

1

EL LENTO PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY: EL PAPEL DEL CLIENTELISMO

THE SLOW PROCESS OF DECENTRALIZATION IN PARAGUAY: THE ROLE OF CLIENTELISM

Robert Andrew Nickson¹

Recibido: 20/10/2017

Aceptado: 04/12/2017

RESUMEN

Este artículo utiliza un enfoque de economía política para entender el lento proceso de descentralización en Paraguay durante el periodo de democratización desde 1989. Se concentra en el papel del clientelismo en influenciar cinco aspectos de este proceso de descentralización en marcha –la gestión de recursos humanos, la rendición de cuentas y la transparencia, la planificación del desarrollo económico local, las transferencias fiscales intergubernamentales, y el asociativismo municipal– y argumenta que esto ha derivado en una estrategia de desarrollo humano menos incluyente realizada por el gobierno local.

PALABRAS CLAVE : Gobierno local: Municipalidad: Descentralización: Paraguay: Clientelismo: Padrinazgo: Economía política.

1. Profesor honorífico, Universidad de Birmingham, Reino Unido. Correo: r.a.nickson@bham.ac.uk

ABSTRACT:

This article uses a political economy approach to order to understand the slow decentralisation process in Paraguay during the democratisation period since 1989. It focuses on the role of patronage in influencing five aspects of the decentralisation process – human resource management, accountability and transparency, local economic development planning, intergovernmental fiscal transfers, and inter-municipal association - and argues that this has led to a less inclusive human development strategy by local government.

KEY WORDS: *Local government: Municipality: Decentralization: Paraguay: Clientelism: Patronage: Political economy.*

1. INTRODUCCIÓN

Durante su historia Paraguay presenta un ejemplo emblemático de lo que Claudio Velíz (1980) llama la “tradición centralista” de América Latina. Esto se reflejaba en las leyes municipales aprobadas en 1882, 1909, 1927, 1954 y en 1987 bajo las cuales el presidente nombraba a los intendentes, a pesar de supuestas garantías de autonomía municipal en sucesivas constituciones. La tradición fue acentuada durante el gobierno autoritario de Alfredo Stroessner (1954-89) cuando varias instituciones del gobierno nacional quitaban funciones básicas al gobierno local. Mediante una combinación de represión y fraude electoral, el gobernante Partido Colorado controlaba cada una de las juntas municipales –sin excepción– en las cinco elecciones municipales realizadas durante ese largo periodo (Nickson, 1995: 228).

Sin embargo, Paraguay no fue inmune al proceso de descentralización en América Latina a partir de la década de 1980, cuyo motor principal fue la democratización (Bland, 2011). Después de la caída de Stroessner, cuya dictadura fue la más larga en la historia de América Latina, se promulgó una nueva constitución democrática en 1992 que definió a Paraguay como “país unitario y descentralizado” (Art. 1). Las primeras elecciones de Intendentes (Alcaldes) municipales en la historia del país se realizaron en mayo de 1991, junto con miembros de las juntas municipales (concejales), y en 1993 se realizaron las primeras elecciones regionales (gubernaciones) en los 17 departamentos del país. Recién en 2010 se promulgó una nueva Ley Orgánica Municipal (LOM) N° 3966, que reemplazó la Ley Municipal N° 1294/87. A más de 25 años de su inicio, hay un amplio consenso de que el proceso de descentralización en Paraguay ha sido muy débil y de que la contribución de los gobiernos locales al desarrollo humano del país es todavía muy escasa (Nickson, 2017). La lentitud en el avance del proceso de descentralización se evidencia en el bajo aumento del porcentaje del gasto municipal

en la totalidad del gasto del gobierno nacional, que subió de 5,5% en 1980 a solo 6,6% en 2013, encontrándose muy por debajo del promedio (9,2%) de la región. Hacia finales de la década de 2000 el promedio no ponderado del gasto de los gobiernos intermedios y locales en el gasto del gobierno nacional en los países latinoamericanos en su conjunto fue del orden de 17,8%, pero tan solo de 8.7% en Paraguay (Cuadro 1). Durante este periodo, la tasa de votación para la elección de autoridades municipales también ha bajado considerablemente, de un 83% en 1996 a solo un 56,5% en 2015 (Cuadro 2). Cabe notar que el contenido de la ley municipal democrática de 2010 se diferenció muy poco de la ley municipal de la época dictatorial, que lo reemplazó. La nueva ley “efectivamente no introduce grandes cambios, y en gran medida los cambios buscan más bien ordenar mejor el marco normativo municipal” (López, 2010:16).

Este artículo intenta entender el escaso avance de la descentralización y el limitado fortalecimiento del gobierno municipal durante el cuarto de siglo de democratización posterior a la caída de Stroessner. En la búsqueda de explicaciones, se intenta sobrepasar el enfoque puramente normativo que caracterizaba a muchos estudios sobre la descentralización en América Latina. En su reemplazo se refiere al ‘análisis de política económica’ (political economy analysis) que asume un enfoque más pragmático basado en una evaluación más realista de los factores estructurales del entorno que obstaculizan las reformas (Willis et al., 1999; Eaton et al.; 2010). En particular, nos enfocamos en el crítico papel de una institución informal -el clientelismo- y la incidencia que tiene en las relaciones intergubernamentales.

El clientelismo es una relación interpersonal mediante la cual un político realiza favores en forma de beneficios colectivos, no necesariamente cumplidos (ej. empedrado de una calle) a determinados grupos de ciudadanos a cambio de su lealtad y apoyo político. La relación clientelar implica un reparto de bienes que contradice normas universales: “Depende de poder proveer una escuela o clínica a la comunidad que apoya a uno en vez de proveerlo a la comunidad que más lo necesita (Clapham, 1982: 15). El padrino es una relación interpersonal más explícita que deriva del clientelismo, mediante la cual se entrega beneficios más individuales y/o familiares (ej. un cargo público) entre ‘un patrón’ y ‘un cliente’ de status inferior a cambio de su apoyo político (ej. movilizar votantes). Para ciudadanos con poco contacto con el Estado y quienes reciben pocos beneficios materiales u oportunidades para su propio avance, el padrino representa una respuesta racional en la cual la relativa seguridad de la relación clientelar reemplaza las promesas dudosas o esfuerzos impredecibles del Estado (Hilgers, 2012).

Como Eckstein argumenta, la relación clientelar “ayuda a legitimar un régimen [...] y refuerza las desigualdades sociales y económicas existentes” (citado en Hilgers, 2012: 48) porque el ‘voluntarismo’ (o por lo menos su apariencia) es su ingrediente fundamental. La fachada de la relación es el mutuo beneficio y la idea de que ambos participantes en la transacción lo hacen por propia voluntad. Sin embargo, esto esconde el desequilibrio subyacente de poder. Los ‘regalos’ de padrinazgo “pueden ser utilizados por las elites dominantes [...] como mecanismo para neutralizar la oposición de clase” (Clapham, 1982: 31-32). El padrinazgo legitima el régimen imperante al dar la ilusión de una redistribución de riqueza y oportunidades pero al mismo tiempo divide los intereses de clase al realizarlo en una forma desigual e incierta. Este mecanismo socava la consolidación de una democracia incluyente. En vez de considerar a los programas de desarrollo como derechos universales de la ciudadanía, los bienes y servicios recibidos son vistos como actos de bondad dispensados por un benefactor generoso, cuya amabilidad debería de ser recompensado con los votos de la ciudadanía.

A continuación se presenta una breve reseña de la cultura política clientelista en Paraguay, su relación con el predominante Partido Colorado, y la forma cómo influye sobre la gobernanza sub-nacional. Luego, se analiza la manera como esta característica de la política económica ha influenciado cinco aspectos del proceso de descentralización en marcha: la gestión de recursos humanos, la rendición de cuentas y la transparencia, la planificación del desarrollo económico local, las transferencias fiscales intergubernamentales, y el asociativismo municipal. De entrada, cabe mencionar que, al igual que cualquier país de América Latina, existe una significativa y creciente heterogeneidad de la experiencia municipal en Paraguay, que se manifiesta en cada uno de estos seis aspectos del proceso de descentralización. Esto no es solo producto de la mayor fortaleza financiera e institucional de las principales municipalidades urbanas (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación) en comparación con la gran mayoría de las municipalidades rurales, también se explica por las diferentes estructuras económicas, sociales y culturales y sus respectivos impactos sobre los procesos de cambio.

2. LA CULTURA POLÍTICA CLIENTELISTA EN PARAGUAY

Durante toda su historia, el sistema político paraguayo ha sido muy marcado por el clientelismo. Según Morínigo (2009: 12) la práctica del clientelismo “está sustentada por valores y pautas tradicionales de comportamientos que se originan en el mismo sistema de relaciones sociales sobre el cual se

funda la sociedad paraguaya". Esto se refleja en la existencia de dos formas de decir "nosotros" en el idioma nacional, Guaraní: Ñandé que es un nosotros amplio que incluye a las personas con quienes se habla y Ore que es un nosotros 'excluyente' que no incluye a las personas con quienes se habla, o que no son de su mismo grupo, secta o tribu. El ore, entonces, se refiere específicamente a la creación de vínculos de solidaridad y apoyo mutuo en el grupo familiar extenso que constituye a su vez la base sobre la que se desarrolla la comunidad (Morínigo, *ibid*).

El clientelismo fue muy fortalecido por Stroessner como mecanismo para legitimar su régimen dictatorial y para estrechar los vínculos de los pobres rurales y urbanos a los intereses del gobernante Partido Colorado (Hetherington, 2011: 194). Durante este lapso, el partido fue remodelado en forma extensiva. De un partido tradicional minado de divisiones internas y compuesto de facciones que obedecían a diferentes caudillos, se convirtió en una máquina jerárquica que juraba su lealtad inquebrantable a Stroessner. Esto se logró al imponer una disciplina de hierro mediante la estructura partidaria. En su cúspide estaba la Junta de Gobierno del partido, cuya autoridad penetraba hasta el nivel sub-municipal de la sociedad (barrios, colonias y compañías) por medio de una extendida red de seccionales y sub-seccionales. Cada miembro de la Junta fue asignado con la responsabilidad de asegurar la reelección periódica en las seccionales de una lista única de candidatos aprobados por el liderazgo nacional. A la vez, estos líderes locales del partido operaban un efectivo sistema de padrinzago mediante su acceso a la burocracia estatal en general y en particular a los políticos nacionales. Por ende, hasta para campesinos muy pobres la posesión de una tarjeta de afiliación partidaria ofrecía ventajas tangibles en su trato con el Estado. Como consecuencia de estos factores, el número de afiliados, que se renovaba anualmente, aumentó dramáticamente durante la dictadura. Para 1988, la estructura partidaria se había extendido a 236 seccionales por todo el país, un promedio de una seccional por cada 17.000 habitantes. Esta modernización de la estructura interna del partido le facilitó una profunda penetración en la sociedad civil. Fue obligatoria la afiliación de funcionarios de la administración pública, a quienes se les quitaba una deducción salarial obligatoria para financiar el periódico del partido.

El Partido Colorado sobrevivió a la caída de Stroessner, llegando a gobernar el país hasta la actualidad, a excepción de un breve periodo entre 2008-2012. En gran medida este logro fue gracias a los lazos de clientelismo y padrinzago forjados durante la dictadura y hábilmente extendidos y remodelados en un contexto democrático. También el gran aumento de la pobreza como consecuencia de un modelo de desarrollo que prioriza la

agricultura mecanizada en desmedro de la industrialización fue otro factor que favoreció la expansión del clientelismo (Rivarola, 2007). De hecho, una encuesta en 1999 reveló que el 27% de paraguayos admitieron haber vendido su voto (CISNI, 2000: 22).

La remodelación de clientelismo fue central al mismo proceso de descentralización. Esto no fue iniciado como presión desde ‘arriba’ (gobierno central) ni ‘desde abajo’ (sociedad civil) ni ‘desde fuera’ (agencias internacionales de desarrollo). La ausencia del tema en el discurso político al inicio de la época democrática fue reflejada en el título de una contribución a un libro sobre descentralización en América Latina en ese entonces: Paraguay: el no debate sobre la descentralización (Bareiro y Duarte, 1991). Al contrario, la caracterización de Paraguay en la Constitución de 1992 como “país descentralizado” fue resultado de presión en la Convención Constituyente de parte de una facción colorada de líderes no-asuncenos, llamada Coordinadora Colorada Campesina (CCC). Ellos pretendían defender los intereses de los jefes partidarios del interior quienes “se beneficiaron enormemente en su papel de intermediarios en las cadenas de padrinazgo” (Turner, 1998: 5).

Setrini (2011) se refiere a este logro como una especie de ‘democratización’ del clientelismo, al traspaso del “clientelismo monopólico al clientelismo plural”. En la época democrática, el anterior control jerárquico de los caudillos del Partido Colorado en las cadenas de clientelismo fue sustituido por la fragmentación del sistema clientelar. Surgen disputas para controlar el poder de diferentes facciones del partido y aparecen nuevos intermediarios, llamados ‘operadores’ o ‘punteros’, en los escalones más visibles del clientelismo. “Ellos son profesionales que viven en la comunidad [...] y son reconocidos, tienen casi el mismo status socioeconómico que el cliente, hablan el mismo idioma, se acercan a ellos y no es que le pagan una semana antes de las elecciones, sino por uno, dos, tres años, ellos están ayudando a su gente. Los operadores se consideran a sí mismos asistentes sociales. Esos operadores a través de sus candidatos están siendo financiados por los padrinos políticos que son normalmente senadores, miembros de la Junta de Gobierno, de los directorios de partido y lo que le ofrecen al candidato es un cupo de cargos públicos o manutención de los cargos públicos y eventualmente desvío de algunos bienes” (Rivarola, 2007: 8-9).

A continuación se examina la capacidad de actores sociales identificados con la cultura política clientelista de “moldear” la puesta en práctica de cinco aspectos del proceso de descentralización para su propio beneficio y en desmedro de la introducción de políticas públicas para el ‘bien común’.

3. LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El nivel de eficiencia en la gestión municipal de América Latina ha mejorado en forma apreciable en las últimas décadas gracias a una “ola innovadora desde lo local que ha surgido en buena parte de la región latinoamericana” (Cabrero, 2008: 19). La principal explicación es la reducción en el número y mejora en la calidad de personal mediante un mayor control sobre la contratación. En términos estructurales, esta mejora obedece a la reducción del papel que juega el clientelismo en la política local en la región, ya que históricamente la promesa de ‘cargos’ fue uno de los principales mecanismos del padrinazgo durante la época electoral. En general, esta mejora se ha dado más en las grandes ciudades que en los municipios pequeños, donde el clientelismo tiene mayor vigencia.

Siendo un fenómeno informal de la realidad de ‘política económica’, no se puede medir con precisión el clientelismo en el empleo público (Kopecky, Mair y Spirova, 2012). Un mecanismo utilizado en varios países latinoamericanos para combatir el padrinazgo a nivel municipal, es la restricción del gasto en personal y en el número permitido de cargos de confianza. En Paraguay la LOM (Art. 179) limita el gasto en servicios personales al 60% de los ingresos corrientes, pero no existen semejantes topes a los gastos de representación. Además, la casi nula limitación a cargos de confianza en la LOM es una receta para agravar seriamente la inestabilidad en la gestión de recursos humanos a nivel municipal. Según su artículo 221, “si no integran la carrera de la función pública” todos los que ocupan cargos de secretarios o directores o “cargos de jerarquía equivalente” son cargos de confianza y, por ende, “podrán ser removidos por la autoridad de nombramiento” (es decir, el intendente). “La remoción de estos cargos, incluso por causas no imputables al funcionario, no conlleva los efectos económicos del despido.”

La erradicación del padrinazgo mediante una verdadera carrera municipal sigue siendo uno de los principales retos de las municipalidades latinoamericanas, reto que refleja la ausencia, en grado aún más extremo, de un sistema de carrera en la administración pública en general. En este sentido, la situación en cuanto a la gestión de recursos humanos municipales en Paraguay no se diferencia mucho del resto de la región. Como concluyó en forma contundente un estudio reciente sobre la situación del servicio civil en Paraguay, “No existe la carrera administrativa ni la evaluación sistemática del rendimiento” (Iacoviello y Zuvanic, 2006: 406). Según la LOM (Art. 220), se debe aplicar la Ley de la Función Pública al personal municipal. En la práctica, los intentos de la Secretaría de la Función Pública (SFP) de impulsar criterios de mérito para la selección, ascenso y evaluación de desempeño del servidor público a través de ‘Paraguay Concurso’ no alcanzan todavía al campo municipal.

Un indicio llamativo de la debilidad de la gestión de recursos humanos del sistema municipal, es el hecho de que el Poder Ejecutivo desconoce un dato tan básico como el número total de personal que trabaja en las 254 municipalidades del país. El Censo Integral de Funcionarios Públicos (CIFP), realizado en 2003/4, arrojó un total de 170.991 funcionarios públicos, del cual 13.254 (7,8%) eran funcionarios municipales. Para agosto de 2014, el total de funcionarios públicos reportado por la SFP llegó a 280.571 pero esta cifra incluyó solamente 343 funcionarios municipales, debido a que “han reportado solo tres municipalidades” al Sistema Nacional de Recursos Humanos (Sinarh), creado en 2006” (SFP, 2014). Se estima que el número de empleados municipales en 2016 ascendió a 29.361 (Sili y Rodríguez, 2017).

Otro serio problema que afecta la gestión de recursos humanos, es el desequilibrio entre el alto nivel de poder asignado en la LOM a la junta municipal y el bajo nivel de formación de los mismos concejales, lo cual es acentuado por la superposición de roles y competencias entre la intendencia y la junta municipal. Como consecuencia, y promovido por la cultura de clientelismo, es común la injerencia indebida de parte de sus miembros en la gestión de recursos humanos (como nombramientos, despidos y ascensos). En la mayoría de países latinoamericanos, existen instituciones públicas y universidades que ofrecen programas de formación tanto para concejales recién electos como para funcionarios municipales. En cambio, hay una ausencia total de instituciones públicas en Paraguay orientadas a la capacitación municipal. A pesar del boom de la educación terciaria en las últimas dos décadas, llegando a un total de 54 universidades en 2017, tampoco existen programas de formación municipal a nivel de pregrado ni posgrado.

4. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA

Hoy en día se considera que la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión son elementos imprescindibles para alcanzar la Gobernanza Democrática Local en América Latina (Berthin, 2010). Con esa finalidad se ha introducido una amplia gama de novedosos mecanismos que apuntan a profundizar la rendición de cuentas y transparencia en muchas municipalidades de la región. Promovidos a nivel internacional por PNUD, USAID y GTZ, estas campañas, por bien intencionadas que sean, suelen asumir una postura normativa que ‘no pisa tierra’ en cuanto a la forma en como aspectos de la “política económica” inciden sobre el proceso de cambio estructural a nivel sub-nacional. El fracaso de estos intentos de reforma en las mu-

municipalidades paraguayas es un ejemplo emblemático de como la enraizada cultura clientelista se resiste a la introducción de una cultura de rendición de cuentas y transparencia que rompería con la opacidad y nebulosidad sobre las cuales se sustenta. Muchas veces, esta praxis es reforzada por una lectura equivocada del concepto de “autonomía municipal” en la misma Constitución democrática, promovida por los sustentadores del ‘clientelismo plural’. Por un lado, se quiere dar a entender que el gobierno nacional ya no tiene el derecho de inmiscuirse en “cuestiones locales” y que, por otro lado, los mismos ciudadanos tampoco, por haber cedido totalmente sus derechos al intendente y los concejales mediante el proceso electoral.

Existen dos instituciones del gobierno nacional con responsabilidades de supervisión a las cuales las municipalidades deben de rendir cuentas “hacia arriba”—la Contraloría General de la República, CGR (dependiente del poder ejecutivo) y el Tribunal de Cuentas (dependiente del poder legislativo). En la práctica, esta supervisión es sumamente débil, lo que es acentuado por la superposición de atribuciones entre ambas instituciones. De hecho, la CGR no cuenta con oficinas fuera de su sede en Asunción.

Según la legislación vigente, no se contempla la posibilidad de separación del cargo (recall) del intendente “desde abajo” mediante una votación de los electores. En cambio, solo se requiere una votación mayoritaria del Congreso Nacional para separar a un intendente del cargo, tras la petición de una mayoría de concejales, bajo el argumento impreciso de “mal desempeño de funciones”. La falta de claridad en la definición de mal desempeño de funciones ha llevado al abuso de este mecanismo de rendición de cuentas, motivado principalmente por conflictos sobre el control de los resortes de clientelismo a nivel municipal. Por ejemplo, entre 2003 y 2005 el Congreso recibió 33 pedidos de separación, muchos de los cuales estaban motivados por consideraciones puramente político partidarias y con poca relación a la gestión del intendente. Un estudio de estos casos, realizado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), mostró que muchas veces la acusación de “mala gestión” se debía a la incapacidad del intendente de cumplir con los complicados requisitos de rendición de cuentas impuestos por la CGR o el Ministerio de Hacienda.

A diferencia del caso de la rendición de cuentas, la LOM exige una serie de mecanismos de transparencia, tales como la obligación de proporcionar información dentro de un plazo de quince días (Art. 68); las Audiencias públicas, en las cuales “los participantes tendrán el derecho de opinar, debatir, formular observaciones y sugerencias” (Art. 69); el carácter público de las sesiones de las juntas municipales (Art. 70); y publicidad de los órdenes

del día de las sesiones “como mínimo veinticuatro horas antes de la sesión plenaria. La publicidad se realizará a través de murales que deberán estar colocados al acceso del público en el local de la junta municipal. Además, deberá estar disponible en las oficinas de atención al público de la Intendencia” (Art. 71). En la práctica, y con contadas excepciones, estos mecanismos legales son poco utilizados por su incompatibilidad con la cultura del clientelismo. Como señala un estudioso del tema, “nada dice la ley acerca de las consecuencias sobre el incumplimiento de [estas] determinadas funciones expresamente asignadas a las municipalidades” (Franco, 2010: 24).

A pesar de que las municipalidades paraguayas hacen cada vez mayor uso de sus páginas web, llama la atención que muy pocos publican en ellas documentos básicos referentes a la gestión municipal, como el presupuesto municipal y el informe de ingresos y gastos. Por más que algunos también cuentan con páginas en redes sociales, como Facebook, son pocos los que utilizan las TIC para comunicarse con la ciudadanía acerca de su gestión. Tal es el nivel de opacidad, que la modalidad más común de rendición de cuentas por parte del Intendente a la Junta Municipal es sencillamente entregarle un largo listado de gastos individuales con sus correspondientes facturas. La elaboración de un informe anual que sintetiza la gestión del ejecutivo municipal, con información financiera desagregada por direcciones y con información cuantitativa acerca del personal municipal, es casi inexistente. Esta falta de transparencia básica obstaculiza el escrutinio de la gestión municipal por parte de la sociedad civil.

En teoría, una reciente reforma legislativa abre la posibilidad de fortalecer la transparencia municipal hacia la ciudadanía. La nueva Ley N° 5282/2014 de “Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” establece dos mecanismos de acceso. Por un lado, exige que las municipalidades publiquen un mínimo de información relevante a través de sus páginas web (como su estructura orgánica, su marco normativo, el listado de personal con indicación de sus funciones, sus salarios asignados y viáticos recibidos). Por otro lado, otorga el derecho del ciudadano a solicitar la información pública de su interés, sin necesidad de justificar el motivo por el cual lo pide, de forma escrita, verbal o por correo electrónico.

La municipalidad tiene la obligación de entregar la información requerida en un plazo máximo de 15 días y en el formato o soporte elegido por el solicitante de forma totalmente gratuita. Sin embargo, para octubre de 2017 solo 66 de las 254 municipalidades estaban adheridas al portal de ‘gobierno abierto’ (<http://informacionpublica.paraguay.gov.py>) y el uso de estos mecanismos fue escaso.

A pesar del apoyo de varias ONGs y de la cooperación internacional, la participación ciudadana en la gobernanza local sigue muy limitada, en gran parte explicado por la fuerza duradera del clientelismo en la cultura política paraguaya (Setrini, op.cit.). Hace varias décadas que la Municipalidad de Asunción cuenta con comisiones de vecinos en distintos barrios de su territorio, llegando a 300 en 1994. Sin embargo, la gran mayoría ha sido copada por seccionaleros del Partido Colorado, quitándoles su papel de representación del conjunto de vecinos (Martínez, 2015: 22). Actualmente, a pesar de contar con una Dirección de Participación Ciudadana y Descentralización, dependiente de la Dirección General del Área Social, la página web de la Municipalidad de Asunción no contiene un enlace de Comisiones Vecinales, Participación Ciudadana ni Organizaciones Civiles.

5. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Los procesos de globalización ofrecen cada vez más posibilidades a las municipalidades latinoamericanas de superar su papel tradicional de suministro de servicios básicos y convertirse en agentes de promoción del llamado Desarrollo Económico Local (DEL). Uno de los principales mecanismos para poner en práctica el DEL es la creación de parques industriales para atraer la inversión privada, la creación de ‘empresas incubadoras’ de capital local, y la promoción de diversos clústeres productivos en el territorio municipal. Otro mecanismo cada vez más utilizado para promover el DEL es la creación de una Agencia de Desarrollo Local, que busca unir en forma concertada a las fuerzas del municipio, tales como el sector privado, las universidades locales, los gremios profesionales y las organizaciones de la sociedad civil (Clark et al, 2012).

La gran mayoría de los municipios pequeños en América Latina no cuentan con los recursos financieros necesarios para la requerida inversión en edificios e infraestructura de un parque industrial. Tampoco tienen un sector privado suficientemente sólido como para hacer factible una Agencia de Desarrollo Local. Aun así, existe una amplia gama de actividades de menor escala que una municipalidad puede realizar en el ámbito del DEL. Entre ellos, figuran incentivos para que Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) locales puedan competir en licitaciones municipales para el suministro de alimentos escolares, la construcción de aulas escolares y caminos vecinales. Existe también una creciente participación de municipalidades latinoamericanas en la promoción de “turismo local” en su jurisdicción.

Una de las consecuencias más llamativas de la cultura política clientelista en Paraguay es la muy escasa participación de las municipalidades en el

terreno del DEL. La elaboración de semejante políticas públicas territoriales que priorizarían el bienestar colectivo chocan frontalmente con la cultura prevalente de ‘utilizar’ el control de la municipalidad como botín para acceder a beneficios individuales y/o familiares a corto plazo, comúnmente llamados ‘prebendas’. La LOM, en su artículo 12 solo hace una pequeña e imprecisa referencia acerca del DEL, al otorgarle a la municipalidad “la participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico, social, ambiental”. A la fecha, las tres municipalidades más grandes del país (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación) no cuentan con un parque industrial propio ni una Agencia de Desarrollo Local. También son escasos los ejemplos de pequeñas municipalidades que han entrado en el terreno del turismo local y la promoción de las PyMES ubicadas en sus territorios.

Es sorprendente la falta de iniciativas de DEL aun cuando la LOM exige que “las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan de desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial” (Art. 224, Planificación del Municipio). Pero en realidad, “Es una exigencia no cumplida por la mayoría de los intendentes y no reclamada por los vecinos” (Martínez, *op.cit.*: 23). En 2014, solamente 43 municipalidades contaban con Consejos Distritales de Desarrollo (CDD) conformados y en funcionamiento y otras 13 municipalidades contaban con CDD conformados, pero sin funcionar. Un estudio reciente constató que el perfil típico de la municipalidad que contaba con un CDD era su tamaño pequeño, su alejamiento de la capital, su ámbito netamente rural y su ingreso per cápita debajo del promedio nacional (Rodríguez y Villalba, 2015).

En muchos países latinoamericanos, contar con un plan municipal de desarrollo sustentable en forma de un Plan Operativo Anual (POA) es una exigencia del gobierno nacional para acceder a las transferencias fiscales intergubernamentales. Pero llamativamente ni la legislación de Royalties ni de Fonacide (ver abajo) exige la presentación de un plan municipal de desarrollo como requisito previo para acceder a estos flujos financieros. Curiosamente, una de las pocas competencias que la Constitución asigna a los gobiernos departamentales es “coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento” y “preparar el plan de desarrollo departamental” (Art. 163), tarea difícil de realizarse cuando ni los gobiernos municipales en su territorio cuentan con planes propios. Para 2016 “236 municipios cuentan en Paraguay con un plan de desarrollo territorial” (Sili y Rodríguez, *op.cit.*) aunque en su casi totalidad se trataban de documentos superficiales sin contenido en cuanto a ingresos y gastos.

6. LAS TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Durante gran parte de la historia post independentista de América Latina, las transferencias fiscales intergubernamentales (TFIG) eran imprevisibles y sujetas a un criterio arbitrario de distribución. Sin embargo, a partir de la década de 1990 se empezó a construir mecanismos legales para asegurar, transparentar y predecir el flujo de las TFIG. Varios países introdujeron el novedoso concepto de revenue-sharing (reparto de ingresos), al destinar un porcentaje fijo de los ingresos generales del gobierno nacional a las municipalidades y al determinar la distribución del mismo entre las municipalidades con base en un criterio poblacional y de equidad, mediante una fórmula sencilla y transparente. En cambio, y a pesar de que la Constitución declara que una de sus atribuciones es “la participación en las rentas nacionales” (Art. 168), las municipalidades paraguayas nunca han recibido TFIG en esta forma.

Al contrario, las TFIG se componen de dos flujos principales (los Royalties y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, Fonacide) de muy reciente creación, que provienen exclusivamente del reparto de una parte de las regalías recibidas de dos plantas hidroeléctricas binacionales. Estos fondos son mayormente destinados a inversiones de infraestructura en determinados sectores y han servido considerablemente para fortalecer los lazos de clientelismo que operan en forma paralela y entrelazada entre el gobierno central y las municipalidades. Según cifras de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda, el monto acumulado de la TFIG (Royalties y Fonacide) entre 2003 y 2014 alcanzó USD2.294 millones, del cual las municipalidades recibieron el 53% y los departamentos el 47%. Durante el primer semestre de 2015 la totalidad de la TFIG recibida por las municipalidades alcanzó la cifra de USD760 millones, de la cual el 55% corresponde a Royalties y 34% a Fonacide (Monte Domecq, 2015). Estos flujos constituyen la principal fuente de recursos financieros de las municipalidades más pequeñas, y el afán de acceder a ellos por razones clientelistas es el factor preponderante que ha impulsado el desmembramiento de municipios, creándose 41 nuevos municipios entre 1995 (213) y 2017 (254).

La Ley N° 1309/98 (posteriormente Ley N° 3984/2010, Royalties y Compensaciones a los Gobiernos Departamentales y Municipales) introdujo el reparto de royalties (regalías) de la Itaipú Binacional y la Empresa Binacional Yacypetá. Actualmente, tiene la siguiente forma: el gobierno nacional retiene el 50% de las regalías; el 5% se distribuye entre los departamentos afectados por las plantas hidroeléctricas; el 5% entre los departamentos no

afectados por las mismas; el 15% entre las municipalidades afectadas por las plantas; y el restante 25% entre las municipalidades no afectadas por las mismas. Según la Ley N° 4841/2012, la distribución de los recursos destinados a los municipios se hace de la siguiente manera: 50% en partes iguales para cada municipio y el 50% restante según la población de cada uno de ellos. La ley requiere que el 80% de los recursos recibidos por las municipalidades sean destinados a gastos de capital, el 10% a actividades de desarrollo sustentable y un máximo de 10% a gastos corrientes. El escaso nivel de condicionamiento en el uso de estos fondos, al no especificar en la legislación los sectores en los cuales deben ser gastados, beneficia mucho al clientelismo.

El Fonacide fue creado por la Ley N° 4758/2012 para distribuir el aumento de regalías de la empresa hidroeléctrica Itaipú Binacional, como consecuencia de la triplicación del monto acordado en 2009 entre Paraguay y Brasil. Según esta ley, los municipios en su conjunto reciben en forma directa el 20% de la totalidad de los fondos de Fonacide y los departamentos el 5%. A su vez, la distribución entre los municipios toma la siguiente forma: 30% para los municipios afectados por la construcción del Lago Itaipú y 50% para los demás. La ley requiere que el 50% de los recursos recibidos por los municipios sea destinado al financiamiento de proyectos de infraestructura en educación y el 30% al financiamiento de proyectos de almuerzo escolar. El saldo remanente (20%) representa la porción no condicionada del flujo, la cual debería destinarse a “proyectos de inversión pública y de desarrollo.”

A gran diferencia de los Royalties donde las municipalidades cuentan con una alta discrecionalidad en su uso, el Fonacide es un ejemplo de earmarked funding (financiamiento condicionado), orientado en un 80% a un solo sector – educación – en donde la participación de las municipalidades en la prestación de servicios sigue siendo muy escasa. Según la LOM de 2010, en el caso de “educación, cultura y deporte”, las funciones municipales incluyen “la prestación de servicios de educación” (Art. 12, 8A), “la elaboración de planes municipales de educación” (Art. 12, 8B) y “la construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general” (Art. 12, 8D). Pero en la práctica son muy contadas las municipalidades que cuentan con “planes municipales de educación”, y su participación en la dotación de equipamiento e insumos, además del mantenimiento de edificios escolares, es mínima. Hasta la fecha, casi todas estas responsabilidades caen sobre el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). Un reflejo de la desidia municipal en cuanto a educación es la gran ausencia de bibliotecas municipales, a diferencia de la mayoría de países

latinoamericanos. Como señala Gaete (2012: 15), “En general, las funciones que ejercen las municipalidades son más modestas de las que les asigna la ley, ejerciendo funciones que se centran en pavimentación de calles, recolección de basura, cementerio, terminales de ómnibus, mercados, plazas y parques, teatro, regulación y control de alimentos, mataderos, transporte y tránsito, policía de tránsito y asistencia social.”

A pesar de la poca participación municipal en la educación, la focalización del flujo de Fonacide en este sector concuerda bien con los mecanismos de clientelismo. Ofrece una amplia oportunidad de discrecionalidad en el reparto de fondos de inversión a determinadas empresas constructoras ‘amigas’ y a la vez estrechando los lazos de clientelismo a través de las Asociaciones de Padres. De hecho, desde su puesta en marcha en 2013 existe en los medios de comunicación una creciente crítica acerca del mal uso y falta de rendición de cuentas de estos fondos por parte de las autoridades municipales. El bajo nivel de cumplimiento con la rendición de cuentas ‘hacia arriba’ queda reflejado en la declaración de la Contraloría General de la República (CGR), de que al 15 de septiembre de 2015, fecha de vencimiento de la rendición de cuentas de la utilización de recursos del Fonacide durante el segundo cuatrimestre de 2015, solamente el 25% de las municipalidades presentaron su ‘declaración jurada’ del uso de dichos fondos. En el caso de los royalties, el porcentaje de cumplimiento fue similar, 27% del total. Además, para esa fecha, la CGR había rechazado la rendición de cuentas de royalties de 16 municipalidades y de Fonacide de 8 comunas, debido a que no presentaron todos los documentos de respaldo. Cabe recalcar que, a pesar del gran crecimiento de la construcción y reparación de aulas realizadas a través de Fonacide, hasta ahora no se ha transferido a las municipalidades la responsabilidad de mantenimiento de los mismos centros educativos, que sigue siendo potestad exclusiva del MEC.

7. EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL

La existencia de una organización intermunicipal a nivel nacional es una importante manifestación de solidez institucional del gobierno municipal. Estas asociaciones cumplen dos papeles básicos. En primer lugar, son portavoces de las inquietudes de los gobiernos locales en su conjunto y por encima de las diferencias partidarias, frente al gobierno nacional. Se implementa este papel mediante reuniones periódicas, con un cronograma establecido, entre la misma asociación y las altas autoridades de la nación. En segundo lugar, promueven e incentivan la capacitación entre sus socios, mediante talleres, seminarios, e intercambio de experiencias de

buena gestión municipal. La independencia en el financiamiento de las asociaciones municipales es crucial para asegurar su autonomía frente al gobierno nacional. Dado que la gran mayoría de municipios en América Latina son pequeños, se ha introducido mecanismos electorales especiales para asegurar que la dirigencia de las asociaciones municipales no cae siempre en manos de los pocos municipios grandes. Entre las asociaciones más sólidas que demuestran los atributos arriba mencionados se encuentran la Asociación Chilena de Municipalidades (AchM), la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), la Confederação Nacional de Municípios (CNM) de Brasil, y la Federación Colombiana de Municipios (FCM).

La experiencia de asociación intermunicipal en Paraguay es muy diferente de la experiencia del resto de América Latina y fiel reflejo de la cultura política clientelista imperante. La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci) fue creada en 1954, el mismo año en que Stroessner asumió el poder. Durante la dictadura, y con el carácter de organización oficial de asociación obligatoria. Opaci sirvió como importante mecanismo de control político de las municipalidades en todo el territorio nacional. Con la caída de Stroessner en 1989, este mandato entró en conflicto con el principio de libertad de asociación de las municipalidades, sancionado posteriormente en la Constitución de 1992. Por esta razón, Opaci se convirtió en una ONG, suprimiéndose el carácter obligatorio de la afiliación a la organización. En julio de 2015, de las 245 municipalidades del país que figuraban en su banco de datos, 174 (el 71%) eran socios, en su gran mayoría bajo control del Partido Colorado.

Desde el inicio del periodo de democratización el Opaci no ha cumplido ninguno de los dos papeles básicos de una asociación intermunicipal arriba citados. No existe una práctica de reuniones periódicas con las principales autoridades del gobierno nacional (Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior). Tampoco ofrece programas de capacitación a sus miembros ni de colaboración intermunicipal. No se ha aprovechado las potencialidades que ofrece como articuladora de una efectiva red en el intercambio de información (en materia legal, administrativa, técnica, logística) y de experiencias exitosas en materia de gestión entre las municipalidades de mayores y las de menores ingresos.

Al contrario, los únicos servicios que ofrece Opaci se relacionan con una actividad totalmente ajena a una organización intermunicipal -es decir, la potestad que tiene de cobrar un canon por la expedición, renovación y anulación de los registros de conducir emitidos por las municipalidades del

país. Asimismo retiene un 0,20% sobre los montos por transferencias de bienes raíces e hipoteca. Desde hace una década la Opaci se encuentra bajo el fuerte control de un clan familiar que controla una poderosa red clientelista a través de las municipalidades socias de la organización, cuyo funcionamiento está alimentado por estos altos ingresos. Los fondos disponibles a Opaci sirven para ‘engrasar las ruedas’ de las cadenas de clientelismo por todo el país, sobre todo en época electoral. Desde 2010, la organización no publica un balance anual ni la ejecución presupuestaria de sus ingresos y gastos, así como tampoco de los créditos de las municipalidades. Hasta la actualidad, su dirigencia se ha resistido al reclamo para que sea auditada por la Contraloría General de la República bajo el argumento de que Opaci es una entidad privada. En 2017 Basilio Núñez Giménez, ex Director Ejecutivo (2007-2011) y asesor principal a la Junta Directiva de Opaci, fue también un principal asesor político del presidente de la república.

CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, durante el periodo de más de 25 años desde la introducción de una democracia formal en Paraguay se ha visto una mejora apreciable en los indicadores de desarrollo humano, sobre todo en términos de acceso a educación básica, salud primaria y agua potable. Sin embargo la contribución de las municipalidades ha sido escasa, en gran medida debida a la enraizada cultura de clientelismo. A través de cinco aspectos, se ha constatado que el clientelismo sigue representando un obstáculo a la puesta en práctica de un proceso de descentralización que prioriza el desarrollo humano e incluyente a nivel local. El clientelismo se opone férreamente a una gestión eficiente de recursos humanos, basado en la selección por mérito, por el peligro que representa para el padrinazgo. Es reacto a la rendición de cuentas y a la transparencia porque estas reformas promueven los valores del ‘ciudadano’ y no del ‘cliente’. No prioriza la planificación del desarrollo económico local porque busca beneficios ‘colectivos’ y no ‘grupales’. Intenta utilizar cada vez más a las transferencias fiscales intergubernamentales como una nueva fuente de financiamiento. Finalmente, desvirtúa el verdadero sentido del asociativismo municipal, al utilizarlo como mecanismo de control de la cadena vertical de lazos territoriales del partido gobernante.

La fuerza duradera del clientelismo ayuda a explicar porque las varias iniciativas de modernización del Estado paraguayo han fracasado. Tanto el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (Conade) creado en 1997, como la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE) creada

en 1999, quedaron trucas y el Anteproyecto de una Ley de Descentralización fue rechazado en 2009 (González, 2015). No existe un organismo rector del desarrollo municipal ni una política nacional para el municipalismo paraguayo, “entendiendo por ésta un conjunto de políticas públicas coordinadas entre los tres niveles de gobierno para una intervención eficiente en los territorios” (Monte Domecq, op.cit: 20).

En el pasado reciente, la municipalidad empieza a jugar un creciente papel de coordinación con los programas de asistencia social y eliminación de la pobreza extrema del gobierno paraguayo (por ejemplo, en la validación de beneficiarios de Tekoporá, Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Secretaría de Acción Social; en el Programa Abrazo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; y, sobre todo, la operación del programa para la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores en situación de pobreza). Cabe investigar si estos programas de índole universal logren romper las relaciones clientelares vigentes o, al contrario, si se convierten en nuevas fuentes de financiamiento para fortalecer aún más la cultura de clientelismo en Paraguay.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bareiro, O. y Duarte, M. (1991). Paraguay: el no debate sobre la descentralización. En D. Nohlen (Ed.). *Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa - América del Sur* (pp. 225-233). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Berthin, G. (2010). *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?* Panamá: PNUD.

Bland, G. (2011). Considering local democratic transition in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3 (1), 65-98.

Cabrero, E. (2008). La innovación local en América Latina: Los avances y los retos. En E. Cabrero y A. Carrera (Eds.), *Innovación local en América Latina* (pp. 18-29). México, D.F. CIDE.

CISNI (2000). *Diagnóstico sobre los patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público del Paraguay*. Asunción: Consejo Impulsor del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en el Paraguay.

Clapham, C. (ed.) (1982). *Private patronage and public power: Political clientelism in the modern state*. London: Frances Pinter.

Clark, G., Huxley, J. y Mountford, D. (2012). *La economía local: la función de las agencias de desarrollo*. Quito: Corporación Andina de Fomento.

Eaton, K., Kaiser, K. y Smoke, P. (2010). *The political economy of decentralization reforms: Implications for aid effectiveness*. Washington DC: Banco Mundial.

Franco, Federico (2010). El equilibrio de poderes y el desafío de los futuros gobiernos municipales. *Revista Acción Popular* (Asunción), 307, 21-25.

Gaete, R. (2012). *Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay*. Santiago: CEPAL.

González, I. (2015). *La descentralización y su estudio: Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional*. Asunción: Investigación para el Desarrollo.

Hetherington, K. (2011), *Guerilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*. Durham, NC: Duke University Press.

Hilgers, T. (ed.) (2012). *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006). Síntesis del diagnóstico. Caso Paraguay. En K. Echebarría (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kopecky, P., Mair, P. y Spirova, M. (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- López, O. (2010). La nueva ley orgánica municipal. *Revista Acción* (Asunción). 307, pp. 13-16.
- Martínez, B. (2015). Comisiones vecinales: Un rito que precisa fuerza y renovación de sus consignas. *Revista Acción* (Asunción) 359, 21-24.
- Monte Domecq, R. (2015). Llegará la primavera de transparencia a las municipalidades? *Revista Acción* (Asunción), 359, 15-20.
- Morínigo, J. (2008). Clientelismo y padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay. *Novapolis* (Asunción), 3 (13), 9-29.
- Nickson, A. (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Nickson, A. (2017). *El Gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción: Investigación para el Desarrollo y Asociación de Juntas municipales del Paraguay.
- Rivarola, M. (2007). *Clientelismo: Motor del Estado paraguayo*. Asunción: Decidamos.
- Rodríguez, J. C. y Villalba, R. (2015). *Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales: Diagnóstico y perspectivas*. Asunción: Consultoría Social Alternativa.
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: *Del clientelismo monopólico al clientelismo plural*. En F. Masi y D. Borda (Eds.) *Estado y Economía en Paraguay 1870–2010* (p.p. 327-299). Asunción. Cadep.
- Sili, M. y Rodríguez, J.C. (2017). *Acción territorial: la experiencia reciente de los municipios del Paraguay*. Asunción: Investigación para el Desarrollo.
- SFP (2014). *Composición y clasificación de funcionarios y funcionarias*. Asunción: Secretaría de la Función Pública.
- Turner, B. (1998). *Paraguay como un Estado unitario descentralizado: ¿qué significa esto?* Asunción: BASE-IS.
- Véliz, C. (1980). *The centralist tradition in Latin America*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34 (1), pp. 7-56.