



Setrini, Gustavo Ariel y Duarte Recalde, Liliana Rocío

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, nº 10, 2019, pp. 68-89.

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

RECIBIDO: AGOSTO 2019

ACEPTADO: NOVIEMBRE 2019

El desarrollo de instituciones participativas en Paraguay: ¿una herramienta para la democratización o para el control estatal?¹

Gustavo Ariel Setrini

FLACSO Paraguay

gustavosetrini@gmail.com

Liliana Rocío Duarte Recalde

FACSO-Universidad Nacional de Asunción

rociok@yahoo.com

Palabras Claves: Democracia participativa, desarrollo, descentralización, participación ciudadana

Resumen:

En el Paraguay, las políticas públicas se han caracterizado históricamente por su naturaleza clientelista. En el 2016, sin embargo, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social introdujo mecanismos de planeación participativa que requerían a los gobiernos locales, como requisito para el desembolso de fondos públicos, la presentación de planes de desarrollo a ser elaborados por los Consejos de Desarrollo Municipal. El objetivo de esta investigación es contestar la siguiente pregunta: ¿Las políticas públicas pueden democratizarse a partir de la participación? Luego de una revisión de las instituciones participativas del Paraguay y un análisis de las condiciones políticas y burocráticas bajo las cuales el estado comenzó a promover la planeación local participativa a nivel Nacional, concluimos que el poder institucional concedido a los recientemente creados Consejos es insuficiente para redistribuir significativamente el poder, desde la estructura local de los partidos políticos hacia la sociedad civil.

¹ Gustavo Setrini and Liliana Rocío Duarte-Recalde, « The development of participatory institutions in Paraguay: a tool for democratization or state control? », *Cahiers des Amériques latines* [Online], 90 | 2019, Online since 02 May 2019, connection on 13 May 2019. URL: [http:// journals.openedition.org/cal/9116](http://journals.openedition.org/cal/9116); DOI: 10.4000/cal.9116. La Dirección Editorial de la revista autoriza la publicación de la traducción y modificación parcial del artículo, contemplando la presencia de esta nota, en la que se informa el lugar original de publicación.

The development of participatory institutions in Paraguay: a tool for democratization or state control?

Keywords: participatory democracy, development, decentralization, community participation.

Abstract: Public policies in Paraguay have been historically characterized by their clientelistic nature. However, in 2016 the Ministry of Planning introduced participatory planning mechanisms that oblige local governments to submit development plans prepared by Municipal Development Councils as a condition for the disbursement of public funds. This paper seeks to answer the question: Can participation democratize local politics? After reviewing the history of participatory institutions in Paraguay and analyzing the political and bureaucratic conditions under which the State began to promote participatory local development planning nationwide, we conclude that the institutional power granted to the new Councils is insufficient to meaningfully redistribute power from local party officials to civil society.

Introducción

La caída del régimen de Stroessner en febrero de 1989 y el subsecuente proceso de democratización del Paraguay, constituye una coyuntura crítica en la política paraguaya. La nueva Constitución Nacional (1992) reflejaba aspiraciones de un gobierno con capacidad de respuesta y apertura a la participación ciudadana, al mismo tiempo que intentaba anclar nuevos discursos sobre transparencia, rendición de cuentas y descentralización en ciertas instituciones electorales y legales. De manera específica, las nuevas reglas electorales y el establecimiento del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) en 1995, sirvieron de base institucional para la democracia electoral; sin embargo, no fue establecida una estructura institucional que permita avanzar hacia una democracia participativa.

La democratización del Paraguay se ha visto limitada por persistentes prácticas autoritarias dentro del estado paraguayo y la continuidad en el poder de políticos que participaron activamente o estuvieron directamente vinculados al régimen de Stroessner. Esta continuidad del autoritarismo ha limitado el éxito de reformas institucionales que buscaban la expansión de las libertades civiles y políticas (Abente-Brun, 2007; Duarte-Recalde, 2017) y el aumento de la participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas. A lo largo del periodo democrático, los intercambios personales y clientelistas han

sido la base para la provisión de bienes y servicios del estado (Galeano, 2005; Setrini, 2010; Molinas *et al.*, 2011), extendiendo el mandato de la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado). A pesar de que el Partido de coalición de centro-derecha de Fernando Lugo, en el 2008, asume el Poder Ejecutivo, no logra alcanzar los suficientes escaños en el Poder Legislativo ni la capacidad de movilización social necesaria para llevar adelante reformas sustantivas del estado, más allá de áreas muy específicas.

Al mismo tiempo, parte de la sociedad civil y algunos actores del estado han llevado adelante una agenda de descentralización y participación ciudadana directa. De manera posterior al retorno de la ANR al Poder Ejecutivo en el 2013, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) promovió la formación de Consejos de Desarrollo Municipal, reconociendo explícitamente la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas a nivel local. La mencionada iniciativa parece desafiar la representación clientelista tradicional, mediante el llamado a la definición pública y colectiva de políticas prioritarias en foros que dejan de lado a los partidos políticos, o bien, los fuerzan al dialogo con la sociedad civil. Antes de esta iniciativa, instancias de participación como los Consejos de Desarrollo Municipal eran poco comun. Nickson (2016) cita que, en el 2014, solo 43 municipalidades contaban con un consejo en funcionamiento, y otros 13 habían conformado consejos que ya no operaban. Rodríguez y Villalba (2015), encuentran que, de 249 consejos registrados con la STP, solo 51 estaban en estado activo.

Tradicionalmente, los ciudadanos han articulado sus demandas locales a través de la larga cadena de actores del partido que vincula a las municipalidades, a través de las gobernaciones departamentales, con el Poder Ejecutivo, donde se concentran tanto la toma de decisiones como los recursos financieros. Este grado de centralización e intermediación política proporciona una herramienta clave para mantener la maquinaria clientelista del Partido Colorado. Sin embargo, también crea desafíos para los encargados de formular las políticas y planificar el desarrollo, a la hora de buscar la eficiencia en el uso de los recursos públicos a nivel local, a la vez que limita la capacidad de los ciudadanos de mantener al estado a nivel local.

Pregunta de investigación y metodología

¿Qué potencial tienen los Consejos de Desarrollo Municipal para democratizar la gobernanza local e institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso político paraguayo? ¿Son una herramienta para la democratización de las políticas locales o una nueva herramienta para el control vertical? Para responder a estas preguntas, realizamos 1) una

revisión de las leyes y regulaciones nacionales que establecen o definen instituciones políticas participativas; 2) un conjunto de 13 entrevistas con informantes clave; y 3) participación en carácter de observador en las audiencias públicas de rendición de cuentas celebradas por los Consejos de Desarrollo Municipal en dos municipios (Belén y Azote'y) del departamento de Concepción, ubicado en la empobrecida e institucionalmente débil zona norte del Paraguay. Realizamos entrevistas semiestructuradas a cuatro funcionarios de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), uno de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), cuatro Autoridades Municipales, dos miembros de la sociedad civil involucrados en instituciones participativas, dos expertos legales que han participado en el desarrollo del marco legal participativo en Paraguay y cinco miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG) que han participado en la promoción de estas instituciones. Después de una revisión de la literatura sobre instituciones políticas participativas, describiremos la historia de este tipo de instituciones en Paraguay, específicamente la de los Consejos de Desarrollo, para concluir con una evaluación de los principales desafíos que enfrentan para convertirse en vehículos efectivos de participación y deliberación directa.

Evaluaciones de la participación ciudadana en la literatura

Nuestra revisión de la literatura sugiere que el potencial democratizador de la participación local depende de mecanismos que superan las barreras sistémicas de género, clase social y nivel educativo a la participación. Otros factores incluyen, la presencia a nivel local de asociaciones de la sociedad civil autónomas y organizadas, así como la asignación de adecuados niveles de autonomía y poderes ejecutivos y presupuestarios a las instituciones participativas. En cada una de estas áreas, Paraguay está particularmente mal posicionado para aprovechar los proclamados beneficios de la participación local. Es irónico que se hayan tomado medidas para aumentar la participación ciudadana en Paraguay a pesar de la falta de infraestructura institucional y cívica para apoyar una participación significativa, al mismo tiempo que la era participativa parece estar terminando en lugares como Brasil, donde fue pionera con gran entusiasmo, solo para ser posteriormente abandonada (Baiocchi, 2005; Baiocchi y Ganuza, 2016).

Desde una óptica optimista, las instituciones participativas deberían proporcionar un vínculo directo entre funcionarios electos y diversos grupos de interés ciudadano fuera de las estructuras mediadoras de los partidos políticos (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012). Al mismo tiempo, contrastan con las formas menos institucionalizadas o no institucionales de

participación política y contestación empleadas por los movimientos sociales. Anderson y otros (2009) señalan el papel particularmente importante de los gobiernos municipales en la provisión de servicios públicos para el desarrollo rural, ya que son las únicas instituciones estatales con presencia continua en el campo. Aunque han tendido a originarse como un gesto simbólico y verticalista del estado (Annunziata, 2011), los académicos argumentan que las instituciones participativas brindan un sentido de pertenencia a quienes participan en ellas, fortalecen las identidades cívicas y contribuyen al desarrollo político del individuo (Abers, 2000; Schneider e Ingram, 2007).

En la práctica, la descentralización ha tenido un éxito mixto en la redistribución del poder territorial y la mejora de las políticas públicas, lo que pone en duda sus supuestos beneficios (Andersson, Gordillo y Laerhoven, 2009; Falleti, 2010), y las investigaciones han identificado cómo las barreras sistemáticas en la participación de grupos sociales marginales afectan a las instituciones participativas (Collier y Handlin, 2009: 12). Por ejemplo, los ciudadanos con niveles más bajos de ingresos carecen de tiempo y dinero para asistir a las reuniones, al mismo tiempo que los ciudadanos con niveles más bajos de educación formal pueden verse en desventaja en los debates participativos de políticas. Las normas y discriminación étnicas y de género también limitan la libre participación. Estos factores permiten que las élites locales dominen estos espacios (Abers, 2000), lo que a su vez puede llevar a los ciudadanos a rechazarlos, razonablemente, como lugares significativos para expresar sus preferencias. En estos casos, la política participativa reproduce, de manera similar a la política electoral, la desigualdad social existente. Además, si sus funciones representativas y deliberativas son limitadas, los críticos han argumentado que las instituciones participativas pueden simplemente servir como un mecanismo para que los actores estatales extraigan información con el fin de implementar políticas verticalistas, para que puedan repasar los costos (pero no los recursos) para la implementación de políticas sobre actores de la sociedad civil, o para que líderes autoritarios puedan limitar la competencia política (Abers, 2000; Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012). Irónicamente, las instituciones participativas, a pesar de su poder y recursos limitados, han sido acusadas de profundizar la crisis de representación que debían resolver (Collier y Handlin, 2009).

Aunque ciertos autores han postulado a las instituciones participativas como una forma de dismantelar las redes clientelistas de los partidos (Abers, 2000; Wampler, 2007; Selee y Peruzzotti, 2009), otros han argumentado que su capacidad democratizadora depende de la preexistencia de una sociedad civil fuerte que exija rendición de cuentas a los líderes (Cameron,

Hershberg y Sharpe, 2012; Selee y Peruzzotti, 2009). Zaremborg (2012) argumenta que, donde hay un sistema de partido monopolista y una sociedad civil débil, la participación local es cooptada por las élites.

Finalmente, los efectos de las instituciones participativas difieren de manera crucial según su diseño institucional, el cual define qué grupos participan y qué poderes ejercen. Pueden limitarse a la ejecución de políticas formuladas por el gobierno, o pueden extenderse a la deliberación y definición de políticas públicas (Abers, 2000), asumiendo roles semirepresentativos, deliberativos o de gobierno directo (Schneider y Welp, 2015). Son en gran medida estos elementos de diseño institucional, los que determinan si las instituciones participativas representan un cambio democratizador en las reglas de juego o simplemente una fachada para lograr algún otro objetivo político (Acuña y Chudnovsky, 2013: 26). Investigamos estos factores en Paraguay mediante la revisión del marco legal con respecto a los Consejos de Desarrollo local en Paraguay, reconstruyendo la historia de su desarrollo y examinando las motivaciones de los diferentes actores gubernamentales en este proceso.

Marco legal para la participación ciudadana

La apertura democrática de 1989 y la adopción de la Constitución Nacional de 1992 proporcionaron el punto de partida y el contexto político más amplio que permitirían la llegada de los Consejos de Desarrollo Local como mecanismo para la participación ciudadana. Durante la mayor parte de la dictadura, este tipo de organizaciones locales de la sociedad civil eran permitidas, pero controladas de cerca para servir como extensiones del Estado del Partido Colorado. La Ley Orgánica Municipal N° 1294/1987 autorizó a las “Juntas Comunales de Vecinos” a realizar obras públicas locales y a recaudar impuestos en nombre del municipio y a las “Comisiones de Fomento Urbano” a llevar a cabo obras públicas. Sin embargo, los intendentes, nombrados por el gobierno central, debían aprobar (y en la práctica a menudo nombraban) a los miembros y líderes de estas organizaciones, asegurando así que funcionaran con una responsabilidad vertical. La distribución clientelista de los recursos públicos a través de tales organizaciones aseguró la lealtad de sus miembros al régimen Colorado.

Las elecciones generales de 1989, que siguieron al derrocamiento de Stroessner, fueron las primeras elecciones relativamente libres en Paraguay. El Código Electoral de 1990, extendió el sufragio directo a los cargos municipales y departamentales, puestos que previamente eran

de nombramiento directo². Al año siguiente, Carlos Filizzola se convirtió en el primer candidato externo a los dos partidos políticos tradicionales hegemónicos en servir como intendente de Asunción. Durante su administración, el municipio alentó y supervisó la proliferación de “comisiones vecinales” como un medio para mejorar y democratizar la gobernanza municipal.

La Constitución de 1992 refleja el amplio consenso a favor del cambio de régimen entre los sectores políticos representados en la Convención Constitucional, a pesar de la fuerte continuidad de las identidades políticas y partidistas durante la transición. Según un entrevistado, entre los representantes había "muchas personas que habían estado con Stroessner durante mucho tiempo, apoyando a muerte al gobierno de Stroessner", y luego hicieron "declaraciones de la más profunda convicción democrática".³ Con respecto a la participación, la Constitución establece que La ley establecerá programas de bienestar social a través de estrategias basadas en la educación sanitaria y la participación comunitaria, pero no define explícitamente los mecanismos para incorporar la participación ciudadana en la formulación o promulgación de políticas públicas.

La Carta Orgánica del Gobierno Departamental (Ley N° 426/1994) exige la creación y el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Departamental, a estar compuestos por representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del Departamento. Estos Consejos deben responder a las consultas del Gobernador sobre proyectos preliminares para el Plan de Desarrollo Departamental y su presupuesto, así como diseñar y presentar proyectos de desarrollo que el gobierno municipal está legalmente obligado a considerar.

En 2010, la Ley N° 3966 “Orgánica Municipal” fue aprobada, después de años de presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con actores políticos locales y agencias de desarrollo internacional, que creían que los vínculos más estrechos entre los representantes y los representados podrían formarse a nivel municipal. Estos actores esperaban que el desarrollo institucional de los municipios promovería la transparencia, la responsabilidad democrática, el respeto a la autonomía política de los ciudadanos y una base para la democracia deliberativa. Esta ley introduce mecanismos, tales como la observación pública y la participación en las sesiones plenarias de la Junta Municipal, así como audiencias públicas consultivas no obligatorias.

² Hasta entonces, estaba establecido que la administración general de la Municipalidad sería ejercida por un intendente nombrado por el Poder Ejecutivo (Ley 1294/1987, Art. 58).

³ Entrevista LE1.

La Ley Orgánica Municipal también establece que los municipios deben promover la participación de las personas en la administración municipal y las asociaciones de ciudadanos que visen llevar a cabo actividades de interés municipal. A su vez, establece específicamente las “Juntas Comunales de Vecinos” como instituciones semi-representativas formadas por votantes municipales residentes, como órganos subsidiarios de la Municipalidad. Las “Juntas Comunales de Vecinos” pueden ayudar a la administración municipal en la tarea de recaudar impuestos, realizar obras y servicios comunales y canalizar las necesidades de la comunidad y las soluciones propuestas al Municipio. La regulación de las Comisiones o Juntas Vecinales representó un paso importante hacia una sociedad civil más pluralista ya que, antes de esta disposición, el reconocimiento oficial de estas organizaciones servía como un mecanismo de control político autoritario ejercido por los intendentes en nombre del Partido Colorado, es decir, un intendente solo reconocía las comisiones de vecinos de sus aliados políticos⁴.

La misma legislación exige que los municipios produzcan dos tipos de documentos de planificación: un “Plan de Desarrollo Sustentable” y un plan de zonificación “Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial”. Con respecto al primero, el artículo 225 (Ley N° 3966/2010) establece:

“El Plan de Desarrollo Sustentable es un instrumento técnico para la gestión municipal que define objetivos, estrategias, programas y proyectos sociales, económicos, ambientales, institucionales y de infraestructura destinados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sostenibilidad ecológica en el municipio. El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá como contenido básico un plan social, un plan económico y un plan ambiental. Los planes operativos y de inversión del municipio deben responder al Plan de Desarrollo Sustentable. Las agencias de la administración central, las entidades descentralizadas y los gobiernos departamentales coordinarán sus planes y estrategias con los municipios, para armonizarlos con el Plan de Desarrollo Sustentable Municipal (Ley N° 3966/2010)”.

Las ONG desempeñaron un papel central en la elaboración de la Ley Orgánica Municipal, que reflejó el "consenso" alcanzado a través de procesos participativos⁵. Después de redactar el proyecto de ley, los representantes de estas organizaciones se pusieron en contacto con los legisladores y obtuvieron apoyo multipartidista, pero también se encontraron con oposición política. La disposición que contemplaba las audiencias públicas obligatorias fue rechazada porque los legisladores argumentaron que generaría demandas crecientes de los ciudadanos sin proporcionar los medios para atenderlas⁶. Tales temores pueden ser válidos, pero también

⁴ Entrevista NGO4.

⁵ Entrevista NGO3.

⁶ Entrevista NGO1.

legitiman el mantenimiento del sistema verticalista y clientelista de rendición de cuentas. Si bien al momento de ser ratificadas, las legislaciones que disponían la participación ciudadana rara vez o nunca se pusieron en práctica, sirvieron de sustento legal para los actores del gobierno de Cartes (2013-2018) que deseaban promover los Consejos de Desarrollo Municipal y la planificación del desarrollo a nivel local.

Basándose en esta fuente normativa, el Decreto N° 4774, que regula el Presupuesto General de la Nación para el 2016 (Ley N° 5554/2016), impone a los municipios la presentación de un Plan de Desarrollo Sustentable como requisito para recibir fondos del gobierno central, provenientes del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), creado a partir de las regalías generadas por las dos represas hidroeléctricas binacionales y destinado a usos específicos, entre ellos, la infraestructura municipal y el programa de almuerzo escolar. Estos planes de desarrollo, a su vez, deberían servir como referencia para los procedimientos de rendición de cuentas del presupuesto. La STP preparó pautas detalladas, aunque no legalmente obligatorias, para completar y presentar estos planes. Así mismo, alegan que los Consejos de Desarrollo Municipal, con representación tanto de la sociedad civil como de los sectores público y privado, son la principal vía de participación ciudadana y que el proceso de planificación debe garantizar la participación organizada de las personas que se verán afectadas por las acciones políticas a ser definidas por el plan⁷. Estas pautas proporcionan la definición más detallada hasta la fecha de cómo se debe incorporar la deliberación ciudadana en el proceso de políticas, y, aunque no existe un mandato legal para estos procedimientos específicos, la STP ha logrado promover estas prácticas participativas en todo el país mediante el apoyo de gobierno central.

La Promoción Estatal y no-Gubernamental de la Participación de la Sociedad Civil

En muchos sectores, las instituciones participativas paraguayas deben irónicamente su origen a la maquinaria "antipolítica" compuesta por las ONG's locales y las agencias internacionales de desarrollo. Como señala Ferguson (1990), el discurso de desarrollo y sus intervenciones, a menudo fracasan en el cumplimiento de sus objetivos declarados, pero logran redefinir los problemas políticos de asignación de recursos como problemas técnicos a resolver mediante una gestión burocrática mejorada. Hasta 2016, las ONG's paraguayas, con recursos y apoyo de agencias internacionales de desarrollo, desempeñaron el papel central en la

⁷ https://www.jica.go.jp/project/spanish/paraguay/012/materials/c8h0vm0000bowrqr-att/materials_02.pdf

construcción de organizaciones paraguayas de la sociedad civil en general y específicamente de los Consejos de Desarrollo Municipal. Las ONG's aplicaron un enfoque similar en una variedad de áreas de políticas, involucrándose en proyectos para patrocinar la creación de organizaciones locales de la sociedad civil con el fin de incorporar aportes de los ciudadanos en la formulación de políticas locales, buscando forzar a los gobiernos locales a rendir cuentas y estimular la descentralización de las agencias del gobierno central, así como en algunos casos, tomar un papel activo en la ejecución de políticas públicas y la provisión de bienes públicos. Además de organizar a la sociedad civil local en asociaciones formales que en muchos casos no existían previamente, estas ONG's impulsaron y, a menudo, llegaron a redactar la legislación mencionada anteriormente, para reconocer y ampliar la autoridad de las organizaciones locales de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Posteriormente, se aliaron al gobierno central para promover la participación ciudadana, con diferentes niveles de éxito, en las áreas de infraestructura de saneamiento, educación, salud y más recientemente en la planificación del desarrollo.

El Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), junto con la ONG ambientalista Altervida, promovió las Juntas de Saneamiento. SENASA trabaja con líderes comunitarios locales y autoridades electas para organizar juntas de saneamiento conformadas por voluntarios no remunerados. En algunos casos, estas juntas demuestran una gran capacidad para la autogestión, la recaudación de fondos y la construcción de infraestructura de alcantarillado, aunque solo operan durante dos años (Pnud Paraguay, 2008: 23). Se ha notado el surgimiento de algunos conflictos en estas juntas, debido tanto a la influencia de los políticos, como a la idea de que la junta de saneamiento constituye un bastión donde se practica el patrocinio político (Pnud Paraguay, 2008: 23).

La Corporación Alemana de Desarrollo (GIZ) promovió el uso de audiencias públicas del presupuesto en 30 municipios a través de su Programa de Buen Gobierno (2010-2013). Las audiencias públicas tenían como objetivo identificar las prioridades y necesidades de la población local a fin de lograr un diseño del presupuesto local más receptivo y eficiente (Duarte-Recalde y Rojas-Brítez, 2017: 288). Sin embargo, una vez finalizado el proyecto y retirado el apoyo técnico y financiero, esta práctica cayó en desuso (Nickson, 2016: 46).

Las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE) han estado operando desde 1995 por Resolución N° 3355/1995 del Ministerio de Educación (MEC). Luego, en 2013, el Congreso paraguayo (Ley N° 4853/2013) los reconoció como organismos de cogestión, apoyo y colaboración con instituciones educativas públicas, privadas y privadas subvencionadas, tanto

de educación primaria como secundaria. Estas juntas están formadas por los tutores legales de los estudiantes de instituciones educativas específicas y cuentan con el apoyo de contribuciones privadas de sus miembros. Ellas están operativas en cada vez más municipios de todo el país, aunque todavía no en todos.

El ejemplo de participación ciudadana más extendido, duradero y sustantivo ha sido el de los Consejos Locales de Salud. La legislación que creó el Sistema Nacional de Salud del Paraguay (Ley N° 1032/1996), define las funciones de estas organizaciones y las reconoce como distribuidoras equitativas y justas de los recursos nacionales del sector de la salud, y exige su creación a lo largo de todo el país como representantes locales de las diferentes instituciones relacionadas al sector. Los Consejos participan en la formulación de las directrices de políticas y estrategias locales de salud en línea con la Política Nacional de Desarrollo, evalúan la implementación de la política y estrategia local de salud, hacen propuestas a otros sectores locales para adaptar sus actividades a la situación local de la salud y a la política y estrategia de bienestar social, y auditan los procesos y la ejecución presupuestaria del Plan Nacional de Salud (Decreto N° 22385/1998).

El Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), promovió consejos locales de salud en todo el país. Para esto, el CIRD consiguió un apoyo multipartidista para esta agenda legislativa en el congreso paraguayo. Específicamente, al permitir a los Consejos Locales de Salud administrar directamente los recursos presupuestarios, la legislación ha fortalecido e institucionalizado el rol de estos Consejos en la implementación de políticas de salud. El Decreto N° 19966/1998 lanzó formalmente el proceso de descentralización administrativa en la política de salud, estableciendo que los recursos asignados a la Unidad Local de Salud (una clínica pública local) serán administrados por el Gobierno Municipal a través del Consejo Local de Salud. En la práctica, los consejos utilizan los ingresos generados por las tarifas de los usuarios de las clínicas de salud regionales, que se utilizan para crear un fondo rotativo. Este mecanismo simplifica el acceso a los recursos presupuestarios del gobierno central. Sin embargo, este nivel de descentralización solo lo han logrado unos pocos gobiernos regionales. Según un entrevistado, estos cambios amenazaron el poder de los actores ejecutivos del Ministerio de Salud, cuya concepción consistía en que “el estado y sus autoridades son los que tienen la información, ellos son los encargados de tomar la decisión, los demás no saben”⁸.

⁸ Entrevista NGO2.

Por un lado, estas reformas permitieron a las autoridades electas locales fortalecer los lazos con sus electores y ganar legitimidad a expensas del gobierno central, cuya mala gestión de la política de salud se había convertido en un tema de crítica social abierta y generalizada. Por otro lado, el grado de representación democrática y participación dentro de los consejos locales de salud y similares puede considerarse limitado. Con respecto a la composición de los consejos locales, un entrevistado declaró:

"¿Quién está ahí? El médico, las enfermeras y un amigo o dos del intendente. Los ciudadanos no participan. Del mismo modo, los Consejos de Educación que operan en algunos municipios: el maestro, el director y algunos funcionarios del Municipio. Cuando los ciudadanos participan, como lo hacen en Luque... el maestro les dice, pero ¿cómo van a debatir la calidad de la educación con nosotros? Tenemos entrenamiento. Sabemos de educación. ¿Qué sabes vos?"⁹

La Promoción Estatal de los Consejos de Desarrollo Local¹⁰

En 2016, una confluencia de intereses tecnocráticos y político-partidarios dentro del Ministerio de Finanzas y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) llevó, por primera vez, al gobierno nacional a promover activamente la planificación participativa del desarrollo local. Una serie de leyes creó fuertes incentivos hacia una mayor rendición de cuentas vertical de los gastos de los gobiernos locales. En primer lugar, la Ley N° 5098/2013 "de Responsabilidad Fiscal" puso un límite al déficit del presupuesto público y obligó a los tecnócratas de las mencionadas instituciones a buscar formas de extender aún más los recursos limitando el despilfarro. En segundo lugar, el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) establecido con regalías hidroeléctricas bajo el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), creó un flujo inesperado de recursos destinados a la infraestructura local y otros gastos que en teoría podrían usarse para sustituir gastos del gobierno central, pero no estableció procedimientos de auditoría o control administrativo para el uso de estos fondos. Por último, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), promulgado en 2014 (Decreto N° 2794/2014) por la administración Cartes, fue el primer documento en el que un gobierno nacional intentó vincular los gastos de los diversos ministerios con objetivos de desarrollo a largo plazo. El PND identificó la formación de Consejos de Desarrollo Local como un mecanismo para coordinar las prioridades y los gastos tanto nacionales como locales, sin embargo, la Presidencia carecía de mecanismos administrativos coercitivos para garantizar el

⁹ Entrevista NGO4.

¹⁰ Esta sección está basada principalmente en dos entrevistas con funcionarios de la STP.

cumplimiento y la cooperación de los líderes locales, muchos de los cuales pertenecían a partidos de oposición o facciones del Partido Colorado opuestas al liderazgo de Cartes.

Aunque en teoría, los gastos locales pueden financiarse a través del impuesto a la propiedad local recaudado íntegramente por el gobierno municipal, en la práctica, el subdesarrollo institucional y el poder político de los grandes propietarios han asegurado que la recaudación del impuesto a la propiedad sea mínima o nula. Los mapas catastrales están muy desactualizados o no existen en la mayoría de los municipios. Esto hace a los gobiernos locales particularmente dependientes de los ingresos provenientes de las transferencias del gobierno central para sus gastos, exceptuando los municipios de la gran Asunción y algunos otros grandes centros urbanos que poseen una base de ingresos provenientes del impuesto a la propiedad urbana y las tarifas de servicio municipal. Además, dada la estructura clientelista de la política paraguaya, las mayores presiones sobre los intendentes a la hora de rendir cuentas provienen de los líderes del partido, especialmente los que forman parte del Congreso paraguayo, antes que de sus electores o burócratas del gobierno central. Esto impone dos objetivos principales a los intendentes: movilizar y mantener una base partidaria leal y proteger el dominio político continuo de los líderes del partido que controlan las vías de movilidad política ascendente. Satisfacer las necesidades y demandas de la población local en general es de interés secundario, y el estado deplorable de la infraestructura educativa y de transporte indica que a menudo es de prioridad bastante baja.

Por lo tanto, los altos niveles de discrecionalidad ejercidos por muchos intendentes que deseaban ignorar o frustrar los planes de desarrollo de la administración Cartes, eran un problema técnico y político para la Presidencia. Para resolver esto, los funcionarios de las carteras de Hacienda y Planificación introdujeron una solución alternativa en el Decreto Reglamentario N° 4774/2016 de la Ley del Presupuesto N° 5554/2016. La solución consistió en que el Plan de Desarrollo Sustentable Municipal se utilizaría como base para que el Ministerio de Hacienda audite los gastos locales y apruebe la transferencia de fondos del FONACIDE. En la práctica, el decreto creó un nuevo mecanismo de sanción (la denegación de transferencias fiscales) para incentivar el cumplimiento de varios requisitos legales y disposiciones para la planificación local y el establecimiento de instituciones participativas que anteriormente habían sido "Ley muerta".

Específicamente, la STP apoyaría la creación de Consejos de Desarrollo Municipal y su ejecución de ejercicios de planificación participativa, a fin de que cada uno de los 254 distritos del país cuente con su Plan de Desarrollo Sustentable. Además de publicar las guías

mencionadas anteriormente, un pequeño equipo de funcionarios viajó por todo el país para proveer presión política y cantidades limitadas de apoyo técnico; también establecieron acuerdos con ONG's y agencias internacionales de desarrollo, como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el fin de promover la participación local. Sin embargo, no existe una obligación legal para que los planes de los municipios sean elaborados de manera participativa, ni para que los Consejos de Desarrollo se conformen de esta manera. Además, la capacidad de la STP para supervisar el cumplimiento de sus directrices era muy limitada, dado que un grupo de tres funcionarios era responsable del proceso en para el país. Finalmente, los consejos no tienen ni los recursos propios para cubrir los costos de su operación (transporte de participantes, suministros, equipos de oficina, etc.) ni la autoridad necesaria sobre las decisiones presupuestarias, que siguen siendo competencia del intendente y la junta municipal electos. Esto significa que, si bien los Planes de Desarrollo se han vuelto efectivamente obligatorios, la existencia, composición y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo está sujeta a la discrecionalidad del intendente y a la motivación y capacidad de los ciudadanos para participar. La discrecionalidad de la intendencia implica que los puestos en su totalidad pueden fácilmente ser ocupados de manera consistentemente clientelista, en lugar de hacerlo a través de normas político-deliberativas.

Los Consejos de Desarrollo bajo la Lupa: Limitantes de la Participación en el Norte del Paraguay

Según las entrevistas en los municipios del norte del Paraguay, el grado de participación democrática en los Consejos de Desarrollo varía, al igual que la capacidad de respuesta del gobierno local y central. En muchos casos, falta la suficiente voluntad política para hacer que los Consejos de Desarrollo sean instituciones significativas. Un entrevistado explicó que “la mayoría (de los municipios) contratan una ONG, la cual copia lo que otra ONG había hecho y aprueban lo mismo. No existe una participación real en los Consejos de Desarrollo”.¹¹ Por otro lado, una autoridad municipal declaró que los consejos son “una herramienta muy útil porque desde allí se puede ver cuáles son las necesidades de los actores, y ver y responder a lo que están haciendo”.¹² Otra autoridad municipal, en un distrito rural, declaró que los ciudadanos “muestran interés porque el gobierno municipal está mostrando mucho interés en ellos,

¹¹ Entrevista NGO4.

¹² Entrevista MA1.

especialmente porque son agricultores y el municipio los está asistiendo en muchos aspectos, en reparaciones viales... para traerles semillas de hortalizas y cultivos, para arar sus tierras, todo a cargo del municipio".¹³

Además, estos espacios han reunido, en un solo espacio institucional, diversas prácticas de participación ciudadana que se venían desarrollando en áreas políticas distintas pero relacionadas, dándoles potencial como mecanismos para la coordinación interinstitucional. Un entrevistado explicó que la Secretaría de Acción Social (SAS), que canaliza la asistencia social a los beneficiarios objetivo, trabaja con muchas de las mismas familias de agricultores que reciben asistencia para el desarrollo de parte de los municipios, y que el "Consejo de Desarrollo reúne a más personas e instituciones".¹⁴

En la medida en que el contenido de los planes de desarrollo local sea sistemáticamente analizado y agregado por las autoridades relevantes del gobierno central, pueden usarse para formular políticas de estado coherentes, basadas en la coordinación interinstitucional. Un representante de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social explicó: "Estamos ayudando al Ministro de Salud a descubrir con mayor rapidez lo que sucede en todas las unidades locales de salud familiar; eso es lo que queremos lograr en primer lugar, empoderar a la máxima autoridad".¹⁵

El potencial de los Consejos de Desarrollo para mejorar y democratizar la formulación de políticas mediante la formalización de la participación ciudadana coexiste con la realidad de las prácticas políticas informales autoritarias y clientelares. Uno de los principales desafíos está relacionado al grado de dominio de los intendentes sobre la gobernanza municipal. Los constituyentes atribuyen casi todos los éxitos y fracasos de la administración municipal a los méritos y la voluntad del intendente, en temas tan diversos como la provisión de bienes y servicios, el acceso a los recursos del gobierno central, la inclusión de la localidad en algún programa estatal, el desarrollo económico local y la integración de productiva.

Una autoridad municipal destacó:

"Gracias a Dios es una nueva administración y nuestro intendente tiene una visión para trabajar juntos. Gracias a Dios, tuvimos una muy buena respuesta y muy buena asistencia de todos los actores involucrados... especialmente con productores, comités de mujeres, comités de productores, tenemos una muy buena relación... si el intendente no tiene esa voluntad, todos los proyectos serán bloqueados."¹⁶

¹³ Entrevista MA2.

¹⁴ Entrevista DEAg1.

¹⁵ Entrevista STP4.

¹⁶ Entrevista MA3.

En este contexto, el éxito de los Consejos de Desarrollo también depende del intendente en el poder y, sin una mayor institucionalidad, su continuidad puede verse amenazada por la alternancia electoral.

El enfoque en las cualidades personales de los intendentes aparece como un vestigio de las prácticas clientelistas tradicionales en Paraguay, donde la cultura y la práctica del caudillo continúan impidiendo el avance de una ciudadanía autónoma (Galeano, 2005: 56). Cuando este es el caso, los Consejos de Desarrollo local simplemente proporcionan otro espacio en el que los actores gubernamentales pueden imponer sus posturas. Uno de los miembros de una junta municipal explicó que una vez que el nuevo intendente llegó al poder, despidió a todos en el Consejo de Desarrollo y declaró:

“Estábamos en la comisión de salud, estábamos en la comisión vecinal. Nos echaron a todos, pusieron a su gente, pusieron a sus correligionarios, para que pudieran llevarse bien... La salud funciona mal, la comisión vecinal no funciona. Nada funciona... somos pocos del partido de oposición en nuestra junta municipal y no podemos hacer nada. La mayoría viene y hace lo que quiere y somos minoría y no hacemos nada”.¹⁷

Los lazos políticos basados en el clientelismo se consolidaron en Paraguay durante décadas de gobierno autoritario en el que las oficinas de campo del Partido Colorado (Seccionales) en todo el territorio sirvieron como una red para la distribución del patrocinio y para el ejercicio del control político y la vigilancia. Algunos autores enfatizan las causas estructurales y políticos del clientelismo (Setrini, 2010: 16), mientras otros lo ven sus orígenes en la cultura paraguaya y su discurso de relaciones de autoridad y relacionamiento social (Morínigo 2008). Por ejemplo, Lachi y Rojas (2018) enfatizan el rol de los lazos afectivos y los discursos morales ligados a relacionamiento clientelar como factor en la reproducción de las identidades partidarias. En contraste, Céspedes (2006) demuestra que instancias de interacción clientelar, como recibir traslado de operadores políticos en el día de elecciones, está fuertemente vinculado a variables estructurales como bajo nivel de educación, residencia rural, y ser predominante guarani-hablante, y por sobre todo el nivel de ingreso.

Durante la democratización, estos vínculos clientelares no se desmantelaron, sino que se mantuvieron a medida que el sistema de representación de intereses de Paraguay cambió de una forma de clientelismo monopólica a una más pluralista (Setrini, 2010: 42).

Un entrevistado explicó:

“Si el intendente es del partido liberal, casi todos los presidentes de las comisiones vecinales son liberales. Dirán, “vamos a nominarte, vos sos liberal y amigo del

¹⁷ Entrevista MA4.

intendente”. Y cuando es colorado, todos los líderes vecinales son colorados. En la época de Filizzola (el primer intendente de Asunción electo democráticamente), que era independiente, la mayoría de los líderes vecinales eran independientes. Porque la comunidad tiene su propia estrategia de supervivencia”.¹⁸

La persistencia de los vínculos clientelares es una consecuencia del desarrollo limitado de una identidad ciudadana autónoma en el país, que resulta en la ignorancia sobre el funcionamiento de las instituciones políticas, así como de los derechos civiles y sociales. La práctica aún generalizada de ocultar información pública complejiza este problema. A su vez, el cumplimiento de la provisión gratuita de información pública por parte de las agencias gubernamentales depende de la existencia de demanda ciudadana. Esto perpetúa un círculo vicioso en el cual, el Estado no cumple en hacer que la información pública sea útil para los ciudadanos, mientras que los ciudadanos aún carecen de las facultades para exigir esa información y utilizarla en su beneficio. En este contexto, el conocimiento político experto todavía se concentra en ciertos actores de la burocracia estatal y en las organizaciones de la sociedad civil, pero la ciudadanía paraguaya en general se mantiene dependiente de quienes manejan este conocimiento:

“¿Quién controla las juntas municipales en el campo? El miembro de la junta municipal que cumplió dos o tres períodos y un abogado. Ellos son los que manejan todo, el resto de los miembros de la junta en el interior no saben qué son las minutas, no saben qué es una ordenanza, no manejan los tiempos. Luego, eliges ser representado por la vecina más trabajadora, Ña Juana, la más inteligente del vecindario, la más voluntariosa, que nunca duerme, y ella va allí y (tiene) cero preparación legislativa. Entonces, ella también es manipulada. Tu propio representante no te representa. ¿Por qué? Porque ella no puede representarte si no tiene conocimiento”.¹⁹

La fragmentación que caracteriza a la burocracia paraguaya también limita las posibilidades de institucionalizar los Consejos de Desarrollo como mecanismos para la formulación participativa de políticas. Cada agencia del poder ejecutivo administra una base de datos propia, construida de acuerdo con su mandato institucional, sobre la base de la cual toma decisiones, sin tener en cuenta las políticas implementadas a nivel local o las necesidades expresadas por los ciudadanos. No existe un mecanismo para distribuir la información generada por las diferentes agencias o para coordinar las demandas de los Consejos de Desarrollo locales con los programas públicos del gobierno central. Sin embargo, los funcionarios públicos persiguen formas informales de cooperación interinstitucional con efecto positivo. Un entrevistado explicó que llegaron a un acuerdo de colaboración entre el municipio y una

¹⁸ Entrevista NGO4.

¹⁹ Entrevista NGO4.

institución de asistencia social que trabaja con las mismas poblaciones objetivo. Como resultado, explicó: “Somos el único lugar en el DEAg que ya distribuyó (semillas) porque el Ministerio este año todavía no tiene semillas... El Ministerio siempre nos las distribuye, nos las trae y las distribuimos, pero este año, a través del acuerdo que tuvimos con el intendente los distribuimos a todos aquí”.²⁰

Comentarios Finales

El establecimiento de Consejos de Desarrollo Local —como espacios participativos destinados a definir políticas que representen intereses plurales a nivel municipal— es una herramienta potencial para la democratización de la política en Paraguay. El apoyo del gobierno central es una expresión de una aparente disposición a romper con ciertas prácticas informales que socavan la calidad democrática del proceso de definición de políticas públicas. La institucionalización de estos mecanismos solidificaría la calidad participativa de la democracia paraguaya, definida de esta manera de acuerdo con los preceptos constitucionales, pero que en la práctica no se ha desarrollado.

Las experiencias de anteriores mecanismos de participación ciudadana en la gobernanza local, muestran que también existe voluntad, entre la población nacional, de ser parte del proceso de formulación de políticas cuando se presenta la oportunidad. Sin embargo, los esfuerzos del gobierno central se concentran en establecer Consejos de Desarrollo en todo el país, los que carecen de la suficiente solidez legislativa para garantizar su funcionamiento democrático o costear su continuidad. La ausencia de mecanismos administrativos que garanticen su viabilidad en el tiempo significa que seguirán dependiendo de la financiación y la atención de las agencias internacionales de desarrollo. De esta manera, los Consejos de Desarrollo representan un mecanismo incipiente de control de los gobiernos locales por parte del gobierno central, sin que exista evidencia inmediata para afirmar que posea efectos democratizadores.

Así, en Paraguay, los Consejos de Desarrollo Local representan instituciones formales que no cambian sustancialmente las reglas del juego en la política paraguaya, porque no redistribuyen el poder político ni transforman sustancialmente el comportamiento político. Sin embargo, queda por verse si con el tiempo, los consejos generarán cambios en las normas políticas informales. Será de especial importancia para futuras investigaciones, el análisis de la

²⁰ Entrevista DEAg1.

forma en que los Consejos de Desarrollo locales puedan modificar la provisión de bienes y servicios a nivel local, la racionalidad de la burocracia estatal en sus diferentes niveles, la legitimidad de las autoridades, la conciencia de los ciudadanos sobre las obligaciones estatales, o el pluralismo de los intereses políticos que participan en estos espacios.

Bibliografía

- Abente-Brun, D. (2007). "Paraguay en el umbral del cambio". *Revista de ciencia política (Santiago)*, N° 27, pp. 221-233.
- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (dir.), *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Andersson, K., Gordillo, G., y Laerhoven, F. (2009). *Local Governments and Rural Development: Comparing Lessons from Brazil, Chile, Mexico, and Peru*. Tucson: University of Arizona Press.
- Annunziata, R. (2011). La política de la singularidad de la experiencia. En I. Cheresky (dir.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 395-444). Buenos Aires: Prometeo.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- Baiocchi G., y Ganuza, E. (2016). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Cameron, M., Hershberg, E., y Sharpe, K. (2012). Voice and Consequence: Direct Participation and Democracy in Latin America. En M. Cameron, E. Hershberg y K. Sharpe (dir.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America* (pp. 1-20). New York: Palgrave Macmillan US.
- Céspedes, R. (2006). "Capacidades y libertades: Participación en las elecciones municipales de 2001 en Paraguay." *Revista Latinamericana de Desarrollo Humano*. No. 23, Julio 2006.
- Collier, R. B., y Handlin, S. (2009). Situating the Analysis: Analytic Approach, Cases, and Historical Context. En R. B., Collier y S. Handlin (dir.), *Reorganizing Popular Politics:*

- Participation and the New Interest Regime in Latin America* (pp. 32-60). University Park: Pennsylvania State University Press.
- Duarte-Recalde, L. R. (2017). "Democracy and Representation in Paraguay", *Partecipazione E Conflitto*, N° 10/1, pp. 65-88.
- Duarte-Recalde, L. R., y Rojas-Brítez, G. (2017). Instrumentos de democracia participativa en Paraguay. En R. Gerardo y G. Morales (dir.), *Mecanismos de Participación Ciudadana: Una Experiencia Global* (pp. 279-290). México: Tirant lo Blanch.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Ferguson, J. (1990). *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, CUP Archive.
- Galeano, L. (2005). El Combate a la Pobreza en el Paraguay. En D. Rivarola (dir.), *Política Social en la Transición* (pp. 31-62). Asunción: CPES.
- Lacchi, M. y Rojas, R. (2017). *Correligionarios: actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo*. Asunción: Germinal-Arandu Editorial.
- Molinas, J., Pérez-Liñán, A., Saiegh, S. y Montero, M. (2011). De la concentración a la fragmentación: El juego político en Paraguay en los últimos 50 años. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (dir.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 341-384). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morínigo, J.N. (2008). Clientelismo y padrinazgo en las prácticas patrimonialistas de gobierno en Paraguay. *Novapolis*, 9-30.
- Nickson, A. (2016). *El Gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción, Paraguay: Investigación para el Desarrollo.
- PNUD Paraguay. (2008). "Experiencias ciudadanas innovadoras: juntas de saneamiento y farmacias sociales en el Paraguay". *Cuaderno de Desarrollo Humano n° 5*. Asunción.
- Rodríguez, J.C. y Villalba, R. (2015). Consejos de desarrollo departamentales y distritales: diagnóstico y perspectivas. Asunción: Consultoría Social Alternativa.
- Schneider, A. L. y Ingram H. (2007). Public Policy and Democratic Citizenship: What Kinds of Citizenship Does Policy Promote?. En F. Fischer, G. Miller y M. Sidney (dir.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 329-346). New York: CRC Press.

- Schneider, C. y Welp, Y. (2015). “Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 224, pp. 15-42.
- Selee, A., y Peruzzotti, E. (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Setrini, G. (2010). “Twenty Years of Paraguayan Electoral Democracy: from Monopolistic to Pluralistic Clientelism”. Working Paper. Asunción: CADEP.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park, Pennsylvania State University Press.
- Zarembeg, G. (2012). ‘We’re Either Burned or Frozen Out’: Society and Party Systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico, and Brazil). En M. Cameron, E. Hershberg y K. Sharpe (dir.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America*, pp. 21-51. New York: Palgrave Macmillan US.

Legislación paraguaya

Constitución Nacional del Paraguay de 1992.

Ley 1294/1987: Orgánica Municipal.

Ley 1/1990: Código Electoral.

Ley 426/1994: Estableciendo el Capítulo Democrático del Gobierno Departamental.

Ley 1032/1996: Creando el Sistema Nacional de Salud.

Ley 3966/2010: Orgánica Municipal.

Ley 3984/2010: Que establece la distribución y depósito de parte de los llamados ‘royalties’ y ‘compensaciones por territorio inundado’ a los gobiernos departamentales y municipales.

Ley 4758/2012: Crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia en la Educación y la Investigación.

Ley 4891/2013: Que modifica y amplía la Ley 3984/2010 “Que establece la distribución y depósito de parte de los llamados ‘royalties’ y ‘compensaciones por territorio inundado’ a los gobiernos departamentales y municipales”.

Ley 4853/2013: Que regula la conformación, organización y operación de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE) en las instituciones educativas del país.

Ley 5098/2013: De responsabilidad Fiscal.

Ley 5554/2016: Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el año 2016.

Ley 5590/2016: Que modifica el artículo 69 de la Ley 3966/2010 “Orgánica Municipal”.

Decreto 19966/1998: Por el cual se reglamenta la descentralización sanitaria local, la participación ciudadana y la autogestión en salud, como estrategias para el desarrollo del Sistema Nacional de Salud.

Decreto 22385/1998: Por el cual se reglamenta la operatividad del Consejo Nacional de Salud y de los consejos regionales y locales.

Decreto 2794/2014: Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.

Decreto Reglamentario 4774/2016 de la Ley del Presupuesto 5554/2016.