



Transformación del municipio de Asunción en Gobernación mediante descentralización, autonomía y reforma constitucional paraguaya

Transformation of the municipality of Asunción into a Government through decentralization, autonomy, and Paraguayan constitutional reform

Elvio Segovia Chaparro

segovia@desarrollo.edu.py

<https://orcid.org/0009-0003-2090-8585>

Universidad Nacional de Asunción.

San Lorenzo, Paraguay

Artículo recibido 12 de febrero de 2025/ Arbitrado 03 de marzo de 2025/ Aceptado 07 de abril de 2025/ Publicado 05 de mayo de 2025

RESUMEN

La descentralización y autonomía son ejes fundamentales en las reformas institucionales de América Latina para fortalecer la gobernanza local. Debido a esto, la presente investigación tuvo como objetivo analizar las formas en que la descentralización y la autonomía pueden posibilitar la elevación del rango del municipio de Asunción al de Gobernación. Se empleó un enfoque cualitativo, mediante un estudio de caso único que analizó documentos legales y académicos a partir de muestreo teórico y procesamiento con Atlas.ti. Los resultados reflejaron que la descentralización fue la categoría predominante (35,5 %), seguida de municipio (27,6 %) y autonomía (20,4 %), lo que evidenció su centralidad en el debate. Asimismo, se identificaron fuertes relaciones conceptuales entre descentralización y autonomía como condiciones para la transición. Se concluye que, la transformación de Asunción en Gobernación requiere descentralización efectiva, autonomía fortalecida y reformas legales para mejorar la gestión pública y la participación ciudadana.

Palabras clave:

Autonomía local, descentralización, gobernación, participación ciudadana, reforma del Estado.

ABSTRACT

Decentralization and autonomy are key pillars of institutional reform in Latin America, aimed at strengthening local governance. This study analyzed how decentralization and autonomy could facilitate the elevation of the municipality of Asunción to the status of a Governorate. A qualitative, single-case study design was employed, examining legal and academic documents using theoretical sampling and processed with Atlas.ti. Results indicated that decentralization was the predominant category (35.5%), followed by municipality (27.6%) and autonomy (20.4%), highlighting its central role in the debate. Strong conceptual links between decentralization and autonomy were identified as prerequisites for this institutional transition. The study concludes that transforming Asunción into a Governorate requires effective decentralization, reinforced autonomy, and comprehensive legal reforms to improve public management and citizen participation.

Keywords:

Local autonomy; decentralization; governance; citizen participation; state reform..

INTRODUCCIÓN

La descentralización y la autonomía han sido temas centrales en las reformas institucionales de América Latina durante las últimas décadas, para fortalecer la gobernanza local y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Baccini, 2019). En Paraguay, la estructura organizativa nacional distingue entre municipios y departamentos, donde estos últimos son los que ostentan el rango de gobernación, con mayores competencias administrativas y políticas (Canese et al. 2022). La ciudad de Asunción, capital de este país, se encuentra en una situación singular al ser municipio y cabecera del área metropolitana, pero sin el estatus de gobernación que poseen sus departamentos circundantes.

En este contexto, el debate sobre la posible elevación del rango del municipio de Asunción a Gobernación surge en un contexto de búsqueda de equidad institucional y de fortalecimiento de la autonomía local. Desde la perspectiva de Villalba (2023), esta propuesta implica además de un cambio en el estatus jurídico-administrativo, la oportunidad de repensar la distribución de competencias y recursos en favor de una gestión pública más eficiente. Para Torres et al. (2021), la descentralización, entendida como la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, ha demostrado en diversos países su potencial para mejorar la provisión de servicios públicos y la participación ciudadana.

Debido a esto, plantea Villalba (2023) que uno de los argumentos principales a favor de la elevación del rango de Asunción es la posibilidad de mejorar los servicios ofrecidos a la ciudadanía. Con mayor autonomía y recursos, la capital podría gestionar de manera más eficiente áreas clave como la salud, la educación y la infraestructura urbana. Además, la descentralización administrativa permitiría una mayor adaptabilidad de las políticas públicas a las necesidades locales, al superar las limitaciones impuestas por la dependencia del gobierno central.

Asimismo, la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones comunitarias es otro de los beneficios esperados de una mayor autonomía local. Mezey (2020) describe que experiencias internacionales han demostrado que la descentralización puede propiciar mecanismos de democracia participativa, con lo que se fortalece la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. En el caso particular de Asunción, dotar al municipio del rango de gobernación podría abrir nuevas instancias de consulta y deliberación ciudadana, con lo que se legitimaría las decisiones adoptadas y aumentaría la confianza en las instituciones.

Unido a esto, Quecaño et. al. (2025) y Castro (2020) coinciden que la descentralización, para ser efectiva y sostenible, debe ir acompañada de mecanismos sólidos de control institucional y una adecuada asignación de recursos financieros a los gobiernos locales. Sin estos elementos, existe el riesgo de que la descentralización derive en una fragmentación institucional, lo que debilitaría la capacidad de respuesta y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Además, destacan Galilea y Viacava (2020) y Martínez et al. (2020) la importancia de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los municipios, pues la autonomía formal resulta insuficiente si no va respaldada por competencias y recursos reales para la gestión.

De manera similar, plantea Cravacuore (2020) que Asunción representa la elevación de rango institucional, en la que se debe considerar además de la transferencia de competencias, la profesionalización del personal, la modernización de los sistemas de gestión y la transparencia en el uso de fondos públicos. De esta manera, la descentralización exitosa debe equilibrar autonomía con responsabilidad fiscal y administrativa, en la que se evite la duplicación de funciones y se promueva la eficiencia en la provisión de servicios. Por lo tanto, el proceso de elevación de este municipio al rango de Gobernación requiere una planificación integral que contemple estos desafíos y garantice la gobernabilidad local.

Ante este escenario, se coincide con Touchton et al. (2024) y Kersting (2021) en que la situación particular de Asunción ofrece una oportunidad valiosa para reflexionar sobre los modelos de organización territorial y su impacto en la gobernabilidad democrática. Para ello, es necesario considerar los aspectos legales y constitucionales, además de las implicancias administrativas y políticas de esta transformación. Un estudio en este marco podría abordar las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos y políticos que respaldan la elevación del municipio de Asunción al rango de Gobernación? ¿De qué manera la descentralización y la autonomía contribuirían a mejorar la gestión pública y la participación ciudadana en Asunción? ¿Cuáles serían los desafíos y oportunidades que surgirían a partir de este proceso de reforma institucional?

Al abordar estas interrogantes, se favorecería la comprensión de las implicancias legales, políticas y administrativas del municipio de Asunción a Gobernación. Además, aportaría evidencia para el diseño de políticas públicas que fomenten una gestión pública más cercana y participativa. Asimismo, podría servir como base para impulsar procesos de reforma institucional que fortalezcan la democracia local y promuevan la inclusión ciudadana, aspectos significativos para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad en el contexto paraguayo. Por lo tanto, el objetivo de esta investigación fue analizar las formas en que la descentralización y la autonomía pueden posibilitar la elevación del rango del municipio de Asunción al de Gobernación.

METODOLOGÍA

La investigación se llevó a cabo en la ciudad de Asunción, Paraguay, que constituye la capital y el centro político-administrativo del país. El análisis se centró en el contexto institucional y jurídico del municipio, donde se consideró su vinculación con los departamentos circundantes y la normativa nacional vigente. Esta investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, orientado a examinar en profundidad un caso particular intrínseco, con el propósito de comprender las especificidades y complejidades del proceso orientado a la posible elevación del rango institucional del municipio de Asunción a Gobernación.

A partir del enfoque cualitativo se realizó la interpretación, comprensión y análisis de documentos legales, doctrinales y académicos, lo que permitió abordar las dimensiones políticas, administrativas y legales relacionadas con la descentralización y autonomía municipal. El diseño metodológico correspondió a un estudio de caso único, temporal e intrínseco. El municipio de Asunción se seleccionó debido a su relevancia y singularidad dentro del sistema político-administrativo paraguayo. El periodo de desarrollo del estudio fue menor a un año, lo que confiere un carácter temporal y focalizado al análisis.

La población de estudio consistió en la totalidad de documentos legales, doctrinales y académicos pertinentes a los temas de descentralización, autonomía, municipios y gobernaciones en Paraguay. La muestra fue seleccionada mediante un muestreo teórico, acorde con la naturaleza cualitativa del estudio, donde se incluyeron siete documentos fundamentales seleccionados por su relevancia y profundidad en relación con la problemática del cambio de rango del municipio de Asunción.

Las variables de análisis se establecieron como categorías temáticas centrales, configuradas en: municipio, en la que se consideró su naturaleza, funciones, régimen jurídico y gestión; descentralización, abordada desde sus enfoques teóricos, procesos, contexto y resultados; autonomía, analizada en sus dimensiones legales, administrativas y normativas; y gobernación, examinada en cuanto a su naturaleza jurídica, autoridad, equidad institucional y competencias.

El procesamiento de los datos contempló varias etapas. Primero, se efectuó la recopilación y organización de los datos a través de la construcción de una matriz cualitativa que clasificó fragmentos textuales de los documentos según las categorías definidas. Se eliminaron inconsistencias, duplicados y errores de transcripción, y se verificó la concordancia de cada fragmento con la categoría correspondiente. Para sintetizar la frecuencia de aparición de las categorías, se aplicó estadística descriptiva elemental. Los resultados se presentaron en tablas y gráficos, lo que facilitó la visualización de la centralidad de cada tema. Se utilizó el software Atlas.ti para la codificación de textos, el mapeo de redes conceptuales y el análisis de co-ocurrencias entre categorías, con lo que se identificaron patrones y relaciones significativas. Se combinaron técnicas cualitativas y cuantitativas básicas (conteo de menciones, análisis de tendencias) para robustecer los hallazgos. Los resultados estadísticos y cualitativos fueron interpretados a la luz del contexto paraguayo, en el que se enfatizó las particularidades del caso de Asunción.

RESULTADOS

Entre los resultados obtenidos en la investigación destacan las categorías predominantes en el debate académico y jurídico sobre la elevación del rango del municipio de Asunción, las cuales se presentan en la Tabla 1. La categoría descentralización concentró la mayor cantidad de menciones, con un 35,5 % del total, lo que evidencia que constituye el eje central de análisis. Le sigue la categoría municipio con el 27,6 % de las menciones, que resalta la relevancia de examinar su naturaleza, funciones y régimen jurídico en este contexto. La autonomía abarca el 20,4 % de las referencias, lo que indica un interés significativo en las dimensiones legales y administrativas vinculadas a este concepto. Por último, la gobernación figura con el 16,5 %, lo que muestra un menor, aunque relevante, nivel de discusión sobre su naturaleza jurídica y competencias.

Tabla 1. *Categorías predominantes en el debate académico y jurídico sobre la elevación del rango del municipio de Asunción*

Categoría	Frecuencia de menciones	%
Municipio	42	27,6
Descentralización	54	35,5
Autonomía	31	20,4
Gobernación	25	16,5
Total	152	100

El análisis del énfasis textual realizado con ATLAS.ti, se presenta en la Tabla 2, en este se destaca que la categoría descentralización registra un alto número de menciones (267 en un total), lo que confirma su predominancia en los documentos analizados. La categoría municipio también muestra una presencia significativa, al alcanzar 613 menciones diversas entre sus variantes, lo que refleja la atención dedicada a los aspectos vinculados a la gestión municipal. En contraste, la autonomía presenta un énfasis mucho menor, con solo 3 menciones directas, situación similar a la categoría gobernaciones, que acumula 87 menciones en sus distintas formas. Estos resultados destacan la preeminencia de los temas descentralización y municipio en el corpus documental, mientras que autonomía y gobernaciones mantienen una incidencia más reducida en el discurso jurídico y académico sobre la elevación del rango del municipio de Asunción.

Tabla 2. Énfasis textual de la categoría en estudio según análisis con ATLAS.ti

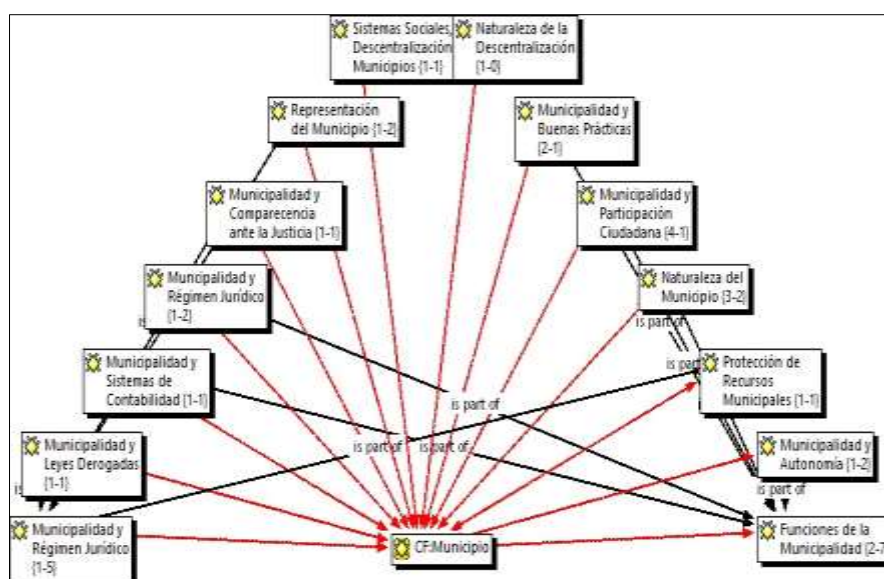
Documentos Word	Tamaño	Cantidad	%
Categoría descentralización			
Descentralistas	29	4	0,00
Descentralización	17	267	0,59
Descentralización-	18	1	0,00
Descentralización"	18	1	0,00
Descentralizada	15	4	0,00
Descentralizadamente	20	2	0,00
Descentradilizadas	16	3	0,00
Descentralizado	15	9	0,02
Descentralizador	16	5	0,01
Descentralizadora	18	5	0,01
Descentralizadoras	18	5	0,01
Descentralizadores	18	4	0,00
Descentralizados	16	3	0,00
Descentralizados"	17	1	0,00
Descentralizado	16	1	0,00
Categoría autonomía			
Autónoma	8	1	0,00
Autónomo	8	2	0,00
Categoría gobernaciones			
Gobernabilidad	14	8	0,01
Gobernaciones	13	1	0,00
Gobernación	11	1	0,00
Gobernador	10	1	0,00
Gobernadores	12	3	0,00
Gobernar	8	2	0,00
Gobierno	8	39	0,08
Gobierno"	9	1	0,00
Gobiernos	9	31	0,06
Categoría municipio			
Municipal	9	257	0,57
Municipal"	10	1	0,00
Municipaldatos	14	1	0,00
Municipales	11	106	0,23
Municipales"	12	1	0,00
Municipalidad	13	90	0,20
Municipalidades	15	68	0,15
Municipalidaes	14	1	0,00

Municipalismo	13	1	0,00
Municipalistas	14	2	0,00
Municipalización	16	1	0,00
Municipio	9	61	0,13
Municipios	10	23	0,05

El uso de Atlas.ti permitió codificar los textos y generar redes conceptuales que profundizan en las relaciones entre las categorías analizadas. Entre los principales hallazgos de este análisis cualitativo, la categoría municipio aparece con frecuencia vinculada a términos como "gestión local", "recursos" y "participación ciudadana". Esto indica que el debate se enfoca en la capacidad de autogestión y en la relevancia de la participación comunitaria para el fortalecimiento municipal. La descentralización se asocia a expresiones como "transferencia de competencias", "eficiencia administrativa" y "democracia local", lo que manifiesta una concepción orientada a mejorar la calidad de la gestión pública y democratizar la toma de decisiones. La autonomía se relaciona con conceptos de "marco legal", "autogobierno" y "capacidad de decisión", esto destaca la importancia de un soporte jurídico sólido que garantice la independencia de los gobiernos locales. Entre tanto, la gobernación se encuentra vinculada a términos como "rango administrativo", "autoridad departamental" y "equidad institucional", lo que pone en relieve aspectos de jerarquía, autoridad y justicia en la organización territorial.

De igual modo, se llevó a cabo un análisis de co-ocurrencias, cuyos resultados se presentan en las figuras 1, 2, 3 y 4, así como en la Tabla 3. Este análisis destaca relaciones estrechas entre los términos "descentralización" y "autonomía", con 18 menciones conjuntas, y entre "municipio" y "gobernación", con 12 menciones conjuntas. Estos hallazgos reflejan que, en la literatura y documentos examinados, la descentralización y la autonomía se consideran condiciones previas y complementarias para la transición institucional del municipio hacia gobernación, tal como se evidencia en las redes conceptuales.

Figura 1. Red códigos y asociaciones de la categoría municipio



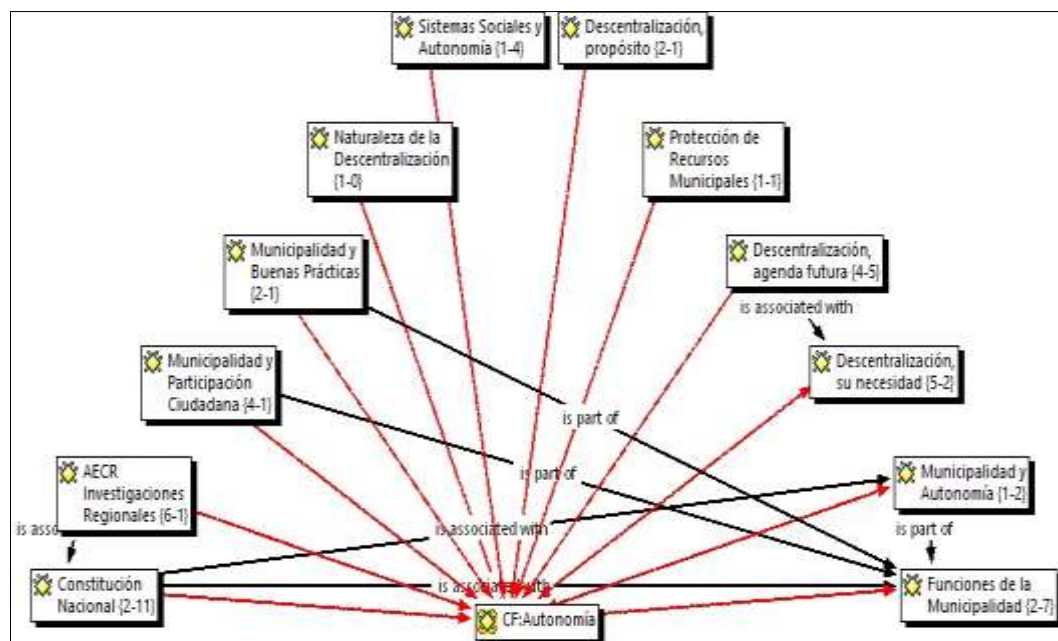
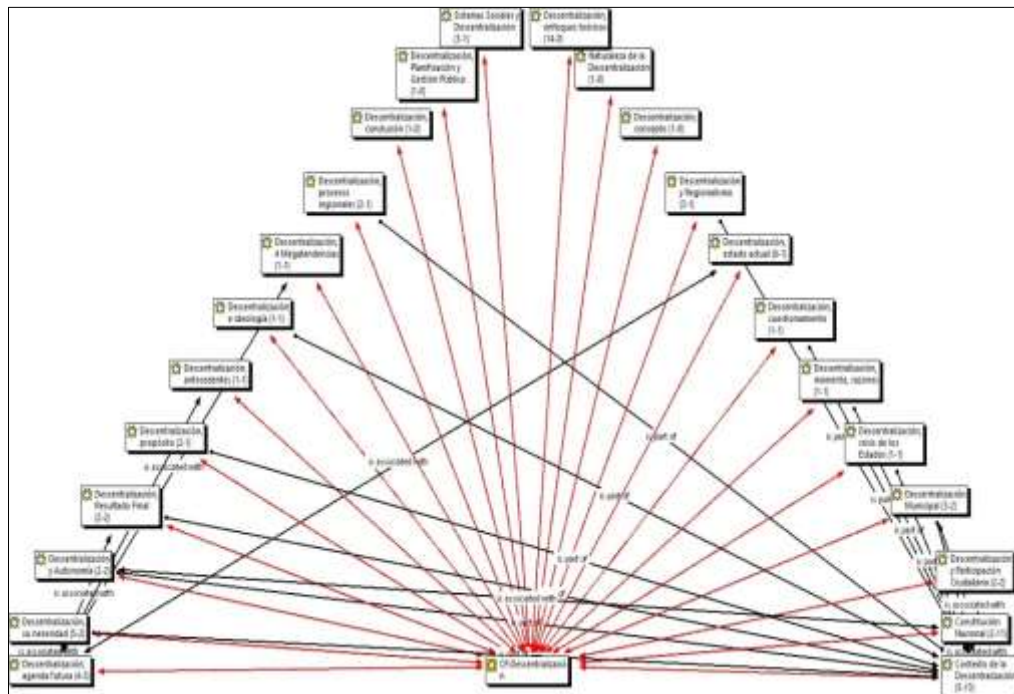
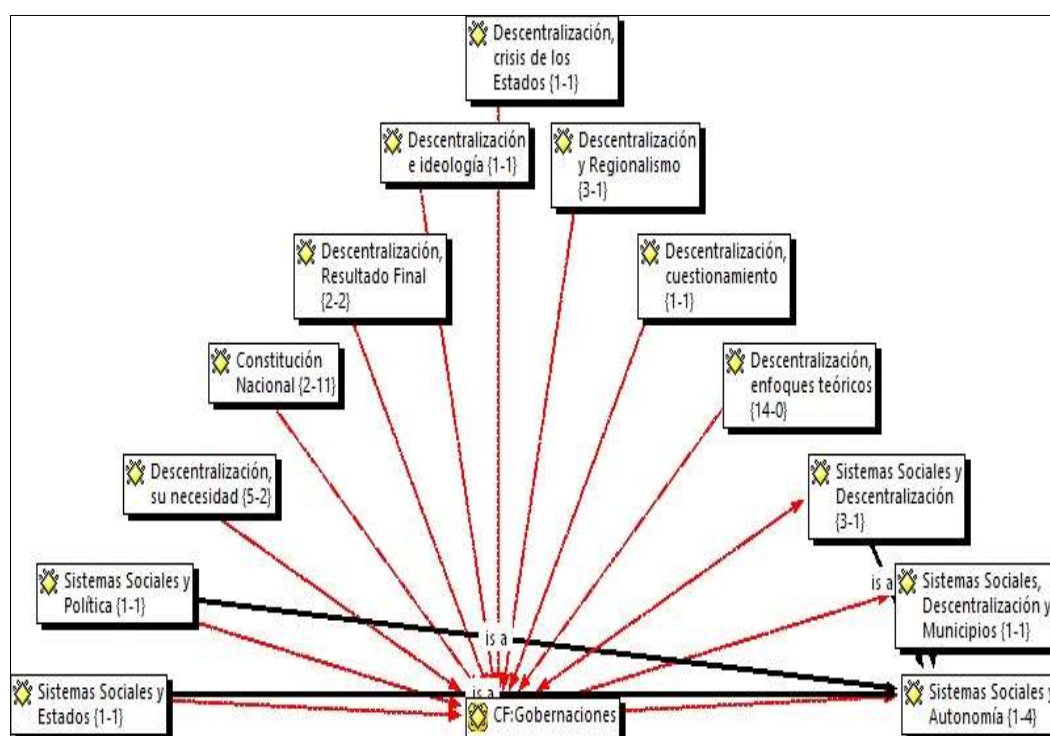


Figura 4. Red códigos y asociaciones de la categoría gobernación**Tabla 3.** Relaciones y frecuencia de Co-ocurrencias

Categorías Relacionadas	Frecuencia de Co-ocurrencia
Descentralización-Autonomía	18
Municipio-Gobernación	12
Descentralización-Municipio	20

El conteo de menciones y el análisis de tendencias confirman que la descentralización constituye el tema más recurrente, lo que evidencia su centralidad en el debate actual sobre la modernización del Estado paraguayo. La gobernación, aunque menos frecuente, aparece en contextos vinculados a propuestas de reforma y a la búsqueda de equidad institucional. Se constata que la descentralización y la autonomía se consideran condiciones indispensables para la elevación del rango del municipio de Asunción a Gobernación. La frecuencia y co-ocurrencia de las menciones indica un consenso doctrinal sobre la necesidad de implementar reformas legales y administrativas, así como sobre la importancia de fortalecer la capacidad de autogobierno local para alcanzar una mayor equidad institucional. Este enfoque mixto, que integra estadística descriptiva con análisis cualitativo asistido por software, permite cuantificar la relevancia de los conceptos y, al mismo tiempo, comprender la complejidad y profundidad de sus interrelaciones. De este modo, se ofrece una visión integral que enriquece el debate académico y aporta insumos valiosos para la formulación de políticas públicas y reformas institucionales en Paraguay.

DISCUSIÓN

El predominio de la descentralización, con un 35,5 %, como categoría central en el debate sobre la elevación del rango del municipio de Asunción, refleja su papel fundamental como eje articulador de las discusiones académicas y jurídicas, en Paraguay y en el ámbito latinoamericano. En correspondencia con esto, Siegel y Bastos (2020) argumentan que la descentralización implica la transferencia de competencias administrativas y constituye una estrategia esencial para mejorar la eficiencia en la gestión pública y fortalecer la democracia local, lo que permite una mayor participación ciudadana y una toma de decisiones más cercana a las realidades territoriales. En el contexto paraguayo, Delphin et al. (2022) coinciden con estos planteamientos al señalar que dicho proceso representa una condición indispensable para superar el centralismo histórico que ha caracterizado la estructura estatal, con lo que se favorece la modernización y adaptabilidad de la administración pública.

Asimismo, Valenzuela et al. (2019) enfatizan que la descentralización, al conferir mayor autonomía y capacidad de gestión a los gobiernos locales, mejora la asignación de recursos y promueve una distribución más equitativa del poder político y administrativo. Este enfoque coincide con los resultados obtenidos, que recalcan la importancia de la descentralización como eje fundamental en la modernización del Estado paraguayo. Además, estos autores interpretan la descentralización como un proceso dinámico que demanda ajustes legales y constitucionales, entre ellos, la posible enmienda del Artículo 157 de la Constitución Nacional para igualar el estatus de Asunción con el de otras gobernaciones. En sintonía con esta perspectiva, Turner (2022) considera que la descentralización constituye una herramienta importante para impulsar la equidad institucional, la eficiencia administrativa y la legitimidad democrática dentro del marco de reforma estatal, lo que refuerza la relevancia atribuida a este concepto en el análisis de la elevación del rango del municipio de Asunción.

De igual manera, la categoría municipio, que representa un 27,6 %, evidencia un interés significativo en el estatus institucional de Asunción como distrito capital autónomo y sede de los poderes del Estado paraguayo. La complejidad urbana, política y económica de esta ciudad requiere fortalecer su gestión local para responder de manera adecuada a sus múltiples desafíos. En este sentido, se coincide con Lanniello et al. (2019), quienes señalan que el fortalecimiento de los municipios resulta fundamental para el desarrollo territorial y la promoción de la participación ciudadana, puesto que constituyen los gobiernos más próximos a las necesidades sociales. En el caso específico de Asunción, Malone y Dammert (2021) destacan que el debate se centra en la ampliación de competencias y recursos para lograr una autogestión eficiente, capaz de afrontar los retos de una ciudad global con funciones administrativas, culturales y económicas de primer orden, lo que está en consonancia con los resultados del presente estudio.

En consecuencia, la autonomía municipal implica la capacidad para administrar recursos, planificar el desarrollo y garantizar la participación ciudadana, aspectos fundamentales para su modernización. Elevar el rango institucional de Asunción posibilitaría su equiparación con los departamentos vecinos, lo que supera asimetrías y promueve una distribución más justa de competencias y responsabilidades. En este marco, Montecinos et al. (2020) señalan que fortalecer el municipio de Asunción constituye un paso estratégico para optimizar la gobernanza local y favorecer

el desarrollo integral del país, lo cual coincide con los resultados de este estudio y refuerza la importancia de la autonomía como elemento importante en el proceso de reforma institucional.

De igual forma, la autonomía municipal, que representa un 20,4 % de las menciones, constituye un pilar esencial en el proceso de elevación del rango del municipio de Asunción al conferir mayores facultades de autogobierno y autogestión. La Constitución Nacional de Paraguay de 1992 y la Ley Orgánica Municipal (N° 3966/2010) establecen que las municipalidades disfrutan de autonomía política, administrativa y normativa, así como de autarquía en la gestión de sus recursos, lo que les permite administrar de forma libre áreas como urbanismo, educación, cultura y servicios sociales. No obstante, Betancur (2022) advierte que esta autonomía requiere un marco jurídico robusto que garantice la independencia municipal frente a otras instituciones del Estado, además de la voluntad política necesaria para su implementación efectiva, donde se eviten interferencias que restrinjan la capacidad de decisión local. Estos planteamientos resaltan aspectos cruciales que coinciden con los hallazgos de este estudio respecto a los desafíos que enfrenta Asunción en la consolidación de su autonomía institucional.

Por otra parte, la autonomía implica responsabilidades definidas y mecanismos de control orientados a garantizar la eficiencia y transparencia en la gestión pública, según Caldera y Tagle (2023). En el caso de Asunción, fortalecer su autonomía municipal resulta fundamental para que administre sus recursos y competencias con mayor independencia, lo que facilita su transición hacia un estatus de gobernación, lo cual permitiría equipararla con otros departamentos y fomentar una distribución más equilibrada del poder territorial, tal como señalan Dal et al. (2021). Por lo tanto, la autonomía trasciende su condición de derecho constitucional, constituyéndose en un requisito indispensable para la modernización y democratización del gobierno local en Paraguay, lo que concuerda con los resultados de esta investigación.

En este contexto, la gobernación representa la etapa final en el proceso de descentralización en Paraguay, en especial para Asunción, al vincularse de forma estrecha con la búsqueda de mayor equidad institucional y la igualdad de condiciones frente a los demás departamentos. Mariano y Gail (2021) sostienen que elevar el rango administrativo de las capitales constituye una estrategia utilizada en la región para corregir desigualdades históricas, mejorar la representatividad política y asegurar un acceso más justo a los recursos, lo cual fortalece la equidad territorial y la legitimidad democrática de las instituciones locales. Estos planteamientos corroboran los resultados obtenidos en esta investigación, que resaltan la importancia de la gobernación como meta fundamental en la reforma institucional paraguaya.

Paralelo a esto, en Paraguay, Asunción se presenta una situación particular debido a que, pese a ser la capital y sede de los poderes estatales, no ostenta estatus departamental. Esta realidad contrasta con otras capitales regionales que han sido elevadas a gobernaciones o departamentos. Esta condición genera desigualdades en el acceso a recursos y limita la capacidad de Asunción para influir en decisiones nacionales y regionales, dado que carece de una estructura institucional. Dadon y Oldani (2017) plantean que la descentralización y la autonomía constituyen mecanismos esenciales para que Asunción pueda alcanzar el rango de gobernación, lo que permitiría mejorar la gestión de recursos, equiparar su estatus institucional, fortalecer su representación política y promover la equidad y paridad institucional. La ausencia de estatus departamental para este municipio perpetúa desigualdades que afectan la calidad de los servicios

públicos y su capacidad de participación en las políticas nacionales.

En consecuencia, la necesidad de realizar reformas legales, en particular la enmienda al Artículo 157 de la Constitución paraguaya, constituye un tema recurrente en la literatura y documentos oficiales vinculados a la descentralización y al estatus institucional de Asunción. Dicho artículo reconoce a Asunción como capital del país y como municipio independiente de cualquier departamento, pero no le concede un estatus departamental, lo que restringe su autonomía y capacidad administrativa. Molina et al. (2023) señalan que la experiencia comparada en otros países de la región demuestra que modificar el estatus institucional de una capital o municipio exige no reformas jurídicas profundas y amplios consensos políticos que legitimen y sostengan estos cambios a lo largo del tiempo. Estos planteamientos coinciden con los hallazgos de este estudio, que evidencian la complejidad del proceso y la necesidad de acuerdos políticos sólidos para avanzar en la reforma institucional de Asunción.

Por lo tanto, la reforma del Artículo 157 constituye un proceso complejo que trasciende una simple modificación legal, pues demanda considerar la estructura constitucional vigente y alcanzar amplios acuerdos políticos para su aprobación. La Constitución paraguaya establece procedimientos específicos para las reformas, que pueden incluir la convocatoria y deliberación de la Asamblea Nacional o incluso la realización de una Convención Nacional Constituyente, según el alcance de las modificaciones propuestas. En consecuencia, adecuar el marco normativo para que Asunción alcance un estatus equiparable al de un departamento requiere un proceso deliberativo riguroso y un respaldo político firme, tal como ilustran experiencias internacionales y análisis académicos (Gustavo y Duarte, 2019). Estos elementos confirman la complejidad y los desafíos señalados en los resultados de esta investigación.

En esta línea, el municipio de Asunción, al igual que muchas ciudades latinoamericanas, enfrenta el desafío de fortalecer la participación ciudadana y la gestión local para avanzar en los procesos de descentralización. Aunque existen diversos planes sociales y de ordenamiento territorial, la participación ciudadana en su diseño e implementación ha sido limitada pues los habitantes no ejercen un rol efectivo en la toma de decisiones o en el control de la gestión pública, según señalan Castro y Bosques (2019). Para que la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales sea en realidad efectiva, Vertiz et al. (2020) destacan la necesidad de establecer mecanismos sólidos de rendición de cuentas y transparencia que permitan a la población supervisar y evaluar el desempeño de las autoridades municipales, lo que garantiza una gestión más democrática y eficiente. Estos planteamientos concuerdan con los resultados de esta investigación, que evidencian la importancia de fortalecer la participación y la transparencia para el éxito de la descentralización en Asunción.

Cabe destacarse que esta realidad trasciende el contexto paraguayo y se presenta en diversas regiones de América Latina, donde la participación ciudadana se reconoce como un pilar para una gobernanza inclusiva y transparente. En países como Ecuador, México y Colombia, la descentralización ha ido acompañada de la creación de espacios institucionales destinados a la participación comunitaria, tales como consejos de desarrollo o presupuestos participativos, que buscan involucrar a la población en la definición de prioridades y en la fiscalización del gasto público (Rodas, 2023). Sin embargo, estos mecanismos enfrentan desafíos semejantes a los observados en Asunción. Por consiguiente, fortalecer la participación ciudadana en la gestión local requiere de la

transferencia formal de competencias y la generación de condiciones institucionales, jurídicas y culturales que fomenten una participación activa, vinculante y con capacidad real de incidencia en las políticas públicas municipales. Esta visión amplía y confirma los resultados obtenidos en esta investigación, donde se destaca la complejidad y los retos comunes en la región para lograr una descentralización efectiva.

En relación con lo anterior, la literatura contemporánea muestra un amplio consenso sobre la necesidad de fortalecer la autonomía y la descentralización como instrumentos fundamentales para modernizar el Estado y optimizar la gestión pública local (Beltrán et al., 2023). En Europa, este proceso ha avanzado de manera más estructurada, como observa España, donde la Constitución de 1978 estableció un modelo que reconoce una autonomía clara a los gobiernos regionales y locales, aunque enfrenta retos relacionados con la delimitación de competencias y la coordinación intergubernamental (Brusca et al., 2016). Suecia y Alemania exhiben una descentralización que incluye una significativa transferencia fiscal y administrativa, con gobiernos locales que gestionan gran parte del gasto público y mantienen estructuras administrativas sólidas y profesionales, lo que favorece la eficiencia y la innovación en la provisión de servicios públicos (McNulty y Guerra, 2019). Estas experiencias contrastan con la realidad paraguaya y confirman la importancia de avanzar en reformas que permitan fortalecer la autonomía local para lograr una gestión más eficiente y adaptada a las demandas territoriales, tal como evidencian los resultados de este estudio.

De forma contraria a las experiencias europeas, en América Latina y el Caribe la descentralización es un proceso más reciente y heterogéneo, que presenta avances significativos, pero también limitaciones derivadas de centralismos históricos, falta de claridad en competencias y debilidades institucionales. Países como Perú y México han impulsado reformas para otorgar mayor autonomía a sus gobiernos locales, con el fomento la participación ciudadana y la rendición de cuentas, aunque enfrentan desafíos similares a los europeos en materia de coordinación y superposición de funciones (Quispe y Ayamamani, 2023). En el Caribe, la descentralización es más limitada y, en muchos casos, la gestión local depende en gran medida del gobierno central, que restringe la capacidad de respuesta a las necesidades locales y la participación democrática. En todos estos contextos, Guedes (2022) destaca que la autonomía local debe entenderse como transferencia de competencias y como un proceso integral que incluye capacidad real de decisión, recursos adecuados, así como mecanismos efectivos de participación ciudadana y transparencia, con el fin de fortalecer la gobernanza democrática y mejorar la calidad de los servicios públicos.

CONCLUSIONES

El análisis evidencia que la descentralización es el eje central del debate sobre la transformación del municipio de Asunción en una gobernación. La descentralización, entendida como la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, se percibe como un requisito indispensable para modernizar el Estado paraguayo y mejorar la eficiencia de la gestión pública local. Este proceso permitiría a Asunción responder de manera más ágil y adaptada a las necesidades de su población, al superar las limitaciones impuestas por la dependencia del gobierno central y favorecer una distribución más equitativa del poder y los recursos.

Además, el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de autogobierno del municipio de Asunción surge como una condición necesaria para su eventual elevación al rango de gobernación. Se destaca que la autonomía formal debe ir acompañada de recursos financieros adecuados, competencias administrativas claras y mecanismos efectivos de control institucional. Sin estos elementos, existe el riesgo de que la descentralización derive en fragmentación institucional y debilidad en la gestión local. Por tanto, la transición hacia un estatus de gobernación requiere de reformas legales y constitucionales y la profesionalización del personal municipal y la modernización de los sistemas de gestión y transparencia.

Como complemento, se aprecia que la transformación del municipio de Asunción en gobernación representa una oportunidad para fortalecer la democracia local y la participación ciudadana. La experiencia internacional muestra que la descentralización puede propiciar mecanismos de democracia participativa, lo que legitima las decisiones públicas y aumenta la confianza en las instituciones. No obstante, el éxito de este proceso dependerá de una planificación integral que contemple los desafíos jurídicos y administrativos; así como, la necesidad de involucrar de manera activa a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la supervisión de la gestión pública local.

REFERENCIAS

- Baccini, L. (2019). The economics and politics of preferential trade agreements. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 75-92. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-070708>
- Beltrán, E. T. M., Pérez, M. Q., Sánchez, P. M. S., Bernal, S. L., Bovet, G., Pérez, M. G., ... y Celdrán, A. H. (2023). Decentralized federated learning: Fundamentals, state of the art, frameworks, trends, and challenges. *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 25(4), 2983-3013. <https://doi.org/10.1109/COMST.2023.3315746>
- Betancur, N. (2022). Gobiernos progresistas y políticas educativas en el Cono Sur de América Latina (2003-2020). Continuidades, innovaciones y legados institucionales. *RELAPAE: Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación.*, (17), 151-166. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=91>
- Brusca, I., Gómez, M. y Montesinos, V. (2016). Public financial management reforms: The role of IPSAS in Latin-America. *Public administration and development*, 36(1), 51-64. <https://doi.org/10.1002/pad.1747>
- Caldera, A. R. y Tagle, D. (2023). Balance on social inclusion and environmental justice at the end of the 30 years of the drinking water service concession in the city of Aguascalientes, Mexico. *Frontiers in Sustainable Cities*, 5, 1177179. <https://doi.org/10.3389/frsc.2023.1177179>
- Canese, M. I., Vuyk, C. M., González, R., Britez, A. A., Lezcano, J. C., Prieto, V. L. (2022). Dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, Paraguay. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 6(1), 112-123. <https://doi.org/10.55467/reder.v6i1.87>

- Castro, L. y Bosque, R. (2019). Algunas reflexiones sobre la educación de la prevención del riesgo, la educación ambiental comunitaria y la participación ciudadana en la gestión de reducción del riesgo de desastres. *Alcance*, 8(21), 30-52. <http://scielo.sld.cu/pdf/ralc/v8n21/2411-9970-ralc-8-21-30.pdf>
- Castro, M. E. (2020). Las estrategias de desarrollo municipal, instrumento clave para la gestión local del patrimonio cultural. *Arquitectura y Urbanismo*, 41(3), 67-75. <https://www.redalyc.org/journal/3768/376865021007/376865021007.pdf>
- Cravacuore, D. (2020). La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales. Sergio Ilari y Daniel Cravacuore (comp.), *Gobierno, Política y Gestión Local en Argentina*, 12-23. https://www.academia.edu/116901943/La_Autonom%C3%ADa_Municipal_En_Am%C3%A9rica_Latina_Estudio_Comparado_De_Casos_Nacionales
- Dadon, J. R. y Oldani, J. I. (2017). Interjurisdictional coastal management in metropolitan areas. *Ocean & Coastal Management*, 148, 260-271. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.08.002>
- Dal, E., Finan, F., Li, N. Y. y Schechter, L. (2021). Information technology and government decentralization: Experimental evidence from Paraguay. *Econometrica*, 89(2), 677-701. <https://doi.org/10.3982/ECTA17497>
- Delphin, S., Snyder, K. A., Tanner, S., Musálem, K., Marsh, S. E. y Soto, J. R. (2022). Obstacles to the development of integrated land-use planning in developing countries: The case of Paraguay. *Land*, 11(8), 1339. <https://doi.org/10.3390/land11081339>
- Molina, G., Azevedo, R. R. de y Morales, A. A. (2023). Adoção das IPSAS: ambiente contábil em governos locais da América Latina. *Revista Contemporânea De Contabilidade*, 20(54), 01–22. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2023.e85361>
- Galilea, S. y Viacava, J. (2020). Presentación editorial: la descentralización y los territorios en tiempos de crisis. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (35), 1-10. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7918962.pdf>
- Guedes, J. V. (2022). Mapping the Center of Government in Latin America and the Caribbean: a typology. *Revista de Administração Pública*, 55, 1101-1123. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200858>
- Lanniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P. y Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public management review*, 21(1), 21-46. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>
- Kersting, N. (2021). Participatory Democracy and sustainability. *Deliberative Democratic Innovation and its Acceptance by Citizens and German local councilors*. *Sustainability*, 13(13), 7214. <https://doi.org/10.3390/su13137214>
- Malone, M. F. T. y Dammert, L. (2021). The police and the public: policing practices and public trust in Latin America. *Policing and society*, 31(4), 418-433.

<https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>

- Mariano, C. R. y Gail, P. (2021). Conserving the Paraguay-Paraná fluvial corridor in the XXI century: conflicts, threats, and challenges. *Sustainability*, 13(9), 5198. <https://doi.org/10.3390/su13095198>
- Martínez, R., Palma, A. y Velásquez, A. (2020). Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina, serie Políticas Sociales, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d2c473f1-04a2-415a-a79b-48c72e1ac06e/content>
- McNulty, S. L. y Guerra, G. (2019). Politics and promises: exploring fifteen years of Peru's participatory decentralization reform. *Public Organization Review*, 19(1), 45-64. <https://doi.org/10.1007/s11115-018-0419-5>
- Mezey, S. G. (2020). Transgender policymaking: The view from the states. *Publius: The Journal of Federalism*, 50(3), 494-517. <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa009>
- Montecinos, E., Contreras, P. y Fuentes, V. (2020). Democracia y participación ciudadana en Chile: factores y condicionantes para una gestión municipal participativa. *Revista del CLAD reforma y democracia*, (78), 83-114. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357568455004/357568455004.pdf>
- Quecaño, P. y Dominguez, D. (2025). Participación ciudadana para el desarrollo social en la gestión municipal. *Revista InveCom*, 5(2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.13137288>
- Quispe, E. y Ayamamani, P. (2023). Unitarian Illusion in Peru: Recentralization and Intergovernmental Conflicts from the Perspective of Local Governments. *Public Organization Review*, 23(3), 985-1000. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00665-2>
- Rodas, C. D. (2023). La formación docente continua y los procesos de transformación educativa de Paraguay. *Revista científica en ciencias sociales*, 5(1), 91-101. <https://doi.org/10.53732/rccsociales/05.01.2023.91>
- Gustavo, S. y Duarte, L. R. (2019). The development of participatory institutions in Paraguay: a tool for democratization or state control?. *Cahiers des Amériques latines*, (90), 39-57. <https://doi.org/10.4000/cal.9116>
- Siegel, K. M. y Bastos, M. G. (2020). When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America. *World Development*, 135, 105053. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105053>
- Torres, A., Vázquez, I., Parodi, E. y Kahhat, R. (2021). Wastewater treatment decentralization: Is this the right direction for megacities in the Global South?. *Science of the Total Environment*, 778, 146227. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.146227>
- Touchton, M., McNulty, S. y Wampler, B. (2024). Participatory budgeting and well-being: governance and sustainability in comparative perspective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 36(1), 105-123. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2022-0067>

- Turner, B. (2022). Paraguay: Consolidation of Limited Democracy. In Latin American Politics and Development (pp. 268-289). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003223351-18/paraguay-brian-turner>
- Valenzuela, E., Henriquez, O. y Cienfuegos, I. (2019). The three types of power distribution, that structure decentralization in South America. *Revista de Administração Pública*, 53, 592-609. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180122x>
- Vertiz, J. J., Aparicio, M. F., Guevara, M. F., Díaz, J. Y., Segundo, S. y Menacho, I. (2020). Participación ciudadana como estrategia de diagnóstico para la toma de decisiones para reducir la desnutrición crónica en un distrito de Lima. *Eleuthera*, 22(2), 132-146. <https://doi.org/10.17151/eleu.2020.22.2.9>
- Villalba, S.M. (2023). Participation and Political Representation of Indigenous Peoples in Paraguay: Numerous Pending Challenges. In: Albala, A., Natal, A. (eds) *Indigenous Political Representation in Latin America*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-33914-1_7