiempo que determine el cuerpo legal" (**Boisier**: 1990;141).

Es el caso de los entes autárquicos, que cumplen funciones específicas -por ejemplo, la administración de los servicios- pero que dependen del Estado central.

3.

La descentralización

Varias son las definiciones-descripciones sobre la descentralización, pero, como ya se expresara, habría básicamente acuerdo acerca de que la misma conlleva el aumento del poder, "la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central" (De Matto: 1989;97).

Se trata de una reforma político-administrativa que apunta a "una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por el conjunto de los males que aquejan a las comunidades locales" (**ibidem**).

Boisier expresa que "**la descentralización** significa reconocer determinadas competencias a **organismos que no dependen jurídicamente del Estado**"; por lo tanto, "los organismos descentralizados necesitan tener **personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento**" (Boisier: 1990;141) (los subrayados son de la autora de estas notas).

Según este autor, para que pueda hablarse con propiedad de descentralización, el traspaso o cesión de poder debe actuar entre "sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas" (**ibidem**), o sea, para el efecto, resulta **fundamental la dualidad de personas jurídicas**

Desde esta perspectiva, la **privatización** de las actividades productivas y de servicios debe considerarse como una forma de descentralización (Boisier: 1990;138 y 141).

No está de más reiterar la diferencia sustancial entre la descentralización y las medidas administrativas citadas anteriormente; **con la descentralización hay transferencia de poder político entre sujetos con distintas personerías jurídicas, mientras que con la desconcentración hay sólo traspaso de cargas administrativas dentro de una misma organización burocrática.**

Por lo tanto, no es correcto asimilar la desconcentración a la descentralización, así como tampoco cabe presuponer que la primera sera un estadio que precede a la segunda. "Nada indica que se trate de un continuum o de umbrales ascendentes que se transiten a partir de la desconcentración de los servicios, alcanzando más adelante formas superiores de autogobierno" (Boisier: 1986;10).

3.1 Modalidades de descentralización (Boisier: 1990;141).

La descentralización puede ser funcional, territorial o política. Estas pueden presentarse en forma "pura" o bien combinarse en formas mixtas.

La descentralización **funcional** implica el reconocimiento al ente descentralizado de competencias específicas o delimitadas a un sólo sector de actividad. La diferencia con la delegación, de la que se hablara en el ítem 2.2, consiste que este mecanismo se aplica entre dos

personas jurídicas sin relación de dependencia entre sí.

Si se privatizara la prestación de un servicio público, se estaría aplicando una descentralización funcional. Es el caso, por ejemplo, de la Compañía Luz y Fuerza (CLYFSA) que brinda el servicio de energía eléctrica en Villarrica.

"La descentralización **territorial** presupone el traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituida por un territorio o localidad" (**Boisier**: 1990;141). Los mismos, si bien cuentan con su propia personería jurídica "mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades" (**ibidem**). Sería el caso del departamento cuya autoridad es nombrada por el Poder Ejecutivo.

La descentralización es **política** "cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales" (**ibidem**) como, por ejemplo, el Parlamento, cuyos miembros son electos.

Un caso de modalidad mixta político-territorial, es el de los municipios, en nuestro país, y el de los estados, provincias y regiones, en otros.

3.2 ¿Para qué se descentraliza?

A esta pregunta los planificadores regionales dan respuestas muy diferentes. Para algunos, la descentralización es un instrumento idóneo "para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular y reducir la injusticia social en las colectividades locales involucradas" (**De Mattos**: 1989;99).

Para otros, la descentralización atentaría contra el Estado nacional. De Mattos afirma que (**ibidem**) se han producido un conjunto de proposiciones que, en lo esencial, apuntan al desmantelamiento de los Estados nacionales y, en particular, a los remanentes del Estado de Bienestar que habían logrado subsistir hasta ahora" (**Boisier**: 1990;150).

Por un lado, entonces, la descentralización es la vía maestra para el desarrollo y la democracia; por el otro, la compuerta abierta a las reformas neoliberales.

¿Qué pensar ante posturas tan extremas?.

En verdad, la descentralización resulta atractiva, especialmente si es vista en su carácter instrumental.

Por ser un instrumento de la reforma del Estado, la misma puede estar al servicio de fines muy diferentes, y, por lo tanto, ser objeto "de toda clase de reservas en cuanto a su conveniencia, oportunidad, costos, alcances, etc." (**ibidem**: 148).

Sin embargo, no debe desconocerse el hecho que -al menos en los países políticamente descentralizados de Europa- este proceso ha requerido (y a la vez, propiciado) cuotas crecientes de participación ciudadana, fomentando la consolidación de comunidades locales

densas, informadas, organizadas, ricas en iniciativas.

Escapa a los alcances de este trabajo el análisis comparativo entre aquellas sociedades -como las europeas- en las cuales la descentralización fue una conquista por parte de comunidades locales históricamente definidas, con fuertes identidades culturales, y los resultados obtenidos en nuestro continente con las reformas político-administrativas hasta el momento puestas en acción.

Pero aun así cabe resaltar que: i. la centralización no es una condición sino un proceso (**Curbelo**: 1986;70); que no tiene un carácter lineal ni unívoco y ii. que, en un país como el nuestro, se habrá de adoptar en el marco del régimen político unitario centralizado (**Boisier**: 1990;145).

Su condición de proceso hace que la misma no pueda imponerse "por decreto" y que tampoco sirvan de mucho las experiencias de otros países, ya que en la definición de esta reforma recurren cantidad, variedad y complejidad de aspectos y factores, la mayoría de ellos ligados a la especificidad de la situación a la que se ha aplicado.

La no linealidad ni unicidad del proceso hace que su puesta en marcha y el resultado no dependan exclusivamente del Estado-gobierno o de la fuerza de las luchas sociales, sino de la relación dialéctica entre los actores (**ibidem**).

Baena del Alcázar señala: "Debe advertirse que una de las coordenadas políticas de la descentralización consiste en que se da siempre en un Estado centralista. En efecto, la descentralización supone partir del punto de vista de que la totalidad de las funciones públicas corresponde al Estado y de que éste adopta la decisión de traspasarlas parcialmente a otras entidades.

La descentralización es, por lo tanto, resultado de un voluntarismo político del Parlamento, si las funciones se traspasan por ley, o del Gobierno, si el traspaso se hace por decreto. Los entes beneficiarios de la descentralización, por regla general, no son consultados por el Estado central, de modo que pueden recibir las funciones en condiciones que no son las deseadas por ellos" (**Baena de Alcázar**: 1989).

Por este motivo, Boisier sostiene la importancia del actor político que inicia el proceso de descentralización. "Si es el Estado, la descentralización puede caer en un vacío formalista o, lo que es peor, puede transformarse precisamente en un ejercicio no democrático en todos aquellos casos en que no existe un receptor social y políticamente adecuado" (**Boisier**: 1990). Reflexión a tener en cuenta en el momento en que habrá que decidir acerca de los niveles de descentralización.

4. Tipos de descentralización. La regionalización *

En el continente latinoamericano se han ensayado diferentes formas de descentralización. Es el caso de las repúblicas federales que organizan sus territorios en Estados o Provincias que cuentan con sus propios gobiernos electivos, sus competencias y atribuciones garantizadas por una dosis importante de autonomía. Por ejemplo, en el caso brasileño, los estados tienen su propia Policía, un Parlamento que dicta leyes con validez en todo el territorio estadual. También el Municipio es autónomo y cuenta con una Ley Orgánica, un Plan Director y cada municipio, además, está en proceso de aprobar su propia Constitución municipal.

De todas maneras, en cuanto a las propuestas sobre descentralización, lo que más se ha manejado en nuestro continente ha sido la regionalización, es decir, la aplicación de planes a áreas específicas del territorio, denominadas regiones.

El objetivo de la regionalización y de la planificación regional fue y sigue siendo:

- a. La necesidad de superar las disparidades regionales, o sea, mejorar la situación por la cual algunas regiones crecen y se desarrollan más que otras, y
- b. La necesidad de integrar el territorio al sistema económico dominante.

4.1 Las disparidades regionales

El primer problema al que la planificación regional intentó dar respuesta fue el de las disparidades regionales que se expresan en:

- i. Desigual distribución territorial de las fuerzas productivas;
- ii. Desigual desarrollo alcanzado por estas fuerzas en las diferentes partes del territorio.
- iii. Desigualdad en los ritmos de acumulación, crecimiento, distribución y consumo;
- iv. Desigualdad en las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas.

Todo ello se sintetiza en "una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva" (De Mattos: 1990).

4.2 La escasa integración

El segundo problema es el de la necesidad de **integración económico-territorial**, dada la **escasa integración** entre regiones de la periferia (como por ejemplo, el Chaco

* * Este capítulo se basa en el trabajo de Carlos A. de Mattos (1990).

Paraguay) y los centros dinámicos de cada sistema.

La integración fue un propósito que, a su vez, obedeció a dos tipos de necesidades:

- i. Necesidad de ensanchar el mercado interno, lo que se conoce como **integración por el lado de la demanda**.
- ii. La necesidad de ensanchar la base de recursos del país, movilizándolo las áreas periféricas, **conocida como integración por lado de la oferta**.

Los esfuerzos de planificación -que se tradujeron en "estrategias" o modelos- no tuvieron mayores logros con respecto al mejoramiento de las disparidades regionales, pero sí fueron eficaces para alcanzar la integración territorial.

4.3 Estrategias

Las principales **estrategias** desarrolladas fueron:

a. Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas.

Esta estrategia consistió en la realización de inversiones en obras hidroeléctricas y de infraestructura básica, complementadas por programas de desarrollo agropecuario.

Sus principales debilidades se debieron a que la planificación aislada de regiones de la periferia hizo que éstas no tuvieran capacidad de retención de los resultados de su crecimiento: las más desarrolladas se apropiaban del excedente generado en las regiones periféricas, neutralizando los efectos positivos.

b. "Polos de crecimiento"

Se basó en la creación de polos de desarrollo industrial (núcleos industriales motrices), para lo cual se ha requerido:

- i. Inversiones directas y complementarias;
- ii. Sectores empresariales que encaren las inversiones;
- iii. Mercados que absorberían el producto generado;
- iv. Mecanismos de comercialización;
- v. Redistribución territorial de las actividades productivas.

Su principal debilidad se debió al hecho que una implantación industrial moderna en un medio subdesarrollado tiende a convertirse en un enclave.

c. Estrategias de Desarrollo Rural Integrado (DRI)

Mientras que los "polos" se basaban en la interrelación industria/espacio urbano, los DRI apuntaron a la interrelación agricultura/espacio rural.

Con esta estrategia se buscaba la elevación de la productividad de los pequeños productores rurales.

Principales obstáculos:

- i. Las formas de propiedad y tenencia de la tierra rural.
- ii. La distribución y tamaño de los establecimientos agrícolas.
- iii. Los mecanismos imperantes para la comercialización de la producción agropecuaria.
- iv. Las condiciones para acceder al crédito y a la asistencia técnica.

4.4 El contenido político

Para que pueda impulsarse la regionalización del país y funcione la planificación regional, es preciso que se den cambios sustantivos en la **orientación y el contenido de los proyectos políticos** que la planificación pretende impulsar.

Es decir, que no basta con tomar la decisión de descentralización para mejorar el ordenamiento territorial si esta decisión no es acompañada de cambios profundos en el plano socioeconómico y en el sistema político que lo orienta.

5. La organización territorial paraguaya

Desde el punto de vista físico, el país se divide en dos regiones, profundamente distintas entre sí, tanto en lo que atañe a las características naturales como en lo referente a los aspectos socioeconómicos.

Sin embargo, a esta división geográfica no corresponde una división de carácter político. A los efectos del manejo político, el país se divide en departamentos -que no cuentan con autoridades electivas- y en municipios, únicos organismos descentralizados, ya que la Constitución les reconoce autonomía en el orden político, jurídico, económico y administrativo (arts. 17o. y 18o.).

El Chaco, que ocupa el 60.6% del territorio, cuenta con poco más del 1% de la población. Está dividido en 5 departamentos y en 8 municipios.

En la región Oriental vive la casi totalidad de la población; está dividida en 14 departamentos y cuenta con 203 municipios. Desde el punto de vista físico, en ella se pueden distinguir seis "ecorregiones"*.

En lo que atañe a la distribución espacial de la población, y siguiendo una clasificación adoptada por la Secretaría Técnica de Planificación, el Censo de 1982 arroja las siguientes cifras:

La llamada Región Central, que comprende los departamentos Central, Cordillera, Paraguari y Guairá, concentraba el 34% de la población.

La Región Este (A. Paraná, Caaguazú, Canindeyú, Itapúa, Caazapá), el 31%.

La Región Norte (Concepción, Amambay, San Pedro) el 13%.

La Región Sud-oeste (Ñeembucú y Misiones), el 5%.

El Chaco, el 2%, y

Asunción, el 15%.

Si se suma la población de la Región Central con la de la capital, vemos que, en esa zona del país vivía en 1982 el 49% de los habitantes, concentrados en 4% del territorio.

La región Norte y la Central son áreas de expulsión relativa de población, con tasas de crecimiento de 2.4% y 2.1% a.c. respectivamente (Campos: 1990).

La región Sud-oeste y el Chaco son áreas de expulsión acelerada, con tasas de crecimiento del 0.4% la primera y de decrecimiento de -19% la segunda, por ello es de suponer que en la actualidad en el Chaco viva poco más del 1% de la población del país (**ibidem**).

Estos datos demuestran fehacientemente la fuerte disparidad regional entre las 5 regiones.

* Las "ecorregiones" son ambientes que se distinguen por sus características naturales, siguiendo esa clasificación, en el Chaco existirían 5 ecorregiones y en la región oriental 6.

Pero existe también una marcada disparidad intrarregional. En efecto, tomando la región Central, se ve que la población de Cordillera disminuye del -0.1% a.c. y la de Paraguari del -3.6%, mientras el departamento Central crece de 4.8% a.c., siendo este crecimiento, en particular el que corresponde a las migraciones, concentrado en el Area Metropolitana de Asunción (AMA).

En la región Este, el Alto Paraná crece de 8.5%, mientras que Caazapá, sólo del 0.5. En la región Sud-oeste, Misiones crece del 1.1% por su parte. Ñeembucú disminuye del -3.8%.

A pesar de que estos datos corresponden al período intercensal 1972-1982, puede afirmarse que la tendencia se ha mantenido y, en algunos casos, reforzado.

En lo que atañe al nivel municipal, también se registran grandes disparidades. De los 200 municipios existentes en el '89 (211 en la actualidad), sólo 14 pertenecían al primer grupo; 42 al segundo, 71 al tercero y 73 al cuarto*.

Esto nos dice que el 93% de los municipios paraguayos está en situación de pobreza de recursos económicos, lo que, sumado a la expulsión de población, traza, en líneas generales, las condiciones en las que se aplicará la descentralización.

Es cierto que, con la reforma tributaria, las comunas podrán disponer de mayores ingresos, si la mayor parte del impuesto inmobiliario queda en las municipalidades. Esta medida mejorará la situación económica de los gobiernos municipales pero ello no es suficiente para asegurar el desarrollo local. Es preciso afinar los cálculos y hacer una proyección de los impactos socio-económicos y culturales que esa mayor disponibilidad de recursos podrá generar.

Cabe hacer (y hacerse) algunas preguntas: ¿cuanto más recaudarán efectivamente los municipios más pobres en recursos y en población?. Con el aumento de los ingresos ¿qué tipo de políticas públicas podrán implementar?. ¿Con cuáles recursos humanos cuentan hoy para impulsar el desarrollo local?. ¿Bastará una mayor holgura presupuestaria para detener la expulsión de la población en los municipios más pobres?.

En otras palabras, ¿es razonable pensar que la descentralización incidirá tan profundamente en la estructura del país, de manera a transformar el actual ordenamiento socioeconómico?.

Se trata de algunas reflexiones que es preciso hacer para enfrentar la reforma político-administrativa del Estado con sentido de la realidad y en su justa perspectiva, de manera a no crear expectativas que difícilmente serán cumplidas.

Además, habría que establecer los tipos de descentralización que se aplicarán y los

* La asignación al "grupo" municipal se basa en el cálculo del promedio de la suma de los presupuestos de las capitales departamentales. Los municipios que superan el 50% de dicho promedio figuran en el primer grupo; los que están entre el 50 y el 12%, pertenecen al 2do. grupo; los que están entre el 12 y el 3%, al 3er. grupo y los que están por debajo del 3%, se agrupan en el 4to. grupo. Huelgan comentarios acerca de la situación económica de la inmensa mayoría de los municipios paraguayos.

entes que serán receptores de las transferencias, así como las competencias específicas de cada uno de ellos.

En otras palabras, habrá que decidir cuales serán los niveles descentralizados que se crearán entre el Estado central y los municipios: ¿serán regiones o departamentos, o ambos?.

Las respuestas no dependen de consideraciones abstractas ni de lo que funcionó mejor o peor en otro país, sino deben ajustarse a las situaciones concretas existentes calculando los efectos que en éstas tendrán las medidas a ser aplicadas.

6. Algunos "por qué" del actual debate sobre la descentralización

Uno de los motivos se debe a que el proceso de descentralización político-administrativa está fuertemente enlazado con la evolución del sistema económico. A ello debe atribuirse la insistente oposición que se plantea entre centralización y descentralización.

Como se señalara, la centralización estatal fue funcional al proceso de reconstrucción europeo. "La Europa resultante de la post-guerra necesitaba, por una parte, estados fuertes políticamente, y por otra, encauzar un crecimiento que por necesidad tenía que ser acelerado. Para ambos fines eran funcionales elevados niveles de centralización" (**Curbelo**: 1986;76).

"La centralización estaba histórica y económicamente justificada en tanto que era necesaria para el desarrollo del ciclo que, comenzando en la postguerra, acabó en los sesenta, el cual se basaba en las economías externas tanto de producción como de consumo, las inversiones en capital fijo e infraestructura y el estado de bienestar" (**ibidem**: 76).

Todo ello derivó en un acentuado centralismo; hoy, agotado el ciclo económico que lo justificaba, se impone la descentralización.

A fines de los '60 y durante la crisis de los '70, se alteró el orden anterior, sea en lo que atañe a la estructura sectorial de la producción, sea en la superestructura política; tanto las grandes concentraciones espaciales y sectoriales de recursos como los Estados fuertes y centralistas dejaron de ser necesario (**ibidem**: 77).

"La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala universal, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico" (**ibidem**: 78).

En consecuencia, mientras a nivel de los estados nacionales se implementan medidas descentralizadoras, sobre todo en lo que atañe a la producción -la llamada "economía difusa"-, a nivel del sistema económico internacional se refuerza la concentración del capital y del poder en un número reducido de empresas gigantes (**ibidem**: 76 y 78).

Sostiene Curbelo que "el 'contrato social' característico del estado de bienestar pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los estados nacionales y su descentralización son funcionales en la nueva fase de expansión capitalista" (**ibidem**: 79).

7. A manera de conclusión

La demanda por descentralizar el Estado paraguayo surge concomitantemente a las exigencias de reformulación del sistema económico internacional que promueve las medidas correspondientes a ser aplicadas para ese fin.

Tanto o más que otros países latinoamericanos, el Paraguay ha experimentado el modelo político centralista, acompañado de una alta concentración administrativa. Atrasado en el desarrollo socioeconómico y político, el país parecería dispuesto a aceptar reformas que puedan asegurarle mayor bienestar y participación en el manejo de los asuntos de interés colectivo.

Tal como viene siendo presentada y, a juzgar por los discursos de los políticos y de los representantes de gremios y corporaciones, la descentralización aparece como el camino más idóneo para lograr el desarrollo con participación ciudadana.

En estas notas se han señalado los contenidos y alcances de la reforma político-administrativa del Estado; de los que pueden deducirse las responsabilidades colectivas que demanda el proceso de descentralización por parte de las comunidades locales.

Asimismo, se ha aportado algunos datos acerca de la situación territorial paraguaya, de los que resaltan las grandes disparidades regionales que azotan al país.

La reforma que se plantea es un entramado que debe armarse, teniendo en cuenta todas las variables en juego.

La descentralización en sí no es buena ni mala, por lo tanto, no cabe estar *a priori* en pro o en contra de la misma.

Quienes tienen en sus manos la posibilidad de definir el futuro ordenamiento político-territorial del país, tienen asimismo la obligación de conocer en forma acabada las causas y consecuencias de las medidas que se aplicarán, ya que buena parte de la responsabilidad del mérito o del fracaso tendrá que ser compartida con ellos.

Bibliografía

- AROCENA, José (1991). Ponencia Introductoria al Seminario "Iniciativa Local y Desarrollo". Montevideo, 31 de junio al 3 de agosto.
- AYALA, Eusebio Ramón (1991). "Descentralización, participación y democracia" en "Constitución y Cambio". Aportes para el Debate de la Convención Nacional Constituyente". Asunción. CIDSEP. Tomo II.
- BAENA DEL ALCAZAR, M. (1989). "La descentralización en Europa, desarrollo regional: tarea nacional". Temuco, Chile. Ediciones U. de la Frontera, Serie Documentos.
- BARBOZA, Ramiro (1989). "Bases de discusión para una Propuesta municipal". Asunción. PLRA. Integración y Apertura democrática.
- BARREIRO C. Fernando (1991). "Iniciativas locales para el desarrollo económico. Nuevas condiciones, enfoques y estrategias en la década de los '90 en Europa". Montevideo. Ponencia presentada en el Seminario "Iniciativa Local y Desarrollo". 31 de julio al 3 de agosto.
- BARRIOS, Sonia (1984). "Realidades y mitos de la descentralización gubernamental". Caracas. En, **Cuadernos del CENDES** No. 4.
- BOISIER, Sergio (1979). "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?". Santiago de Chile. En, **Revista de la CEPAL** No. 7.
- BOISIER, Sergio (1986). "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público". En, **Revista Interamericana de Planificación**. Vol. XX. No. 77, Marzo.
- BOISIER, Sergio (1987). "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina". Santiago de Chile En, **Revista de la CEPAL** No. 31.
- BOISIER, Sergio (1988). "Las regiones como espacios socialmente construidos". Santiago de Chile. En, **Revista de la CEPAL** No. 35.
- BOISIER, Sergio. "La descentralización: un tema difuso y confuso". *Revista Interamericana de Planificación*.
- BORJA, Jordi (1987). "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Borja, J.; Valdéz, T.; Lazo, H. y Morales, E. "Descentralización del Estado". Santiago de Chile. ICI/FLACSO/CLACSO.
- CAMPOS, Luis A (1990). "El Impacto de la Centralización Administrativa estatal sobre el Municipio. El caso de las Ciudades de Ypacaraí y Aregua". Asunción. CEDES. Abril.

- CAUSARANO, Mabel (1990). "Apuntes sobre Políticas de Desarrollo urbano y Participación ciudadana". Asunción. BASE Investigaciones Sociales. Documento de Trabajo No. 23. Mayo.
- CAUSARANO, Mabel y VERON, Carlos (1991). "La descentralización desde el Estado centralizado". Asunción. BASE Investigaciones Sociales. Documento de Trabajo No. 33. Agosto.
- CORAGGIO, José Luis (1988). "Poder local y poder popular". Montevideo. En, **Cuadernos del CLAEH** No. 45-46.
- CURBELO, José Luis (1986). "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional". Madrid. En, **Pensamiento Iberoamericano** No. 10. Julio-Diciembre.
- DE MATTOS, Carlos A. (1986). "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". En, **Pensamiento Iberoamericano** No. 10. Julio-Diciembre.
- DE MATTOS, Carlos A. (1989). "La descentralización: una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?". Asunción. En, **Revista Paraguaya de Sociología** No. 74. Enero-Abril.
- DE MATTOS, Carlos A. (1990). "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la Planificación Regional". Guatemala. En, **Revista Interamericana de Planificación** No. 89. Vol. XXIII. Enero-Marzo. pp.5-41. HABERMAS, J. (1973). "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío". Amorrortu Ed.
- LIPIETZ, Alan (1987). "Lo nacional y lo regional: ¿cual autonomía frente a la crisis capitalista mundial?". Bogotá. En, **Cuadernos de economía**. Vol. III. No. 11.
- MARIN FONTCLARA, Rubén Enrique (1990). "Aspectos de la descentralización del Estado". Madrid. Mimeo.
- NEIRA ALVA (1974). "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", en ILPES (ed.): "Planificación regional y urbana en América Latina". México. Siglo XXI Editores.
- PACIELLO, Oscar (1992). "En torno al problema de la descentralización". Asunción. Ed. El Foro.
- PRETECEILLE, Edmond (1987). "La décentralisation: pour qui, pour quoi?". Politique Aujourd'hui. Paris. No. 2. Noviembre.
- RESTREPO, Dario (1987). "Descentralización, democracia y Estado autoritario". Bogotá. En, **Cuadernos de Economía**. Vol. VII. No.11.
- SILVERO SALGUEIRO, Jorge (1991). "Descentralización". Asunción. Mimeo.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1991). "Desarrollo local y flexibilidad en la acumulación del Capital". Ponencia presentada en el Seminario: Iniciativa Local y Desarrollo". Montevideo. 31 de julio al 3 de agosto.