



11 Documento de trabajo

GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN PARAGUAY



Este documento se ha elaborado, diseñado, diagramado e impreso en el marco del ciclo de aprendizaje sobre Gobernanza Participativa en Paraguay desarrollado por el Laboratorio de Aceleración del PNUD en Paraguay.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, ni los Estados Miembros de la ONU. Este documento no tiene fines de lucro, por lo tanto, no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero. Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

Cita recomendada: Cecilia Vuyk, Marta Canese, Romilio González, Cristhian Parra, Claudia Montanía, Gustavo Setrini, Mónica Ríos. Gobernanza Participativa en Paraguay. Documento de Trabajo N°11. PNUD 2023.

TABLA DE CONTENIDO

FICHA TÉCNICA	9
Resumen Ejecutivo	10
COMISIONES VECINALES DE ASUNCIÓN	16
Problemas y Objetivo	16
¿Cómo funcionan? Proceso, Interacción y Toma de Decisiones	16
Resultados y Efectos	17
Análisis y Lecciones aprendidas	18
Recursos útiles	18
CONSEJOS DE DESARROLLO MUNICIPAL	19
Problemas y Objetivo	19
¿Cómo funcionan? Proceso, Interacción y Toma de Decisiones	19
Resultados y Efectos	19
Análisis y Lecciones aprendidas	20
Recursos útiles	20
JUNTAS COMUNALES DE VECINOS	21
Problemas y Objetivo	21
¿Cómo funcionan: Proceso, Interacción y Toma de Decisiones	21
Resultados y Efectos	21
Análisis y Lecciones aprendidas	21
Recursos útiles	21
CONSEJO MUNICIPAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (CMNA)	22
Problemas y Objetivo	22
¿Cómo funcionan? Proceso, Interacción y Toma de Decisiones	22
Resultados y Efectos	22
Análisis y Lecciones aprendidas	23
Recursos útiles	23

COMISIÓN VECINAL CAMPAMENTO CERRO LEÓN	26
Antecedentes y contexto	26
Problemas y objetivo	26
Reclutamiento y selección de participantes	27
Métodos y herramientas utilizados	27
¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación	28
Influencia, resultados y efectos	28
Análisis y Lecciones aprendidas	29
CONSEJO DE DESARROLLO DISTRITAL DE ALTO VERÁ	30
Problemas y objetivo	30
Antecedentes y contexto	30
Reclutamiento y selección de participantes	30
Métodos y herramientas utilizados	31
¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación	31
Influencia, resultados y efectos	32
Análisis y Lecciones aprendidas	32
PLAN ENCARNACIÓN MÁS	33
Problemas y objetivo	33
Antecedentes y contexto	33
Reclutamiento y selección de participantes	34
Métodos y herramientas utilizados	35
¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación	36
Influencia, resultados y efectos	38
Análisis y Lecciones aprendidas	39
ASOCIACIÓN DE AGRICULTURA AGROECOLÓGICA DEL PARAGUAY	40
OÑOIRÛ	
Problemas y objetivo	40
Antecedentes y contexto	41



Reclutamiento y selección de participantes y estructura organizativa	41
Métodos y herramientas utilizados	42
¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación	43
Influencia, resultados y efectos	44
Análisis y Lecciones aprendidas	44
CMNNA DEL DISTRITO DE EDELIRA, DEPARTAMENTO DE ITAPÚA	46
Problemas y objetivo	46
Antecedentes y contexto	46
Reclutamiento y selección de participantes	46
Métodos y herramientas utilizados	47
¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación	47
Influencia, resultados y efectos	48
Análisis y Lecciones aprendidas	48
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	50
Antecedentes históricos de la gobernanza participativa en Paraguay	50
Políticas públicas de promoción y apoyo a la gobernanza participativa	51
Desafíos	



Paraguay
laboratorio
de aceleración

NECESIDADES
Apoyo a la
jóvenes
trabajo permanente



Cultura y P...
PARA EL CA...
www.cyp...





FICHA TÉCNICA

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Silvia Morimoto

Representante Residente

Alfonso Fernandez de Castro

Representante Residente Adjunto

Laboratorio de Aceleración (PNUD)

Gustavo Setrini

Jefe de Mapeo de Soluciones

Mónica Ríos

Jefe de Exploración

Cristhian Parra

Jefe de Experimentación

Claudia Montanía

Investigadora Asociada

Patricia Lima

Especialista en Metodologías Mixtas y Trabajo de Campo

Adriana Closs Corrent

Comunicadora

Cultura y Participación

Cecilia Vuyk

Romilio González

Marta Canese

Autores

Cecilia Vuyk, Marta Canese, Romilio González, Cristhian Parra, Claudia Montanía, Gustavo Setrini, Mónica Ríos.

Fotografía de portada

Copyright © PNUD 2023

Todos los derechos reservados

Elaborado en Paraguay



RESUMEN EJECUTIVO

El marco normativo de la Gobernanza Participativa (GP) en Paraguay tiene un desarrollo aún incipiente. La Constitución Nacional establece la concepción de democracia participativa en su artículo número 1, pero el Estado aún no cuenta con la reglamentación de mecanismos que la garanticen. A nivel local, la nueva Ley Orgánica Municipal del año 2010 establece mecanismos que son trabajados desde el gobierno local hasta el nacional, como las Comisiones Vecinales, las Juntas Comunales y los planes municipales. Sin embargo, las barreras para su implementación se presentan a través de la escasa capacidad financiera, administrativa, económica y de gestión de los gobiernos locales para promover acciones sostenidas en materia de participación ciudadana. El diseño institucional de la participación enfrenta realidades que limitan su puesta en práctica y carecen, en general, de mecanismos que generen respuesta vinculante de las autoridades locales. En este estudio seleccionamos cuatro instituciones de gobernanza participativa que cuentan con potencial de réplica y ampliación, con un marco normativo que permita su consolidación y estabilidad, y con el dinamismo propio de la participación, con el objetivo de analizar sus procesos y extraer lecciones y aprendizajes que puedan servir de marco para emprender futuros espacios de participación ciudadana en el territorio paraguayo. En este contexto, fueron seleccionadas las siguientes instituciones:

- Comisiones Vecinales de la ciudad de Asunción
- Consejos de Desarrollo Municipal
- Juntas Comunales de Vecinos
- Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia

En el caso de las Comisiones Vecinales de Asunción, se destaca la posibilidad del manejo de fondos directamente por parte de la organización, a partir de la creación del Fondo de Proyectos Especiales en la ciudad. En el caso de los Consejos de Desarrollo Municipal, la obligatoriedad de la participación de estos consejos en la presentación de los Planes Municipales de Desarrollo se presenta como un factor que incide en su conformación. Las Juntas Comunales de Vecinos emergen con la nueva Ley Orgánica Municipal del año 2010, y presentan un diseño de co-gestión como órganos auxiliares de la Municipalidad, incluso en cuanto a la recaudación de impuestos. La inserción de los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia dentro del Sistema Nacional de Protección y Promoción de la Niñez y Adolescencia, le otorga protagonismo en la promoción de los derechos, y de denuncia de casos de vulneración de los mismos.

Estas cuatro instituciones se enmarcan en lo establecido en la Constitución Nacional, los Decretos del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica Municipal, en general. De las instituciones mencionadas, se han seleccionado los siguientes casos de estudio concretos, con el fin de observar el diseño institucional en la práctica real de comunidades reales:

- Comisión Vecinal Campamento Cerro León de Asunción
- Consejo de Desarrollo Municipal, distrito de Alto Verá, Departamento de Itapúa
- Plan Encarnación Más, distrito de Encarnación, Departamento de Itapúa
- Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia, distrito de Edelira, Departamento de Itapúa

La Comisión Vecinal Campamento Cerro León de Asunción fue conformada por los pobladores que ocupan un terreno municipal desde 1983, en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Durante sus 22 años de trabajo sostenido y perseverante, ha fortalecido la construcción de su identidad y sus capacidades de gestión comunitaria. Esto les ha permitido responder a las necesidades de su comunidad, contribuir a su desarrollo y obtener el acceso a servicios básicos.

El Consejo de Desarrollo Distrital Alto Verá, conformado por organizaciones campesinas, indígenas, mujeres y comités productivos en 2009, actúa en coordinación con la Intendencia Municipal para responder a las demandas y soluciones requeridas por la comunidad. Sus acciones comprenden la construcción de escuelas y colegios, la instalación de Juntas de Saneamiento para el acceso al agua potable, la construcción de letrinas sanitarias y la capacitación a pequeños productores de los comités productivo.

El Plan Encarnación Más se planteó como mecanismo para revertir la falta de consulta y participación ciudadana previa a la construcción de la represa de Yacyreta. Por iniciativa de varios sectores de la sociedad encarnacena y de la Intendencia Municipal, en el año 2014 la Municipalidad de Encarnación crea el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano (CMDU), articulando a la municipalidad con diferentes organizaciones de la sociedad: gremios de profesionales, comerciantes, universidades entre otras. Este consejo se encargó de convocar a concurso para la selección de una consultora internacional a quien se le encomendó la elaboración de un plan de desarrollo y reordenamiento del espacio urbano y alrededores. La participación ciudadana en el proceso de desarrollo del Plan E+ garantizó el equilibrio entre los intereses de la ciudadanía, la gestión pública y los desarrolladores inmobiliarios.

Adicionalmente a estos 4 casos de estudio que se configuran dentro del marco normativo institucional de gobernanza participativa en Paraguay, esta exploración incluyó también un caso de gobernanza participativa en el ámbito de la sociedad civil: la Asociación Oñoiru, del distrito de Edelira, Departamento de Itapúa, es una asociación de comités de productores que se gobierna de manera democrática y participativa para producir Yerba Mate orgánica.

El relevamiento de casos concretos nos permite realizar una comparación entre el diseño institucional de los órganos de gobernanza participativa y su desarrollo real, identificando potencialidades, tensiones, amenazas y limitaciones. En estos casos seleccionados, se percibe que las instancias y órganos de Gobernanza Participativa a nivel institucional y público han avanzado de manera importante durante las últimas décadas. Los principales avances no sólo se dieron en la calidad del diseño de las políticas públicas y los planes de

gobierno, sino también en la apertura de diversas instancias 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. A pesar de estos avances, sin embargo, persiste el desafío de que la participación a través de estos mecanismos encuentre mayor respuesta de parte de los gobiernos, que todavía tienen debilidad para establecer mecanismos vinculantes de participación, es decir, mecanismos que garanticen que lo decidido en espacios de participación institucional se sostenga incluso a pesar de los intereses o presiones políticas que puedan antponerse.

Los casos concretos seleccionados confirman, además, que existe voluntad ciudadana para participar e incidir en la dirección política o de un activo colectivo en particular, en temas sectoriales tanto en su territorio, como a nivel nacional. En este sentido, desde la perspectiva del Estado, el principal desafío es garantizar la respuesta efectiva a las demandas de la ciudadanía y, desde la perspectiva ciudadana, empoderar a la ciudadanía para dar impulso a los procesos de gobernanza participativa.

Cada una de las instituciones y los casos que aquí se describen en detalle, se publicarán también de manera abierta en la plataforma Participedia, una enciclopedia participativa dedicada a casos e instituciones de participación ciudadana.

¹<https://participedia.net/>



PROGRAMA DIÁLOGOS
NACIONALES DE NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA RES. MINNA
905/21

#ASUNCIÓN EN OBRAS

Crédito: Municipalidad de Asunción.



Crédito: Encarnación Más.



Cómo valoran los equipamientos existentes?



INSTITUCIONES DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN PARAGUAY

¿Cómo valoran el espacio público?



COMISIONES VECINALES DE ASUNCIÓN

Problemas y Objetivo

Las comisiones vecinales son asociaciones pluralistas, democráticas e incluyentes que agrupan a vecinas y vecinos residentes en un territorio determinado para la participación en la vida municipal y el impulso de acciones para el desarrollo de la comunidad.

En su mayoría, las problemáticas abordadas por las comisiones vecinales de Asunción varían acorde al territorio en el cual se encuentran asentadas y sus características socioeconómicas, resaltándose como principales temas generales la mejora de la infraestructura vial, de alcantarillado y desagüe, iluminación y espacios verdes y comunitarios, la seguridad, la gestión de riesgos y atención a emergencias, así como la regularización de asentamientos (en el caso de asentamientos intraurbanos y periurbanos no regularizados). Las comisiones vecinales existen en todos los distritos, estando establecidas en la Ley Orgánica Municipal -Ley N° 3966/10. Asunción, capital del país, es el único distrito que contempla un Fondo de Proyectos Especiales para las Comisiones Vecinales, a través del cual se entregan fondos para la administración de estas instituciones y el emprendimiento de actividades de mejora en la comunidad, tanto en capacidad como en infraestructura. Las comisiones vecinales de la ciudad de Asunción se encuentran reguladas por la Ordenanza Municipal N° 569/15 que trata sobre el *"Reglamento de las Comisiones Vecinales, Coordinadoras de Comisiones Vecinales y Consejos de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la ciudad de Asunción"*

¿Cómo funcionan? Proceso, Interacción y Toma de Decisiones

Las comisiones vecinales se asientan en un territorio definido por la Municipalidad, acorde a la ordenanza vigente. En cada territorio establecido puede existir únicamente una sola Comisión Vecinal, no pudiendo superponerse dos o más comisiones en una misma zona. El área de influencia de una comisión vecinal es de 2 cuadras como límite mínimo, pudiendo ser un área mayor siempre que no se superponga parcial o totalmente con el área de influencia de otra comisión vecinal ya existente (Art. 4° de la Ordenanza Municipal, del área de influencia).

Las comisiones vecinales cuentan con una comisión directiva electa por las y los vecinos de la comisión cada dos años, conformada por un presidente, vicepresidente, secretario, pro-secretario, tesorero, pro-tesorero, 3 vocales, síndico titular y suplente y delegado/a titular y suplente. Las decisiones de la comisión vecinal son tomadas por la directiva, pudiendo ponerse a consideración de la Asamblea de Vecinas/os del territorio de influencia de la comisión.

Las comisiones vecinales se articulan a través de una Coordinadora de Comisiones Vecinales que abarca a aquellas que se encuentran dentro del mismo territorio (en un mínimo de dos manzanas). Estas comisiones son organizadas por el Centro Municipal,² y sus autoridades son electas por los delegados de las comisiones vecinales de la zona. Actualmente existen 19 Coordinadoras Vecinales en la ciudad, en las zonas de los 10 Centros Municipales.

Posteriormente, todas las Coordinadoras se articulan en un Consejo de Coordinadoras de Comisiones

²Los centros municipales son espacios físicos distribuidos en múltiples puntos de Asunción, para descentralizar la llegada de algunos servicios del municipio y ofrecer espacios de participación ciudadana: <https://www.asuncion.gov.py/centros-municipales>

Vecinales, que es la máxima instancia y tiene representación de todas las comisiones a nivel municipal. De este consejo participan dos delegados por cada Coordinadora de Comisiones Vecinales, entre los cuales se elige a su vez un presidente o presidenta del consejo. Todas las autoridades de las diversas instancias son electas por las y los propios vecinos desde el año 1990.

Las comisiones vecinales no tienen fines de lucro y no admiten en su seno proselitismo partidario, ni religioso, como tampoco el copamiento de su dirección por parte de una sola organización grupal. Se considera como organizaciones grupales a los distintos segmentos sociales de la población, caracterizadas por inquietudes y necesidades propias y diferentes, como niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, entre otros (Artículo 1o, Ordenanza Municipal No 569/15).

Todas las y los vecinos de la zona que abarca una comisión vecinal son parte y dependen de la misma, independientemente de contar con un rol activo en la comisión directiva o no.

Resultados y Efectos

Las comisiones vecinales fueron constituyéndose principalmente en torno a necesidades infraestructurales de los barrios, tales como el empedrado, desagüe pluvial, muros de contención de arroyos, hermoseamiento de plazas, entre otros. En este sentido, es importante resaltar que la constitución de comisiones vecinales es más frecuente en las urbanizaciones populares -asentamientos y bañados³-, donde se ubican la mayoría del total de las comisiones existentes en la ciudad de Asunción, a raíz de las demandas de infraestructura, titulación y servicios de la zona, cumpliendo las comisiones vecinales un rol clave en la construcción de los barrios y de la ciudad.

En el último tramo del periodo de gobierno de Asunción para Todos, en 1996, se dio un paso importante en términos de participación de las comisiones vecinales, a través del presupuesto participativo. De esta forma y gracias a este mecanismo, la intendencia presentaba el proyecto a las comisiones vecinales antes de la elaboración del presupuesto, las cuales presentaban sus propuestas en torno al mismo y planteaban las incorporaciones que consideraban pertinentes, a partir de lo cual posteriormente la Intendencia ajustaba el proyecto final y lo enviaba a la Junta.

Un año después de ello, se da otro paso de gran importancia para el fortalecimiento de las comisiones y organizaciones con la creación del Fondo de Proyectos Especiales por Ordenanza Municipal N° 4/97. Este fondo se destina a apoyar proyectos de comisiones vecinales y organizaciones sin fines de lucro para obras de mejoramiento de infraestructura, emprendimientos educativos y culturales, emprendimientos sanitarios y de salud y otros proyectos que benefician a los barrios de la Comisión (Ordenanza 4/07, Artículo 3).

Las comisiones han realizado más de 1.500 obras en la ciudad de Asunción, resaltándose la construcción de empedrados, desagües pluviales y muros de contención, como, por ejemplo, el muro de contención de más de 10 km en el arroyo Ferreira, que redundó en la defensa de las viviendas colindantes al mismo.

La vida de las comisiones se marca asimismo por la defensa de su territorio y la gestión de riesgos, con diferentes matices acorde a las zonas y, en consecuencia, a la base socioeconómica del barrio y la comisión vecinal correspondiente. Las comisiones vecinales han realizado diversas movilizaciones zonales en contra de las modificaciones del Plan Regulador, así como a favor de la titulación de los asentamientos y bañados, marcándose el carácter territorial de la desigualdad analizado anteriormente. Por ejemplo, en las zonas de asentamientos intraurbanos aún no titulados, las movilizaciones y acciones de las comisiones vecinales se destacan por la lucha por la titulación del terreno a favor de las familias habitantes, mientras que, por otro lado, en barrios residenciales, se llevan a cabo acciones y movilizaciones de comisiones vecinales en contra de la construcción de edificios, del paso de buses por la zona o de la instalación provisoria de albergues transitorios para familias afectadas por las inundaciones.

A su vez, en las urbanizaciones populares, tanto los bañados como los asentamientos intraurbanos, las comisiones vecinales han desempeñado un rol clave junto a las organizaciones comunitarias de base en la atención a la emergencia y la gestión de riesgos, principalmente en relación al apoyo a las y los vecinos ante las inundaciones, tormentas, incendios y otros eventos. La atención y gestión de las inundaciones en las zonas de los bañados es una de las acciones más características de las comisiones vecinales, las cuales participan junto a otras organizaciones comunitarias de base de diversas instancias de atención a la gestión de riesgo, como los Comité de Emergencia (COE) conformados en los Centros Municipales.

Análisis y Lecciones aprendidas

- La participación comunitaria fortalece los vínculos y la confianza y promueve acciones en torno al desarrollo.
- El impulso a las acciones de respuesta y solución a las necesidades de la comunidad tales como servicios, infraestructura, seguridad, titulación, etc., logra resultados efectivos con el involucramiento activo de las y los vecinos.
- La persistencia de la acción comunitaria sostenida permite resultados efectivos en torno a los objetivos trazados.



Recursos útiles

Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal

Ordenanza Municipal N° 569/15 que trata sobre el “Reglamento de las Comisiones Vecinales, Coordinadoras de Comisiones Vecinales y Consejos de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la ciudad de Asunción”

DECIDAMOS, 2016. “Las organizaciones vecinales y comunitarias”

FEDEM. “Guía ciudadana. Fondo para proyectos especiales de la Municipalidad de Asunción”

Vuyk et al., 2018. Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción, CyP UNA CONACYT: Asunción.

Vuyk et al., 2020. Guía para la promoción de la participación y organización en Asunción, CyP Municipalidad de Asunción: Asunción.

CONSEJOS DE DESARROLLO MUNICIPAL

Problemas y Objetivo

El Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) es un órgano consultivo y asesor del intendente municipal para la identificación, coordinación y articulación de acciones en beneficio de la comunidad. El CDM participa de la elaboración del Plan de Desarrollo, y monitorea su cumplimiento. El problema central que aborda es la necesidad de desarrollo integral de los distritos, con la participación de todos los actores locales.

Como objetivos, el CDM plantea mejorar la articulación entre los sectores y actores (sector público, sector privado y la sociedad civil) para contribuir a fortalecer la gobernabilidad, servir de apoyo al desarrollo local, mejorar la calidad de vida de la población, incorporar el enfoque de inclusión de todos los actores locales y actuar de contralor y transparentar la gestión pública, mediante la participación activa de sus miembros.

¿Cómo funcionan? Proceso, Interacción y Toma de Decisiones

Para conformar el CDM, debe haber en primera instancia, un interés por parte del intendente para hacerlo, y contar con el apoyo de la Secretaría Técnica de Planificación (STP). La asamblea de conformación del CDM se puede convocar por iniciativa propia de la sociedad civil, así como por parte del intendente, y en la misma participan los miembros de la comunidad y se eligen a las autoridades.

La estructura orgánica del CDM está presidida por el Intendente, en carácter de presidente, un secretario/a, un síndico/a y un responsable de cada una de las siguientes tres áreas: área social, área ambiental y área económica.

El CDM tiene carácter consultivo y asesor del intendente municipal. Una vez conformado el CDM, las autoridades toman posesión de los cargos, distribuyen las responsabilidades, establecen la metodología de trabajo y elaboran un reglamento interno. A partir de ello, el CDM funciona con reuniones periódicas, que varían acorde al nivel de dinamismo que el intendente y sus integrantes lo requieran.

Anualmente, el CDM elabora el plan operativo anual, que tiene como propósito orientar la ejecución de los objetivos estratégicos, durante el año fiscal. Esos objetivos provienen del Plan de Desarrollo Municipal. Además, el municipio debe contar con un Plan de Desarrollo Sustentable (PDS), que debe ser elaborado participativamente, siendo el CDM la instancia recomendada por la STP para ello.

Resultados y Efectos

Actualmente, 230 municipios de los 253 municipios a nivel país cuentan con un CDM conformado, con casos exitosos, así como casos de limitado funcionamiento y poco dinamismo.

El Decreto N° 4774/16 Reglamentario de la Ley 5554/2016 que aprueba el Presupuesto General de la Nación establece la obligatoriedad de presentación de los planes de desarrollo departamentales y municipales a la STP hasta el 1 de junio de cada año.

La STP, en sus guías de PDS, establece al CDM como la instancia de participación propicia para elaborar el PDS, acorde al Artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal (LOM). Sin embargo, aunque no existe un

marco normativo que obligue a que el PDS a ser presentado sea participativo, sí existe un impulso y promoción desde el acompañamiento de la STP acorde a los técnicos de la institución.

La elaboración de planes anuales y de planes de desarrollo ha mejorado sustancialmente, contando en varios casos con procesos participativos a través del CDM. La participación en los CDM ha instalado capacidades de gestión en los actores locales. A su vez, ha permitido a la municipalidad responder de manera más acertada a las demandas ciudadanas.

Análisis y Lecciones aprendidas

- La participación de los diversos actores comunitarios en la gestión municipal brinda mayor legitimidad y efectividad a la misma.
- El trabajo conjunto con la municipalidad desde el CDM permite ampliar la mirada a las necesidades de la comunidad, y apuntar a que las políticas municipales den respuesta a las mismas.
- La incorporación de la obligatoriedad de la presentación del plan anual a la STP con participación de los actores promueve el involucramiento y la participación.
- Es necesario seguir fortaleciendo las capacidades de los servidores públicos para una eficiente planificación y gestión participativa.
- Democratizar los espacios de participación permite contar con una mayor representación, por fuera de los grupos vinculados solamente al intendente de turno.



Recursos útiles

[Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal](#)

[STP, s/f. Guía para la elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal Sustentable.](#)

[Rodríguez, J. y Villalba R., 2015. Consejos de Desarrollo Departamentales y Distritales. Diagnóstico y perspectivas.](#)

[Sili, M. et. al., s/f. Modelos de Gestión y desarrollo territorial de nivel local y departamental en Paraguay.](#)

[STP, s/f. Material de apoyo para Consejos de Desarrollo.](#)

[Setrini, Gustavo y Duarte, Rocío, 2019. El desarrollo de instituciones participativas en Paraguay: ¿una herramienta para la democratización o para el control estatal? Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, revista del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, n° 10, 2019, pp. 68-89.](#)

JUNTAS COMUNALES DE VECINOS

Problemas y Objetivo

Las Juntas Comunales de Vecinos (JCV) tienen como objetivo colaborar con la intendencia municipal en la gestión urbana para el desarrollo de la comunidad. Como principales problemas a resolver se encuentran las diversas preocupaciones de las y los vecinos, que varía acorde al territorio y su tamaño.

Las funciones de las JCV establecidas en el Artículo 61 de la LOM contemplan coadyuvar con la intendencia municipal en la tarea de percepción de tributos, la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos, informarse de las necesidades del vecindario y transmitirlos a la intendencia, así como también las propuestas de soluciones, desarrollar actividades de carácter social, cultural y deportivo, colaborar con la intendencia municipal en el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones y otras disposiciones, y cooperar con la municipalidad en el cumplimiento de las funciones municipales.

¿Cómo funcionan: Proceso, Interacción y Toma de Decisiones

Las Juntas Comunales de Vecinos son organismos establecidos en la Ley Orgánica Municipal, y definidos como auxiliares de la Municipalidad, y se asientan en las compañías, colonias y barrios. Acorde a la LOM, las JCV son creadas por resolución de la intendencia municipal, con acuerdo de la Junta Municipal. La elección de sus autoridades debe ser fiscalizada por la intendencia.

La estructura establecida por la LOM-a ser detallada en cada resolución- contempla que cada JCV disponga de un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y dos vocales, y la posibilidad de contar con funcionarios rentados, acorde a las condiciones económicas de esta.

Resultados y Efectos

No se han registrado casos de resoluciones u ordenanzas de JCV a nivel país aún, siendo una instancia de gobernanza participativa de gran relevancia acorde a la LOM -cogobierno-, pero no contando aún con experiencias prácticas.

Análisis y Lecciones aprendidas

Órganos participativos de co-gestión del gobierno local son sumamente importantes para profundizar la democracia y brindar herramientas de eficiencia y legitimidad.

La ausencia de experiencias concretas aún de JCV a nivel país muestra los intereses en juego en la gobernanza participativa, donde a mayor participación, menor concentración del poder por algunos grupos.



Recursos útiles

Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal

CONSEJO MUNICIPAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (CMNA)

Problemas y Objetivo

El Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia (CMNA) es un órgano participativo que, como consejo sectorial municipal, aborda la temática específica de la protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia. El principal problema abordado es la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA), y las acciones a ser emprendidas para acabar con dichas vulneraciones, y promover una vida libre de violencia, de desarrollo pleno y bienestar.

Su objetivo central, establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia, es orientar a los programas de atención y promoción de los derechos de NNA, coordinar los programas y acciones y proponer a la municipalidad el presupuesto anual en la materia.

¿Cómo funcionan? Proceso, Interacción y Toma de Decisiones

El CMNA es parte de la administración municipal, del Consejo Sectorial, y del Sistema Nacional de Protección y Promoción de la Niñez y Adolescencia (SIPPINA), cuyo órgano rector es el Ministerio de la Niñez y Adolescencia.

El Artículo 37 del Código de la Niñez y Adolescencia crea el SIPPINA, que se articula desde la instancia del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, hasta el plano local con los Consejos Municipales. Contempla la participación de actores de la sociedad civil y organizaciones de NNA en sus diversas instancias.

El Artículo 46 del Código de la Niñez y Adolescencia establece la composición del Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia, donde además del intendente y la junta municipal, está integrado por las organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro del municipio, que realicen acciones dirigidas hacia los NNA, las comisiones vecinales o comisiones de fomento del municipio y las organizaciones de NNA.

Los CMNA son creados a partir de la convocatoria del intendente, insertándose en el organigrama municipal una vez conformados, como instancia consultiva y deliberativa que contribuye con las políticas de niñez y adolescencia en el municipio.

El Artículo 47 del Código de la Niñez y Adolescencia establece las funciones del CMNA, vinculadas a orientar los programas de atención y promoción de los derechos de NNA, coordinar los programas y acciones y proponer a la municipalidad el presupuesto anual. Cada CMNA tiene la potestad de dictar su reglamento interno.

Por otro lado, las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), establecidas en el Artículo 48 del Código de la Niñez y Adolescencia, son oficinas municipales que prestan servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos de NNA. La integra un director y equipo humano, designado por la intendencia. Tiene atribuciones de intervenir preventivamente en casos de transgresión de derechos, brindar información y orientación, derivar casos a la autoridad judicial, brindar servicios, entre otros.

Resultados y Efectos

Existe un alto porcentaje de Municipalidades con CODENI activas, el 90% de los 254 municipios cuentan

con CODENI activas. En cuanto a las CMNA, estos datos deben aún ser generados.

El relevamiento de los casos de vulneración de derechos de la niñez y adolescencia ha crecido en los últimos años. La sensibilización en la materia y la concientización de NNA en torno a sus derechos ha hecho que algunos abusos, que anteriormente no eran denunciados, sean llevados a la luz pública, aportando con ello a minimizar cada vez la cantidad de estos hechos.

El fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en la protección y promoción de derechos ha brindado un canal cercano y accesible a la ciudadanía, principalmente a NNA, para encaminar la protección y promoción, así como la denuncia.

Se debe aún relevar la relación causal, pero se estima que en aquellos distritos donde el CMNA está constituido y tiene una composición amplia y dinámica, la acción de la CODENI es más eficiente y efectiva.

Análisis y Lecciones aprendidas

- La complementariedad entre una instancia de gobernanza participativa como el CMNA y una oficina con potestad de acción como la CODENI genera un alto impacto positivo en la protección y promoción de derechos.
- La participación de las organizaciones comunitarias y sectoriales en los CMNA, como el presente caso, conlleva al fortalecimiento de la acción positiva y a resultados de mayor impacto y duración.
- La acción sostenida en la materia, con la articulación del sector público, privado y sociedad civil, logra sensibilizar a los diversos actores en la materia, y generar mejores condiciones para la instalación de una agenda pública.



Recursos útiles

[Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal](#)

[Código de la Niñez y Adolescencia](#)

[UNICEF, 2021. El Sistema de Protección en Acción. Guía para los Consejos Departamentales y Municipales de NNA.](#)

[UNICEF, 2021. El Sistema de Protección en Acción. Guía Municipal para promover la participación de NNA.](#)

[UNICEF, 2021. El Sistema de Protección en Acción. Guía de Planes Departamentales y Municipales de NNA.](#)

[UNICEF, 2021. El Sistema de Protección en Acción. Guía Municipal de acciones de protección a NNA.](#)

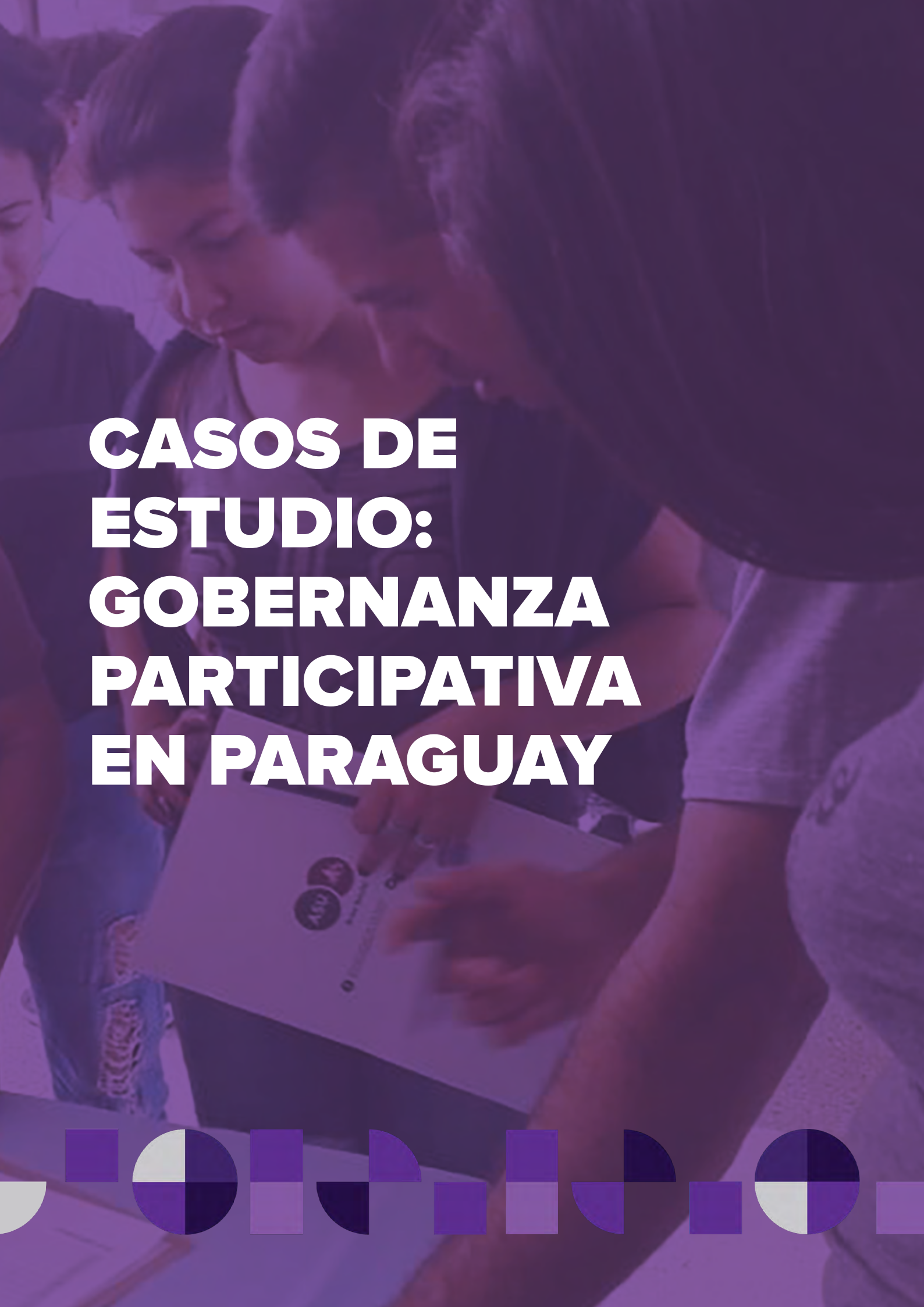
[UNICEF, 2021. El Sistema de Protección en Acción. Guía Municipal del modelo de intervención territorial para NNA.](#)

[CDIA Observa, 2020. Diagnóstico situacional de las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niña, Niño y Adolescente \(CODENI\) de Paraguay. Asunción, Paraguay.](#)



Crédito: Juany Chávez.



A group of people, including a woman in the foreground, are looking at a document. The image is overlaid with a semi-transparent purple filter. The document has some text and a logo that includes the letters 'ASU'.

CASOS DE ESTUDIO: GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN PARAGUAY



COMISIÓN VECINAL CAMPAMENTO CERRO LEÓN

Antecedentes y contexto

En el año 1973, la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción cedió un terreno a la Municipalidad de Asunción en concepto de donación. La Municipalidad asignó y destinó dicho terreno para utilizarla como plaza pública. En el año 1983, este terreno municipal fue ocupado por las primeras tres familias, quienes a su vez fueron invitando a otros familiares y vecinos de la denominada zona baja para subir y ocupar dicho terreno municipal hasta ocupar un total de cuatro manzanas (2 cuadras) cuadradas del mismo, donde estas familias se instalaron y constituyeron un asentamiento urbano. Durante estos años, las familias vivieron en peores condiciones de pobreza que en la actualidad, debido a espacios y viviendas desorganizadas, sin delimitación alguna, sin servicios de agua potable y energía eléctrica, sin calles empedradas y con gran cantidad de agua sucia, charcos de barro y basura en la vía pública. Actualmente la comunidad está organizada en 25 parcelas, donde 24 familias viven en 24 terrenos, mientras que el terreno restante funciona como un salón comunitario. Además, la calle lateral principal está completamente empedrada, y las calles internas son estrechos pasillos de tierra.

Luego de que esta comunidad haya vivido cuatro desalojos forzosos por parte de las autoridades judiciales y policiales, siendo la primera en el año 2000, los pobladores de este asentamiento urbano precario decidieron conformar la comisión vecinal Campamento Cerro León, con reconocimiento institucional de la Municipalidad de Asunción. En esta primera etapa, la comisión vecinal fue habilitada por la Municipalidad de Asunción como una comisión por actividades, y no fue hasta el año 2010 cuando fue habilitada como una comisión vecinal de fomento, lo que permitió ampliar los fines y alcance tanto de las acciones como del territorio de influencia de la organización vecinal. La comisión vecinal Campamento Cerro León cuenta actualmente con una ratio de influencia y acciones de cuatro manzanas (2 cuadras) cuadradas.

En el año 2007, la comisión vecinal gestionó y accedió por primera vez a los Fondos para Proyectos Especiales de la Municipalidad, beneficiándose para financiar un primer proyecto de empedrado del camino vecinal. Luego en el 2009 y 2014 volvieron a gestionar y beneficiarse con estos Fondos Municipales para seguir con las mejoras en la comunidad mediante los proyectos de empedrado y un muro de contención contra raudales (correntada de agua sobre las calles).

Con la comisión vecinal, los pobladores han frenado los desalojos y han iniciado la gestión en el Parlamento Nacional de un proyecto de ley para desafectar la propiedad municipal y realizar la transferencia de título de propiedad a cada familia.

La presidencia de la comisión vecinal es ejercida por la Sra. Nidia Beatriz González, quien es miembro de la misma hace 16 años, y ha sido reelegida para este cargo en cuatro ocasiones.

Problemas y objetivo

Las y los miembros de la comisión vecinal Campamento Cerro León y sus familias ocupan de manera irregular en un terreno municipal desde el año 1983, mientras viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Si bien, la gran mayoría ha logrado construir pequeñas viviendas, estas son precarias, y aunque la mayoría cuenta con los servicios básicos de agua potable, energía eléctrica de manera legal y servicio de recolección de residuos sólidos, ninguna de las 24 familias cuenta con título de propiedad individual, ya que el terreno en donde viven es propiedad de la Municipalidad de Asunción.

Los dos objetivos principales de la comisión vecinal son legalizar las tierras mediante la titulación de la propiedad individual y mejorar las viviendas familiares. En particular, buscan la titulación de la propiedad de manera individual para cada familia, y mediante esta regularización de la propiedad, acceder a los programas de vivienda sociales, además de ampliar y mejorar el acceso a otros servicios básicos (agua, energía eléctrica, recolección de basura, infraestructura vial y sanitaria).

Reclutamiento y selección de participantes

Para participar como miembro activo con voz y voto en la comisión vecinal es necesario estar censado en el padrón oficial⁴. En este sentido, toda persona mayor de edad con más de un año de residencia en la comunidad tiene derecho a ser censada. El censo es actualizado cada dos años previamente a las elecciones de autoridades y ayuda a actualizar e incorporar nuevos participantes.

Las y los miembros censados en el padrón de la comisión vecinal están habilitados para ser electos como autoridades, así como para ejercer su participación con voz y voto en las reuniones, asambleas y elecciones. Actualmente participan de las actividades de la Comisión Vecinal un total de 70 personas adultas pertenecientes a las 24 familias residentes en el área de influencia.

Para la elección de representantes ante la Comisión Directiva de la comisión vecinal, las y los vecinos se agrupan en equipos según la lista de cargos y funciones que pretendan, son electos por voto directo y secreto por las y los vecinos censados y habilitados en el padrón electoral.

El primer presidente electo de la comisión vecinal fue el Sr. Estanislao Encina en el año 2001. La última presidenta electa a inicios del año 2022 fue la Sra. Nidia Beatriz González, residente en la comunidad hace 28 años. La Sra. González es electa por cuarta vez para dirigir la Comisión.

Métodos y herramientas utilizados

Los principales métodos utilizados son:

- **Reuniones de la Comisión Directiva de la comisión vecinal:** estas reuniones son realizadas cada 15 días, son reuniones informativas, de debates, análisis, elaboración de propuestas de actividades y toma de decisiones.
- **Reuniones comunitarias de vecinos y vecinas:** se realizan una vez al mes, en estas reuniones las y los miembros de la Comisión Directiva presentan las propuestas elaboradas para el debate y aprobación. De esta reunión pueden participar con voz todas y todos los vecinos, mientras que solamente los vecinos censados y habilitados en el padrón tienen derecho a voto.
- **Asambleas de vecinas y vecinos:** las Asambleas Generales Ordinarias son anuales y sirven principalmente para presentar y considerar los informes de gestión, balance e informe del síndico, así como también para tratar y resolver asuntos de interés común para la comunidad. Las Asambleas Generales de Renovación son para la elección de nuevas autoridades, además de considerar la memoria, balance e informes de gestión de la Comisión Directiva saliente, la gestión, el lobby y los proyectos. Participan con voz y voto las y los vecinos censados y habilitados en el padrón.
- **Gestión y cabildeo:** son gestiones burocráticas a cargo, principalmente de la presidencia, tesorería y cualquier otro miembro de la Comisión Directiva designado en representación de la comisión vecinal ante la Municipalidad de Asunción, así como ante cualquier otra institución pública o privada.
- **Manifestación y movilización de vecinos y vecinas:** son las acciones públicas en la que participan de manera voluntaria todas y todos los vecinos de la comunidad, sean o no miembros de la

⁴Ordenanza Municipal N° 569/15 que trata sobre el "Reglamento de las Comisiones Vecinales, Coordinadoras de Comisiones Vecinales y Consejos de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la ciudad de Asunción"

comisión vecinal. Estas acciones pueden ser manifestaciones y movilizaciones como ciudadanos para visualizar las necesidades y demandas, así como también para lograr respuestas de las autoridades locales y nacionales.

Las principales herramientas utilizadas son:

- **Informe de gestión:** son presentados a las y los miembros de la comisión vecinal por cada actividad comunitaria realizada en las reuniones, así como también en cada Asamblea General Ordinaria y de renovación de autoridades. Los informes de gestión contienen la memoria de acciones y actividades de la Comisión Directiva, balance de la tesorería, e informe del síndico.
- **Proyectos para la comunidad:** diseño y gestión de aprobación de proyectos de mejoras para la comunidad. Los proyectos pueden ser presentados ante cualquier entidad pública o privada. Debido a la experiencia acumulada, la comisión vecinal acostumbra a disputar los Fondos para Proyectos Especiales de la Municipalidad de Asunción.⁵

¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación

En la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de las y los vecinos, mejorar las condiciones de servicios públicos, básicos y de infraestructura, la comisión vecinal Campamento Cerro León, está en un constante proceso de consultas, debates y toma de decisiones colectivas para el beneficio común.

Para esto, las decisiones son tomadas tanto en las reuniones y las asambleas por votación y aprobación por una mayoría simple de la mitad más uno de los presentes. También, en algunas ocasiones, las decisiones son aprobadas por consenso.

Toda y todo vecino puede participar con voz en las reuniones, pero pueden votar solo las y los vecinos censados y habilitados en el padrón. En cambio, de las asambleas solo pueden participar con voz y voto los censados y habilitados en el padrón.

Los proyectos para gestionar los Fondos para Proyectos Especiales de la Municipalidad de Asunción son presentados en la primera reunión comunitaria y puestos a consideración para aprobación, rechazo o replanteamiento.

Influencia, resultados y efectos

La organización y participación en la comisión vecinal Campamento Cerro León ha influido en las y los vecinos en la reconstrucción de una identidad comunitaria, con sus formas de vida en cooperación, solidaridad, ayuda mutua y servicio voluntario por el bien común.

La Comisión Directiva de la Comisión Vecinal se ha ganado el respeto de las y los vecinos para la resolución de conflictos de convivencia, oficiando de mediador entre vecinos, así como con las instituciones civiles y de justicia. La Comisión Vecinal ha influido en la construcción de una convivencia basada en el diálogo y escucha mutua para resolver los conflictos entre vecinos y vecinas.

Los resultados más importantes obtenidos están relacionados a la mejoría de la infraestructura comunitaria y de servicios básicos. En cuanto a infraestructura comunitaria han elaborado proyectos de mejoras, gestionando y logrando la financiación de obras concretas a través de los Fondos para Proyectos Especiales de la Municipalidad de Asunción, que se listan a continuación:

- En el año 2007, lograron empedrar 200 metros de la calle principal por valor de Gs. 47.000.000, equivalente a USD 9.950 aproximadamente en el cambio de dicho año.

⁵FEDEM. "Guía ciudadana. Fondo para proyectos especiales de la Municipalidad de Asunción"

- En el año 2009, lograron continuar el empedrado de la calle principal por valor de Gs. 63.000.0000, equivalente a USD 13.650 aproximadamente al cambio de dicho año.
- En el 2014, obtuvieron la financiación para la construcción de 12 metros de muro de contención para contener los raudales y desborde de un pequeño arroyo que cruza la comunidad, por un valor de Gs. 94.500.000, equivalente a USD 20.498 aproximadamente al cambio del año.

En materia de servicios básicos lograron acceder a agua potable, energía eléctrica domiciliaria y alumbrado en la vía pública, recolección de basuras orgánica y residuos sólidos domiciliarios.

Los efectos de la organización y las acciones de la comisión vecinal han sido principalmente la formalización del territorio, mediante la cual se ha frenado los desalojos y conseguido el reconocimiento como comunidad urbana por parte de la Municipalidad de Asunción. Con esta formalización han podido organizar mejor la distribución de los espacios domiciliarios en terrenos para cada familia, así como organizar vida comunitaria.

Otro efecto logrado es el aumento de la conciencia ambiental de las y los vecinos para el mantenimiento y limpieza de las calles y evitar la contaminación de las cuencas de aguas subterráneas y la superficie en los arroyos.

La perseverancia de 22 años para fortalecer la comisión vecinal como organización comunitaria ha despertado el interés y voluntad para la participación de los jóvenes, ya que se registra el aumento de la participación juvenil dentro de la comisión.

Análisis y Lecciones aprendidas

- La organización de las y los vecinos a través de la comisión vecinal Campamento Cerro León ha fortalecido la construcción de una identidad comunitaria, así como la formalización y reconocimiento de la comunidad en el Municipio de Asunción.
- La perseverancia y el desarrollo de capacidades para la gestión de la Comisión Directiva ante la municipalidad y otras instituciones públicas ha permitido responder a las necesidades y ha contribuido al desarrollo comunitario mediante el acceso a servicios sociales básicos.
- Mediante la comisión vecinal, las y los vecinos han aprendido a organizarse y defender sus derechos, fortalecer los liderazgos comunitarios e incentivar la participación activa y efectiva de los mismos para resolver conflictos.

CONSEJO DE DESARROLLO DISTRITAL DE ALTO VERÁ

Problemas y objetivo

Alto Verá es un distrito con comunidades rurales, donde el 58% de los hogares del distrito vivían en situación de pobreza en el año 2012⁶. Alto Verá cuenta con 45 comunidades, de las cuales 16 son comunidades indígenas.

Entre los varios problemas que enfrenta la población de Alto Verá, podemos citar la falta de acceso a agua potable, bajo nivel de escolarización, escasa capacitación técnica productiva, camino inaccesible la mayor parte del tiempo, viviendas rurales precarias, entre otros.

Ante esta situación, las organizaciones campesinas, indígenas, las mujeres y los comités productivos se han unido desde el año 2009, conformando el Consejo de Desarrollo Social para consultar y proponer soluciones en coordinación con la intendencia municipal. El objetivo general de este consejo es colaborar con la municipalidad en las acciones que impulsan el desarrollo social y económico del distrito. Entre los objetivos específicos se encuentran realizar priorizaciones consensuadas, entre las que se puede mencionar la construcción de nuevas escuelas y colegios, instalación de Juntas de Saneamiento para el acceso a agua potable, construcción de letrinas sanitarias y la capacitación a pequeños productores de los comités productivos.

Antecedentes y contexto

Los antecedentes del Consejo de Desarrollo Distrital (CDD) se remontan a la administración del Intendente Crispin Aquino (periodo 2001-2006), quien en el 2003 implementó la primera experiencia de presupuesto participativo y posterior rendición de cuenta pública.

La experiencia de elaboración de un presupuesto participativo motivó la conformación de una Mesa Municipal de Participación Ciudadana (MMPC), de la que participaron varias de las organizaciones sociales y comités del Programa Tekoporã⁷. La MMPC siguió participando anualmente de la elaboración del presupuesto municipal, así como también de la rendición de cuenta pública anual en varias de las comunidades rurales.

En el año 2009, las organizaciones de la MMPC junto con la Intendenta, Victoria Aquino (periodo 2006-2010) conformaron el Consejo de Desarrollo Municipal de Alto Verá, conformación en coincidencia con la Ley Orgánica Municipal (LOM) que en su Artículo 66 (3) recomienda a los gobiernos municipales promover la participación ciudadana en la gestión municipal y el desarrollo de actividades en conjunto.

Desde marzo de 2022, el el Ingeniero Agrónomo Guido Mendez actúa como Coordinador del CDD de Alto Verá quien es miembro del Consejo desde hace 2 años.

Reclutamiento y selección de participantes

La convocatoria y el reclutamiento de los primeros participantes del CDD fueron realizados por las organizaciones sociales, institucionales y los comités productivos integrantes de la MMPC, quienes

⁶STP, s/f. "Mapa de pobreza del Paraguay por Distrito"

⁷Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Programa Tekoporã.

se encargaron de realizar invitaciones dirigidas a cada organización e institución, así como también invitaciones abiertas a través de las radios comunitarias locales.

Para participar de las reuniones y actividades del CDD, cada organización debe seleccionar y designar a un o una representante⁸ a quien deberán acreditar con una nota impresa que lleve el aval de 5 miembros, además del sello de la organización. Hasta el momento, ninguna organización tuvo objeciones para participar en el CDD.

Las organizaciones que cuentan con el documento que los acredite pueden integrar el CDD y participar sin restricción alguna de las actividades y reuniones con voz y voto.

Desde el 2022 participan del CDD 20 organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran organizaciones campesinas, de indígenas, de mujeres y varios comités productivos.

Métodos y herramientas utilizados

Los principales métodos utilizados son:

- **Las resoluciones relevantes:** son elaboradas en reuniones de tipo asamblearias en las que se estudian y aprueban principalmente los proyectos sociales, culturales, productivos, y/o económicos que cada organización presenta.
- **Las reuniones informativas y de debate:** son realizadas para mantener informadas a las organizaciones del estado de las gestiones y los proyectos presentados ante las instituciones públicas y/o privadas mientras que, para el debate, los encuentros son organizados y planificados como reuniones temáticas para el estudio y debate sobre un tema en particular, así como para analizar la realidad local y estudiar nuevas propuestas. De estas reuniones de debate, las y los participantes, pueden llegar a emitir “recomendaciones” sobre temas puntuales para las autoridades municipales.
- **Las reuniones de trabajo:** son fijadas para los trabajos técnicos, en especial cuando se trata de elaborar proyectos y el Plan de Desarrollo Municipal Sustentable en conjunto con las autoridades de la Municipalidad.

Las herramientas mayormente utilizadas son:

- Informe de gestión para mantener informado del estado de las gestiones y de los proyectos presentados.
- Las “recomendaciones” que son sugerencias o peticiones concretas que el CDD realiza
- El Plan de Desarrollo Municipal Sustentable⁹, que está conformado por los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de la municipalidad orientados por los lineamientos técnicos emitidos por la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación

Desde la aprobación de la Ley Orgánica Municipal en el año 2010, cada Municipio debe trabajar la elaboración de los Plan de Desarrollo Municipal Sustentable de manera participativa con una instancia creada para el efecto como son los CDD.

El CDD se reúne el primer sábado de cada mes, y todas las reuniones se inician con los presentes, sin fijar una cantidad específica para considerar cuórum.

⁸Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal

⁹STP, s/f. Guía para la elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal Sustentable.

En las reuniones de tipo asamblearia las decisiones son tomadas generalmente por consenso.

La representación de cada organización tiene derecho a voz y voto en las reuniones del CDD.

Hasta el momento, todos los proyectos presentados por las y los integrantes del CDD fueron aprobados considerando que son proyectos elaborados en base a necesidades concretas. Los proyectos aprobados en su mayoría son presentados a la Municipalidad como recomendaciones, mientras que otros proyectos son presentados a industrias locales u otras instituciones públicas.

Influencia, resultados y efectos

La conformación del CDD como espacio de participación de las organizaciones y comités productivos tuvo una gran influencia en el entusiasmo de la ciudadanía. Esta entusiasta y activa participación se vio reflejada en la cantidad de proyectos locales elaborados y presentados para su consideración en el CDD, así como también se notó en el consenso logrado para priorizar las metas y objetivos a trabajar en el municipio.

Con las recomendaciones emitidas desde el CDD, se han generado y desarrollado las capacidades ciudadanas de control y de incidencia en la gestión municipal.

Entre los resultados se pueden destacar:

- Construcción de 4 nuevas escuelas con programas para el 3 ciclo de la eeb.
- Construcción de 3 nuevos colegios secundarios en zonas rurales.
- La construcción de dichos establecimientos educativos produjo un aumento de la escolarización de la población.
- 1 Pozo artesiano para la extracción de agua potable y beneficiar a 56 familias.¹⁰
- 500 Productores capacitados en técnicas de cultivo y producción en el 2022.
- Mejoras en la cantidad y calidad de producción de alimentos de consumo familiar.
- Construcción del local propio del CDD con el apoyo del Programa PROPAIS II.¹¹
- 1 fábrica de procesamiento de balanceados con local propio construido y equipado con maquinarias.

Análisis y Lecciones aprendidas

- Los CDD son un espacio potente de participación ciudadana para el debate y construcción de consensos, son de carácter consultivo y propositivo para mejorar la gestión municipal y colaborar en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos locales, lo que posibilita ejercer un mayor control de los recursos municipales.
- Las recomendaciones generadas por los CDD son una poderosa herramienta de incidencia para orientar y mejorar la gestión municipal.
- La falta de voluntad política de algunas autoridades municipales puede verse revertida con una activa y fuerte participación ciudadana organizada.
- La participación ciudadana facilita la gestión de los gobiernos locales, ya que colaboran en la planificación y priorización de necesidades que requieren atención.
- Es necesario fortalecer de manera sistemática la formación y consolidación de las capacidades ciudadanas para ejercer una participación que garantice la continuidad de la incidencia ciudadana en la gestión local, principalmente ante los cambios de autoridades municipales.

¹⁰Secretaría de Acción Social (SAS). Informe del proyecto sistema de suministro de agua potable en la comunidad Colonia de Alto Verá.

¹¹Secretaría de Acción Social (SAS). Programa Paraguayo de Inversiones Sociales PROPAIS II

PLAN ENCARNACIÓN MÁS

Problemas y objetivo

La ciudad de Encarnación y otras ciudades cercanas han sufrido grandes cambios como consecuencia de la construcción y terminación de la represa hidroeléctrica Entidad Binacional Yacyreta (EBY) sobre el Río Paraná, mediante un convenio entre los gobiernos de Paraguay y Argentina en el año 1958¹².

Las obras de construcción de la EBY como proyecto hidroeléctrico se iniciaron en el año 1989 y obligaron el aumento del nivel de las aguas del Río Paraná, lo que significó la inundación de 1.007 km², de los cuales 807 km² corresponden al territorio paraguayo. Las mayores transformaciones de Encarnación se dieron entre los años 2005 y 2011. Estas transformaciones generaron cambios no solo en la geografía y el medio ambiente de la ciudad y alrededores, sino que también implicaron cambios muy importantes en el aspecto urbano debido a los reordenamientos espaciales, así como con impactos en lo social y económico a consecuencia de la reubicación de la población y las zonas comerciales¹³.

De esta forma, Encarnación pasó de ser una ciudad costera fluvial para convertirse en una ciudad peninsular ubicada entre el Río Paraná y el embalse de la EBY. Sin embargo, todas estas transformaciones fueron realizadas sin la consulta y participación previa de la ciudadanía.

Por esto y en busca de una ciudad incluyente y sustentable, fue elaborado el Plan Encarnación Más (Plan E+), un plan de largo plazo que combina dos documentos importantes de la vida de la ciudad y la municipalidad: el Plan de Desarrollo Sustentable y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial.

Plan E+ tiene varios objetivos:

- **Proteger:** proteger y valorizar los recursos.
- **Contener:** trazar los límites máximos de extensión de la ciudad futura.
- **Densificar:** favorecer el desarrollo de una ciudad compacta, continua y compleja.
- **Integrar:** potenciar y favorecer la continuidad de los flujos infraestructurales y mejorar los servicios públicos.
- **Equilibrar:** mejorar la accesibilidad y la conectividad.
- **Innovar:** fomentar la innovación cultural, artística, tecnológica, académica y urbana.

Antecedentes y contexto

Después de la construcción de la represa de Yacyreta, Encarnación quedó rodeada de agua, y gran parte de su zona baja e histórica quedó inundada, a la vez que poblaciones y comunidades enteras fueron desplazadas y reubicadas. Todos estos cambios realizados y la proyección de la ciudad en el futuro, realizada hasta ese momento, fue impuesta desde la EBY, sin la participación de la ciudadanía encarnacena. Solo aquellos grupos económicos (principalmente del desarrollo inmobiliario), y partidarios cercanos a los gobiernos nacional y local, contaron con información privilegiada sobre las futuras potencialidades y oportunidades, quedando una gran parte de la población segregadas de los beneficios del desarrollo urbanístico, económico, social y turístico de la nueva ciudad.

A pesar de estos cambios profundos y estructurales incalculables, y aun cuando se debe atender los riesgos y las vulnerabilidades sociales, económicas y medioambientales, resolver la falta de

¹²Yacyreta, s/f. Historia.

¹³Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Encarnación, Ecosistema Urbano Arquitectos SLP, Vallejos, José y Tato, Belinda. "Plan de Desarrollo Sustentable y Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Diagnóstico y objetivos".

ordenamiento del espacio urbanizable y superar las desigualdades sociales, la ciudad de Encarnación se ubica entre los núcleos urbanos en desarrollo con alto potencial económico, turísticos, inmobiliario y habitacional del país. Encarnación se destaca por su potencial en cuanto a recursos naturales, infraestructura urbana, población joven, recursos académicos y convivencia multicultural, lo que la convierte en la tercera ciudad más importante y con mayor actividad económica después de Asunción y Ciudad del Este. Entre sus principales actividades económicas se encuentran la agricultura, el comercio de frontera y la producción de energía hidroeléctrica.

En el año 2014, la Municipalidad de Encarnación crea el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano (CMDU) por iniciativa de varios sectores de la sociedad encarnacena y la intendencia municipal, para hacer frente a estas transformaciones, debilidades, y potencialidades, así como para revertir la falta de consulta y participación ciudadana previa en la construcción y disfrute del desarrollo de la ciudad. El CMDU es un espacio de consulta y participación que unió a la municipalidad con diferentes organizaciones de la sociedad, gremios de profesionales, comerciantes, universidades, entre otras.

En el año 2015, se convocó una licitación internacional y fue seleccionada una consultora española para la elaboración de un diagnóstico y un nuevo plan con participación ciudadana. La consultora seleccionada fue Ecosistema Urbano Arquitectos SLP, quienes en el 2016 entregaron al Municipio de Encarnación un plan denominado "Plan Encarnación Más (Plan E+)", un documento que representa la síntesis del Plan de Desarrollo Sustentable y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial del municipio encarnaceno.

En el año 2017, la Junta Municipal se expidió y, aceptó el Plan E+ por resolución, pero realiza observaciones sobre 4 lineamientos: 1) alturas de las edificaciones, 2) ocupación de tierras y suelos, 3) uso de tierras recuperadas por el relleno realizado por la EBY y 4) revisión jurídica del ámbito rural.

En el año 2019, mediante convenio entre la Municipalidad y la Universidad Católica de Encarnación, se realizó un estudio sobre 2 de los 4 puntos: alturas edilicias y ocupación de tierras.

A finales del 2021, la Junta Municipal aprobó el Plan Encarnación Más, pero sin la conformidad completa sobre los 4 puntos, como resultado y reflejo del disenso entre los grupos económicos y de poder, quienes mostraron otra visión del perfil de desarrollo inmobiliario y urbano de la ciudad, ya que durante todo el proceso y hasta la actualidad todavía existe una fuerte resistencia por parte de los desarrolladores inmobiliarios, especialmente en lo que se refiere a la altura de edificios.

Ante esta situación, la Junta Municipal ha encomendado realizar una nueva ronda de socialización del Plan E+, con mayor énfasis en los 4 lineamientos observados, de modo a conseguir un mayor consenso en la sociedad encarnacena.

La campaña de socialización inició en agosto de 2022 y está a cargo de un equipo de la Junta Municipal, liderado por el concejal Keiji Ishibashi.

Reclutamiento y selección de participantes

El Consejo Municipal de Desarrollo Urbano (CMDU) ha sido la principal instancia de selección de la organización consultora responsable para la elaboración de plan de desarrollo y reordenamiento territorial de Encarnación. El CMDU estuvo presidido por el intendente de ese periodo de gobierno, y estuvo conformado por representantes de la Junta Municipal, diferentes gremios de profesionales de arquitectos, ingenieros, abogados, comerciantes y varias de las universidades con sede en la ciudad. Para lograr el empoderamiento ciudadano y capitalizar las ideas, sueños y propuestas en una planificación estratégica significativa para las y los encarnacenos, se diseñó e implementó un programa de varias acciones centradas en 12 estrategias de transformación de la situación y realidad urbana y social de la Encarnación de entonces, mediante actividades dinámicas, creativas y alentadoras para el debate ciudadano.

En el proceso de diagnóstico y redacción del Plan E+ se contó con la participación de:

- 20 estudiantes adolescentes del noveno grado contactados en los talleres temáticos,
- 2.000 estudiantes de escuelas infantiles,
- 100 estudiantes y jóvenes profesionales, además de docentes de las diferentes universidades y ciudades, participantes en los proyectos de investigación y encuesta,
- 10 estudiantes becados de la Universidad Nacional de Itapúa para la elaboración del mapeo colaborativo y actualización de la cartografía,
- vecinas y vecinos de los barrios periféricos de Encarnación,
- vecinas, vecinos de la ex zona baja y ciudadanía interesada en las zonas recuperadas,
- ciudadanos convocados por invitación dirigida y otras por convocatoria abierta en los talleres temáticos,
- 1150 ciudadanos encuestados, que formaron parte de la muestra de la Encuesta sobre Movilidad y Percepción acerca de los Servicios e Infraestructura Urbana de la Ciudad,
- profesionales y estudiantes del Máster en Arquitectura y Energía de la Universidad Camilo José Cela de Madrid
- 2652 notas con ideas y propuestas plasmadas en un mosaico ciudadano fueron generadas a partir de la consulta ciudadana realizada en las calles.

La convocatoria a las actividades y selección de cada una de las y los participantes fueron realizadas en base a criterios referentes al tema que se buscaba profundizar, dependiendo del sector poblacional al que estaba direccionada la actividad y su lugar de realización. Además, algunas de las actividades estaban abiertas a la participación de ciudadanas y ciudadanos interesados.

Para la convocatoria y difusión de las actividades, se dispuso de herramientas digitales para acompañar con mayor facilidad todo el proceso participativo y para reforzar las actividades realizadas en la ciudad de manera presencial. Para el efecto, desde el inicio fueron desarrolladas las siguientes plataformas y aplicaciones en la red de internet:

- el portal web ["encarnacionmas.com"](http://encarnacionmas.com) donde se centralizaba la información sobre las actividades y se recogían las consultas respecto al proceso de redacción de los planes.
- la aplicación web ["MÁS VOZ"](http://masvoz.com) fue la plataforma que recogió las opiniones, ideas, propuestas e inquietudes de la ciudadanía.
- páginas de Facebook para visualizar los avances y difundir noticias y las invitaciones para las diversas actividades del proceso de diseño y redacción del Plan E+.

Métodos y herramientas utilizados

El Plan Encarnación Más desarrolló e implementó estrategias tanto para el diagnóstico como para todo el proceso de consulta y elaboración participativa. Para el diagnóstico, se seccionó la realidad en capas, con la finalidad de comprender todas las interacciones que vinculan los múltiples aspectos que exige el plan. El proceso de diseño del plan en sí mismo, implicó el diseño de un programa de 12 estrategias que superen la simple consulta y que trabaje de manera holística y transversal la vida urbana de Encarnación, garantizando un proceso ampliamente abierto y participativo. Estas 12 estrategias respondieron al direccionamiento de 5 enfoques transversales: activación, creatividad, educación, consulta y comunicación (4).

¹²Yacyreta, s/f. Historia.

¹³Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Encarnación, Ecosistema Urbano Arquitectos SLP, Vallejos, José y Tato, Belinda. "Plan de Desarrollo Sustentable y Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Diagnóstico y objetivos".

Los métodos utilizados fueron:

- Diseño de la marca o identidad del plan.
- Estrategia de comunicación participativa a través de plataformas y aplicación digitales.
- Encuentros temáticos como espacios de expresión y debate.
- Encuentros barriales donde se accedieron de primera mano a las necesidades y propuestas de los barrios periféricos. Fueron utilizados como complemento a los encuentros temáticos, y constituyeron espacios de debate y consultas en las comunidades de diferentes zonas de la ciudad.
- Talleres institucionales sobre espacios consultivos y comunicación promocional del plan, en la que participaron trabajadoras y trabajadores de la EBY, la Municipalidad de Encarnación y la Gobernación de Itapúa con el objetivo de conocer sus visiones de la ciudad.
- Talleres universitarios con estudiantes y jóvenes profesionales, con el objetivo de reflexionar y proponer acciones para mejorar la ciudad. Estos talleres fueron una de las actividades que más componentes de participación combinaron: activación, creatividad, educación, consulta y comunicación.
- Talleres de activación urbana para la construcción de un mosaico ciudadano con ideas sobre la ciudad del futuro, plasmadas en notas.
- Talleres en escuelas infantiles para reflexionar y expresar las ideas de los niños de manera creativa, utilizando el componente educativo para ayudar a comprender e intervenir en su entorno.
- Talleres con adolescentes que fueron de carácter consultivo para conocer más acerca de lo que más le gusta y preocupa a los jóvenes.
- Mapeo colaborativo y actualización de cartografía que permitió la actualización de la base de datos de la municipalidad. Fue una actividad de carácter consultivo, educativo y comunicativo acerca de la ciudad y del plan.
- Encuesta de movilidad y percepción ciudadana para relevar preocupaciones ciudadanas, opiniones sobre los cambios y ampliar la información que los encuestados tienen sobre la ciudad.
- Proyectos piloto de elaboración e implementación de proyectos complementarios e innovadores en la aplicación concreta de políticas y soluciones urbanas.
- Otras actividades en zonas recuperadas para la consulta y debate sobre el uso de los terrenos expropiados por la EBY para las obras de terminación, que fueron rellenados y liberados para uso público.
- Mosaico ciudadano de carácter consultivo que trabajó los componentes educativos y comunicativos para conocer las opiniones de la ciudadanía acerca de la situación de la ciudad.
- Proyectos de investigación en convenio con una universidad privada y una pública, dos de estos proyectos, liderados por la Universidad Nacional de Itapúa cuentan con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Habilitación de un programa de estudio para el Máster en Arquitectura y Energía (MAE), de la Universidad Camilo José Cela de Madrid donde Encarnación y el Plan E+ son analizados como estudio de caso en todas las asignaturas.

Las herramientas utilizadas fueron:

- portal web,
- plataformas y aplicaciones digitales,
- redes sociales,
- encuestas ciudadanas,
- mosaicos de opiniones, ideas y propuestas,
- cartografía GIS,
- proyectos piloto y
- proyectos de investigación.

¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación

La falta de consulta y participación ciudadana anterior se vio reparada con el amplio proceso de

participación evidenciada en el camino andado para la construcción del Plan E+.

Los espacios de participación e interacción se dieron en tres momentos principales:

1. La conformación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano-CMDU: donde estaban representados los actores institucionales, gremiales y ciudadanos de Encarnación, quienes tuvieron la principal tarea de aprobar el llamado a concurso y selección de la consultora responsable de elaboración de los planes.

2. El proceso de elaboración del diagnóstico, diseño de los planes sintetizados en el Plan E+: para promover un activo proceso de participación ciudadana en el diagnóstico y diseño del plan con la implementación del programa de 12 acciones estratégicas, se trabajó en base a 5 enfoques, vinculados a su vez a los componentes de participación según el tipo de actividades. Esto permitió que todo el proceso de construcción del plan fuera realizado con una mayor apertura y dinamismo, alta creatividad, fueran pedagógicas e inclusivas y que, a su vez, estos enfoques, estuvieran vinculados a actividades de tipo consultivo, educativo, creativo, de activación y de comunicación. Todas las actividades tuvieron una convocatoria abierta difundida por los canales propios habilitados por la consultora para Plan E+, ya sean plataformas en internet, aplicaciones digitales, redes sociales, así como invitación abierta a través de los medios de comunicación comunitaria y comercial local y a nivel nacional. Por otro lado, algunas actividades tuvieron invitaciones dirigidas dependiendo del tema y lugar donde se realizaron, como por ejemplo los talleres con autoridades locales, departamentales y de la EBY, los proyectos de investigación, diseño del mapeo colaborativo y actualización cartográfica, la encuesta y el masterado en Arquitectura y Energía en una universidad española.

3. Las aceptaciones y aprobaciones mediante resoluciones de la Municipalidad de las propuestas de los planes, sustentables y de ordenamiento territorial, sintetizados en el Plan E+: la ausencia de participación histórica desde el inicio de construcción de la represa de Yacyreta hasta el periodo de terminación de las obras complementarias, así como durante todo el proceso de diagnóstico y elaboración del Plan E+, se vieron marcadas por los fuertes intereses y disputa por los desarrolladores inmobiliarios con vínculos con grupos de poder político y las autoridades locales, nacionales y de la EBY. Esta disputa de intereses ciudadanos, corporativos e institucionales se ven reflejados en el proceso de estudio, tratamiento y consideraciones para la aprobación del Plan E+ debido a las demoras surgidas por las nuevas sugerencias y propuestas realizadas por la Junta Municipal, las organizaciones de la sociedad civil, los gremios de profesionales, las universidades y la ciudadanía en general organizada y no organizada. Por eso, este tercer momento tuvo a su vez 3 etapas claves:

Primera etapa: en el año 2017, la Junta Municipal aceptó la propuesta de los planes de sustentabilidad y de ordenamiento territorial sintetizados en el Plan E+, pero con observaciones de disconformidad y dudas sobre los 4 lineamientos.

Segunda etapa: en el año 2019, donde se realizó el estudio profundo de 2 de los 4 lineamientos observados por parte de las universidades locales.

Tercer momento: en el año 2021, cuando se aprobó el Plan E+ por medio de una resolución de la Municipalidad, pero con la recomendación expresa de realizar un nuevo proceso de socialización que tenga mayor foco en la comprensión de los 4 lineamientos observados.

Actualmente, el proceso de socialización del Plan E+ está a cargo de la Junta Municipal en coordinación con las universidades locales.

Influencia, resultados y efectos

La participación ciudadana y el Plan E+ han influido en la idea y concepción ciudadana de la ciudad futura que quieren los encarnacenos, en pensar en una ciudad sustentable, incluyente y de reparación y en las ideas de justicia social para la población desplazada forzosamente por las obras complementarias de la EBY.

La estrategia, los métodos y herramientas utilizadas generaron un efecto positivo en el proceso de construcción del El Plan E+, donde la participación activa actuó como garantía para considerar e incorporar las ideas, propuestas, preocupaciones, sueños y esperanzas de los diferentes sectores de la ciudadanía en el diseño del plan y en el desarrollo urbano sustentable y democrático de la ciudad de Encarnación.

La intervención y participación ciudadana en el proceso de construcción del Plan E+ garantizó el equilibrio entre los intereses de la ciudadanía en general y los intereses de los desarrolladores inmobiliarios.

Entre los resultados se puede mencionar que se ha logrado una amplia y empoderada participación ciudadana en la construcción del Plan E+. Además, durante proceso de construcción del Plan se ha logrado resultados importantes como:

- El diseño de la marca o identidad del plan.
- Habilitación de canales de comunicación a través del portal web, plataformas y aplicaciones digitales.
- 12 encuentros temáticos.
- 6 encuentros barriales.
- Talleres institucionales con las y los trabajadores de la función pública y la EBYI.
- Talleres universitarios con estudiantes y jóvenes profesionales participantes que generaron 10 proyectos distintos de mejora y transformación.
- Talleres de activación urbana.
- Talleres para la construcción de un mosaico ciudadano con 2652 ideas plasmadas en notas
- Talleres en escuelas infantiles y con adolescentes.
- Incorporación de Encarnación y Plan E+ como casos de estudio dentro del Máster en Arquitectura y Energía (MAE), de la Universidad Camilo José Cela de Madrid.
- Mapeo colaborativo y actualización de cartografía GIS que abarcó 1350 manzanas (3.500ha.).
- 1 encuesta de Movilidad y Percepción Ciudadana aplicada a más de 1150 encuestados.
- Elaboración e implementación de proyectos piloto.

Los proyectos piloto (3) que fueron implementadas son:

Proyectos Piloto de transformación urbana:

- Parque de la Ciudad
- Feria Municipal “La Placita”
- Entorno Escalinata – Barrio San Pedro
- Redes de Plazas en barrios
- Espacio Público Infantil - Circuito Comercial
- Red Bicisendas

Proyectos Piloto de Gestión Urbana:

- Plan de Metas
- Relevamiento y actualización de la información urbanística

- Encuesta de movilidad y percepción ciudadana
- Talleres de activación urbana
- Plataforma digital de gestión inmobiliaria municipal
- Reconversión productiva de las olerías.

Análisis y Lecciones aprendidas

El proceso de elaboración participativa del Plan E+ dejó varios aprendizajes:

- La participación ciudadana activa garantiza la inclusión de respuestas concretas a las demandas y necesidades de la mayoría, la incorporación de una visión de justicia social, reparación histórica y sustentabilidad para el desarrollo urbano y territorial.
- La participación ciudadana es un componente de equilibrio y justicia en la democratización del desarrollo urbano y territorial frente a los intereses particulares de los desarrolladores inmobiliarios.
- La ausencia histórica de la participación en los proyectos de desarrollo urbano y medioambiental puede ser revertida con una voluntad política abierta de las autoridades locales y nacionales a la incorporación de la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo urbanísticos sustentables.
- La institucionalización de nuevas propuestas de políticas públicas conlleva necesariamente una activa participación ciudadana que dispute a los actores y factores que se oponen a los cambios.
- Es necesario fortalecer las capacidades y los equipos institucionales en la Municipalidad que puedan trabajar, desarrollar y sostener el Plan E+.

ASOCIACIÓN DE AGRICULTURA AGROECOLÓGICA DEL PARAGUAY OÑOIRÛ

Problemas y objetivo

El avance del agronegocio en el país con la producción de soja transgénica como principal rubro de exportación y de explotación de la tierra, trae consigo graves consecuencias medioambientales, sociales y económicas sobre los territorios campesinos e indígenas, poniendo en peligro la biodiversidad y la producción agroecológica de alimentos de consumo humano.¹⁴ Itapúa es el segundo departamento productor de soja en Paraguay, solamente superado por Alto Paraná. En particular, Edelira es el cuarto distrito con mayor número de fincas y mayor producción en toneladas de este grano¹⁵.

Ante esta realidad, las y los pequeños productores campesinos de Edelira se han agrupado y organizado en comités productivos y más adelante en una asociación de comités para la protección del modelo de agricultura agroecológica, la producción de alimentos de autoconsumo y consumo general con alimentos sanos y de calidad, para hacer frente al crecimiento del cultivo transgénico de granos (soja, maíz, trigo, entre otros)

La Asociación de Agricultura Agroecológica del Paraguay Oñoirû se ha fijado varios objetivos desde su conformación:

- Rescatar y mantener el modelo de producción agroecológica como principio y filosofía de relacionamiento con la naturaleza y entre los productores.
- Garantizar el abastecimiento para el autoconsumo mediante la producción diversificada de alimentos.
- Incentivar, entre los comités de productores asociados, la producción de rubros que permiten obtener una renta a través de su comercialización, principalmente de la yerba mate, y/o ampliar las parcelas destinadas para su producción.
- Posicionar y aumentar el mercado de la yerba mate Oñoirû, tanto como marca y como producto estrella de la Asociación Oñoiru.
- Capacitar a las y los asociados para mejorar la producción, procesamiento y comercialización de sus productos.
- Capacitar a las y los asociados para el fortalecimiento organizativo de sus Comités Productivos y la Asociación, de los liderazgos y el relacionamiento desde una perspectiva de género.
- Promover la declaración de áreas protegidas en los territorios donde los Comités Productivos asociados cultivan utilizando técnicas de producción agroecológica para garantizar la biodiversidad, y la producción de alimentos sanos y seguros.
- Contribuir en la reducción de impactos negativos en la naturaleza y la vida humana por el cambio climático.

¹⁴Areco, A., et. al. Con la soja al cuello 2018. Informe sobre agronegocios en Paraguay.

¹⁵Arrua, L. et. al. (2020). Radiografía del agronegocio sojero. Análisis de la cadena productiva de la soja y su impacto socioeconómico en Paraguay.

Antecedentes y contexto

El distrito de Edelira está ubicado en Itapúa, una región de producción intensiva y extensiva de soja y maíz transgénico. La zona cuenta con reservas naturales, como la Reserva Natural San Rafael, pero que actualmente se encuentra amenazada por la deforestación¹⁶.

En el año 2002, un total de 12 familias campesinas productoras de Edelira se agruparon y conformaron el Comité Productivo Oñoirû, con la finalidad de frenar el éxodo a otras ciudades y países de las y los jóvenes de la comunidad. Estas familias compartían la necesidad de mantener una producción agroecológica de alimentos para el autoconsumo de varios rubros, entre ellos la yerba mate, así también compartían una visión común de desarrollo para sus comunidades que generase oportunidades de trabajo para las familias campesinas asociadas.

Desde el 2015, el Comité Productivo Oñoirû aumentó la producción y procesamiento de yerba mate, siempre cultivando de manera agroecológica y bajo el principio de trabajo colectivo a través de las mingas de trabajo por fincas.¹⁷

En el año 2017, el Comité Oñoirû se unió a otros 2 Comités Productivos que también producen de manera orgánica: 3 de febrero y Comité de Mujeres Oñondivé. Con la unión de estos 3 comités, se fundó la Asociación de Agricultura Agroecológica del Paraguay Oñoirû.

En el año 2018, la Asociación Oñoirû decidió enfocarse y aumentar la producción de yerba mate con fines de lucro, industrialización y comercialización, además de mantener una producción básica para garantizar el abastecimiento de alimentos para el autoconsumo de las familias campesinas asociadas. El comité de asociados eligió este producto, considerando que es una planta nativa de la zona, crece sin problemas, su proceso de producción no contamina y es posible mantener una alta producción de manera orgánica. Además, eligieron como marca del producto, el nombre Oñoirû, en honor al comité impulsor y a la asociación que lleva este nombre. La certificación nacional se obtuvo en el año 2018 y la certificación internacional se logró en el año 2020, con lo que se garantiza la comercialización y el consumo seguro de la yerba mate, permitiendo a su vez el desarrollo de los comités y la asociación.

Actualmente la Asociación Oñoirû está integrada por 8 comités productivos que suman un total de 136 productoras y productores presentes en 5 distritos del Departamento de Itapúa.

De los 8 Comités, 6 se dedican a la producción prioritaria de la yerba mate, mientras los otros dos priorizan el cultivo de caña dulce para producir azúcar morena (orgánica) y raspadura (barras de dulces de caña de azúcar). Además, cada uno de los comités, cultiva otros rubros de alimentos para el autoconsumo tales como: maní, poroto, mandioca, variedad de maíz, arroz, habilla, y realiza las actividades de selección, resguardo e intercambio de semillas nativas.

Reclutamiento y selección de participantes y estructura organizativa

Para el reclutamiento inicial, el Comité Productivo Oñoirû realizó invitaciones abiertas a través de las radios comunitarias. Luego de conformarse la Asociación de Agricultura Agroecológica del Paraguay, Oñoirû siguió realizando invitaciones abiertas a las y los productores a través del mismo medio, además de realizar invitaciones dirigidas a comités productivos específicos y utilizar los espacios en los talleres de capacitación que realizan en las comunidades para difundir la invitación.

¹⁶Última Hora. Avanza con firmeza y sin pausa la deforestación en reserva San Rafael.

¹⁷Asociación de Agricultura Agroecológica del Paraguay Oñoirû. Historia.

Una vez que un comité productivo recibe la invitación y decide asociarse, debe solicitar por nota la inclusión como miembro integrante de la Asociación Oñoirû. El Consejo Directivo evalúa la solicitud y realiza un proceso de evaluación que consiste en el seguimiento y acompañamiento técnico para verificar sus parcelas, los rubros y las técnicas de producción que utilizan. Luego de esta evaluación, el Consejo Directivo acepta/declina la admisión del comité como miembro de la Asociación y elabora un informe con carácter de recomendación, que es presentado a la asamblea anual para la aprobación final y confirmación de membresía.

El principal criterio de invitación y posterior selección y admisión como socio de la Asociación Oñoirû es que los comités productivos practiquen y defienden la producción agroecológica. Todos los comités adheridos a la Asociación Oñoirû mantienen su autonomía, sus formas de organización y si bien están invitados a producir yerba mate, no es obligatorio que lo hagan, por lo que cada comité puede seguir trabajando en el rubro de producción que decidan.

Actualmente la Asociación Oñoirû está integrada por 8 Comités productivos:

- Comité Oñoirû
- 3 de febrero
- Comité de Mujeres Oñondivé
- Comité Ka'aguy Poty
- Comité el Triunfo
- Comité Koga Porã
- Comité Oñondivepa Yatyty
- Comité Oñondivepa Edelira

En total, la Asociación está conformada por 136 campesinas y campesinos productores, asociados a través de sus respectivos comités, con presencia en 6 distritos: Edelira, Itapua Poty, Natalio, Yatyty, Alto Verá, y Tomas R. Pereira.

La estructura organizativa de la Asociación Oñoirû está conformada por:

- La Asamblea anual como máxima autoridad de la que participan todas y todos los miembros de cada Comité.
- El Consejo Directivo, que está conformado por 1 representante titular y 1 suplente, designados por cada comité productivo, sumando un total de 16 miembros. Las y los representantes titulares tienen voz y voto. Las y los suplentes pueden participar de las reuniones mensuales, pero solo con voz, no pueden votar ya que, cada comité productivo tiene derecho a 1 solo voto. El Consejo Directivo elige a un/a presidente/a de entre sus integrantes, el/la presidente/a representa a la Asociación Oñoirû y a este Consejo Directivo.
- La Comisión Ejecutiva, conformada por trabajadores administrativos designados por el Consejo Directivo para hacer funcionar la organización, producción y comercialización de la Asociación.
- El Gerente General de la Asociación asignado por el Consejo Directivo, quien tiene la responsabilidad de administrar y gestionar las actividades de la Asociación.

Métodos y herramientas utilizados

Los métodos de trabajo utilizados son:

- **Asamblea anual:** de la que participan todas y todos los asociados, son de carácter resolutivo de temas relevantes y estratégicos en temas organizativos, productivos, de procesamiento y comercialización.
- **Reuniones mensuales:** el consejo directivo se reúne una vez al mes para realizar seguimiento y evaluación de los proyectos, de la producción, para analizar estrategias comerciales, entre otros.

- **Reuniones técnicas y de trabajo:** son reuniones de la comisión ejecutiva, en las que se tratan temas administrativos, operativos y logísticos. Estas reuniones están lideradas por el gerente de la Asociación y en ellas se trabaja en el diseño de proyectos y supervisión de la implementación de los mismos.
- **Consultas en las bases de cada comité productivo:** toda propuesta o temas que requieran un mayor debate y consenso, son llevados a las reuniones de base de los comités productivos hasta lograr una idea y/o propuesta consensuada.
- **Mingas:** son una práctica ancestral de trabajo colectivo y solidario entre las familias campesinas de un mismo comité productivo, así como también entre diferentes comités para el cultivo, cosecha y distribución principalmente de la producción destinada para el autoconsumo.

Las herramientas comúnmente utilizadas son:

- **Capacitaciones técnicas:** en producción, procesamiento y comercialización para el mejoramiento de toda la cadena productiva, aumentar la calidad y la cantidad de la producción para la venta y el autoconsumo.
- **Capacitaciones de carácter social:** para el fortalecimiento organizativo y de liderazgo de cada comité y de la Asociación. Además, con estas capacitaciones se trabaja la sensibilización y promoción de la igualdad de género, principalmente en relación al rol de las mujeres campesinas en la familia, en la organización de los comités, la asociación y en la producción.
- **Diseño de proyectos productivos y sociales:** donde cada comité productivo, así como la Comisión Ejecutiva, pueden elaborar y presentar proyectos de carácter productivo, social y organizativo. Estos proyectos son presentados tanto en instituciones privadas como públicas, así como a organizaciones y/o fundaciones internacionales.
- **Planificación estratégica:** que se estudia y aprueba anualmente por el Consejo Directivo durante la asamblea o cuando sea necesario. Esta planificación incluye toda la vida organizativa de la Asociación, así como también su carácter productivo y comercial.
- **Planes de negocios y comercialización:** donde con el acompañamiento de la Comisión Ejecutiva, se diseña y trabaja la implementación de planes de producción, de negocio y comercialización con cada comité productivo y por cada rubro productivo que es comercializado.

¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación

La Asociación Oñoirû inició con tres Comités Productivos que coincidían en la defensa y promoción de la agricultura familiar agroecológica. Actualmente, la Asociación está conformada por ocho comités que tienen formas autónomas de organización y diversos rubros productivos de consumo y renta pero que coinciden con una trayectoria en la práctica democrática y de producción respetuosa con la naturaleza y la salud humana. Estos comités han establecido esquemas de representación equitativa y de procedimientos que garantizan la voz y la participación de las bases productivas en las decisiones de la Asociación.

Si bien las decisiones podrían tomarse por votación si así la situación lo amerita, los miembros de la Asociación en sus diferentes niveles organizativos acostumbra a tomar las decisiones por consenso. En caso de que en algún momento no se llegue a consenso, se recurre a un mayor debate y generación de propuestas de soluciones a ciertos temas dentro de cada uno de los comités. Luego, estas propuestas acordadas dentro de cada comité son planteadas en las reuniones de la Comisión Ejecutiva, Consejo Directivo y/o la Asamblea.

La Asociación respeta la autonomía organizativa y productiva de cada comité productivo. Como se mencionó anteriormente, si bien invitan a que cada Comité produzca yerba mate para la comercialización, además de lo producido para el autoconsumo, cada organización tiene la libertad y potestad de producir los rubros para la comercialización y autoconsumo que mejor consideren.

La Asociación Oñoirû cuenta con varias fuentes de financiación, siendo la principal el financiamiento propio con los aportes de cada comité productivo, ya que los mismos aportan el 50% de las cuotas sociales de sus integrantes a la administración central de la Asociación. Además, la Asociación también obtiene financiamiento de proyectos productivos y sociales a través de instituciones nacionales como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y organismos internacionales.

Influencia, resultados y efectos

- La Asociación Oñoirû ha influenciado positivamente tanto en las y los asociados, así como en la ciudadanía en general, en el interés por mantener y defender el modelo de producción basada en prácticas agroecológicas respetuosas de la biodiversidad, la naturaleza, la salud y la vida humana.
- Defensa y promoción de prácticas democráticas reflejadas en los procedimientos y procesos de consultas en las bases productivas, de representación equitativa, y de tomas de decisiones mediante el consenso.
- Crecimiento organizacional con la adhesión de 8 comités productivos a la Asociación, procedentes de diferentes zonas de origen y diferentes rubros de producción, articulando su presencia en 6 distritos y con un total de 136 productoras y productores asociados.
- Fortalecimiento organizativo de la Asociación basado en una forma organizativa de representación equitativa entre los comités productivos y mediante la capacitación en liderazgos y de incorporación de ideas y prácticas con perspectivas de género.
- Fortalecimiento productivo a través de las capacitaciones técnicas de producción, procesamiento y comercialización, generando un aumento de la producción y el mejoramiento en la calidad de lo producido, sin salir del modelo de producción agroecológica.
- La producción para la industrialización y comercialización de alimentos como la yerba mate y azúcar orgánica, sin dejar de producir estos rubros y otros para el abastecimiento colectivo y solidario de las familias campesinas asociadas.
- Mantener el sistema ancestral de la minga como práctica del trabajo colectivo y solidario entre las familias campesinas de productores, así como entre comités productivos.
- Se logró conseguir la certificación nacional de la yerba mate Oñoirû en el año 2018 y la certificación internacional en el 2020, con las que se garantiza el consumo de un producto seguro de alta calidad.
- Posicionamiento de la marca de yerba mate Oñoirû como producto estrella de la Asociación entrando a competir en el mercado nacional e internacional.
- Acuerdos comerciales con grandes supermercados y despliegue de redes urbanas de distribución y comercialización.
- La elección por segundo periodo consecutivo de un miembro de la Asociación como concejal de la Junta Municipal de Edelira.
- 5 hijos de las familias campesinas asociadas se encuentran estudiando agroecología en universidades de Brasil mediante becas gestionadas por la Asociación.

Análisis y Lecciones aprendidas

- Las familias campesinas de la Asociación Oñoirû entienden la práctica de la agricultura agroecológica como una forma de resistencia social, productiva y medioambiental que hace frente al avance del monocultivo intensivo y extensivo de soja y maíz transgénico en sus distritos.
- Las familias campesinas de los comités productivos que deciden asociarse a Oñoirû, se acercan a la asociación no sólo con fines de colocar sus productos, comercializar y ganar dinero, sino que lo hacen por el interés y convencimiento de mantener y extender el modelo agroecológico como forma de producción y de cuidado del medio ambiente.
- Si bien las familias campesinas asociadas a Oñoirû tienen conocimiento básico sobre producción agroecológica, es necesario reforzar las capacitaciones para entender mejor cómo esta práctica respetuosa de la naturaleza es beneficiosa para la humanidad en su lucha contra el cambio climático.

- La práctica de la agricultura agroecológica permite producir alimentos en grandes cantidades, con una alta calidad y seguridad, y que pueden ser competitivos en el mercado nacional e internacional, generando ingresos para las familias campesinas.
- Las prácticas democráticas de organización y participación pueden ser incorporadas en emprendimientos productivos sin perjudicar los fines comerciales, ya que, al contrario de ser un detrimento, las mismas actúan como un valor complementario.
- El fortalecimiento organizativo se mantiene y mejora con la formación sistemática en la gobernanza de la organización y perseverando las prácticas democráticas que alientan la participación por igual entre hombres y mujeres.

CMNNA DEL DISTRITO DE EDELIRA, DEPARTAMENTO DE ITAPÚA

Problemas y objetivo

La vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) es el principal problema que atiende el Consejo Municipal de Niños, Niñas y Adolescentes (CMNNA). En particular, los conflictos y problemáticas específicas que les demanda una mayor atención son los casos de violencia intrafamiliar contra NNA en las zonas rurales, ya que en la zona urbana se registran menos casos.

Los objetivos generales del CMNNA son la protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia, una vida libre de violencia, de desarrollo pleno y bienestar de los NNA.

Los objetivos específicos del CMNNA son apoyar y orientar las acciones de las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENI) de la Municipalidad de Edelira para reducir los casos de violencia, difundir y promover el funcionamiento y alcances de la CODENI y el CMNNA, y colaborar con la prevención de vulneración de derechos de NNA.

Los objetivos y acciones de la CODENI que el CMMA apoya son promover los derechos de NNA, prevenir la vulneración de los derechos de la NNA, difundir y promover las funciones de la CODENI, acompañar las actividades (reuniones) del CMNNA, orientar y asesorar la ciudadanía, derivar los casos que ameriten a las instituciones públicas competentes, y atender de manera directa a la ciudadanía ya sea de manera presencial o telefónica.

Antecedentes y contexto

El Consejo Municipal de NNA fue recientemente conformado en diciembre del 2021, mientras que la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y Adolescencia (CODENI) en Edelira funciona desde el año 2011.

Actualmente, con las nuevas autoridades electas para la intendencia y la Junta Municipal en el año 2021, existe una mayor apertura y voluntad política para generar los espacios de y para la participación ciudadana. Aunque estos espacios deben ser conformados y mantenidos por los municipios por formalidad de las normativas, no estaban siendo aplicados en el distrito de Edelira. En este sentido, es importante mencionar que, en Edelira, además de conformar recientemente el Consejo Municipal de NNA, han conformado por primera vez el Consejo Municipal de Educación.

Reclutamiento y selección de participantes

El reclutamiento para la conformación del CMNNA se realizó mediante invitación escrita, así como a través de radios comerciales y comunitarias. La invitación estuvo abierta a todas las organizaciones sociales, comisiones vecinales y referentes de instituciones públicas y privadas. Por el momento, no se cuenta con un procedimiento de selección riguroso, ya que la sola manifestación de interés por trabajar en la defensa y promoción de los derechos de NNA es considerada como un criterio suficiente de inclusión, además de asistir a las reuniones y actividades del CMNNA.

El CMNNA está conformado por la intendencia, representantes de la Junta Municipal, del sector de salud, educación, instituciones religiosas, comisiones vecinales, bomberos voluntarios, referentes del Programa Tekoporá y Tercera edad del Programa de Pensión Alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza.

Métodos y herramientas utilizados

Principales métodos utilizados:

El CMNNA es una instancia de carácter consultivo no vinculante de la municipalidad. El principal método de trabajo utilizado por el CMNNA es el de las reuniones mensuales.

Estas reuniones mensuales son de carácter informativo, de debate y de generación de propuestas de soluciones para la defensa y promoción de los derechos de NNA en el distrito, así como la de encontrar y encaminar acciones para la resolución de los casos de vulneración de derechos de NNA.

Principales herramientas utilizadas:

Tanto la CODENI como el CMNNA utilizan herramientas como los informes sociales de los casos de vulneración de derechos, verificación o investigación de casos y rendición de cuentas de la gestión. Este año el CMNNA presentará su primer informe de gestión.

¿Qué pasó? Proceso, interacción y participación

Dado que el Municipio de Edelira no contaba con el Consejo Municipal de NNA, el Intendente de la Municipalidad de Edelira¹⁸ del periodo 2021-2025, el Sr. Pedro Elio Villagra Esteche¹⁹ ha convocado y liderado la conformación del CMNNA, haciendo uso de las atribuciones legales que le otorga el Código de la Niñez y Adolescencia.²⁰

La elección de autoridades se realizó en la primera reunión de conformación convocada. El Código de la Niñez no establece quiénes deben presidir ni cómo deben ser electas las autoridades del CMNNA, por lo que priman la fuerza de la iniciativa y voluntad política para determinar quién ocupará la presidencia. Por ello, aun cuando realizan el procedimiento de elecciones por votación, por lo general la presidencia de este espacio recae en la intendencia. Este es el caso del CMNNA de Edelira, que está presidido por el intendente, mientras que, y la vicepresidencia está asignada a la presidenta de la Junta Municipal quien, a su vez, es concejal electa para el periodo 2021-2025. El CMNNA también cuenta con una persona encargada de la secretaría y con la participación de la encargada de la CODENI, quien es funcionaria municipal.

Para el orden del día, los temas a ser tratados en las reuniones del CMNNA son previamente canalizados por la secretaría. En caso de que haya otros temas emergentes y urgentes que tratar, las y los participantes pueden presentar nuevos temas para tratarlos en el momento de "asuntos varios" de la reunión.

Las decisiones en el CMNNA son tomadas en su mayoría por consenso o común acuerdo, y hasta el momento no se llegó aún a la instancia de votación.

Las principales actividades del CMNNA y CODENI son: atención directa a la ciudadanía ya sea de manera presencial o por teléfono, orientar y asesorar a las personas que recurren a la CODENI para canalizar casos de vulneración de derechos de NNA, realización de charlas temáticas de capacitación, difusión y comunicación de funciones de la CODENI, así como de los derechos de NNA, ya que todavía existe un desconocimiento de los roles de estas dos instancias.

La mayor estrategia trazada hasta ahora por la CODENI es el trabajo cercano con los supervisores

¹⁸Municipalidad de Edelira

¹⁹Intendentes Municipales de Itapúa, periodo 2021-2025.

²⁰Código de la Niñez y Adolescencia

educativos, directores/as de escuelas y colegios y docentes del distrito para poder llegar más rápido y a una mayor cantidad de NNA.

Influencia, resultados y efectos

- La conformación del CMNNA es un logro importante en el distrito de Edelira ya que no se contaba con esta instancia anteriormente.
- Contar con el compromiso y voluntad política de las autoridades es crucial para trabajar por los derechos de NNA en el distrito mediante la conformación del CMNNA, así como la asignación de recursos para el CODENI.
- El mayor logro de CMNNA y CODENI es que la ciudadanía de Edelira está actualmente informada, conocen mejor las funciones y alcance de la CODENI y sobre las instituciones competentes para la atención de los casos que requieren una atención especializada.
- El mayor conocimiento de la ciudadanía sobre los roles de las instituciones (principalmente de la CODENI) ayudó a reducir la sobrecarga de llamadas y consultas directas de manera presencial para la encargada del CODENI, lo que, a su vez, contribuye a organizar mejor este servicio.
- Contar actualmente con una ruta a seguir por cada caso, ha establecido protocolos internos de intervención.
- Contar con el apoyo decidido de las comisiones vecinales para denunciar casos, difundir informaciones y contribuir en las soluciones.

Análisis y Lecciones aprendidas

- La ciudadanía informada sobre los roles de las instituciones públicas contribuye a mejorar el funcionamiento de las instancias como la CODENI y el CMNNA, ya que alivia la sobrecarga de trabajo en los casos, principalmente, en aquellos en los que se requiere de intervención judicial.
- La ciudadana informada y capacitada sobre los derechos de NNA contribuye a reducir la exposición de NNA a la violencia y vulneración de sus derechos.
- El compromiso y la voluntad política institucional, sumados a la ciudadanía capacitada contribuye a, por lo menos, iniciar procesos de mayor participación e iniciar cambios necesarios para el bienestar de NNA.
- El CMNNA es un gran e interesante espacio de participación ciudadana por los derechos de NNA. Sin embargo, la voz y el poder de la sociedad civil (organizaciones, comisiones vecinales, otros) se pueden ver minimizadas o debilitadas por fuerza de representación política y actitudinal (voluntad política) que tiene el/la intendente.
- Si las organizaciones de la sociedad no fortalecen sus voces y capacidad de iniciativas y propuesta en el CMNNA, su participación en esta instancia podría terminar en un mero formalismo de la normativa y de legitimación de la voluntad de la intendencia.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Este documento presenta una síntesis de los hallazgos obtenidos durante el estudio “Mapeo y Exploración Prospectiva de Oportunidades para la Gobernanza Participativa en Paraguay”. La gobernanza participativa se entiende como **el conjunto de instituciones, procesos, iniciativas, métodos, y herramientas de participación que facilitan el gobierno de los ciudadanos con relación** a acciones locales puntuales, como el manejo de los activos colectivos, la dirección política del territorio y el país, y el manejo del poder.

Con el objetivo de identificar de manera preliminar el desarrollo de procesos de participación ciudadana, fueron realizadas entrevistas en profundidad a actores clave en tres dimensiones de la temática abordada: la voluntad política, la capacidad, y los espacios de participación ciudadana disponibles. Esto permitió detectar dos desafíos importantes:

- (1) la generación de una respuesta efectiva del gobierno a las demandas presentadas en los procesos participativos cuando existe la voluntad de la ciudadanía de participar, que decae a partir de la ausencia de respuestas a sus demandas.
- (2) la generación de diseños institucionales innovadores para los procesos de participación y gobernanza participativa, con el fin de lograr eficiencia en los procesos, en función a los objetivos. El diseño de un mecanismo institucional inteligente que permita sortear las limitaciones y brindar confianza a la ciudadanía es clave, según indica la tendencia a nivel global.

Antecedentes históricos de la gobernanza participativa en Paraguay

La gobernanza participativa comienza a tener presencia en Paraguay luego de la caída del régimen dictatorial en 1989. Con las primeras elecciones municipales directas en el año 1991, se genera el primer gobierno municipal de alternancia, elegido por la ciudadanía. La nueva Constitución Nacional de 1992 establece cambios importantes, entre ellos, el planteo de 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 los mecanismos de participación democrática: el sufragio (Art. 3), el referéndum (Art. 121 y 122), la iniciativa popular (Art. 123) y las manifestaciones (Art. 32).

Para muchos de los entrevistados, la gobernanza participativa ha involucionado en Paraguay con relación a la década de los 90', y los mecanismos de participación se han degradado. A pesar de estas debilidades, señalan que la gestión de los distintos mecanismos participativos como los consejos, las organizaciones, mesas temáticas y comisiones, entre otros, facilita a nivel municipal y departamental la coordinación de acciones entre los ministerios o

instituciones públicas, y con las organizaciones y empresas.

El principal desafío de la GP 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 dar impulso a los procesos de GP. El principal desafío, tanto a nivel global como local, es dar respuesta efectiva a las demandas de la ciudadanía.

Las instancias y órganos de GP a nivel institucional público han avanzado de manera importante desde la caída de la dictadura en la década de los 90'. Los principales avances se dieron en la calidad del diseño de las políticas públicas y los planes de gobierno, 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.

Existe voluntad ciudadana de participar e incidir en la dirección política o de un activo colectivo en particular, en su territorio, en temas sectoriales o a nivel nacional. Desde el inicio de la apertura democrática luego de 1989, y con la creación de instancias públicas de participación, se vislumbra el proceso de auge de la movilización y la participación ciudadana. Sin embargo, la limitada respuesta a las demandas planteadas, así como la necesidad de contar con tiempo para participar -es decir, económica y socialmente garantizado-, han sido factores que han ido en detrimento de la participación. El deterioro de las condiciones económicas y sociales a nivel país ha influido en la involución de la participación ciudadana. Retomar una mirada integral nacional a los procesos de GP se alza asimismo como otro desafío.

En la actualidad, asistimos a un avance institucional con la generación de mecanismos públicos para la participación, pero presentan diversos límites. Por un lado, se cuenta con una superposición institucional de instancias públicas de participación que, en la práctica, limita la posibilidad de una respuesta integral y unificada del Estado paraguayo a la ciudadanía, dado que las respuestas puntuales y aisladas debilitan los procesos de articulación social. Por otro lado, la selección de los participantes en varios casos se encuentra supeditada -de forma institucional o real- a la voluntad del mandatario, limitando la pluralidad y, por ende, el proceso de GP. Tanto desde la política pública, como desde la sociedad civil, se destaca el desafío de cambiar el modelo asistencialista clientelista por un modelo participativo institucionalizado, y fortalecer las instancias de participación ciudadana para fortalecer y profundizar la democracia. El clientelismo es una práctica instalada que permite al ciudadano/a recibir una respuesta a su demanda, ante la falta de articulación y efectividad de respuesta de las instituciones, pero que lo deja cortado de su libertad.

Políticas públicas de promoción y apoyo a la gobernanza participativa

Las políticas públicas de promoción y apoyo a la GP actúan de forma indirecta, mediante

guías y procedimientos aplicados por instituciones públicas que exigen la presencia de consejos en los planes y proyectos de desarrollo. El desempeño de los ciudadanos en estos mecanismos de GP es de tipo voluntario, sin remuneración ni dietas que compensen la labor y el tiempo invertido. Se destacan dos elementos fundamentales para promover la participación: la obligatoriedad para la aprobación de planes de desarrollo, y los fondos especiales de promoción. Por un lado, la existencia de canales claros que establezcan la obligatoriedad de instancias de GP y de planes participativos para la financiación de las políticas públicas, como el caso de los Consejos de Desarrollo Distrital. Por otro lado, se destacan los fondos de promoción a la participación e instancias de GP, como el caso del Fondo de Proyectos Especiales de la Municipalidad de Asunción para las Comisiones Vecinales.

Como elementos positivos catalizadores de los procesos de GP, se pueden mencionar:

- La alternancia de poder en el gobierno municipal y nacional, siendo los escenarios políticos de alternancia aquellos que brindan mayor apertura y pluralidad para la participación ciudadana.
- La presencia y presión de organizaciones de la sociedad civil para el logro de objetivos. Por ejemplo, en Ciudad del Este, Minga Guazú, Hernandarias y Pdte. Franco, se han logrado instalar recientemente las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENI), por presión social de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Calle Escuela.
- Las organizaciones que facilitan y promueven procesos de organización y participación ciudadana, generando un puente entre la ciudadanía y las instituciones públicas. La experiencia de grupos ciudadanos autoconvocados que quieren y necesitan participar en la vida de la ciudad se ve fortalecida por las organizaciones civiles que ofician de puente entre la ciudadanía y las autoridades.
- El fortalecimiento de los factores intrínsecos de las organizaciones que actúan de forma positiva. Se identifica que los grupos más activos son aquellos con identidad comunitaria y cultural fuerte (como las de San Miguel y San Bautista en Misiones), los grupos liderados por mujeres, con propuestas concretas y herramientas para gestionar y fondos.

Desafíos

- Fortalecer la capacidad económica, financiera y administrativa de las municipalidades para llevar adelante procesos de participación ciudadana vinculantes.
- Articular y unificar instancias de GP y participación a nivel local.
- Avanzar en un proceso de descentralización efectiva que garantice la capacidad territorial de los gobiernos de relevar la demanda y responder a la misma.
- Potenciar la inversión pública destinada a la promoción de los procesos de participación efectiva.
- Garantizar mecanismos transparentes y abiertos de selección de integrantes de las instancias de participación y GP.
- Promover campañas de información, sensibilización y movilización ciudadana en torno a las herramientas de GP y el poder ciudadano para participar.
- Acompañar procesos ciudadanos para orientar y fortalecer la participación.

- Garantizar las condiciones sociales y económicas necesarias para que todas las personas, sin distinción, puedan participar de los procesos y las instituciones de GP en igualdad de condiciones.



laboratorio
de aceleración
Paraguay