

DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y ALGO MAS

(*) Hugo Oddone

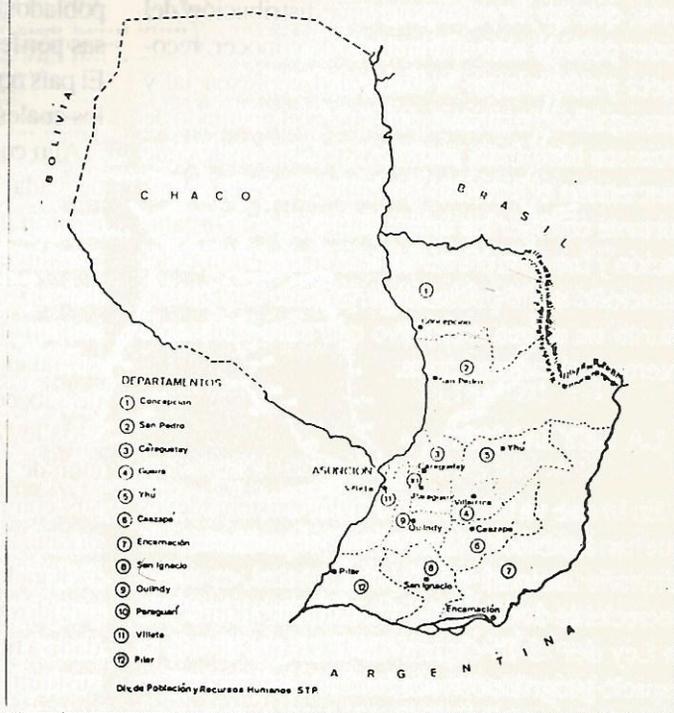
AREA POBLADA DEL PARAGUAY (Siglo XX)

La primera organización político-administrativa del país estableció la división territorial en departamentos y éstos en distritos (ex partidos) en el año 1906. Nótese que esta división aún mantiene la fuerte concentración poblacional de la región central y la extensión de las unidades político-administrativas del norte y este sometidas todavía fuertemente al sistema latifundiarario en contraste con el minifundio prevaleciente en la región Central.

El Chaco sigue sometido al régimen de comandancia militar.

Fuente: Presidencia de la República, División de Programación de Población y Recursos Humanos, Diagnóstico Demográfico del Paraguay (1950/1977), Asunción, 1980.

PARAGUAY: DIVISION TERRITORIAL ENTRE 1906 Y 1945
DEPARTAMENTOS Y CAPITALES



El problema de la organización espacial o territorial de la República reviste una especial importancia política y los extensos debates ocurridos en la Convención Nacional sobre la descentralización así lo han demostrado.

La importancia del tema, sin embargo, trasciende lo político y reconoce antecedentes en situaciones históricas, geográficas y poblacionales que no se pueden desconocer en el momento de legislar sobre las modalidades de la estructuración jurídica y administrativa del espacio territorial.

(*) Oficial de Programa del Fondo de Población de Naciones Unidas en el Paraguay.

En el caso presente, no se trata solamente de sentar las bases constitucionales para que el funcionamiento futuro de la República sea políticamente democrático, sino de asegurar que la administración de los recursos de que dispone el Paraguay sea económicamente eficiente y socialmente equitativa, asegurando a todos los habitantes igualdad de oportunidades para el disfrute de la libertad, del bienestar y del desarrollo económico y social.

A ésto debe propender la organización del territorio, que no es solamente una distribución del poder político sino una manera de conocer, reconocer y administrar la diversidad geo-espacial y demográfica de nuestro país que es el resultado de procesos históricos, sociales y poblacionales que trascienden el contexto presente. Por ello es importante conocer los antecedentes de esta organización y también prever las tendencias futuras del desarrollo socio-poblacional, para no darle a este asunto un marco restrictivo que sólo contemple intereses circunstanciales.

LA LEY DE 1906

En lo que va del presente siglo, existen 3 leyes que han establecido bases para la organización del territorio nacional y, lamentablemente, en orden decreciente de claridad y precisión. La primera es la Ley del 25 de Agosto de 1906 que divide el espacio geográfico en dos secciones separadas por el río Paraguay, que son las conocidas «regiones» Oriental y Occidental. La primera subdividida en departamentos, éstos subdivididos en partidos y los partidos, a su vez, en compañías. La sección Occidental se divide en comandancias militares dependientes del Ministerio de Guerra y Marina. Y la capital, Asunción, a la que se excluye explícitamente el régimen divisorio de la Región Oriental, queda organizada en secciones policiales.

Con esta categorización de las entidades espaciales, la ley sienta principios claros de organización con base en la realidad histórica y geopoblacional del Paraguay que, a comienzos del corriente siglo, constituía una extensa campaña

rural con algunos centros poblados situados en un área concéntrica a la capital del país en un radio de no más de 150 kilómetros en dirección norte, este y sur. El Chaco seguía siendo un territorio hostil al poblamiento criollo y se mantenía como el escenario de las numerosas tribus pámpidas que la poblaban y recorrían desde antes de la conquista española.

En aquel momento, salvo Asunción y algunas pocas ciudades, como Concepción, San Pedro, Pilar, Encarnación y Villa Rica, los demás eran poblados de poco desarrollo urbano con sus extensas periferias rurales sin delimitaciones precisas. El país no totalizaba más de 636 mil habitantes de los cuales en Asunción alrededor de 52 mil.

Aún cuando no se explicitan las características de cada categoría, queda implícito el carácter territorialmente más amplio del departamento, el nivel intermedio de los partidos y la calidad rural de los pocos densos caseríos que, con el nombre de «compañías», se dispersaban sobre el territorio colindante con los poblados urbanos que oficiaban de cabecera de los «partidos».

La ley de 1906 contiene una detallada descripción de las autoridades, modos de designación y sus competencias y funciones en cada nivel de organización territorial, creando las figuras del Delegado departamental, el Jefe Político para los partidos y el Oficial de compañía. Esta minuciosidad ya no se encuentra en las dos siguientes leyes sustitutivas a la de 1906.

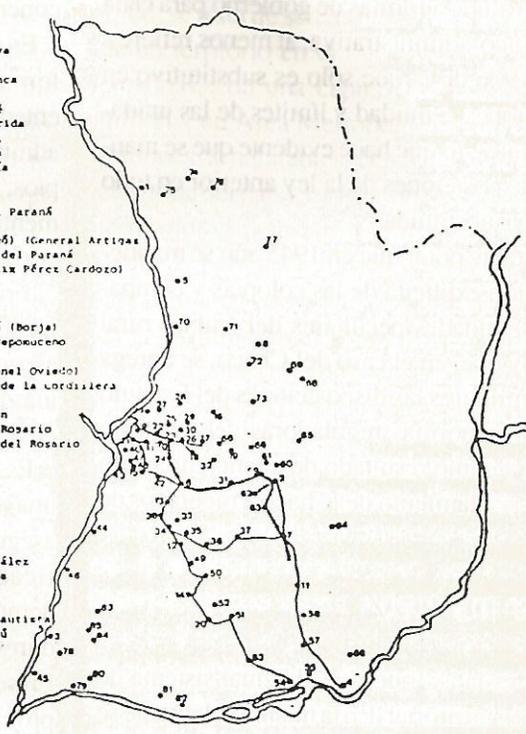
REORGANIZACION DE 1945

A la ley de 1906 reemplazó el Decreto Ley 9.484 del 10 de julio de 1945 que divide el territorio en dos regiones separadas por el río Paraguay, la Oriental y la Occidental. Esta última se divide en Comandancias Militares, Departamentos o Colonias que quedan supeditadas a las leyes militares, la ley de 1906 y el Estatuto Agrario. Por su parte, la región Oriental se divide en la capital de la República y trece Departamentos con sus Distritos, Compañías y Colonias. Asunción se divide en parroquias y secciones policiales.

PARAGUAY: CABECERAS DE PARTIDOS EN LA REGION ORIENTAL. (AÑO 1901)

- 1 Asunción
- 2 Villa Concepción
- 3 Villa Rica
- 4 Villa del Pilar
- 5 Villa Encarnación
- 6 Paraguarí
- 7 Caazapá
- 8 San Estanislao
- 9 Luque
- 10 Itaipuá
- 11 Yuty
- 12 Caapucú
- 13 Carapeguá
- 14 San Juan Bautista (Misiones)
- 15 Itá
- 16 Caraguatay
- 17 Barrero Grande (Eusebio Ayra)
- 18 Piribobuy
- 19 San José de los Arroyos
- 20 San Ignacio
- 21 San Lorenzo del Campo Grande
- 22 Arcoyá
- 23 Ypacarai
- 24 Pirayó
- 25 Altos
- 26 Caacupé
- 27 Emboscada
- 28 Arroyos y Esteros
- 29 Tobatí
- 30 Atyrá
- 31 Ybytymí
- 32 Valenzuela
- 33 Acahay
- 34 Quilindí
- 35 Ybycuí
- 36 Guyyuyá
- 37 Mbayapey
- 38 Tabapey (Roque González de Santa Cruz)
- 39 Limpio
- 40 San Lorenzo de la Frontera (Remby)
- 41 Capiatí
- 42 Yaguaron
- 43 Villeta

- 44 Villa Oliva
- 45 Humaitá
- 46 Villa Franca
- 47 Ipané
- 48 Guaranberé
- 49 Villa Florida
- 50 San Miguel
- 51 Santa Rosa
- 52 Santa María
- 53 Santiago
- 54 San Cosme
- 55 Carmen del Paraná
- 56 Jesús
- 57 Robí (Campé) (General Artigas)
- 58 San Pedro del Paraná
- 59 Niaty (Félix Pérez Cardozo)
- 60 Mbocayaty
- 61 Yataltí
- 62 Itapé
- 63 Yhacquesú (Borja)
- 64 San Juan Nepomuceno
- 65 Caaguazú
- 66 Ajos (Coronel Oviedo)
- 67 Itacurubí de la Urdissiera
- 68 YG
- 69 San Joaquín
- 70 Villa del Rosario
- 71 Itacurubí del Rosario
- 72 Unión
- 73 Carayaó
- 74 Horqueta
- 75 Belén
- 76 Tacuatí
- 77 Lima
- 78 Isla Ubobí
- 79 Pedro González
- 80 Desmochedos
- 81 Laureles
- 82 Taboeryy
- 83 San Juan Bautista de Rembucí
- 84 Guazú Cuá
- 85 Tacuaras



- ==== Ferrocarril
- Caminos-Carreteras
- Cabeceras de Partidos

Dir. de Población y Recursos Humanos STP.

AREA POBLADA DEL PARAGUAY - (Siglo XX)

A comienzos del siglo XX todavía se aprecia la marcada concentración de poblados en el área central y el notable vacío poblacional en la franja norte y este donde ya se han establecido los grandes latifundios yerbatero-madereros, luego de la venta de tierras públicas tras la guerra de la Triple Alianza. El país se divide en 85 partidos más la capital en la Región Oriental y el Departamento Occidental (o Chaco) que es de administración militar. Nótese que los ejes de la red principal de poblados son el río Paraguay, los caminos y la red ferroviaria; los demás partidos se dispersan como centros de poblamiento o fundación periférica a las áreas de producción yerbatera-maderera (San Joaquín, Lima, Ajos, Caaguazú).

Fuente: Presidencia de la República, División de Programación de Población y Recursos Humanos: Diagnóstico Demográfico del Paraguay (1950/1977), Asunción, 1980.

El Decreto-ley pasa luego a definir cada uno de los 13 departamentos de la región Oriental y 3 de la región Occidental, con sus respectivos límites territoriales, su capital departamental y el listado de sus distritos a los cuales no se definen límites.

Si bien no alude a formas de gobierno para cada unidad político-administrativa, al menos refiere a la Ley de 1906 de la que sólo es substitutivo en denominaciones, cantidad y límites de las unidades territoriales, lo que hace evidente que se mantienen las disposiciones de la ley anterior en todo lo que no es substituida.

Es importante notar que en 1945 aún se mantiene la mención explícita de las colonias y compañías como entidades peculiares del ámbito rural paraguayo y que, en el caso del Chaco, se agrega a las leyes militares las disposiciones del Estatuto Agrario como normas reguladoras del territorio occidental, y como resultado de un incrementado proceso de poblamiento del Chaco a mediados de este siglo.

LA LEY DE 1973

De 1973 es la ley que rige el actual sistema de organización territorial. En la misma solamente se divide el territorio en la capital del Paraguay y 19 departamentos, pasando a continuación a definir los límites de cada unidad, dividiéndose la capital en parroquias y los departamentos en distritos que son listados sin ninguna mención a límites, características ni formas de gobierno.

La innovación de 1973 es que abandona para la Región Occidental el sistema de comandancias y su dependencia de las leyes militares. Sin embargo, se omiten en esta ley a las compañías y a las colonias y tampoco se establece ningún tipo de regulación sobre formas de administración y gobierno, ni vinculaciones entre el régimen municipal y la organización distrital y departamental.

Se deja también sin efecto, la división del país en dos grandes regiones.

OMISIONES Y DEFICIENCIAS

Puede decirse que la actual legislación sobre

organización territorial del Paraguay es imprecisa y no parece basada en datos de la realidad geográfica, poblacional, histórica y cultural de nuestro país. Ni las «compañías», ni las «colonias», ni el ámbito urbano ni el rural, existen como formas concretas del espacio geo-poblacional.

En ningún caso se menciona al municipio como forma de organización y mucho menos se puede entender qué relaciones territoriales y político-administrativas vinculan o distinguen a municipios, colonias, compañías, distritos y departamentos. Falta una clara regulación para las categorías que organizan el espacio urbano y el espacio rural y un sistema de vinculaciones locales menores y mayores que estructure la totalidad del espacio territorial desde sus núcleos vecinales más pequeños hasta las organizaciones mayores en departamentos, sub-regiones y regiones.

Es evidente que todo ésto deberá ser materia de una nueva ley para cuya elaboración debería asegurarse el concurso de especialistas en planificación regional, geógrafos, cartógrafos, demógrafos, economistas, urbanistas y conocedores de la historia política y social del Paraguay. Entretanto, sería oportuno que la Constitución próxima a sancionarse ofreciera ya un marco conceptual claro y preciso a este asunto, podría decirse incluso racional, para evitar que después la ley repita imperfecciones emergentes de un contexto inadecuado.

La simple división del territorio en departamentos y municipios en el proyecto constitucional en estudio (Arts. 150/154), no ayudará a los futuros legisladores de la materia porque, aparte de no ofrecer definiciones claras ni precisión de conceptos sobre una y otra categoría desde el punto de vista geo-poblacional, le constriñe con artículos exageradamente reglamentarios sobre las «formas de gobierno» departamental y municipal (Arts. 155/165), sin haber previamente establecido los límites de cada una de estas categorías ni establecido las relaciones de dependencia y formas de vinculación orgánica entre ellas.

En todo caso, los artículos 150, 152, 153 y 154 podrían reducirse en uno sólo que establezca: «El

territorio de la República se divide, a los efectos de su organización y administración política y económico-social, en regiones, sub-regiones, departamentos, distritos, municipios, compañías y colonias. La ley fijará los límites de cada una de estas categorías y establecerá las relaciones de dependencia y formas de vinculación orgánica entre ellas, atendiendo a factores históricos, geográficos, poblacionales, socio-económicos y medio-ambientales. Las unidades menores podrán reunirse en unidades mayores de acuerdo con lo que disponga la ley».

Finalmente, y ya que se quiere asegurar el legítimo interés de los representantes del interior respecto de la descentralización del poder político, en cada una de las dos secciones referidas a los departamentos y municipios (Capítulo IV, seccio-

nes II y III del proyecto), debería encabzarse cada uno de ellos con la expresión «Del gobierno de los departamentos» y «Del gobierno de los municipios», ya que no es otra cosa lo que allí se establece.

Hoy, en 1992, a diferencia de lo que ocurría en 1906, se trata de sentar bases para la organización de un territorio en el que viven 4,5 millones de personas, con una capital que concentra 3/4 de millón y un Area Metropolitana con cerca de 1,3 millones de habitantes (cerca del 30% de la población total del país). La Región Occidental, 61% del territorio, ya no es área militar pero sólo reúne al 2/5 de la población nacional mientras que la Región Oriental, con 39% del territorio, concentra casi 4,4 millones de pobladores. Estos rápidos datos indican la magnitud del problema de organizar un espacio geográfico y un caudal poblacional tan dispar y polifacético.