



# DESARROLLO LOCAL EN PARAGUAY

## REALIDAD ACTUAL Y PERSPECTIVAS



CAYO ROBERTO CÁCERES

*Docente FCE/UNA/UNCA*

*Investigador y Consultor sobre  
Desarrollo Local.*

### 1. ANTECEDENTES

**E**l nuevo enfoque del desarrollo, desde la visión de “*abajo para arriba*”; podemos decir que, en Paraguay, se inicia con la promulgación de la Constitución Nacional en 1992; tres años después de la caída del gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner. La nueva carta magna ubicaba a Paraguay en un escenario casi desconocido hasta esa fecha. La apertura política, otorgaba a las gobernaciones y municipios asumir el compromiso para desarrollar sus receptivos territorios, sobre una amplia base de participación ciudadana. Por otro lado, y quizás lo más importante, elegir sus propias autoridades mediante voto popular –anteriormente la elección

era atribución del Ejecutivo- y establecer una nueva relación entre los diferentes actores políticos y sociales, dando inicio a un proceso de mayor participación y fortalecimiento de la ciudadanía. Esta nueva realidad estaba sostenida por la nueva carta magna<sup>1</sup>, la ley orgánica departamental<sup>2</sup> y la ley orgánica municipal<sup>3</sup>. El país empezaba a despertar, después de una noche oscura de más de tres décadas de dictadura.

Del fervor, casi delirante al inicio, se debía ir recomponiendo relaciones y más que nada asumir nuevos compromisos y responsabilidades por parte de actores políticos y líderes sociales y sindicales. Era evidente, que al inicio estas relaciones fueron conflictivas y traumáticas y, a pesar del tiempo transcurrido, aún sigue en proceso de construcción casi traumática. A veces, con más retrocesos que avances concretos, en términos de resultados.

El aspecto, que puede considerarse como muy positivo, constituye el reposicionamiento de las organizaciones sociales. En ese sentido se facilita la formación de sindicatos en las organizaciones públicas y privadas y la conformación de comités en las áreas rurales, así como la asociación y federación de productores, comisiones vecinales y grupos juveniles. En lo que respecta a los planes, programas y proyectos de desarrollo, en un principio, fueron concebidos desde las oficinas del gobierno central, y una vez diseñados, se encargaba su ejecución a los productores, ya sea a aquellos agremiados en comités, asociaciones, o productores individuales. Sin embargo, la coordinación con las gobernaciones y municipios, tenía señales muy bajas, a veces imperceptibles.

Por otro lado –al comienzo- la descentralización tenía connotaciones casi exclusivamente políticas; pues la descentralización financiera recién empieza en el año 2002 y se profundiza en el año 2012 con la creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)<sup>4</sup> y los fondos provenientes de los *royalties*<sup>5</sup> de la Central Hidroeléctrica de Itaipú, en sociedad con el Brasil. Esta nueva realidad, hace posible la verdadera descentralización, que deja de ser meramente política para configurarse también como financiera, con buena cantidad

de recursos para las gobernaciones y municipios. Así empieza una nueva era, donde se requería de forma urgente, un reacomodo en la gestión de los gobiernos locales, a fin de brindar respuestas a reivindicaciones sociales, históricamente postergadas.

La experiencia latinoamericana, además de la gran cantidad de documentos sobre desarrollo local, ha generado un interesante debate académico y político. En ese contexto el desarrollo endógeno, tal como señala Vázquez Barquero (2005) señala que “las dinámicas económicas de los países, las ciudades y las regiones son muy diferentes unas de otras. Cada territorio tiene un conjunto de recursos materiales, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo, que se expresa a través de la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial y el conocimiento tecnológico, las infraestructuras, el sistema institucional y político, y su patrimonio histórico y cultural”.

La experiencia latinoamericana, además de la gran cantidad de documentos sobre desarrollo local, ha generado un interesante debate académico y político. En ese contexto el desarrollo endógeno, tal como señala Vázquez Barquero (2005) señala que “las dinámicas económicas de los países, las ciudades y las regiones son muy diferentes unas de otras. Cada territorio tiene un conjunto de recursos materiales, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo, que se expresa a través de la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial y el conocimiento tecnológico, las infraestructuras, el sistema institucional y político, y su patrimonio histórico y cultural”.

**“EL NUEVO ENFOQUE DEL DESARROLLO, DESDE LA VISIÓN DE “ABAJO PARA ARRIBA”; PODEMOS DECIR QUE, EN PARAGUAY, SE INICIA CON LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL EN 1992; TRES AÑOS DESPUÉS DE LA CAÍDA DEL GOBIERNO DICTATORIAL DE ALFREDO STROESSNER”**

## 2. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN GRAN DESAFÍO

Un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la descentralización radica en la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

En estos tiempos, el debate sobre desarrollo nacional, inclusive regional, satura la agenda política y académica, pero debemos entender que muy poco serán los logros, mientras no se trabaje de forma efectiva en el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Por otro lado, las acciones deben ser de largo plazo, de manera que las acciones tengan la consistencia deseada y ayuden a mejorar la producción, el empleo y la calidad de vida. En ese sentido, la gestión debe ser entendida en sus diferentes dimensiones, las cuales pueden ser:

► **D1:** recepción y procesamiento de la información primaria; entendida como lo que la gente señala como su aspiración o deseo superior en cada localidad.

- Los procesos de asociativismo han empezado a fortalecerse, y después de un largo silencio

forzado, la gente empieza a hablar y buscar espacios de participación. Consolidar esos procesos debe constituirse en uno de los principales objetivos de los gobiernos locales.

- Los territorios han dejado de ser meros espacios geográficos o puntos geo-referenciados para constituirse en procesos sociales con voz, presencia, historia, cultura y objetivos comunes.

▶ **D2:** lograr acuerdos sobre aspectos comunes en cada localidad y generar proyectos; sean estos productivos, sociales, ambientales u otros, enfocados a su tratamiento adecuado.

- Las acciones encaradas por los gobiernos locales deben ser el reflejo de las aspiraciones de los ciudadanos; ya sea como proyectos de fortalecimiento de los rubros productivos, desarrollo de infraestructuras, asistencia social y cuidado ambiental.

- Deben quedar para el recuerdo los proyectos “empaquetados” y concebidos en gabinete y que no representan el interés de los futuros “beneficiados”.

▶ **D3:** desarrollar en el interior de cada gobierno local, capacidad para elaborar proyectos participativos.

- Los gobiernos locales deben generar en su interior el funcionamiento de un Gabinete Técnico Multidisciplinario, cuyos principales miembros deben ser los representantes locales de las instituciones nacionales. Con esta acción –como ocurre en muchos casos– dejen de tener una presencia meramente escénica en las localidades, para constituirse en una instancia real de atención de las necesidades.

▶ **D4:** llevar a cabo los proyectos con la participación de los afectados en cada caso.

- Favorecidos por la cantidad de comités, asociaciones y comisiones vecinales conformadas en cada localidad, se debe emprender el diseño y puesta en marcha de los proyectos seleccionados por cada agrupación, bajo el permanente acompañamiento y apoyo de los gobiernos locales. Estos procesos deben estar descontaminados de preferencias y fanatismos partidarios - que generalmente son muy dañinos- de manera que puedan constituirse en emprendimientos exitosos.

▶ **D5:** fortalecer los esquemas de articulación entre los diferentes niveles de gobierno: Central, Departamental (gubernaciones) y municipal.

- La mirada de “*abajo hacia arriba*”, debe ser notoria a través de una adecuada articulación entre los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, los principales gestores/impulsores deben ser los gobiernos locales.

Que las acciones programadas perduren en el tiempo, a pesar de los cambios de signo político, en los gobiernos locales.

▶ **D6:** Buscar asistencia de organismos internacionales, en los casos requeridos.

- La cooperación internacional debe acordarse de manera que proporcione respuestas a las necesidades detectadas en los gobiernos locales, y que la asistencia que ofrezcan sea adecuada a los problemas reales de cada territorio.

▶ **D7:** diseñar e implementar esquemas de seguimiento, evaluación y ajustes permanentes de los proyectos en ejecución.

- Todos los programas o proyectos en ejecución deben contar con su esquema de evaluación, de manera a que se vayan midiendo los resultados alcanzados y ello permita realizar los ajustes que se consideren pertinentes.

### 3. DESARROLLO, CON ENFOQUE TERRITORIAL: EXPERIENCIAS

Las experiencias de desarrollo con enfoque territorial, entendido como proceso social, son una meta en permanente construcción y ajustes. Su grado de madurez es proporcional a los resultados obtenidos en términos de mayor bienestar de los ciudadanos en cada territorio.

Constituye una misión trascendental interpretar de forma adecuada el sentido de lo que realmente implica el desarrollo local. En ese aspecto Madoery<sup>6</sup>, señala que un territorio “no es solo un espacio de conflictos de intereses diversos, sino también de sinergias, estrategias conjuntas y poder compartido, y que el desarrollo no solo representa una movilización acumulativa de factores productivos sino un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y



construcción política generado por los actores locales a partir de sus propias capacidades”.

De poco servirán los hechos aislados y resultados parciales, acciones inconclusas o incompletas. Ellas solo contribuirán en la profundización del nivel de frustración de las poblaciones más vulnerables. Ese es el gran desafío y la gestión de los gobiernos locales deben ser cada vez más efectivos de manera de lograr las aspiraciones genuinas de sus comunidades.

Sobre la base de las experiencias y lecciones aprendidas, podemos señalar como hechos resaltantes los siguientes:

1. Tener una “buena llegada” con la gente, para lo cual es necesario realizar algunas actividades preliminares con los actores calificados de cada comunidad, sean estos productores, docentes, líderes sociales, jóvenes y trabajadores en general. Esta situación genera confianza para futuros encuentros.
2. Formar un Gabinete Técnico Multidisciplinario en los municipios, en una primera etapa, constituido

por técnicos de los organismos del Estado con presencia en los municipios, además de los líderes sociales, juveniles, deportivos y de los sectores productivos, educativos, de salud y seguridad.

3. Conformar asociaciones con base legal, para que puedan realizar actividades comerciales de forma legal.
4. Elaborar proyectos conforme al interés de los asociados, y abandonar la vieja práctica de “enchufar proyectos enlatados” a los productores, sin verificar previamente que estos sean de su interés.
5. Ofrecer asistencia técnica y financiera adecuada a cada actividad de los productores. De esta forma la asistencia técnica y financiera es el resultado de las necesidades reales de los proyectos, y se focalizan a cada realidad en particular.
6. Facilitar el manejo de los productores afectados en todas las fases del proyecto (producción, manejo, procesamiento, envasado, presentación y comercialización), a fin de lograr el mayor rendimiento para

los productores, tratando de evitar –como ocurre en muchos casos- que la mayor parte del negocio vaya a los intermediarios.

**7.** Facilitar a los productores las infraestructuras necesarias, sean éstas redes viales, maquinarias y equipamientos requeridos, insumos adecuados o instalaciones básicas. Esta labor deberá realizarse de manera coordinada entre los diferentes niveles de gobierno (Central, Departamental y Municipal).

En la realidad paraguaya -especialmente en el Departamento de Caaguazú- existe una gran dosis de confianza en los gobiernos locales (gobernación y municipios), situación que facilita el desarrollo de una agenda de trabajo. Con este esquema de trabajo se ha logrado la conformación y legalización de cuatro aso-ciaciones en el distrito de Carayaó (cebolle-ros, apicultores, piscicultores y oleros), con un total inicial de 120 productores; en el distrito de Cecilio Báez, se concretaron dos proyectos con gremios de productores (piscicultores y apicultores) que afecta a unos 60 productores. Los proyectos han sido apo-yados por los gobiernos locales.

Este enfoque ha sido muy provechoso, desde todo punto de vista; aun así, es digno de resaltar como los principales puntos de sustentación de estas experien-cias: a) la presencia activa de los gobiernos locales en el apoyo a las iniciativas de sus comunidades y, b) la formalización de las actividades productivas, que facilita una mayor capacidad de negociación y co-mercialización a los productores.

## 4. CONCLUSIONES Y DESAFIOS ACTUALES

**1.** Un aspecto destacado es tomar como lección, las deficiencias observadas en la gestión y articulación entre los gobiernos locales y la sociedad civil organizada en cada territorio; además de la frágil estructura y efectividad en el relacionamiento con el gobierno central. En ese sentido, no sería bueno insistir con los esquemas actuales, que hasta la fecha han demostrado ser deficientes. No será posible lograr cambios positivos, aplicando esquemas y procedimientos que por mucho tiempo, han mostrado ineficiencia.

**2.** Otro de los aspectos centrales es iniciar un pro-ceso de fortalecimiento de la institucionalidad, para lo cual -desde la perspectiva de los gobiernos



locales- se hace urgente la conformación de equipos técnicos multidisciplina-rios, con una hoja de ruta definida y un esquema de trabajo diseñado y en eje-cución, con esquemas de evaluación periódica.

**3.** Establecer un programa de formación y perfeccionamiento de los recursos humanos de los gobiernos locales (gobernaciones y municipios) especialmente sobre temas referidos a:

- gestión administrativa y financiera, ajustado al cumplimiento del marco legal vigente.
- diseño, ejecución y evaluación de proyectos productivos, sociales y ambientales.

**4.** Diseño y ejecución de un programa participativo de diálogo y reuniones, a fin de evaluar y/o ajustar acciones conjuntamente con los responsables de las diferentes localidades (barrios, compañías) y asociaciones de la sociedad civil organizada.

**5.** Establecer periodos y metodologías para la rendición de cuentas a la comunidad, por parte de los gobiernos locales, a fin de ganar credibilidad y garantizar transparencia en la gestión de los recursos públicos.

**6.** Fortalecer la capacidad de gestión de las orga-nizaciones sociales; especialmente de los comités y asociaciones de productores, gremios juveniles y comisiones vecinales.

**7.** Mejorar los esquemas de articulación, con el fin de dar respuestas efectivas (en tiempo y forma), por parte de los órganos decisorios del gobierno central, a las inquietudes que se generan desde los gobiernos locales.

## NOTAS

1 La Constitución Nacional en su Art. 1 señala que el Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

2 La Ley 426/94 Orgánica de Gobierno Departamental, en el Título III, Deberes y Atribuciones, expresa que el Gobierno Departamental tiene por objeto: a) elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con el Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. A tal efecto, la Secretaría Técnica de Planificación o la entidad que lo sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales.

3 La Ley 898/96 Orgánica Municipal, en el Art. 2, señala que además de lo establecido en la Constitución Nacional, son deberes y atribuciones municipales la elaboración y ejecución de planes de desarrollo integral y armónico del municipio y de sus programas y proyectos.

4 Mediante la ley 4758/2012, FONACIDE, surge con la finalidad de asignar en forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil. Refleja las prioridades de la política de desarrollo de largo plazo, como son la educación y la investigación científica, la inversión en infraestructuras, la salud y el crédito. Se asegura que los recursos sean asignados única y exclusivamente a inversiones de capital físico y humano.

5 La Ley 3984/2010 y su decreto Reglamentario 9966/2012 establecen la distribución y depósito de partes de los royalties y compensaciones en razón del territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales.

6 Madoery Oscar, en su trabajo "El valor de la política de Desarrollo Local", analiza la experiencia en cuanto a Desarrollo Local en la República Argentina, en el contexto de las experiencias a nivel global.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cáceres, Cayo Roberto (2015), Desarrollo: territorio, participación, articulación e inclusión. Asunción, Paraguay.
- Constitución de la República del Paraguay (1992). Honorable Cámara de Senadores. Asunción, Paraguay.
- Fukuyama Francis (2004) La construcción del Estado – hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Ediciones B, S.A. Barcelona, España.
- Katupyry: Proyecto de Desarrollo Territorial (2016) Guía para el desarrollo territorial en el Paraguay. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 426/94 Orgánica Departamental (1994). Honorable Cámara de Senadores. Asunción, Paraguay.
- Ley N° 898/ 96 Orgánica Municipal (1996), Honorable Cámara de Senadores. Asunción, Paraguay.
- Madoery, Oscar. El valor de la política de Desarrollo Local. <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>.
- Moreira, Carlos y otros (2008). La nueva política en América Latina – ruptura y continuidades. Montevideo, Uruguay.
- Polanyi Karl (2007). La gran transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Buenos Aires, Argentina.
- Rofman Adriana, Villar Alejandro – compiladores (2006) Desarrollo Local – Una revisión crítica del debate. Buenos Aires, Argentina.
- Vázquez Barquero, Antonio (2005). Las nuevas fuerzas del Desarrollo. Madrid, España.