

v. 04, n° 02 - jul/dec 2024

ISSN 2763-8685



# LATIN AMERICAN JOURNAL OF EUROPEAN STUDIES



Co-funded by  
the European Union

# TABLE OF CONTENTS

<b>EDITORIAL</b>	<b>7</b>
<b><u>DOSSIER - PATHS TO DEMOCRACY: LESSONS FROM THE EUROPEAN UNION AND LATIN AMERICA</u></b>	
<b>EL RUMBO DE LAS DEMOCRACIAS EN EL SIGLO XXI</b>	<b>16</b>
<i>Liliana Bertoni</i> <i>Elizabeth Accioly</i>	
<b>LA EXPERIENCIA EUROPEA Y SU ROL EN LA CONSOLIDACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS DEL MERCOSUR: Historia y desafíos actuales</b>	<b>37</b>
<i>Guillermo Irigoitia</i> <i>Rodolfo Rivas</i>	
<b>LAS CORTES EUROPEA Y LATINOAMERICANA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS: Génesis, características y diferencias</b>	<b>65</b>
<i>Manuel Becerra Ramírez</i>	
<b>LA ACCESIBILIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN A FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: Reflexiones desde el derecho internacional</b>	<b>94</b>
<i>Ginette Isabel Rodrigo Romero</i>	
<b>LÍMITES A LA REELECCIÓN POLÍTICA Y SU IMPACTO EN LA GOBERNANZA LOCAL</b>	<b>116</b>
<i>Dulce María Domínguez Gaona</i> <i>Jorge Antonio Breceda Pérez</i> <i>Luz Daniela Natividad Molina</i>	
<b>¿ES POSIBLE QUE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN PUEDAN DETENER LA DEGRADACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS ESTADOS QUE LA INTEGRAN? UN ANÁLISIS DEL CASO EUROPEO</b>	<b>139</b>
<i>Alejandra P. Díaz</i>	

**SITUACIÓN DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR EN MATERIA DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ** 165

*Maximiliano Mendieta  
Shirley Franco*

**DERECHO SOCIOAMBIENTAL Y COMUNIDADES TRADICIONALES EN AMÉRICA LATINA: Aportes para pensar el problema del neoextractivismo** 194

*Danielle de Ouro Mamed  
Cecílio Arnaldo Rivas Ayala  
Ener Vaneski Filho*

**MICROSEGMENTACIÓN Y MANIPULACIÓN: La urgente regulación de la ia en campañas electorales para la protección de la autonomía de los votantes** 215

*Evelyn Téllez Carvajal  
Abed Ieshua López Graniel  
Valeria Estefanía Goche Mata*

**DESAFÍOS Y AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA LOCAL EN PARAGUAY** 237

*Marta Isabel Canese de Estigarribia  
Cecilia María Vuyk Espínola*

**LA IMPORTANCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LAS LENGUAS DE SEÑAS PARA LA GARANTÍA PLENA DE LA DEMOCRACIA, LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INCLUSIÓN DE LOS SORDOS LATINOAMERICANOS** 252

*Amanda Avansini Arruda  
Josiane Rose Petry Veronese*

**LOS DERECHOS HUMANOS Y EL RECONOCIMIENTO DE SITUACIONES JURÍDICAS VINCULADAS AL ESTATUTO PERSONAL** 270

*Beatriz Campuzano Díaz*

## **ARTICLES**

**A DIALÉTICA DO OCIDENTE GEOGRÁFICO E CULTURAL:** entre a herança europeia, a norma e a realidade **299**

*Lucas Bruno Amaral Mendes*

**LA GLOBAL GATEWAY DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES SINO-EUROPEAS** **323**

*Daniel Romera Mejías*

**DUE DILIGENCE AS AN INSTRUMENT TO ENFORCE ENVIRONMENTAL PROTECTION:** Analysis of the regulatory proposal in european law **349**

*Stephanie Cristina de Sousa Vieira*

## **INTERVIEW**

**LA CORTE INTERAMERICANA DE DD.HH. HA HECHO MUCHO POR LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA REGIÓN** **380**

*José María Costa*

# DESAFÍOS Y AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA LOCAL EN PARAGUAY<sup>1/2/3</sup>

*Marta Isabel Canese de Estigarribia<sup>4</sup>*

*Cecilia María Vuyk Espínola<sup>5</sup>*

**RESUMEN:** Este estudio tuvo el objetivo de explorar los desafíos y avances logrados en la implementación de los mecanismos institucionales de gobernanza participativa local en Paraguay, y sus posibles aportes al desarrollo sostenible, mediante una revisión integrada de literatura científica y la legislación de la institucionalización de los mecanismos de gobernanza participativa a nivel local. En Paraguay, los mecanismos que cuentan con leyes y normas regulatorias específicas son los consejos distritales de desarrollo, las comisiones vecinales, las juntas comunales, la observación pública, la participación en las sesiones y audiencias públicas consultivas no obligatorias. Sin embargo, el grado de participación que permiten estos mecanismos no garantiza la participación plena y el empoderamiento de las comunidades locales en la gestión del desarrollo sostenible de sus territorios.

**PALABRAS CLAVE:** Gobierno; Democracia; Participación.

1. M.I.C. de Estigarribia, C.M.V. Espínola, *Desafíos y Avances en la Implementación de los Mecanismos de Gobernanza Participativa Local en Paraguay*, v. 4, n. 2, 2024, p. 237 et seq.
2. Este artículo fue seleccionado como el mejor trabajo presentado en el VIII Jean Monnet Network BRIDGE Workshop on "Paths to Democracy: Lessons from the European Union and Latin America" por el Comité Organizador del evento. Este workshop forma parte del Proyecto Jean Monnet Network Policy Debate "BRIDGE Watch," cofinanciado por el Programa Erasmus+ de la Comisión Europea.
3. Este estudio es cofinanciado por el programa Prociencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT, con los Fondos de Excelencia para la Educación y la Investigación.
4. Marta Isabel Canese de Estigarribia es paraguaya, doctora en Ciencias de la Educación, investigadora nivel II – CONACYT, docente de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional de Asunción. <https://orcid.org/0000-0002-4655-6245>.
5. María Cecilia Vuyk Espínola es paraguaya, Máster en Gestión Pública y Licenciada en Ciencias Políticas. Es coordinadora del Laboratorio de Aceleración en Gobernanza Participativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://orcid.org/0000-0003-3190-7425>.

## CHALLENGES AND PROGRESS IN THE IMPLEMENTATION OF LOCAL PARTICIPATORY GOVERNANCE MECHANISMS IN PARAGUAY

**ABSTRACT:** This study aimed to explore the challenges and progress made in the implementation of institutional mechanisms for local participatory governance in Paraguay, and their potential contributions to sustainable development, through an integrated review of scientific literature and legislation on the institutionalization of participatory governance mechanisms at the local level. In Paraguay, the mechanisms that have specific laws and regulatory standards are district development councils, neighborhood commissions, community councils, public observation, participation in non-mandatory public consultative sessions and hearings. However, the degree of participation allowed by these mechanisms does not guarantee the full participation and empowerment of local communities in the management of sustainable development of their territories.

**KEY WORDS:** Government; Democracy; Participation.

**ÍNDICE:** Introducción; 1. Gobernanza, innovación y desarrollo sustentable; 1.1. Innovación pública y gobernanza participativa; 1.2 Desarrollo sustentable local y gobierno participativo; 1.3 Participación Ciudadana: características y niveles; 2. Gobernanza participativa en Paraguay; 2.1 Inicio y desarrollo institucional de la gobernanza participativa en Paraguay; 2.2 Participación ciudadana en Asunción y su Área Metropolitana; 2.3 Innovaciones en gobernanza participativa; 3. Marco institucional de los mecanismos de gobernanza participativa en Paraguay; 3.1 Consejos de Desarrollo Municipal; 3.2 Comisiones Vecinales, observación pública y otros mecanismos; Consideraciones Finales; Referencias.

### INTRODUCCIÓN

La crisis institucional de la democracia es una de las problemáticas emergentes más importantes en el escenario actual de los desafíos sociopolíticos contemporáneos. La participación ciudadana como camino de cualificación democrática, ante la crisis institucional de la misma, es uno de los principales desafíos de la ciencia y la sociedad en el presente.

La Gobernanza Participativa ha venido ganando espacio a nivel mundial, pese a encontrarse aún en un estadio incipiente. Se entiende por gobernanza participativa a todo el conjunto de instituciones, procesos, iniciativas, métodos, y herramientas de participación ciudadana que permiten a las y los ciudadanos dirigir y gobernar sus recursos comunes, negociando y tomando decisiones para convivir en sociedad. Este estudio tuvo por objeto de estudio los mecanismos y

procesos establecidos de gobernanza participativa a nivel local, en cada distrito y comunidad, como estrategia de desarrollo sostenible del país.

El objetivo de este estudio fue explorar, de forma crítica, los desafíos y avances en la construcción de mecanismos institucionales para la implementación de la gobernanza participativa en Paraguay. El método aplicado en esta investigación fue la revisión integrativa de literatura, con enfoque hermenéutico. Las fuentes consultadas son textos correspondientes a la legislación y normativa de la política de los mecanismos de gobernanza participativa en Paraguay, disponibles en los portales oficiales del gobierno paraguayo, y las bases de datos de publicaciones científicas. La legislación y las normas que establecen los mecanismos de gobernanza participativa a nivel local fueron recolectados de los portales de los organismos gubernamentales encargados de publicar la legislación paraguaya, los portales de las instituciones municipales. Para seleccionar los textos científicos a ser revisados, fueron consultadas las bases de datos de los principales buscadores especializados en la región iberoamericana, de acceso abierto. Los descriptores utilizados para la búsqueda de literatura científica fueron: gobernanza, democracia, participación, desarrollo local, desarrollo sostenible, consejo distrital, comisión vecinal, junta vecinal.

## 1. GOBERNANZA, INNOVACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE

La gobernanza participativa es un tema emergente en el presente milenio. Sus efectos sobre la capacidad de desarrollo de las comunidades locales, de responder a desastres y recuperarse de ellos, han sido ampliamente estudiados por Y. Nakagawa<sup>6</sup>, M. Shoji<sup>7</sup> y K. Smiley.<sup>8</sup> El concepto de gobernanza participativa se refiere al conjunto de instituciones, procesos, iniciativas, métodos, y herra-

---

6. Y. Nakagawa & R. Shaw. *Social Capital and Disaster Recovery: A Comparative Case Study of Kobe and Gujarat Earthquake*. Japan, 2004, p. 771 et seq.

7. M. Shoji, Y. Takafuji & T. Harada. *Formal education and disaster response of children: Evidence from coastal villages in Indonesia*. *Natural Hazards*, 93250, 2020, p.1 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1007/s11069-020-04077-7>.

8. K. Smiley, J. Howell, J. & J.R. Elliott. *Disasters, local organizations, and poverty in the USA, 1998 to 2015*. *Population and Environment*, 2018, 40(2), p. 115 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1007/s11111-018-0304-8>.

mientas de participación ciudadana que permiten a los ciudadanos gobernar sus recursos comunes, negociando y tomando decisiones para convivir en sociedad. En un nivel más general, está condicionada por los procesos y prácticas participativas de las instituciones en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. A nivel local, la gobernanza participativa está vinculada a procesos de construcción de confianza y capital social dentro del territorio, y constituye una vía para reducir la vulnerabilidad económica.

## 1.1 Innovación pública y gobernanza participativa

En la temática de la innovación pública, corrientes recientes de la teoría de la administración pública establecen una correlación positiva entre la gobernanza participativa y la innovación del sector público.<sup>9</sup> La teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP) sugiere la institucionalización de la competencia, para motivar a los actores individuales y colectivos a desarrollar, implementar y difundir nuevas políticas y servicios.<sup>10</sup>

Diversos estudios han comprobado que el acceso y la participación en la gestión de activos colectivos comunitarios reduce los niveles de vulnerabilidad económica.<sup>11</sup> Esto se debe al fortalecimiento del capital social de una comunidad, que permite superar las dificultades. El capital social comprende al conjunto de estructuras comunitarias que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo, como las redes interpersonales y las normas de confianza y reciprocidad.<sup>12</sup>

- 
9. C. Montanía, C. Parra, G. Setrini, & M. Ríos. *Social capital in Paraguay: An asset for combatting vulnerability during the COVID-19 pandemic?*, in *United Nations Development Programme*. UNDP, 2021, p. 1 et seq, disponible en <https://www.undp.org/library/dfs-social-capital-paraguay-asset-combatting-vulnerability-during-covid-19-pandemic>.
  10. M. Gross, N. Schulte-Römer. *Remaking Participatory Democracy through Experimental Design*, in *Science, Technology, & Human Values*, vol. 44, n.4, 2019, p. 707 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1177/0162243918799172>.
  11. C. Montanía, C. Parra, G. Setrini, M. Ríos. *El capital social durante la pandemia en Paraguay*, in *Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo*, UNDP, 2022, disponible en <https://www.undp.org/es/paraguay/publicaciones/el-capital-social-durante-la-pandemia-en-paraguay>.
  12. R.D. Putnam. *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in *Culture and Politics*, 2000, p. 1 et seq, disponible en [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6_12).



El Laboratorio de Aceleración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) caracteriza a la gobernanza participativa como aquellos procesos, institucionalizados o no, de acción comunitaria que inciden en el diseño y/o la ejecución de una política pública de dirección del desarrollo.<sup>13</sup>

## 1.2 Desarrollo sustentable local y gobierno participativo

El concepto de desarrollo sustentable se refiere a la conciliación del crecimiento económico y el equilibrio del ecosistema. Implica desarrollar la capacidad productiva del territorio, y proteger al mismo tiempo los recursos naturales a largo plazo, de modo que las próximas generaciones pueden usufructuarlos. Propone preservar y restaurar los procesos ecosistémicos y la diversidad biológica, sin dejar de satisfacer las necesidades del presente. Implica aspectos éticos, educativos, cambio de actitudes, responsabilidad y compromiso de todos.

Por otro lado, la teoría de la gobernanza participativa se basa en el supuesto de que la innovación del sector público se logra mejor a través de la institucionalización de la colaboración entre partes interesadas interdependientes.<sup>14</sup> Mientras que la competencia es esencial para motivar a actores para que asuman riesgos y problemas relacionados con los esfuerzos innovadores e inviertan en resultados inciertos, no necesariamente proporciona a los actores los recursos que necesitan para poder llevar a cabo la innovación real. La innovación no prospera sólo con motivación. Para que la colaboración resulte en innovaciones, los participantes deben compartir la idea de que, si ellos no pueden llegar a resultados convincentes, otros lo harán.

## 1.3 Participación Ciudadana: características y niveles

La Participación Ciudadana no es un constructo categórico (hay o no hay), sino que se da progresivamente. Arnstein lo describe, mediante una escalera

13. Laboratorio de Aceleración Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (LAPNUD), *Gobernanza Participativa en Paraguay*, p. 1 et seq, 2023, disponible en [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza\\_participativa\\_en\\_paraguay.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza_participativa_en_paraguay.pdf).

14. E. Sørensen. *Governance and innovation in the public sector*, in D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2012, p. 215 et seq.

de la participación ciudadana, en tres niveles y ocho subniveles<sup>15</sup>. En el primer nivel, denominado como el nivel de no participación, no existe participación realmente, y distingue dos subniveles según los objetivos de su participación: el nivel de la manipulación, cuando sólo se busca manipular la adhesión de la comunidad; y el subnivel de participación como terapia o catarsis, cuando se busca liberar las tensiones y emociones de las personas perjudicadas por algún proyecto que les afecta. El segundo es denominado como el nivel de participación simbólica, en el que se distinguen tres subniveles: informativo, cuando la participación se limita a la recepción de informes; consultivo, cuando los ciudadanos son consultados sobre determinadas acciones o proyectos que se llevarán a cabo en sus comunidades; y participación selectiva o minoritaria, cuando solamente algunos ciudadanos afectados o involucrados en un proyecto pueden participar. El tercer nivel es el de empoderamiento, en este nivel los ciudadanos participan efectivamente de las decisiones que les afectan, con tres subniveles progresivos. El primer subnivel se caracteriza por la formalización de alianzas o acuerdos para el desarrollo del proyecto en cuestión. El segundo subnivel se caracteriza por la delegación de la autoridad al conjunto de ciudadanos involucrados. El control ciudadano efectivo es el tercer subnivel, cuando los ciudadanos pueden tomar las decisiones, controlar la ejecución y los recursos de los proyectos que les afectan.

Otra teoría, desarrollada por Luyet, clasifica los niveles de participación pública en cinco grados: grado informativo, que incluye apenas la explicación del proyecto a los interesados; el segundo grado es de consulta, comprende la presentación del proyecto a los interesados, recopilación de sus sugerencias, y luego la toma de decisiones con o sin tener en cuenta los aportes de las partes interesadas; el tercer grado es de colaboración, mediante la presentación del proyecto a los *stakeholders*, recopilación de sus sugerencias, y luego la toma de decisiones, teniendo en cuenta los aportes de las partes interesadas; el cuarto grado es de co-decisión, cuando ya se da la cooperación con partes interesadas

---

15. S.R. Arnstein, S. R. *A Ladder Of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n.4, 1969, p. 216 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

hacia un acuerdo de solución e implementación; y el grado más elevado es el de empoderamiento, que incluye la delegación de la toma de decisiones sobre el proyecto, desarrollo e implementación a las partes interesadas<sup>16</sup>.

## 2. GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN PARAGUAY

Esta investigación aborda una temática pionera poco investigada a nivel país, pero que cuenta con importantes avances a nivel regional. Cabe señalar que la región de América Latina, en la que se incluye el Paraguay, ha sido escenario de gobiernos totalitarios durante el siglo XX. La superación de estas formas de gobierno encuentra, hasta el presente, múltiples dificultades y barreras culturales. El modelo de gobierno descentralizado, en Paraguay, inicia a partir de la Constitución Nacional de la República del Paraguay, establecida en 1992.<sup>17</sup> Influycieron los cambios y nuevas prácticas de gobierno descentralizado en la región.

En la región latinoamericana, algunos estudios recientes brindan referencias importantes para el estudio de la gobernanza participativa<sup>18</sup> y la innovación institucional.<sup>19</sup> Las lecciones aprendidas en Colombia demuestran que los consejos vecinales y distritales constituyen una estrategia muy efectiva para el desarrollo sustentable en cada localidad.<sup>20</sup>

Estos estudios demuestran que la construcción de una democracia participativa implica un proceso que se inicia en las bases, los barrios, las villas, las comunidades. A partir de la gestión compartida y el empoderamiento de las comunidades a nivel local es la primera escuela de democracia para los ciu-

---

16. V. Luyet, R. Schlaepfer, M.B. Parlange, A. Buttler, *A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects in Journal of Environmental Management*, vol. 111, 2012, p. 213 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.06.026>.

17. Paraguay. *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 20 de junio de 1992.

18. G. Zarembek, G. *We're Either Burned or Frozen Out": Society and Party Systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico, and Brazil)*, in M. A. Cameron, E. Hershberg, & K. E. Sharpe (Eds.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America*, 2012, p. 21 et seq, disponible en [https://doi.org/10.1057/9781137270580\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137270580_2).

19. T. Pogrebinschi, *Innovations for Democracy in Latin America*, in *LATINNO*, 2017, p. 1 et seq, disponible en <https://latinno.net/en/>.

20. L. Mayka, *Society-driven participatory institutions: Lessons from Colombia's planning councils*, in *Latin American Politics and Society*, vol. 61, n. 2, 2019, p. 93 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1017/lap.2018.79>.

dadanos.<sup>21</sup> A todas estas ventajas y perspectivas, se agrega la oportunidad de fortalecer el compromiso de todos hacia un desarrollo sostenible.<sup>22</sup>

## **2.1. Inicio y desarrollo institucional de la gobernanza participativa en Paraguay**

La gobernanza participativa, como concepto y como práctica ciudadana institucionalizada, comienza a tener presencia en Paraguay luego de la caída del régimen dictatorial en 1989. La actual Constitución Nacional de 1992 establece una democracia representativa, participativa y pluralista (Art. 1), la descentralización del Estado Paraguayo, con estructuras de gobierno a nivel departamental y municipal, las elecciones directas de gobernadores, juntas departamentales, intendentes y juntas municipales, y mecanismos de participación democrática como el sufragio (Art. 3), el referéndum (Art. 121 y 122), la iniciativa popular (Art. 123) y las manifestaciones (Art. 32). Acorde a los nuevos estudios en la materia, el principal desafío de la Gobernanza Participativa en Paraguay es, desde la perspectiva del Estado, garantizar la respuesta efectiva a las demandas de la ciudadanía; y, desde la perspectiva ciudadana, empoderar y fortalecer a la ciudadanía para el impulso de los procesos de gobierno y dirección.

Las instancias y órganos de Gobernanza Participativa a nivel institucional público han avanzado de manera importante en la década de los 90. Se destaca, asimismo, el avance de la calidad del diseño de las políticas públicas y los planes, y la apertura de diversas instancias desde el plano local hasta nacional para un trabajo mancomunado, como las Comisiones Vecinales, los Consejos de Desarrollo Distrital, las Juntas Comunales, los Consejos Locales de Salud, los Equipos de Gestión de Instituciones Educativas, entre otros. En la actualidad, asistimos a un avance institucional con la generación de nuevos mecanismos públicos para la participación, pero el alcance de estas instancias es limitado.

21. J.P.Garay, M.F. Córdova, E.M. Aburto, A.F. Farro, *Políticas públicas y gobernanza participativa local*, in *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 26, n.95, 2021, p. 564 et seq, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8890472>.

22. J.A.Falcones, F.M. Pichucho, *Aportes de la Gobernanza Participativa en la Gestión Pública. Una Oportunidad para el Desarrollo Local Sostenible*, in *593 Digital Publisher CEIT*, vol. 9, n.1, 2024, p. 746 et seq, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9263044>.

## 2.2 Participación ciudadana en Asunción y su Área Metropolitana

Algunos estudios han analizado experiencias de participación ciudadana, aportando al estado del arte en la materia en Paraguay a partir de estudios sobre la organización y participación de la ciudadanía en los procesos de gobernanza local. La investigación de los procesos urbanización popular, organización, movilización, resistencia y perspectivas de cambio en el Área Metropolitana de Asunción, Paraguay, describe las prácticas alternativas desarrolladas por las comunidades de los asentamientos informales del área<sup>23</sup>. Complementa esta investigación el estudio sobre los derechos socioambientales de las poblaciones vulnerables asentadas en estas urbanizaciones, que no cuentan con mecanismos de participación para ser escuchados por los gobiernos locales<sup>24</sup>. Responde a ambos cuestionamientos un tercer estudio que sistematiza un conjunto de lineamientos para una eficiente gestión y gobernanza urbana participativa en la ciudad de Asunción a partir del trabajo conjunto institucional y de las organizaciones y comunidades<sup>25</sup>.

La participación ciudadana en la gestión y reducción de riesgo de desastres en las comunidades urbanas vulnerables de la capital del país y ciudades que conforman su región metropolitana revela múltiples desafíos para la implementación de prácticas participativas en torno a la evasión, mitigación y superación de riesgos por desastres<sup>26</sup>. Este último estudio, desarrollado también en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, delineó propuestas de políticas públicas a

23. M.I. Canese de Estigarribia, C.M. Vuyk Espínola, N.J. Sagüi, G.A. Ibarra Díaz, R.M. Pignata, N.A. Velázquez Gauto, V. Duré Bañuelos, *Urbanización popular en la ciudad de Asunción, Paraguay*, in *Revista INVI*, vol. 34, n. 95, 2019, p. 9 et seq, disponible en [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582019000100009&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582019000100009&script=sci_arttext&tlng=en).

24. N. J. Sagüi, M. I. C. de Estigarribia, S. E. E. Canese, *Derechos socio-ambientales en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Asunción, Paraguay*, in *Revista F@ ro*, vol.1 n.31. p.10 et seq, disponible en <http://revistafaro.cl/index.php/Faro/article/view/614>.

25. A.R. Flores, G. Ibarra, V. Prieto, S. Estigarribia, C.M. Vuyk. *Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción*, Arandurá Editorial, 2018, p. 12 et seq, disponible en <http://repositorio.conacyt.gov.py/handle/20.500.14066/2460>.

26. V.L. Prieto-Granada, M.I.C. Estigarribia, C.M.V. Espínola, R. González, A.A. Brítez-Acuña, J.C. L. Villagra. *Dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, Paraguay*, in *Revista REDER*, vol. 6, n.1, 2022, p. 112 et seq, disponible en <https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/87>.

partir de la participación innovadora y democrática, tomando como objetivo el empoderamiento de las comunidades locales.

### 2.3 Innovaciones en gobernanza participativa

El desarrollo de la tecnología y las posibilidades de su aplicación para el desarrollo de herramientas de gobernanza participativa fue motivo de diversos estudios. La revisión sistemática de estudios de la tecnología cívica para la innovación social arroja resultados muy alentadores.<sup>27</sup> En ese marco, el Laboratorio de Aceleración del PNUD en Paraguay diseñó un mapeo y exploración prospectiva de oportunidades para la gobernanza participativa en Paraguay. Este estudio ha identificado instituciones y procesos de gobernanza participativa en el país, y analizado la situación y características de dichas instituciones y procesos, sus potencialidades, límites y desafíos.

A partir del mapeo inicial, el proyecto Hechakuaa –Laboratorio Ciudadano, en el marco del Proyecto Tavarandu tuvo como objetivo dinamizar experiencias de participación ciudadana en torno a problemáticas de desarrollo en las comunidades. El estudio aportó estrategias y herramientas para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde la participación, en base a la evidencia científica y las últimas investigaciones en materia de participación democrática.<sup>28</sup>

## 3. MARCO INSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN PARAGUAY

La formalización e institucionalización de la participación ciudadana como instrumentos para garantizar una gobernanza participativa a nivel departamental y municipal, en Paraguay, están reglamentadas por leyes nacionales y

---

27. J. Saldivar, C. Parra, M. Alcaraz, R. Arteta, L. Cernuzzi, L. *Civic Technology for Social Innovation: A Systematic Literature Review*, in *Computer Supported Cooperative Work: CSCW*, vol. 28, 2018, p. 67 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10606-018-9311-7>.

28. Laboratorio de Aceleración Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (LAPNUD), *Gobernanza Participativa en Paraguay*, p. 1 et seq, disponible en [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza\\_participativa\\_en\\_paraguay.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza_participativa_en_paraguay.pdf).

refrendados por las resoluciones departamentales y municipales. Los Consejos de Desarrollo Municipal fueron establecidos por la Ley N° 426/1994<sup>29</sup> de la Carta Orgánica del Gobierno Departamental y el Decreto 2794/2014 que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2030<sup>30</sup>, mientras que las Comisiones Vecinales se basan en la Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal<sup>31</sup>.

### 3.1 Consejos de Desarrollo Municipal

En Paraguay, los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) no cuentan con una normativa legal específica. Sin embargo, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) toma como referencia la Ley N° 426/1994 de la Carta Orgánica del Gobierno Departamental con la que se exige la creación y puesta en funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Departamental. En estos consejos deben estar ampliamente representadas las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas del departamento.<sup>32</sup> Además, el Decreto 2794/2014 que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2030, establece que "bajo la rectoría de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) se consolidarán los Planes de Desarrollo Departamental y se impulsará su articulación con los planes sectoriales y con el presente Plan Nacional de Desarrollo"<sup>33</sup>. Asimismo, la legislación establece que la STP emitirá los lineamientos técnicos a ser considerados por las municipalidades en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, conforme al Decreto del PND y la Ley Orgánica Municipal para el Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio (Art. 225) y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial - POUT (Art. 226). La legislación vigente establece la obligatoriedad de la creación de los consejos, para la presentación de los

29. Paraguay, Ley n.426/1994, de 8 de setiembre de 1994.

30. Paraguay. *Plan Nacional de Desarrollo 2030*, disponible en <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.

31. Paraguay. *Ley n. 3966/2010 Orgánica Municipal*, 8 de febreiro de 2010.

32. G. Setrini, R. Duarte-Recalde, *The development of participatory institutions in Paraguay: a tool for democratization or state control?*, in *Cahiers des Amériques latines*, n.90, 2019, p. 39 et seq, disponible en <https://journals.openedition.org/cal/9116>.

33. Paraguay. *Plan Nacional de Desarrollo 2030*, cit.

planes de desarrollo, pero no establece el nivel mínimo de su participación en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes.

### **3.2 Comisiones Vecinales, observación pública y otros mecanismos**

Con la Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal, se incorporaron varios mecanismos de participación tales como la observación pública y la participación en las sesiones plenarias de la Junta Municipal, así como audiencias públicas consultivas no obligatorias. Asimismo, se establecen otras formas de organización política previstas en la ley, como las Juntas Comunales de Vecinos y las Comisiones Vecinales. Las normas vigentes no establecen el nivel de participación de estas comisiones y juntas en la toma de decisiones de los planes y proyectos que se ejecutan en sus territorios.

En cuanto a las Comisiones Vecinales, algunas municipalidades establecen en sus ordenanzas municipales los procedimientos de su conformación, las normativas que los rigen y sus características. No cuentan con leyes o normas que definan su nivel de participación en los planes y proyectos locales que afectan a sus comunidades. El análisis de su desarrollo fue motivo de diversos informes y artículos publicados, centrados principalmente en la ciudad de Asunción<sup>34</sup>.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

La primera consideración, al finalizar este estudio, es la importancia de la mención y el abordaje de la gobernanza participativa como estrategia para el desarrollo sostenible en los planes y proyectos gubernamentales recientes, en Paraguay. Pero aún falta mucho por legislar, en el camino de la construcción de mecanismos efectivos para la gobernanza participativa a nivel local. Si bien el alcance de los resultados de este estudio es limitado, dado el nivel exploratorio de esta investigación, los hallazgos presentados podrán servir como referencias

---

34. S.M. Portillo, J.G. Monti, *Análisis preliminares sobre la participación y la estratificación social en Paraguay*, in *Anuario Latinoamericano–Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, n. 14, 2023, p. 13 et seq, disponible en <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1135756>.



para proyectar propuestas de políticas públicas que impulsen la gobernanza participativa como herramienta de desarrollo.

El principal hallazgo de este estudio es la escasa disponibilidad de mecanismos para la implementación de la gobernanza participativa a nivel local en Paraguay. A esto se suma el bajo nivel de regulación del grado de participación que permiten estos mecanismos, conforme a la legislación y las normas locales, que no garantizan el empoderamiento de las comunidades locales en la gestión del desarrollo sustentable de sus territorios. Las leyes, decretos y ordenanzas municipales que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de los consejos distritales de desarrollo, las comisiones vecinales y otros organismos comunitarios, limita su participación real en la toma de decisiones en sus territorios. Según la teoría de la escalera de participación, se ubican apenas en el nivel de participación simbólico, meramente informativo o consultivo, sin injerencia en el diseño, la toma de decisiones o el control de los planes y proyectos que afectan a sus comunidades.

Considerando los principios, derechos y garantías constitucionales, serán necesarios próximos estudios que acompañen el desarrollo de los mecanismos de gobernanza participativa, con un enfoque interdisciplinario que aborde la realidad social desde una perspectiva holística, para orientar y fundamentar los cambios necesarios a nivel institucional.

## REFERENCIAS

Y. Nakagawa & R. Shaw. *Social Capital and Disaster Recovery: A Comparative Case Study of Kobe and Gujarat Earthquake*. Japan, 2004.

M. Shoji, Y. Takafuji & T. Harada. *Formal education and disaster response of children: Evidence from coastal villages in Indonesia*. *Natural Hazards*, 93250, 2020, p.1 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1007/s11069-020-04077-7>.

K. Smiley, J. Howell, J. & J.R. Elliott. *Disasters, local organizations, and poverty in the USA, 1998 to 2015*. *Population and Environment*, 2018, 40(2), p. 115 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1007/s11111-018-0304-8>.

C. Montaña, C. Parra, G. Setrini, & M. Rios. *Social capital in Paraguay: An asset for combatting vulnerability during the COVID-19 pandemic?*, in *United Nations Development Programme*. UNDP, 2021, p. 1 et seq, disponible en <https://www.undp>.

[org/library/dfs-social-capital-paraguay-asset-combatting-vulnerability-duringcovid-19-pandemic.](https://doi.org/10.1177/0162243918799172)

M. Gross, N. Schulte-Römer. *Remaking Participatory Democracy through Experimental Design*, in *Science, Technology, & Human Values*, vol. 44, n.4, 2019, p. 707 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1177/0162243918799172>.

C. Montanía, C. Parra, G. Setrini, M. Rios. *El capital social durante la pandemia en Paraguay*, in *Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo*, UNDP, 2022, disponible en <https://www.undp.org/es/paraguay/publicaciones/el-capital-social-durante-la-pandemia-en-paraguay>.

R.D. Putnam. *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in *Culture and Politics*, 2000, p. 1 et seq, disponible en [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6_12).

Laboratorio de Aceleración Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (LAPNUD), *Gobernanza Participativa en Paraguay*, p. 1 et seq, 2023, disponible en [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza\\_participativa\\_en\\_paraguay.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza_participativa_en_paraguay.pdf).

E. Sørensen. *Governance and innovation in the public sector*, in D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2012.

S.R.Arnstein, S. R. *A Ladder Of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n.4, 1969, p. 216 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

V. Luyet, R. Schlaepfer, M.B. Parlange, A. Buttler, *A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects* in *Journal of Environmental Management*, vol. 111, 2012, p. 213 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.06.026>.

Paraguay. *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 20 de junio de 1992.

G. Zaremborg, G. *We're Either Burned or Frozen Out": Society and Party Systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico, and Brazil)*, in M. A. Cameron, E. Hershberg, & K. E. Sharpe (Eds.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America*, 2012, p. 21 et seq, disponible en [https://doi.org/10.1057/9781137270580\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137270580_2).

T. Pogrebinschi, *Innovations for Democracy in Latin America*, in *LATINNO*, 2017, p. 1 et seq, disponible en <https://latinno.net/en/>.

L. Mayka, *Society-driven participatory institutions: Lessons from Colombia's planning councils*, in *Latin American Politics and Society*, vol. 61, n. 2, 2019, p. 93 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1017/lap.2018.79>.

J.P.Garay, M.F. Córdova, E.M. Aburto, A.F. Farro, *Políticas públicas y gobernanza participativa local*, in *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 26, n.95, 2021, p. 564 et seq, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8890472>.

J.A.Falcones, F.M. Pichucho, *Aportes de la Gobernanza Participativa en la Gestión Pública. Una Oportunidad para el Desarrollo Local Sostenible*, in *593 Digital Publisher CEIT*, vol. 9, n.1, 2024, p. 746 et seq, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9263044>.

- M.I. Canese de Estigarribia, C.M. Vuyk Espínola, N.J. Sagüi, G.A. Ibarra Díaz, R.M. Pignata, N.A. Velázquez Gauto, V. Duré Bañuelos, *Urbanización popular en la ciudad de Asunción, Paraguay*, in *Revista INVI*, vol. 34, n. 95, 2019, p. 9 et seq, disponible en [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582019000100009&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582019000100009&script=sci_arttext&tlng=en).
- N. J. Sagüi, M. I. C. de Estigarribia, S. E. E. Canese, *Derechos socio-ambientales en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Asunción, Paraguay*, in *Revista F@ro*, vol.1 n.31. p.10 et seq, disponible en <http://revistafaro.cl/index.php/Faro/article/view/614>.
- A.R. Flores, G. Ibarra, V. Prieto, S. Estigarribia, C.M. Vuyk. *Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción*, Arandurá Editorial, 2018, p. 12 et seq, disponible en <http://repositorio.conacyt.gov.py/handle/20.500.14066/2460>.
- V.L. Prieto-Granada, M.I.C. Estigarribia, C.M.V. Espínola, R. González, A.A. Brítez-Acuña, J.C. L. Villagra. *Dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, Paraguay*, in *Revista REDER*, vol. 6, n.1, 2022, p. 112 et seq, disponible en <https://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/87>.
- J. Saldivar, C. Parra, M. Alcaraz, R. Arteta, L. Cernuzzi, L. *Civic Technology for Social Innovation: A Systematic Literature Review*, in *Computer Supported Cooperative Work: CSCW*, vol. 28, 2018, p. 67 et seq, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10606-018-9311-7>.
- Laboratorio de Aceleración Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (LAPNUD), *Gobernanza Participativa en Paraguay*, p. 1 et seq, disponible en [https://www.undp.org/sites/g/files/zskqke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza\\_participativa\\_en\\_paraguay.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskqke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza_participativa_en_paraguay.pdf).
- Paraguay, Lei n.426/1994, de 8 de setembro de 1994.
- Paraguay. *Plan Nacional de Desarrollo 2030*, disponible en <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.
- Paraguay. *Lei n. 3966/2010 Orgánica Municipal*, 8 de fevereiro de 2010.
- G. Setrini, R. Duarte-Recalde, *The development of participatory institutions in Paraguay: a tool for democratization or state control?*, in *Cahiers des Amériques latines*, n.90, 2019, p. 39 et seq, disponible en <https://journals.openedition.org/cal/9116>.
- S.M. Portillo, J.G. Monti, *Análisis preliminares sobre la participación y la estratificación social en Paraguay*, in *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, n. 14, 2023, p. 13 et seq, disponible en <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1135756>.

Received on 21/09/2024

Approved on 31/10/2024