

# **Participación ciudadana, componente fundamental de la democracia de los gobiernos locales.**

Rodolfo García, Julia Fleitas, Orlando Bogado, Olga Cuevas  
Universidad Nacional de Asunción. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.  
Escuela de Ciencias Políticas

## **Resumen**

La participación ciudadana en el ámbito municipal paraguayo representa una dimensión clave para el fortalecimiento democrático. A pesar de los avances normativos, persisten obstáculos estructurales que limitan su efectividad. Este ensayo analiza tres desafíos centrales: el bajo nivel de conciencia y educación cívica, la corrupción y falta de transparencia, y la exclusión de grupos vulnerables. A través de un enfoque investigativo que articula teoría democrática y estudios de caso locales, se propone una relectura crítica de la participación como práctica transformadora. Se emplean los marcos conceptuales de Archon Fung, Iris Marion Young y Boaventura de Sousa Santos para vincular la participación ciudadana con procesos de justicia, inclusión y empoderamiento comunitario.

**Palabras clave:** participación ciudadana, democracia municipal, inclusión, transparencia, educación cívica.

## **Introducción**

La democracia municipal en el Caribe se encuentra marcada por la herencia colonial y por las condiciones estructurales de los pequeños Estados insulares. En muchos países, las instituciones locales fueron creadas durante los períodos de dominación europea —ya sea bajo el modelo británico de *parish councils* o el modelo hispánico de ayuntamientos— y tras la independencia fueron adaptadas con diferentes grados de autonomía. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la centralización del poder nacional ha limitado el desarrollo de gobiernos locales fuertes.

A diferencia de otras regiones de América Latina, donde la descentralización ha sido más profunda desde la década de 1990, en el Caribe los municipios suelen depender en gran medida de las transferencias del Estado central y tienen competencias restringidas. Esto genera una

brecha entre la importancia retórica de la democracia local y la capacidad real de los gobiernos municipales de incidir en la vida cotidiana de las comunidades.

Existen, no obstante, diferencias significativas dentro de la región. La República Dominicana ha desarrollado un sistema robusto de municipalidades, con más de 150 municipios y distritos, y ha institucionalizado mecanismos de participación ciudadana como los presupuestos participativos. En Puerto Rico, los 78 municipios cuentan con alcaldes y asambleas municipales elegidas por voto popular, lo que otorga una dinámica política local relevante. En Jamaica y otros territorios anglófonos, los *parish councils* funcionan como órganos locales, aunque con competencias limitadas. En Cuba, el modelo de Poder Popular otorga a los municipios un rol central en la movilización social, aunque en un marco de partido único que restringe el pluralismo.

Los principales desafíos de la democracia municipal en el Caribe giran en torno a la limitada autonomía política y fiscal, la escasa cultura de participación ciudadana directa, y la debilidad en mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, los municipios se han convertido en actores clave para la gestión del desarrollo sostenible y la resiliencia frente al cambio climático, lo que abre un horizonte transformador donde la participación ciudadana puede jugar un papel cada vez más relevante.

La democracia municipal en Paraguay se enmarca en un proceso relativamente reciente de descentralización del poder. Hasta la Constitución de 1992, el modelo paraguayo se caracterizaba por una fuerte centralización en el poder ejecutivo nacional, con gobiernos locales de escasa autonomía política, administrativa y financiera. La Carta Magna de 1992 marcó un punto de inflexión al reconocer a los municipios como el tercer nivel de gobierno, dotándolos de personalidad jurídica, competencias propias y autoridades electas por voto popular.

A partir de allí, se consolidó el municipio como el espacio más inmediato de interacción entre el Estado y la ciudadanía, con funciones clave en servicios públicos básicos, ordenamiento territorial, gestión ambiental, promoción cultural y participación social. La Ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966/2010) profundizó este marco al ampliar las atribuciones de las municipalidades, incluyendo la posibilidad de crear mecanismos de participación ciudadana, como cabildos, audiencias públicas, consejos locales y consultas populares.

La democracia municipal constituye el espacio más inmediato de interacción entre ciudadanía e instituciones públicas. En Paraguay, este nivel de gobierno ha sido objeto de reformas orientadas a descentralizar el poder y fomentar la participación ciudadana. Sin embargo, la brecha entre los marcos normativos y la práctica cotidiana revela tensiones persistentes. Este ensayo se propone analizar los principales desafíos que enfrenta la participación ciudadana en el ámbito municipal paraguayo, articulando un enfoque investigativo que combina teoría democrática y estudios de caso locales. Se argumenta que la participación efectiva requiere no solo voluntad institucional, sino también condiciones estructurales que la hagan posible.

## **Educación cívica y conciencia democrática**

La participación ciudadana presupone una ciudadanía informada, crítica y activa. En Paraguay, sin embargo, persiste una débil cultura cívica, especialmente en zonas rurales y entre jóvenes. La educación formal no promueve suficientemente el pensamiento democrático ni el compromiso comunitario. Boaventura de Sousa Santos (2005) sostiene que la democracia no puede limitarse a procedimientos electorales, sino que debe ser una práctica cotidiana de transformación social. Su noción de *democracia de alta intensidad* exige ciudadanos empoderados, capaces de disputar sentidos y construir alternativas.

Un estudio realizado por la Universidad Nacional de Concepción (2021) en un distrito rural del norte paraguayo reveló que la mayoría de los ciudadanos desconocía sus derechos de participación y no accedía a información pública municipal. Este caso confirma que sin formación crítica, la ciudadanía queda excluida de los procesos democráticos, incluso cuando existen mecanismos formales de participación.

## **Corrupción y falta de transparencia**

La corrupción estructural y la opacidad en la gestión municipal erosionan la confianza ciudadana. Muchos municipios no publican información clave sobre presupuestos, contrataciones o ejecución de obras, lo que dificulta la fiscalización ciudadana. Archon Fung (2006), en su modelo de *gobierno participativo con poder de decisión*, plantea que la transparencia y la participación deben estar institucionalmente vinculadas. La participación

significativa requiere estructuras que conecten la deliberación ciudadana con decisiones concretas.

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022) sobre *Gobernanza Participativa en Paraguay* sistematiza experiencias en Asunción, donde las Comisiones Vecinales han sido clave para canalizar demandas ciudadanas. Sin embargo, se identifican obstáculos como la falta de articulación con el gobierno municipal y la limitada institucionalización de estos espacios. Este caso ilustra cómo la participación sin transparencia ni vínculo decisional se convierte en un ejercicio simbólico, más que transformador.

## **Inclusión de grupos vulnerables**

La participación democrática debe ser inclusiva. Sin embargo, mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad y comunidades rurales enfrentan barreras estructurales y culturales para participar en procesos municipales. Estas incluyen discriminación, falta de accesibilidad y ausencia de representación. Iris Marion Young (2000), en *Inclusion and Democracy*, argumenta que la justicia democrática exige *inclusión comunicativa*, donde las voces marginalizadas sean reconocidas y valoradas. La participación no puede ser homogénea ni neutral, sino sensible a las diferencias culturales, sociales y políticas.

Una experiencia destacada en Paraguay son los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia, que buscan incluir las voces de sectores históricamente excluidos. Aunque representan un avance, enfrentan desafíos como la falta de recursos, escasa visibilidad pública y débil articulación interinstitucional (Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, 2023). Este ejemplo conecta directamente con la teoría de Young, al mostrar cómo la inclusión requiere condiciones estructurales específicas para ser efectiva.

## **Estudios de caso locales**

### ***Rendición de cuentas en municipios rurales***

Investigadores de la Universidad Nacional de Concepción (2021) realizaron encuestas en comunidades del norte paraguayo, revelando que la participación en la rendición de cuentas es mínima. Los ciudadanos desconocen sus derechos, no acceden a información pública y

muestran desconfianza hacia las autoridades locales. Este caso refuerza la tesis de Santos sobre la necesidad de democratizar el conocimiento y empoderar a la ciudadanía.

### ***Comisiones Vecinales en Asunción***

El informe del PNUD (2022) destaca el rol de las Comisiones Vecinales como espacios de articulación comunitaria. Sin embargo, su impacto se ve limitado por la falta de institucionalización y la escasa conexión con decisiones municipales. Fung advierte que sin estructuras que vinculen la deliberación con el poder, la participación se vuelve decorativa.

Es bueno remontarnos a la historia de las comisiones vecinales para dimensionar el crecimiento que en algunos casos han experimentado, hasta 1989 año en que cae la dictadura, estas tenían un ropaje de comisiones vecinales, pues en realidad era comisiones dependientes del Partido Colorado, lo que limitaba su autonomía, posteriormente ya en el periodo democrático año 1991 reaparecen, pero ya con cierta autonomía, separados de partidos políticos alguno y fortaleciendo su carácter de ciudadano. Cave destacar que en nuestro país las comisiones vecinales están reguladas por la Ley 3966/2010 y sus reglamentaciones

La importancia de la autonomía de las comisiones vecinales vale destacar pues en un barrio deben trabajar en armonía y sintonía sus habitantes sin injerencia de partido político alguno, de credos religiosos o cualquier índole, para así poder definir sus políticas y planes propios.

Podemos destacar el rol importante que cumplen pues trabajan en distintas áreas, como la prevención de delitos a través de comisiones de seguridad; recuperación de causes hídricos, arroyos, lagos cuidando el medio ambiente; infraestructura vial, como adoquinados, empedrados. Su mayor logro radica en el involucramiento de los miembros de la comunidad, en que los mismo puedan dimensionar el rol que cada uno cumple con mejorar su calidad de vida y la de su vecino, exigido a sus autoridades municipales mayor atención a sus necesidades, brindando a las mismas herramientas, infraestructuras, materiales pertinentes para el logro deseado.

Se puede observar dos modalidades de Comisiones Vecinales: una denominada Comisión Vecinal por evento o actividad, la misma es temporal pues solo se forma por o para un evento específico, logrado el cometido se disuelve, por ejemplo para la construcción del empedrado de la o las calles del barrio donde se ha formar la comisión; la otra es la Comisión Vecinal de

Fomento urbano, que tienen un carácter más permanente para el mejoramiento continuo de la comunidad y el desarrollo integral de la comunidad en un área determinada.

Cabe destacar aspectos clave de las comisiones vecinales como el hecho de que necesitan el reconocimiento de la municipalidad para poder operar y recibir apoyo. No tienen patrimonio ni personería jurídica propia, su autonomía se limita al reconocimiento municipal, y para gestionar fondos deben inscribirse en el R.U.C.

### ***Consejos Municipales de Niñez***

La experiencia de los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia muestra avances en inclusión, pero también revela debilidades estructurales. La falta de recursos y articulación interinstitucional impide que estas voces incidan en políticas públicas. Young subraya que la inclusión requiere más que presencia: exige condiciones para la escucha activa y la transformación institucional.

Los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia son organismos intersectoriales, participativos y vinculantes de articulación y coordinación de programas y acciones municipales en beneficio de niños, niñas y adolescentes.

Es un organismo que involucra a intendentes, juntas municipales y también a las comunidades con sus representantes tales como las comisiones vecinales, con el objeto de asegurar políticas y esfuerzos municipales que beneficie a los menores.

### ***Contraloría ciudadana CC***

En algunos municipios los ciudadanos conforman instituciones denominadas Contraloría Ciudadana, son organizaciones integradas por personas de dicho municipio, debidamente constituidas con personería jurídica que permite entre otras cosas la continuidad de esta, ya que la entidad tiene una vida propia, separada de la de sus miembros.

La Contraloría General de la Republica cuenta con una dependencia denominada Centro de Control Ciudadano (CCC), que fomenta la participación ciudadana en el control gubernamental

y la gestión de los recursos públicos. El CCC gestiona denuncias, facilita el acceso a la información pública, organiza talleres y promueve la rendición de cuentas a la ciudadanía. La Contraloría Ciudadana se manifiesta a través del CCC ante la Contraloría General de la República

A modo de ejemplo y para conocer un poco más del funcionamiento de este modelo de organización, recurrimos a entrevistas realizadas a ciudadanos que conforman la Contraloría Ciudadana de Paraguarí. Paraguarí es capital del noveno departamento homónimo Paraguarí. Las personas entrevistadas se presentan como miembros del consejo de dicha CC, nos comentan que debido a las irregularidades frecuentes que pudieron constatar en la municipalidad local, un grupo de ciudadanos decidieron volver a retomar la institución de la CC que ya se había formado en años anteriores pero que estaba sin operar.

Para acceder a informaciones concernientes a las gestiones del intendente y la Junta Municipal, u otras cuestiones que atañen al municipio, comentan que recurren a las sesiones de la Junta Municipal, y para poder documentarse, cuentan con apoyo de algunos concejales y /o algún funcionario municipal.

Debido a groseras anomalías de la Municipalidad de dicha comunidad, pidieron ante la Contraloría General de la República, en el año 2024, se investigue dichos hechos, el dictamen posterior fue poco favorables a la gestión de las autoridades municipales, pero dicho informe no llegó a los canales correspondientes, los miembros de la CC se presentaron ante miembros del Poder Legislativo, una diputada y una senadora de la nación respectivamente, también se entrevistaron con miembros del partido político al que pertenece dicho intendente, pues el mismo pretende la reelección y la idea es mostrar con los documentos pertinentes, la mala gestión del mismo y que por tanto no es buen candidato para las elecciones próximas, comentan también que otra herramienta que van a utilizar es la **auditoria forense**.

A la consulta de cual es la respuesta que reciben de los conciudadanos es que es un tarea difícil y lenta, muchos son indiferentes, otros son cercanos a las autoridades municipales, y algunos de a poco se van acercando a mostrar preocupación y comentar apoyos a las gestiones realizadas por la CC

Por últimos le preguntamos si creen posible vencer a la corrupción, se muestran mediamente optimistas ya que tienen en su haber logros importantes como por ejemplo evitar la conclusión de la venta irregular de la matadería municipal, o de otros inmuebles; por otro lado, no sienten

el respaldo correspondiente de las entidades estatales que deberían luchar contra los males que aquejan a la comunidad

### ***Auditoria Forense en las Municipalidades***

En nuestro país la auditoría forense en las municipalidades es un herramienta utilizada para investigar delitos contra el patrimonio del Estado, buscan detectar y documentar fraudes, corrupción y otros actos ilícitos, sirviendo como un mecanismo de prueba para futuras acciones legales, puede realizarse por la Contraloría General de la República (CGR), como también por iniciativa ciudadana a través del mecanismos de iniciativa popular, como se vio en Asunción en mayo de 2025, con el objetivo de documentar irregularidades y presentar pruebas para posibles procesos judiciales

La Dirección de Auditoría Forense de la CGR tiene la función de detectar si existen méritos para formular denuncias penales. Trabaja con las unidades misionales en los casos de hallazgos de indicios de hechos punibles contra el patrimonio del Estado paraguayo surgidos de las actividades de control realizadas por estas unidades.

La Auditoría Forense como iniciativa ciudadana, solicita primeramente activar el mecanismo de la iniciativa popular como lo contempla la Constitución Nacional. El pedido se formula ante el Tribunal Superior de Justicia Electoral TSJE, entidad que habilita una plataforma para la recolección de firmas de contribuyentes del municipio en cuestión.

### **Discusión: participación como práctica transformadora**

Los casos analizados confirman que la participación ciudadana efectiva no depende únicamente de la existencia de mecanismos formales, sino de condiciones estructurales que permitan su ejercicio real. La educación cívica, la transparencia institucional y la inclusión social son pilares fundamentales para una democracia municipal robusta. La articulación entre teoría y práctica, como proponen Santos, Fung y Young, permite repensar la participación como práctica transformadora, capaz de disputar sentidos, redistribuir poder y construir comunidad.

## **Conclusión**

La participación ciudadana en el ámbito municipal paraguayo enfrenta desafíos estructurales que limitan su alcance y profundidad. Superarlos implica una relectura crítica de la democracia, donde la ciudadanía no sea solo receptora de decisiones, sino protagonista activa de la vida pública. Este ensayo ha mostrado que la educación cívica, la transparencia y la inclusión son condiciones necesarias para una participación significativa. Los estudios de caso locales confirman que la transformación democrática requiere voluntad política, recursos institucionales y compromiso comunitario. La democracia municipal puede ser el laboratorio donde se ensaye una ciudadanía más justa, plural y empoderada.

## **Referencias**

- Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. (2023). *Evaluación de Consejos Municipales de Niñez*.
- Fung, A. (2006). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton University Press.
- PNUD Paraguay. (2022). *Informe sobre Gobernanza Participativa*.
- Santos, B. de S. (2005). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Universidad Nacional de Concepción. (2021). *Estudio sobre participación ciudadana en municipios rurales*.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.
- <https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/reporte-de-hechos-punibles>
- <https://www.abc.com.py/nacionales/2025/05/30/iniciativa-popular-ciudadanos-piden-auditoria-forense-sobre-gestion-de-nenecho/>