



MASTER EN GESTION FLUVIAL SOSTENIBLE Y GESTION  
INTEGRADA DE AGUAS VII EDICION

## Trabajo Fin de Máster

Situación de la Gobernanza del agua y una propuesta  
para incentivar la participación pública en Pilar,  
Paraguay.

Autor

JULIETA DE JESUS GAUTO ORTIGOZA

Director

Prof. Ing. E.H. María José Aparicio Meza, MSc.

2017

"El presente trabajo es un ejercicio práctico de Master presentado para optar al certificado de aptitud por los autores, realizado en parte como supuesto real y en parte con contenidos académicos. Su contenido, calidad y adecuación a la realidad son de la exclusiva responsabilidad de sus autores, así como los cálculos, aseveraciones, conclusiones y recomendaciones. Éstas no tienen por qué coincidir con las de los tutores-directores del trabajo, ni del Master, ni de sus organismos patrocinadores. La existencia de este trabajo no supone su aprobación ni la aceptación de su contenido."

# INDICE

INDICE.....	3
Lista de Cuadros .....	5
Lista de Figuras.....	6
Lista de Imágenes.....	7
1. INTRODUCCIÓN .....	8
1.1 Planteamiento del problema y justificación.....	8
1.2 Preguntas de la investigación.....	13
1.3 Objetivos del trabajo .....	13
2. MARCO TEÓRICO.....	14
2.1 Gobernanza del agua.....	14
2.2 Participación Pública .....	19
3. ENFOQUE METODOLÓGICO .....	23
4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO .....	25
4.1 Caracterización de los aspectos económicos. ....	25
4.2 Caracterización de aspectos ambientales. ....	27
4.3 Caracterización de aspectos sociales .....	29
4.3.1 Mapa de actores.....	29
4.4 Marco legal e institucional para la Participación Pública y la Gobernanza del Agua en Paraguay.....	41
5. LA GOBERNANZA DEL AGUA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN PILAR. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO. ....	43
5.1 Problemática de la Gobernanza del agua en Pilar. ....	44
5.2 Problemática de la Participación Pública en Pilar .....	46
5.3 Situación de la Gobernanza y Participación pública en Pilar. ....	47
5.4 Posibilidad de acciones coordinadas para fortalecer la participación pública .....	51
6. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GOBERNANZA DEL AGUA. ....	54
6.1 Análisis de opciones y alternativas.....	54
6.2 Justificación de la elección .....	60
6.3 Desarrollo de la elección .....	61
6.4 Medidas de información y participación publica .....	65
6.6 Programa de actuaciones y calendario. ....	68
6.6 Presupuesto.....	69
6.7 Sistema de seguimiento y evaluación. ....	70

7. CONCLUSIONES .....	71
8. LISTA DE ACRÓNIMOS .....	73
9. FUENTES CONSULTADAS .....	74
10. ANEXOS .....	77
ANEXO 1. Acta constitutiva del Consejo de Aguas de Ñeembucú. ....	78
ANEXO 2. Resolución SEAM 1998/2006 por la cual se Reconoce el Consejo de Aguas por Cuencas Hídricas del Ñeembucú. ....	80
ANEXO 3. Resolución SEAM 1079/2011 que Declara de Interés Ambiental Nacional a los Humedales del Ñeembucú. ....	82
ANEXO 4. Guía de Entrevistas sondeo inicial .....	85
ANEXO 5. Guía de Entrevistas a actores claves.....	86
ANEXO 6. Lista de actores claves entrevistados .....	87
ANEXO 7. Marco Legal.....	89
ANEXO 8. Registro fotográfico de la visita de campo .....	90
ANEXO 9. Ley 3966-10 Orgánica Municipal .....	93
ANEXO 10. Organigrama de la Municipalidad de Pilar.....	93

## **Lista de Cuadros**

Cuadro 1. Beneficios de la descentralización y principales críticas	21
Cuadro 2. Variables del estudio	24
Cuadro 3. Actores clave identificados en la gobernanza del agua en Pilar, presentes en el territorio	30
Cuadro 4. Experiencias desarrolladas en Pilar	39
Cuadro 5. Problemática de la gobernanza del agua en Pilar	45
Cuadro 6. Problemática de la participación pública en Pilar	46
Cuadro 7. Situación de la gobernanza y participación pública en Pilar	49
Cuadro 8. Posibilidad de realizar acciones coordinadas para fortalecer la participación pública en Pilar	52
Cuadro 9. Resumen del potencial aporte para el fortalecimiento de la gobernanza del agua y la participación pública en la ciudad de Pilar	54
Cuadro 10. Análisis de alternativas	58
Cuadro 11. Aspectos de la Propuesta que atienden la problemática identificada	67
Cuadro 12. Cronograma de actuaciones	68
Cuadro 13. Presupuesto de actuaciones previstas	69
Cuadro 14. Sistema de seguimiento y evaluación de la implementación de la propuesta	70

### **Lista de Figuras**

Figura 1. Ubicación de Pilar en el territorio paraguayo	9
Figura 2. Climograma de Pilar	28
Figura 3. Relación interinstitucional de actores en el territorio según su percepción. Diagrama de Venn.	37
Figura 4. Instituciones que deberían vincularse al nuevo proceso de participación pública	51
Figura 5. Proceso de formación de la propuesta de participación pública en Pilar	66

### **Lista de Imágenes**

Imagen 1. Ubicación de la ciudad de Pilar en zona de confluencia de los ríos Paraná y Paraguay.	10
Imagen 2. Mapa del área de influencia de Plan Cultivando Ypora	64

# **1. INTRODUCCIÓN**

## **1.1 Planteamiento del problema y justificación**

El Paraguay se encuentra en el centro de América del Sur. Es un país mediterráneo, con una extensión cercana a los 400.000 km<sup>2</sup> y una división natural de su territorio en dos grandes regiones, la Oriental y la Occidental. La primera de ellas, concentra a cerca del 98% de la población y alrededor de 40% de la superficie total del país. Por otra parte, la división política del territorio corresponde a departamentos y distritos. Existen 17 departamentos, 14 de los cuales se encuentran en la región Oriental. La fuente primaria de ingreso nacional es el sector primario.

El Departamento de Ñeembucú, se encuentra ubicado en la zona de confluencia de dos grandes ríos de la Cuenca del Plata, el Paraguay y el Paraná, su topografía se caracteriza por el amplio predominio de zonas planas y bajas. Este aspecto del territorio favorece la existencia de grandes esteros y pantanos que son intransitables en época de lluvias, además de producir la inundación de extensas superficies a causa de las crecientes de los ríos Paraguay, Paraná, Tebicuary y Negro, como se observa en la Figura 1.

La ciudad de Pilar es capital departamental de Ñeembucú, y se encuentra ubicado en la Región oriental, en el centro-oeste del departamento, sobre el río Paraguay. Esta ciudad cuenta con una población aproximada de 28010 habitantes (DGEEC 2002). Su conectividad vía terrestre al resto del territorio nacional es baja. Históricamente ha sido aislada por factores naturales y de infraestructura, como se ha mencionado, que han reducido el acceso a servicios públicos básicos, ello ha favorecido que la población lugareña se vincule con mayor frecuencia a la ciudad argentina más cercana (Resistencia-Chaco) que al resto del territorio paraguayo.



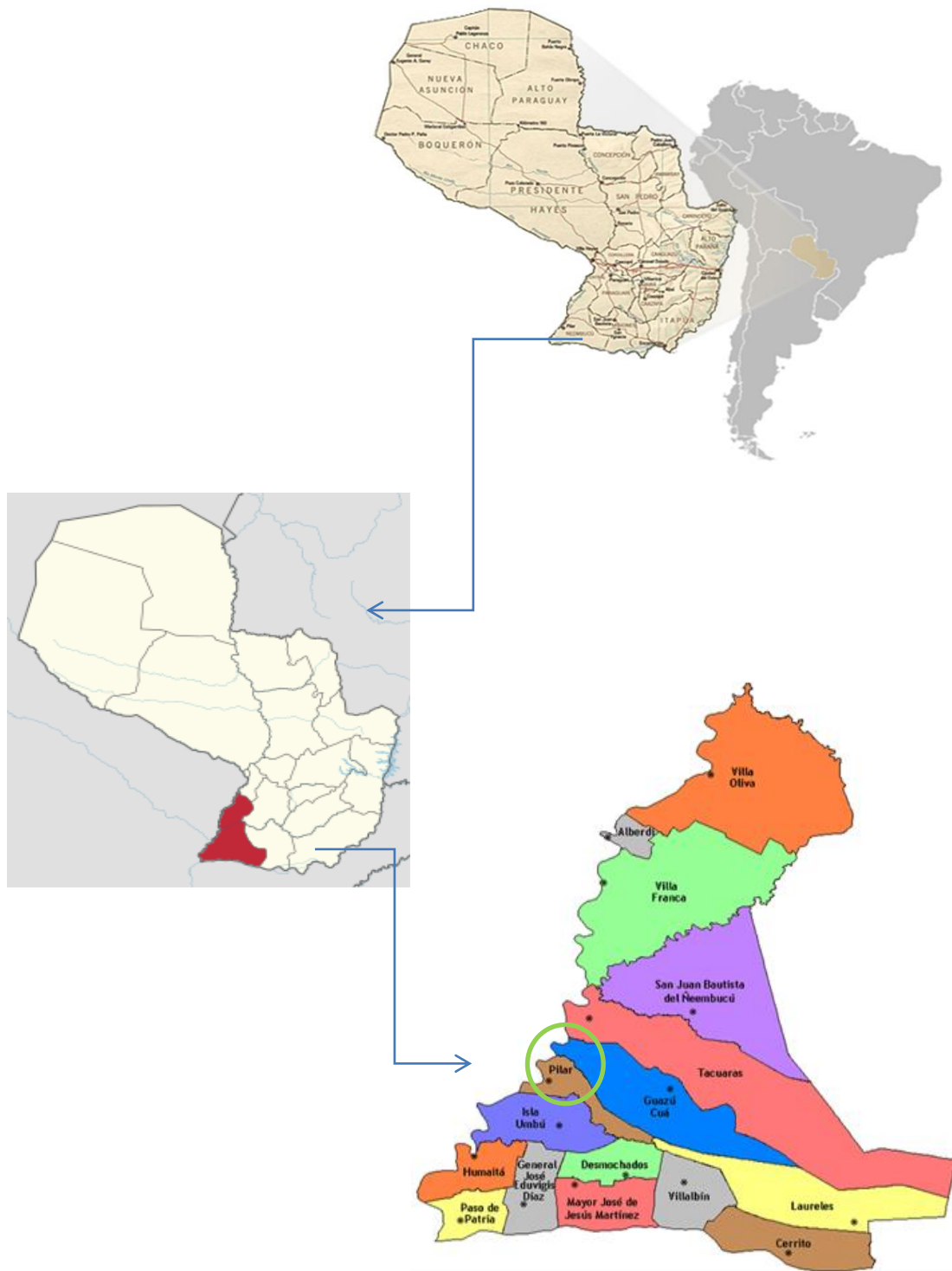


Figura 1. Ubicación de Pilar en el territorio paraguayo.

Fuente: Altas Censal del Paraguay.2002.

Más abajo en la Imagen 1, se puede observar que se trata de una zona altamente vulnerable a inundaciones, debido a precipitaciones súbitas o a la crecida del nivel de los ríos cercanos. En los últimos 5 años se han registrado varios eventos de inundación, siendo el más importante en cantidad y duración en el año 2015, cuando parte de la población salió del lugar. Las pérdidas de la producción agropecuaria en el Departamento de Ñeembucú fueron totales, según la Dirección de Encuestas y Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Síntesis Estadística Año Agrícola 2014/2015), aunque no están documentadas (no se cuenta siquiera con montos aproximados).

Esto conlleva una serie de impactos sociales, ambientales y económicos en la comunidad de Pilar como capital departamental, y en la región. Si bien existen instituciones en los tres niveles del Estado (Central, Departamental y Municipal) encargadas de la gestión del agua en ese territorio (Secretaría del Ambiente, Secretaría de Emergencia Nacional, Gobernación, Municipalidad) estas actúan exclusivamente en situaciones de riesgo y emergencias. Ello se debe a la falta de recursos económicos y al escaso conocimiento de las personas respecto a los roles institucionales. Se suma a esto, una débil participación ciudadana en espacios de debate comunitario. Todo lo anterior converge en una respuesta sectorial puntual y en ocasiones insuficiente para la complejidad que la situación requiere.



Imagen 1. Ubicación de la ciudad de Pilar en zona de confluencia de los ríos Paraguay y Paraná

Teniendo en consideración lo expuesto, la justificación de este trabajo radica en la necesidad de sistematizar la información existente sobre el tema y complementar los vacíos de información sobre la situación de la gobernanza del agua en Pilar ante los eventos hidrológicos recurrentes que afectan a la comunidad y ofrecer una alternativa. Se observa una dispersión de esfuerzos de las instituciones locales en el tema, al desarrollar acciones y producir información cada una por separado y según sus requerimientos, cuando que un trabajo coordinado posibilitaría una sinergia que beneficie a la comunidad toda.

En la investigación realizada, en primer lugar, informaciones primarias y secundarias (entrevistas confirman la revisión de literatura) permiten identificar la inundación como el principal problema relacionado al agua que produce impactos negativos en la ciudad de Pilar. En segundo lugar, se ha identificado afectaciones a la salud, según entrevista a referente de un organismo internacional del sector sociedad civil de la zona G.A.

*“El agua para consumo humano también constituye una preocupación por la gran cantidad de cirugías por piedras en los riñones y vesículas; además de la gran manifestación de lupus y otras clases de enfermedades que la población relaciona con el agua de consumo”.*

La comunidad de Pilar posee en sus antecedentes varios intentos de organizarse para gestionar el agua, los más importantes son: en el año 2006 el primer intento de conformar un Consejo de Agua por cuencas Hídricas que se concretó con una asamblea de conformación (ver acta en anexo 1) cuya comisión directiva tendría una duración de tres meses y su principal tarea era incluir más representantes institucionales y de la sociedad civil en el Consejo, lo cual no se logró realizar, a pesar de que dicho Consejo tuvo reconocimiento de la SEAM mediante una resolución oficial (anexo 2). Posteriormente, en el año 2011 se intentó retomar este proceso debido al interés de la ciudadanía en gestionar y preservar los recursos hídricos en su territorio, en esta ocasión tampoco se pudo concretar debido a que las gestiones de socialización y la convocatoria no se realizaron en tiempo y forma, por lo que no estaban representados todos los sectores en la asamblea. En el mismo año se encaminó otro proceso en la Secretaria del Ambiente para la declaración de interés ambiental nacional de los

Humedales del Ñeembucú que tuvo como resultado la Resolución SEAM 1076/2011 por la cual se "Declara de Interés Ambiental Nacional los Humedales del Pantanal del Departamento de Ñeembucú, ubicados en la región sur-oeste del Paraguay por su importancia para la producción de agua; la conservación de la biodiversidad y de la calidad ambiental en el territorio del Paraguay"(anexo 3). Posteriormente, en el año 2016 la elaboración de una propuesta de Plan de Contingencia para Inundaciones, fue un proceso liderado también por la Secretaria del Ambiente, y aunque el documento fue elaborado con participación de referentes locales no ha sido socializado en la comunidad para su aprobación por la Municipalidad.

Por otra parte, para atender las inundaciones existe en la Municipalidad de Pilar un Sistema de Gestión y Reducción de Riesgo, que a través de un Consejo Local de Gestión y Reducción de Riesgos Distrital creado en el año 2016, coordina las acciones de prevención, mitigación y recuperación ante emergencias, posee un Plan de Contingencia Distrital (elaborado por la Municipalidad y en proceso de socialización ) y para atender los problemas de salud de la población existe una sede del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

En general, la mayoría de las instituciones relacionadas a la gestión del agua a nivel nacional, poseen presencia institucional en el territorio de Pilar, las más importantes son: Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (Dirección de Agua Potable y Saneamiento DAPSAN), Secretaria del Ambiente (Dirección Regional de Pesca), Secretaria de Emergencia Nacional, la Gobernación del Departamento se encuentra en la ciudad de Pilar, la Municipalidad de Pilar, entre otros. Cada una de ellas realiza acciones de manera aislada, dado que el contexto político condiciona la comunicación y coordinación interinstitucional de actividades en la comunidad (excepto en situaciones de emergencias por inundación, donde el sentido de supervivencia y la solidaridad unen a la comunidad a pesar de las diferencias políticas).

Por otra parte, la Universidad Nacional de Pilar realiza investigaciones sobre calidad de agua del municipio. En la opinión de un referente del sector académico E.V.,

*La academia “ tendría que cumplir un rol mucho más proactivo y eficaz a la hora de proponer soluciones definitivas a los problemas en la comunidad pilareense”.*

La sistematización de información permitirá diseñar una propuesta de protocolo de participación pública acorde a la realidad local que sirva para motivar a la población a participar más activamente en los procesos decisores sobre el manejo de intereses comunitarios.

## **1.2 Preguntas de la investigación**

Las preguntas que guiaron este estudio son: ¿Cuáles son los actores relacionados a la gobernanza del agua en el territorio de Pilar y como se vinculan entre sí? ¿Cuál es la situación de la gobernanza del agua en el territorio? ¿Existen procesos de participación pública en Pilar? ¿Cuáles son y cómo se han dado en el tiempo? ¿Qué características debería contemplar una iniciativa para promover la participación pública y fortalecer la gobernanza del agua en el territorio?.

## **1.3 Objetivos del trabajo**

El objetivo general del estudio ha sido diseñar una propuesta de protocolo de participación pública para fortalecer la gobernanza del agua en la ciudad de Pilar, Ñeembucú, República del Paraguay.

Los objetivos específicos:

- 1) Identificar a los actores claves para la gobernanza del agua en la ciudad de Pilar, Ñeembucú y sus vínculos actuales (mapa de actores).
- 2) Identificar la problemática de la gobernanza del agua y de la participación pública en la ciudad de Pilar, Ñeembucú.
- 3) Diseñar una propuesta de protocolo para la participación pública comunitaria en la gobernanza del agua.

La estructura del trabajo consta en primer lugar de un marco teórico relacionado a la gobernanza del agua y la participación pública, posteriormente se describe el enfoque metodológico utilizado, en tercer lugar se presenta la caracterización del caso de estudio

en sus aspectos económicos, ambientales, sociales y de marco legal institucional. Seguidamente se describe el análisis del estudio de caso de Pilar y se desarrollan las propuestas para mejorar la gobernanza del agua y la participación pública y finalmente se presentan las conclusiones del estudio.

## **2. MARCO TEÓRICO**

En este apartado se presenta el soporte teórico del trabajo, que incluye conceptos de Gobernanza del agua y participación pública, descripción de antecedentes a nivel nacional e internacional de los mismos.

### **2.1 Gobernanza del agua**

Al inicio de la década de los 90 se entendía a la gobernanza como la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos sociales y económicos para alcanzar el desarrollo, lo mencionado constituye el concepto del Banco Mundial (Gobernanza y Desarrollo, 1992)

Más recientemente, la gobernanza surge como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos (Subirats, 2010, p25.) Implica un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos en el marco de redes plurales.

El Centro de Gobernabilidad del Agua de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, define la gobernanza del agua, como el conjunto de sistemas políticos, legales, socioeconómicos e institucionales-administrativos que afectan de forma directa e indirecta la gestión de los recursos hídricos (PNUD, 2006).

Existen tres elementos de gobernanza para la consolidación de la gestión integrada de los recursos hídricos, la descentralización, la coordinación y la participación (Domínguez, 2011, p.5). Los ejes temáticos priorizados en las Américas son agua y ecosistemas, agua y energía, agua y seguridad alimentaria, agua y cambio climático y acceso al agua potable y saneamiento.

América Latina se caracteriza por la abundancia de agua dulce, particularmente el Paraguay, pero también por el aumento de su demanda y su deterioro por contaminación. La disponibilidad de agua per cápita en el Paraguay es de aproximadamente 60.000 m<sup>3</sup>/año, una de las más altas del mundo (Usos y Gobernabilidad del agua en Paraguay, 2006).

El Paraguay ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en su Comentario General número 15, de noviembre de 2002, ha establecido que “el derecho humano al agua es indispensable para una vida digna. Es una condición necesaria para lograr la efectividad de todos los demás derechos” ([www.idea.org](http://www.idea.org))

La gobernabilidad supone la capacidad de generar políticas adecuadas y la capacidad de implementarlas. Esas capacidades deben conducir al logro de acuerdos, al diseño de sistemas de gestión (instituciones, leyes, cultura, conocimiento, prácticas) y a la administración adecuada del sistema (Usos y Gobernabilidad del agua en Paraguay, 2006).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015, p5) entiende la gobernanza del agua como

*El abanico de reglas, prácticas y procesos (formales e informales) políticos, institucionales y administrativos a través de los cuales se toman e implementan decisiones, los actores pueden articular sus intereses y que sus inquietudes sean tomadas en consideración, y los tomadores de decisiones rinden cuentas por su gestión del agua.*

Este organismo considera que la gobernanza es buena si ayuda a resolver los desafíos claves del agua utilizando una combinación de procesos "bottom-up" (de abajo hacia arriba) y "top-down" (de arriba hacia abajo), al tiempo que impulsan las relaciones

constructivas entre el Estado y la sociedad. La gobernanza es mala si genera costos de transacción excesivos y no responde a las necesidades propias de cada lugar.

Existen tres dimensiones de la gobernanza del agua que son complementarias y se refuerzan (OCDE, 2015):

- La *efectividad* consiste en la contribución de la gobernanza para definir las metas y objetivos sostenibles y claros de las políticas del agua en todos los órdenes de gobierno, en la implementación de dichos objetivos de política, y en la consecución de las metas esperadas.

- La *eficiencia* está relacionada con la contribución de la gobernanza en maximizar los beneficios de la gestión sostenible del agua y el bienestar, al menor costo para la sociedad.

- La *confianza y participación* que van relacionadas a la contribución de la gobernanza en la creación de confianza entre la población, y en garantizar la inclusión de los actores a través de legitimidad democrática y equidad para la sociedad en general.

Existen dos enfoques de vanguardia con relación a la gestión del agua, ambos profundizan sobre los usos y la gobernabilidad. El primero denominado La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), de la Asociación Mundial del Agua (GWP, siglas en inglés), y el segundo La Nueva Cultura del Agua, promovida por la Fundación Nueva Cultura del Agua (originado en 1998 en España como un foro de reflexión académico y profesional sobre políticas de gestión de aguas, que promueve una nueva concepción del agua).

La GIRH establece que el tema del agua debe ser abordado desde la perspectiva social, económica y ambiental, se define como

*“proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”.*



La Nueva Cultura del Agua es un nuevo paradigma que se basa en una visión ecosistémica y patrimonial del agua, que fomente la sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural. Entre las ideas más importantes que se defienden desde esta concepción se destacan concebir el agua como activo "ecosocial", la necesidad de gestionar la demanda en lugar de la oferta, la aplicación de técnicas como el estudio coste-beneficio (estudio de impacto ambiental) y la concepción de cuenca hidrográfica como unidad de gestión.

Menciona Martínez Gil, 2003, citando por Jiménez 2003, que existen cuatro niveles de percepción del agua, que determinan los niveles de gestión, son: el nivel hidráulico, el nivel hidrológico, el nivel ecosistémico y el nivel holístico. El nivel hidráulico considera al agua como un recurso productivo convencional y centra su gestión en la construcción de infraestructuras (embalses y canalizaciones) para transportar el agua a territorios donde pueda producir el máximo rendimiento en un momento dado. El nivel hidrológico tiene en cuenta la característica del agua como elemento dinámico y sus interacciones con otros elementos del planeta. El nivel ecosistémico, que incluye al nivel anterior, considera las interacciones del agua con la biosfera, y postula el "buen estado ecológico" de los ecosistemas acuáticos como un objetivo en sí mismo y una forma de garantizar la preservación de las funcionalidades del agua como recurso productivo y suministro de agua potable. El nivel holístico incluye a los niveles anteriores y se interesa también en las interacciones de los ríos con la sensibilidad de las personas, con la faceta más espiritual de los seres humanos. La NCA se ubica en este nivel humanista integrando en la gestión hídrica el derecho de las minorías a no ser expulsadas de sus territorios históricos y el derecho de las generaciones futuras a disponer y disfrutar del patrimonio hidrológico.

Propone la nueva ética del agua, sobre la base del conocimiento de sus múltiples utilidades y funciones vinculadas a rangos éticos de diferente nivel que podrían organizarse en cuatro categorías:

- 1) Agua-vida, en relación a las funciones básicas de supervivencia, de seres humanos y los demás seres vivos, cuya prioridad es para garantizar el acceso de todos a cuotas básicas de aguas de calidad, como derecho humano, y la

sostenibilidad de los ecosistemas. Esto significa provisión de agua potable y servicios básicos de saneamiento en cantidad y calidad que garanticen una vida sana y digna, y la suficiencia y soberanía alimentaria, especialmente de las comunidades más vulnerables, la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y sus entornos. En muchos casos se trata de derechos ancestrales sobre el territorio y los ecosistemas acuáticos, que deben protegerse de forma rigurosa en el ámbito también de los derechos humanos, en la medida que de ellos dependen actividades agropecuarias y pesqueras esenciales para la supervivencia de esas comunidades.

- 2) Agua-ciudadanía, posee un segundo nivel de prioridad pues está relacionada a acciones de interés general de la sociedad, donde se garantizan funciones de salud y cohesión social, como los servicios urbanos de agua y saneamiento, en conexión con los derechos de ciudadanía, vinculados a los correspondientes deberes ciudadanos.
- 3) Agua-economía, en funciones de carácter productivo, debe reconocerse en un tercer nivel de prioridad, en conexión con el derecho de cada cual a mejorar su nivel de vida. Constituye insumo y medio para la generación de riquezas, lo que requiere de las debidas condiciones normativas, institucionales y de mercado. Ésta es la función de la que se derivan los principales problemas de escasez y contaminación, debería regirse desde criterios de responsabilidad y racionalidad económica.
- 4) Agua-delito, nos referimos a usos productivos ilegítimos que por sus impactos deben ser ilegalizados, perseguidos y evitados. En este grupo se incluyen los caudales usados en actividades como la minería de oro a cielo abierto, con cianuro, que contamina cada vez más cabeceras fluviales en todo el mundo, dejando para siempre relaves mineros (balsas y presas, a veces de gran dimensión) de alta toxicidad que contaminan acuíferos y ríos por lixiviación, filtraciones o desbordes. También los riesgos de colapso de esas presas por razones geotécnicas o fenómenos sísmicos. Cada vez más países van optando por ilegalizar tecnologías peligrosas, como las citadas, de igual forma que se ilegalizan pesticidas y productos químicos que se demuestran peligrosos para la

salud pública. (<https://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/el-agua-patrimonio-de-vida/una-nueva-etica-del-agua>)

## **2.2 Participación Pública**

La participación social bajo el enfoque de Gobernanza, involucra a los actores en las decisiones (sus intereses y necesidades) y el manejo de conflictos, entre otros. El buen gobierno del agua se alcanza con la aceptación de políticas. (Domínguez, 2011, p.17).

La participación de la sociedad civil es un componente esencial del desarrollo sostenible, pues supone el reconocimiento de que el desarrollo es una tarea de y para los ciudadanos (OEA, 1998).

La participación debe realizarse en un marco de respeto de las prácticas culturales, identidades y roles de género, estilos de discusión y liderazgo en las comunidades. Generalmente los mecanismos de participación no incluyen suficientemente a sectores vulnerables y marginalizados. Nakhooda et al 2007, citados por Chávez identificaron que las capacidades de participación de integrantes de una comunidad pueden verse limitadas por la falta de recursos financieros y humanos, y por el acceso al conocimiento técnico. Según los mismos autores los beneficios o aspectos positivos de la participación son:

- Mayor eficiencia en la provisión, gestión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios públicos.
- Mayor equidad en el acceso a servicios públicos.
- Externalidades económicas y ambientales en la ejecución de proyectos de desarrollo.
- Empoderamiento y fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria.
- Criterios comunes de organización de los procesos participativos. La participación es real y continua, no actividades aisladas en convocatorias circunstanciales.
- No se impone, se basa en las tradiciones y cultura de la población local. Poseen visión de largo plazo.

Un concepto muy ligado a la participación es la descentralización, que consiste básicamente en la redefinición de las relaciones de poder entre la autoridad central y las unidades subalternas de gobierno, de acuerdo a criterios de beneficio mutuo e interacción política horizontal.

Según la OCDE 2015,

*La descentralización ha brindado oportunidades para adaptar las políticas a las realidades locales, pero también planteó los desafíos de capacidad y coordinación en la prestación de los servicios públicos.*

No es suficiente que el estado esté comprometido en promover la participación y la transferencia del poder de tomar decisiones a las comunidades, es necesario que dedique tiempo, recursos y esfuerzos para garantizar la participación incluyente y efectiva. Para esto es necesario establecer una comunicación, formación e interacción permanente con las comunidades, para que por ejemplo, las mismas sean capaces de entender las jergas técnicas y/o burocráticas de diferentes temas de interés común.

En el cuadro 1 se presentan los beneficios y aspectos conflictivos de la descentralización.

Por otra parte, ni la ciudadanía ni la sociedad civil son realidades estáticas, sino campos dinámicos de luchas y disputas, ya que son construcciones históricas expuestas a intervención de los actores (Bobes 2010, citada por Chávez)

Según Herzer y Pirez citados por Chávez 2011, existen dos factores que condicionan la sostenibilidad de los procesos participativos, el primero es la existencia de un partido político o una persona en el gobierno con voluntad política comprometida a cambiar la correlación de fuerzas en la comunidad y el segundo, la presencia de una sociedad civil fuerte y autónoma.

Cuadro 1. Beneficios de la descentralización y principales críticas

Descentralización	
Beneficios	Críticas
Acerca el gobierno a los ciudadanos y lo hace más receptivo de las necesidades y aspiraciones, demandas y propuestas de las comunidades locales	Podría incrementar la ineficacia del gobierno y generar insatisfacción en los ciudadanos por la incapacidad gubernamental de responder a las demandas ciudadanas
Promueve la participación ciudadana efectiva en el diseño e implementación de programas de desarrollo local	Puede favorecer la reestructuración de un poder político que favorezca a individuos o grupos sociales poderosos en detrimento de las minorías populares
Promueve un uso más racional y eficiente de recursos materiales y humanos mejorando la flexibilidad y capacidad en la prestación de servicios públicos	Podría transferir nuevos conflictos políticos o sociales a la esfera local, incrementando la inestabilidad política
Favorece la expansión de formas más fuertes y responsables de ciudadanía	Los niveles inferiores de gobierno son más propicios a la corrupción y el clientelismo, lo que limita las capacidades democratizadoras de la descentralización

Fuente: Chávez, citado por Falck y Paño (2011)

La participación sin conocimiento dificulta cualquier proceso. El gobierno debe proveer información útil por los canales correspondientes a cada sector involucrado y debe ser en un lenguaje adecuado para propiciar una buena participación. La academia juega un rol muy importante en la gobernanza (además del gobierno) puesto que genera conocimiento sobre los recursos hídricos. Otros actores clave son las organizaciones de la sociedad civil en cuanto al empoderamiento de la comunidad y en la transferencia de conocimiento del agua (Domínguez, 2011, p.18)

#### Participación Pública en Latinoamérica.

La mayoría de las experiencias de desarrollo local en Latinoamérica, han sido un oasis de participación o mejora de las condiciones de vida de la población, y las experiencias supuestamente exitosas se debieron a apoyo político y/financiero externos según Fizbein 1997, citado por Chávez.

En la Declaración de Principios y Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible las Américas, realizado en Santa Cruz de la Sierra del año 1996, en el Principio 8 los países se comprometieron a

*Apoyar y promover, como requisito fundamental del desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación. Para tal efecto, se promoverá el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de participación pública.* (Declaración de Santa Cruz de la Sierra, 1996, p3)

Asimismo, para la aplicación del Plan de Acción de Desarrollo Sostenible de las Américas han acordado respecto al elemento Participación Pública,

*Promover mayores espacios para la expresión de las ideas y el intercambio de información y de conocimientos tradicionales sobre el desarrollo sostenible entre grupos, organizaciones, empresas e individuos, incluidas las poblaciones indígenas, así como para su efectiva participación en la formulación, adopción y ejecución de las decisiones que afectan sus condiciones de vida.* (Plan de Acción de Desarrollo Sostenible de las Américas, 1996, p4)

Los factores que condicionan el éxito de los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, los principales condicionantes parecen ser: (1) la aprobación del proceso por el Legislativo; (2) la presencia de una sociedad civil organizada, con autonomía y capacidad de movilización; (3) un diseño institucional flexible que favorezca la inclusión de todos los actores afectados, la vinculación formal de las decisiones tomadas y el acceso de todas las partes a la información relevante; y (4) suficiente capacidad administrativa y económica del gobierno para ejecutar adecuadamente los planes diseñados (Bandeira, 2013)

Los mecanismos de participación más exitosos tienden a ser aquellos en los que los gobiernos u otros organismos que los promueven son honestos y transparentes sobre el potencial y las limitaciones de sus propios mandatos, según (Shankland, 2012. p77).

Los investigadores Leonardo Avritzer y Vera Schattan Coelho, citados por Shankland 2012, han demostrado que en Brasil, al menos en algunos casos los mecanismos de participación ciudadana en estructuras políticas llamadas consejos políticos paralelos han generado un poderoso sentido de ciudadanía y han robustecido la capacidad de compromiso democrático y han contribuido a una mayor equidad en la asignación de recursos.

### **3. ENFOQUE METODOLÓGICO**

#### **3.1 Enfoque del trabajo.**

Se ha utilizado un enfoque cualitativo de investigación, es observacional, descriptivo y proyectivo. Se considera cualitativo porque pretende profundizar en una situación dada observándola, y no busca medir los hechos. El elemento descriptivo caracteriza los aspectos sociales, económicos y ambientales del fenómeno, mostrando sus componentes. El aspecto proyectivo se refiere a la propuesta de alternativas para la situación descrita.

#### **3.2 Población del estudio**

Se han considerado como actores clave a profesionales, técnicos, tomadores de decisión de los tres niveles del Estado paraguayo:

- Nacional/Central (Ministerios y Secretarías),
- Departamental (Gobernación de Ñeembucú) y
- Municipal/local
- También a referentes del sector académico, y de la sociedad civil (organizaciones de la temática abordada y del territorio).

#### **3.3 Fuentes de información**

a) Revisión documental, en donde se ha analizado literatura referente al tema de estudio, informes de instituciones nacionales y organismos de cooperación, legislación nacional y local existente, entre otros.

b) Entrevistas con actores claves, realizadas en forma personal, vía telefónica y vía electrónica, atendiendo la accesibilidad a los actores sociales y al territorio estudiado. Ver Guía de Entrevistas-Sondeo inicial en Anexo 4. Las entrevistas versaron sobre temas comunes para los niveles nacionales, donde se buscó conocer las acciones institucionales en relación a los roles correspondientes a cada institución en el tema de estudio, sus fortalezas y logros y sus debilidades. De la misma forma, se trataron temas específicos con referentes claves según sus roles en la comunidad pilarense. Se realizó una visita de campo a la ciudad de Pilar y se logró entrevistar a ocho referentes de instituciones del estado en los tres niveles (nacional, departamental y municipal), de la sociedad civil, organismo internacional, empresas. Por otra parte, se realizaron seis entrevistas por correo electrónico y cuatro por teléfono. Ver guía de entrevista a actores clave en el Anexo 5.

Las personas/instituciones entrevistadas fueron seleccionadas en base a los criterios de: presencia en el territorio, objetivos institucionales, organización institucional, relación institución-sociedad organizada, aporte a la gobernanza del agua y a la participación pública. En el anexo 6 se presenta el listado de actores clave entrevistados.

### 3.4 Variables del estudio

Las variables del estudio se presentan en el cuadro 2 a continuación, en el mismo cuadro se presentan los indicadores y las fuentes de verificación.

Cuadro 2: Variables del estudio

<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuente</b>
Características de los actores relacionados a la Gobernanza del agua y la participación pública en Pilar	Rol/función Nivel político/administrativo al que pertenecen Percepción con respecto al cumplimiento de sus roles Percepción de su vinculación con los demás actores de la gobernanza del agua Predisposición a trabajar coordinadamente	Legislación Documentación Entrevistas



Características de la Gobernanza del agua en Pilar	Descentralización (necesidad, pertinencia) Coordinación (necesidad, predisposición ) Participación (necesidad, limitaciones, percepción posibles acciones coordinadas, acciones actuales, potenciales aportes)	Entrevistas
Características de la participación pública en Pilar	Aprobación del proceso por el Legislativo (requerimiento formal) Sociedad civil organizada (necesidad) Diseño institucional flexible e inclusivo (necesidad, pertinencia) Capacidad administrativa y económica del gobierno (requerimiento, pertinencia)	Entrevistas Legislación existente

#### 4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

La elección de la ciudad de Pilar como caso de estudio, radica en sus interesantes características naturales, socioculturales y principalmente en sus antecedentes respecto a la participación ciudadana y la gestión del agua, específicamente de humedales y acceso de la población al agua. El Departamento de Ñeembucú (cuya capital es Pilar) es un territorio históricamente priorizado en Paraguay por su ubicación geográfica y la vulnerabilidad de su población. Sobre esta base se intenta diseñar una propuesta de protocolo de participación pública para fortalecer la gobernanza del agua y la participación pública en esta ciudad.

##### 4.1 Caracterización de los aspectos económicos.

Las personas económicamente activas se emplean en mayor proporción en el sector terciario (comercio y servicios), seguido del primario (agricultura y ganadería), según la DGEEC 2002. En relación a la producción agrícola, en el departamento de Ñeembucú, se destaca el cultivo de maíz, de la caña de azúcar. Este departamento es el principal

productor de ganado ovino de la región Oriental y cuenta además con una importante producción de caballos.

El municipio cuenta con una antigua industria textil que constituye fuente de empleo para gran parte de la población, también existen industrias lácteas de menor porte. Por otra parte, existen pequeñas industrias metalúrgicas en funcionamiento.

La conectividad se da por los siguientes medios de transporte:

- Terrestre: Terminal de Ómnibus para conexiones nacionales e internacionales, en ella operan varias empresas de transporte privadas
- Fluvial: Puerto de Pilar para carga y descarga de mercaderías. También puertos privados.

El principal medio de comunicación en la zona es la Radio Nacional ZP12 Carlos Antonio López, emisora de amplitud modulada con alcance regional, durante todo el año. Esta radioemisora es propiedad del Estado paraguayo, a cargo de la Secretaria de Información y Comunicación SICOM, y desempeña un rol fundamental en la comunidad y la región, pues todas las actividades que se realizan en Pilar y otras localidades del departamento, son transmitidas en vivo por la radio, también durante las emergencias es el medio de comunicación más utilizado por la población.

La Compañía Paraguaya de Comunicaciones COPACO, provee el servicio de telefonía de línea fija para llamadas nacionales e internacionales, servicio de Internet. También en Pilar existen empresas privadas que proveen telefonía móvil y el servicio de internet.

El departamento de Ñeembucú es parte de la zona de influencia de la Entidad Binacional Yacyreta (Argentina-Paraguay), aunque esto no implica una fuente de empleo para la población.

Dado que Pilar se encuentra en el límite con las ciudades de Resistencia, Formosa y Bermejo de la República Argentina, el comercio transfronterizo es un aspecto destacable en la zona.

## **4.2 Caracterización de aspectos ambientales.**

La ciudad de Pilar abarca un territorio de 430 Km<sup>2</sup>, geográficamente ubicada en la zona sur de Paraguay en el territorio centro – oeste de la Ecoregión Ñeembucú, enmarcado por el río Paraguay, y los arroyos Ñeembucú y San Lorenzo, su ubicación reviste gran importancia, pues todo el sistema de esteros y lagunas que forman el arroyo Ñeembucú pasa por la ciudad de Pilar, desembocando en el río Paraguay. Se encuentra a 44msnm.

Presenta un clima fresco y húmedo. La temperatura media del departamento es de 22 °C, la temperatura máxima puede oscilar entre 37 y 40 °C, la mínima entre 4 a 0 °C. El promedio anual de precipitación en Pilar es de 1300 a 1400mm y la distribución temporal de la misma tiene como meses más lluviosos enero, febrero, marzo, abril, octubre, noviembre y diciembre y los más secos son de mayo a setiembre, como se observa en el siguiente climograma.

## Precipitación media y Temperatura media mensual

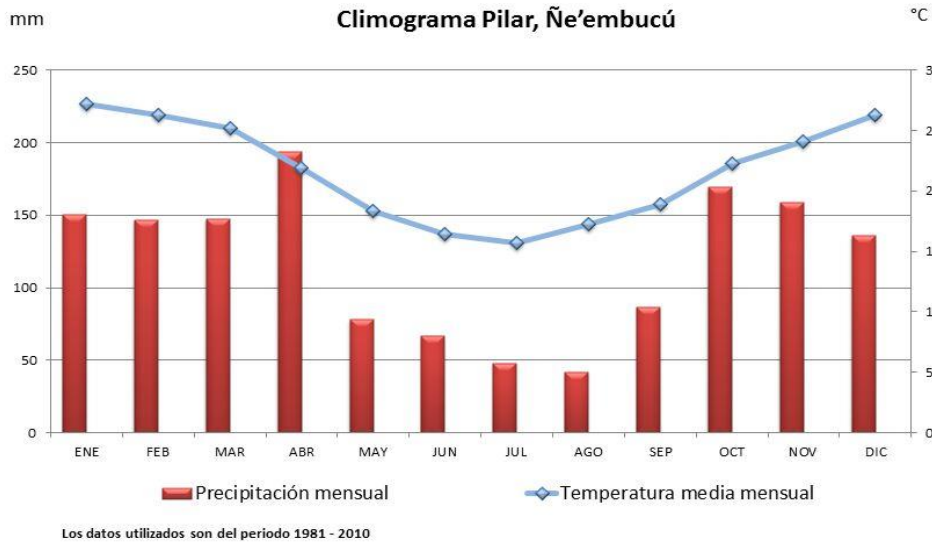


Figura 2: Climograma de Pilar. Fuente: DMH-DINAC, 2017

El nivel normal del Río Paraguay es de 3,5 metros en el puerto de Pilar. Al llegar a los 8 metros se inicia el primer nivel de alerta, al llegar a 9,60 metros la ciudad debe ser evacuada.

En 1983 ocurrió una inundación que dejó bajo agua a prácticamente toda la ciudad, por esta razón en la actualidad la misma está rodeada de muros de contención que poseen alturas que oscilan los 10 a 15 metros de altura, con más de 7500 metros de longitud. Pilar posee 31 barrios en total.

El trabajo de análisis de amenazas y vulnerabilidades existentes en Pilar, realizado por la Secretaria del Ambiente en 2016, indica que los fenómenos considerados amenaza de alto nivel son las lluvias locales intensas, y el aumento excesivo del nivel de los ríos Paraguay y Paraná, ya que ambos fenómenos originan inundaciones.

Las inundaciones generan un impacto importante en la ciudad de Pilar, debido a la mayor intensidad y periodos de recurrencia cada vez más cortos de las precipitaciones; y a las acciones antrópicas que generan la colmatación o desaparición de cauces

naturales (urbanización en zonas de sumideros naturales, crecimiento sin ordenamiento territorial, entre otros).

### **4.3 Caracterización de aspectos sociales**

#### **4.3.1 Mapa de actores.**

Según la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2002), y como resultado del censo de Población y Viviendas de Paraguay del 2002, la ciudad de Pilar, capital del departamento de Ñeembucú tiene una población total de 28.010 habitantes.

El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe, cuenta con dos idiomas oficiales que son el español y el guaraní.

Se puede observar en el siguiente cuadro los actores institucionales claves identificados y relacionados a la gobernanza del agua en la ciudad de Pilar en los distintos niveles estudiados. Asimismo se describe el rol y característica de cada institución, y en una última columna se detalla la postura de las instituciones que fueron parte de la muestra de este estudio, sobre la inundación.

Cuadro 3. Actores clave identificados en la gobernanza del agua en Pilar, presentes en el territorio.

Nivel/ Sector	Actores clave	Características	Postura sobre la inundación (actores entrevistados)
Nivel Nacional	Ministerio de Educación y Ciencias-Supervisión Educativa Ñeembucú	Garantizar a todas las personas una educación de calidad como bien público y derecho humano, promoviendo la participación, la inclusión y la interculturalidad para el desarrollo de las personas y la sociedad.	
	Ministerio de Defensa Nacional Fuerzas Armadas-Prefectura Naval	Contribuir a la Defensa Nacional en el ámbito naval a fin de preservar los intereses vitales de la Nación. La Prefectura Naval de Pilar tiene como función, por Ley N°1158/85 ejercer la defensa, vigilancia y protección de las fronteras fluviales, del patrimonio e intereses nacionales en el ámbito hídrico, cumplir y hacer los convenios internacionales, leyes, decretos y resoluciones referentes a la navegación fluvial, efectuar el servicio de policía fluvial, de los puertos, ríos, riachos, canales, lagos, lagunas, islas, playas y áreas adyacentes, además cooperar con el desarrollo nacional ejerciendo el control del tráfico fluvial, la seguridad y eficiencia operativa del transporte por agua, de las industria y actividades vinculadas, la seguridad de la vida humana, la protección del ambiente fluvial y de los recursos icticos, y la asistencia a comunidades costeras	
	Ministerio del Interior -Policía Nacional	Proteger la vida, preservar el orden público, la paz, los derechos, la seguridad e integridad de las personas; para garantizar el desarrollo individual y social, así como el logro de la convivencia armónica de los habitantes de la República	

		del Paraguay, mediante la ejecución de acciones coordinadas, eficientes y transparentes.	
	Ministerio de Salud Pública- Región Sanitaria Ñeembucú	Su misión es garantizar el cumplimiento de las funciones de rectoría, conducción, financiamiento y provisión de servicios de salud con el fin de alcanzar la cobertura universal, bajo el enfoque de protección social, en el marco del Sistema Nacional de Salud	
	Secretaria del Ambiente Filial Ñeembucú	<p>Creada en el año 2000, es parte del Sistema Nacional del Ambiente SISNAM, por Ley N° 1561/2000.</p> <p>Se encarga de la implementación de la Política Ambiental Nacional.</p> <p>Es responsable de la coordinación, supervisión, la ejecución de las acciones ambientales, los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, referentes a la preservación, la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales.</p>	Es la principal causa de impactos negativos en la población de Pilar
	Secretaria de Información y Comunicación- Radio Nacional del Paraguay ZP12 Carlos Antonio López	Desarrollar procesos comunicativos que vinculen al Estado y la Comunidad mediante el diálogo social y el desarrollo, e incentivar la gestión comunicacional, participativa y transparente	Es la causa más importante de emergencias en la ciudad de Pilar
	Administración Nacional de Electricidad ANDE	Empresa del estado paraguayo que debe satisfacer las necesidades de energía eléctrica del país y actuar en el sector eléctrico regional, con responsabilidad social y ambiental y excelencia en la administración y el servicio, para contribuir al desarrollo del Paraguay y al bienestar de su población.	
	Entidad Binacional Yacyreta	Empresa binacional (Argentina y Paraguay) que produce energía hidroeléctrica. Es administrada por un Consejo de	

		Administración y un Comité Ejecutivo integrado por igual número de representantes nacionales de ambos países.	
<b>Nivel Departamental</b>	Gobernación de Ñeembucú	Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social turístico y cultural del departamento, para lo cual deberá formular el Presupuesto Anual del Departamento. En su organigrama cuenta con una Secretaria de Desarrollo Productivo y Medio Ambiente que es la encargada de generar las condiciones adecuadas para desarrollar actividades productivas en Ñeembucú, a través de la promoción y ejecución de Planes, Programas y Proyectos productivos sostenibles, de interés social y económico, de conservación medioambiental; en coordinación y cooperación con las Secretarías Departamentales, entes públicos y privados del país y el exterior. La Ley 426/94 Carta Orgánica del Gobierno Departamental, establece como deber y atribución de las gobernaciones, desarrollar programas de prevención y protección conducentes a resolver situaciones de emergencias o catástrofes	Es el problema que más afecta al Departamento
	Asociación de Juntas de Saneamiento del Ñeembucú AJUDEÑE	Trabajar articuladamente con la Gobernación del Ñeembucú y la Dirección de Agua Potable y Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones en la capacitación y apoyo técnico a las Juntas de Saneamiento asociadas para dar cumplimiento a la Ley 1614/2000, que regula la provisión de agua potable y saneamiento.	
	Mesa de Agua	Espacio de articulación entre las Juntas de Saneamiento y las instituciones del estado que trabajan el tema de abastecimiento de agua en el departamento de Ñeembucú. Fue creada en el año 2013 en la Gobernación, para atender la	



		<p>emergencia por inundación que afecto al departamento, Posteriormente se convirtió en el Programa de Aguas de la Gobernación de Ñeembucú.</p> <p>Instituciones miembros: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental SENASA, Entidad Binacional Yacyreta EBY, Secretaria de Emergencia Nacional SEN, Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones MOPC, Ministerio de Industria y Comercio, Ente Regulador de Servicios Sanitarios ERSSAN, y representantes de todos los municipios de Ñeembucú, Fundación Avina, Fundación Moisés Bertoni, entre otros.</p>	
<b>Nivel Municipal</b>	Municipalidad de Pilar	<p>Promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población para la participación en las actividades de interés comunal.</p> <p>Planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo humano y social, de desarrollo sostenible, atención a sectores vulnerables y promoción de la equidad de género.</p> <p>Promoción de soluciones pacíficas de controversias y conflictos comunitarios e institucionales mediante la mediación, conciliación y mesas de dialogo u otros medios reconocidos por ley.</p>	Es la mayor causa de las emergencias en el municipio
<b>Sector Académico</b>	Universidad Nacional de Pilar	Formar personas competentes con un enfoque integral en la producción y aplicación de nuevos conocimientos que por su pertinencia social, fomente el desarrollo sustentable	Principal motivo de emergencia y unión de los pilarenses
	Universidad San Lorenzo		
	Universidad del Chaco		
	Colegio Nacional	Proporcionar herramientas y promover la asimilación de	

	Pilar	valores y desarrollar las competencias fundamentales para una vida digna, en todos los niños y jóvenes en el departamento.	
	Colegio Nacional San Lorenzo		
	Colegio Virgen de Fátima		
	Centro Regional de Educación		
<b>Sector Sociedad Civil</b>	Asociación de Pescadores (11 en Pilar)	Organización comunitaria que tiene por objetivo el bienestar de las familias cuyo medio de subsistencia es la pesca.	
	Asociación de Artesanas	Organización comunitaria que tiene por objetivo el bienestar de las familias cuyo medio de subsistencia es la producción de artesanía.	
	Asociación de Funcionarios públicos y Docentes Jubilados	Entidad sin fines de lucro, eminentemente social y gremial, que nuclea a los jubilados de la administración pública y de la docencia, cuyo objetivo principal es lograr el bien común de sus asociados.	
	Sindicato de Obreros y Empleados de Manufactura de Pilar SA	Organización que vela por el trabajo en condiciones dignas de los obreros de Manufactura Pilar SA.	
	Unión de Organizaciones Ciudadanos y Ciudadanas del Ñeembucú-UOCÑ	Organizar a la comunidad para el debate y la defensa de los Humedales del Ñeembucú. Este espacio está integrado por referentes comunitarios de todo el departamento de Ñeembucú, incluida la capital, Pilar. Realizan el seguimiento a las acciones del estado respecto al medio ambiente y en especial a los humedales del Ñeembucú, también realizan el registro fotográfico de humedales y de testimonios de pobladores de la zona de manera a enriquecer el registro	Principal impacto de las lluvias intensas.

		histórico de la comunidad	
	Cruz Roja Paraguaya Ñeembucú Filial	Trabaja en Ayuda Humanitaria con la finalidad de brindar asistencia a los más necesitados, con el desarrollo de acciones en las áreas de salud, bien estar social, intervenciones en socorros, ayuda en catástrofes y conflictos y difusión del Derecho Internacional Humanitario. Por Ley 5656/2016 esta institución es nombrada auxiliar del Estado Paraguayo en Ayudas Humanitarias.	Principal problema de la zona de Pilar y Ñeembucú
	Bomberos Voluntarios y Amarillos Rojos	Organización sin fines de lucro, cuyo objetivo es asistir a las personas afectadas por el fuego u otros incidentes, ya sea en accidentes vehiculares como en rescates en altura, incendios forestales, etc	
	Fundación Redentorista de Obras Sociales y Educativas de Pilar	Organización de los sacerdotes Misioneros Redentoristas que trabaja la promoción humana y social y ayuda a las personas en todos sus niveles, no solo lo espiritual sino también lo cultural, sociológico, etc., es decir busca potenciar a las personas en toda su integridad.	
	Comisiones Vecinales	Organización de los barrios como requisito para acceder a fondos proveídos por la municipalidad para infraestructura y mejoramiento de los espacios públicos.	
	Grupos Juveniles	Son organizaciones de jóvenes que se aglutinan en relación a diversos temas, como religiosos, deportivos, estudiantiles, etc	
	Rotary Club Paraguayo	Organización cuya finalidad es la amistad y el servicio. Entre sus diversos objetivos se destaca el esfuerzo por evitar guerras, la prevención de enfermedades, atención de la salud materno infantil, saneamiento básico y agua potable, entre otros programas humanitarios.	
<b>Sector Religioso</b>	Iglesia Católica	Instituciones que proclaman la fe y la religión en la comunidad	
	Organización Civil		

	Pastores Evangélicos		
<b>Actores económicos</b>	Cooperativa del Ñeembucú CODEÑE	Cooperativas de ahorro y crédito.	
	Cooperativa San Juan Bautista COOPERSANJUBA		
	Cooperativa Universitaria		
	Cooperativa 8 de Marzo		
	Asociación Rural del Paraguay Filial Ñeembucú	Entidad privada sin fines de lucro, que reúne a productores agropecuarios de todo el país y cuya misión es defender incondicionalmente los intereses del Paraguay y del sector ganadero.	
	Industrias lácteas	Empresas que comercializan producción láctea y derivados.	
	Manufactura de Tejidos Pilar S.A.	Empresa textil que busca ofrecer productos de algodón para el mundo en todas sus formas. La más grande del país.	

### Relación interinstitucional de los actores en el territorio respecto a la gobernanza del agua y participación pública, según su percepción.

En la Figura 3 se observa la relación entre los actores en el territorio, según la percepción de la muestra del estudio. Para ello se presenta un diagrama de Venn, que consiste en un esquema o diagrama utilizado para mostrar conjuntos de elementos por medio de líneas cerradas, y la variación utilizada en la siguiente figura con líneas intermitentes y de diferente color para presentar el tipo de relacionamiento entre las instituciones estudiadas se explica en la leyenda más abajo.

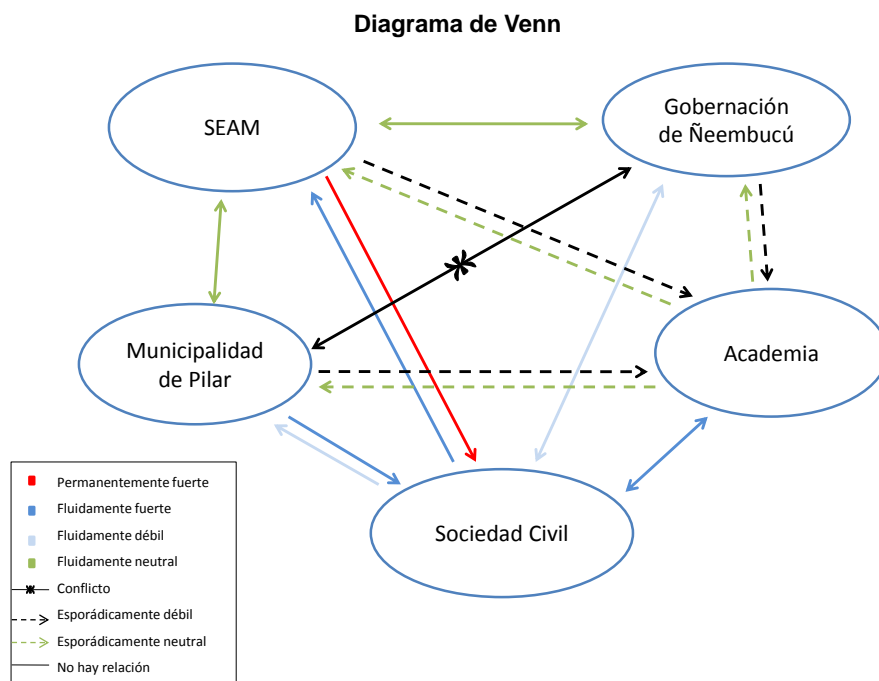


Figura 3. Diagrama de Venn

Se observan las relaciones en base a la percepción de los entrevistados, entre los Niveles Nacional (SEAM), Departamental (Gobernación de Ñeembucú) y Municipal, asimismo los sectores Sociedad Civil y Academia.

El Nivel Nacional, es decir la SEAM percibe su relacionamiento de manera fluida y neutral con la Gobernación de Ñeembucú y con la Municipalidad de Pilar, sin presentar inconvenientes. El relacionamiento con la sociedad civil es fuerte y permanente, esto significa que existe comunicación y la sociedad es muchas veces contralora de las

acciones que desempeña esta institución. Por otra parte, la relación con la academia se produce de manera esporádica y es percibida como débil.

La Gobernación del Ñeembucú identifica un relacionamiento fluido y neutral con la SEAM, sin inconvenientes. Sin embargo, no se relaciona con la Municipalidad de Pilar dado que existe entre ambas instituciones un conflicto de carácter político partidario. Con la Sociedad Civil se relaciona fluidamente pero este relacionamiento se percibe como débil. La relación con la Academia es también débil y se produce esporádicamente.

La Municipalidad de Pilar se relaciona con la SEAM de manera fluida y neutral. Identifica la existencia de conflicto con la Gobernación por lo que no existe relacionamiento entre ambas instituciones. Por otra parte se relaciona con la Sociedad Civil de manera fuerte y fluidamente, es decir existen procesos de trabajo conjunto para el mejoramiento de la ciudad de Pilar. Con la Academia el relacionamiento es esporádico y percibido como débil.

La Academia percibe su relacionamiento de manera coincidente con la SEAM, con la Gobernación de Ñeembucú y con la Municipalidad de Pilar como esporádico y neutral. Por otro lado su relación con la Sociedad civil se produce de manera fluida y fuerte.

La Sociedad Civil identifica su relacionamiento con la SEAM de una manera fluida y fuerte, que implica una importante participación para controlar las acciones de esta institución. Por otra parte la relación con la Gobernación y la Municipalidad calificada como débil aunque fluida, es decir sin inconvenientes, y por ultimo con la Academia posee una relación fluida y fuerte.

### 4.3.2 Experiencias relacionadas a la gobernanza del agua y participación pública desarrolladas en Pilar.

En el cuadro 4 se presenta una síntesis de las experiencias desarrolladas en Pilar, en relación a la gobernanza del agua y la participación pública hasta la fecha de desarrollo del presente estudio. Se incluye los actores involucrados, lecciones aprendidas en cada experiencia y se presenta una proyección de posibles acciones futuras en base a los resultados obtenidos en cada acción desarrollada.

Cuadro 4: Experiencias relacionadas a la gobernanza del agua y participación pública desarrolladas en Pilar.

Experiencia	Actores involucrados	Lecciones aprendidas	Proyecciones
Creación de Consejo de Agua por Cuencas Hídricas	SEAM, UOCÑ, Municipalidad, Gobernación, empresas, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales	<p>Los requerimientos legales deben ser socializados en tiempo y forma a todas las instancias convocadas para la conformación de un Consejo de Aguas.</p> <p>Es necesario realizar una reunión de socialización con la comunidad antes de la Asamblea de conformación del Consejo.</p> <p>La nominación de representantes institucionales debe ser por nota formal de la institución correspondiente.</p>	La Resolución 1998/2006 por la cual se "Reconoce el consejo de Aguas por cuencas Hídricas de los Humedales del Ñeembucú" podría ser una base para retomar el proceso de instalación de un consejo de aguas actualizado y ayornado al contexto socioeconómico y ambiental actual
Declaración de Área de interés	SEAM, UOCÑ, Municipalidad,	El seguimiento de los procesos debe	La Resolución SEAM 1076/2011

<p>nacional a los Humedales del Ñeembucú</p>	<p>Gobernación, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales</p>	<p>ser permanente, dado que un periodo de gobierno dura 5 años y cada gobierno posee prioridades diferentes.</p>	<p>por la cual se "Declara de Interés Ambiental Nacional los Humedales del Pantanal del Departamento de Ñeembucú, ubicados en la región sur-oeste del Paraguay por su importancia para la producción de agua; la conservación de la biodiversidad y de la calidad ambiental en el territorio del Paraguay" puede servir como base para el proceso de declaración de Área Protegida a los Humedales del Ñeembucú.</p>
<p>Elaboración de propuesta de Plan de Contingencia para inundaciones en Pilar</p>	<p>SEAM, Ong. Teko Pyahu, referentes municipales y comunitarios.</p>	<p>Todo proceso debe ser participativo e inclusivo. Las autoridades locales deben ser partícipes de cualquier iniciativa en el territorio.</p> <p>Se deben realizar talleres de socialización y validación del documento con autoridades locales y sociedad civil.</p>	<p>La propuesta técnica serviría de base para elaborar un documento adaptado a las necesidades de la comunidad de Pilar y oficializar un Plan o Protocolo mediante una resolución de la municipalidad.</p>



#### **4.4 Marco legal e institucional para la Participación Pública y la Gobernanza del Agua en Paraguay.**

Las instituciones de Paraguay relacionadas directa y particularmente a la Participación Pública y la Gobernanza del Agua son:

- Ministerio de Educación y Ciencias
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Secretaria del Ambiente
- Secretaria de Emergencia Nacional
- Secretaria de Información y Comunicación
- Gobernación de Ñeembucú: Cuenta con un Comité Operativo de Emergencias COE, creado por Resolución N° 53/2014 de fecha 30 de septiembre del 2014, cuyo objetivo principal es asistir inmediatamente a las familias afectadas por cualquier desastre natural que ocurriera en el departamento (granizada, lluvias intensas, inundaciones, sequías) brindándole seguridad, asistencia alimentaria, provisión de abrigos como también recursos materiales si fuese necesario.
- Municipalidad de Pilar
- Universidad Nacional de Pilar

El marco legal institucional que promueve la participación pública en departamentos y municipios en el Paraguay, se plantea en la siguiente legislación nacional (ver Anexo 7):

- La Constitución Nacional en su artículo 23, de la Iniciativa Popular, reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso de la Nación proyectos de Ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley.
- La Ley 426/94 Carta Orgánica del Gobierno Departamental, establece en su artículo 28 que en cada departamento funcionara un Consejo de Desarrollo Departamental constituido con representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del departamento.
- Ley N°3966/10 Orgánica Municipal en el Título Tercero de la Participación Ciudadana, en el artículo N°66 Promoción de la Participación Ciudadana establece que, las municipalidades promoverán la participación de los habitantes en la gestión municipal y el desarrollo de las asociaciones ciudadanas para la

realización de actividades de interés municipal que serán reglamentadas por ordenanza.

- Ley N°3239/07 de los Recursos Hídricos del Paraguay, en su artículo 3° inciso h) menciona que la gestión de los recursos hídricos debe darse en el marco del desarrollo sustentable, debe ser descentralizada, participativa y con perspectiva de género.
- La Resolución N° 170/06 de la Secretaria del Ambiente, que crea los *Consejos de Agua por Cuencas Hídricas*, conformados por grandes usuarios del agua, asociaciones locales y sectoriales que concilien sus acciones con el sector público, en base a una política descentralizada y participativa. Estos Consejos de Agua poseen la condición de órgano regional de carácter deliberativo y normativo. En el artículo 13° de la *Participación de las organizaciones civiles*, se menciona que podrán participar del Consejo de Aguas, los consorcios y asociaciones no gubernamentales sin fines de lucro con influencia en la cuenca, asociaciones regionales, locales o sectoriales de grandes usuarios del agua, las organizaciones técnicas de enseñanza y de investigación en el área de recursos hídricos y toda organización con el mismo fin reconocida en la cuenca, todo ciudadano civil o jurídico reconocido como grande usuario del agua de la cuenca, además del gobierno central, municipal y departamental.

Otros mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación nacional son:

*El referéndum*, procedimiento que permite a los ciudadanos ejercer el derecho al voto para decidir sobre una propuesta de resolución a través de la expresión de su acuerdo o desacuerdo;

*La audiencia pública*, que constituye un mecanismo de consulta cuyo objetivo es que la autoridad encargada de tomar una decisión administrativa o legislativa acceda a las opiniones de todos los ciudadanos interesados en un tema particular para llegar a la mejor solución posible;

*Los grupos de vigilancia*, generalmente vecinos en una comunidad acuerdan velar por la seguridad en la zona y trabajan en forma coordinada con la Policía local;

*Las movilizaciones*, son actos de protesta en los que se manifiesta públicamente un descontento y presión a las autoridades sobre diferentes temas,

*Las organizaciones*, buscan resolver problemas en una comunidad, poseen sus normas de funcionamiento y permite un mayor control sobre las políticas públicas,

*Foros de interés ciudadano*, son discusiones en las que participan grupos de personas referentes a un tema común y específico.

## **5. LA GOBERNANZA DEL AGUA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN PILAR. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO.**

Se presenta en este apartado el análisis de la gobernanza del agua y participación pública encontrada en la ciudad de Pilar, que ha sido organizada de la siguiente manera. Primeramente se exponen las bases que consisten en el conocimiento de la problemática tanto de la gobernanza del agua como de la participación pública en Pilar así como la posibilidad de implementar acciones coordinadas en el territorio.

En el segundo punto se describe el análisis de opciones y alternativas para la situación. Posteriormente, se justifica la elección y se desarrolla la propuesta seleccionada atendiendo a las características propias del sitio de estudio.

Los últimos puntos se refieren a las medidas de información y participación públicas, al programa de actividades y al calendario de ejecución, al presupuesto estimado y se finaliza con un sistema de seguimiento y evaluación.

Este análisis tiene como base las consultas y entrevistas realizadas a los actores clave en el territorio. La situación de la ciudad es analizada considerando tres niveles del Estado paraguayo (nacional, departamental y municipal), el sector académico y la sociedad civil. En el Anexo 8 se observa el registro fotográfico del trabajo realizado a campo.

Atendiendo al diagnóstico realizado se han identificado cinco grupos de actores relevantes que son el nivel nacional, nivel departamental y nivel municipal, tomando en consideración a la estructura del estado paraguayo se ha considerado pertinente incluir en forma separada al sector académico y a la sociedad civil para este análisis.

Se observa una coincidencia entre algunos sectores respecto a que las diferencias políticas constituyen la principal problemática para la gobernanza del agua en Pilar. Esto se vincula con otras situaciones identificadas tales como la falta de comunicación interinstitucional, recursos humanos insuficientes como el caso de la SEAM institución encargada de aplicar la Ley 3239 de los Recursos Hídricos del Paraguay, que no cuenta con un técnico especialista en agua en la zona. A esto se suma la falta de respuesta adecuada a las solicitudes ciudadanas, los cambios de gobierno limitan la continuidad en los procesos institucionales y comunitarios.

Por otra parte se destaca la percepción positiva de los entrevistados respecto a la buena predisposición para desarrollar nuevas iniciativas conjuntas, además de la coincidencia entre los actores nacional, departamental y municipal sobre la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros para concretar lo mencionado anteriormente. Esto indica que el fortalecimiento de la comunicación interinstitucional es fundamental para mejorar procesos gestión institucional y comunitaria.

### **5.1 Problemática de la Gobernanza del agua en Pilar.**

En relación a la problemática de la gobernanza del agua en Pilar, como se observa en el cuadro 5, el nivel nacional ha destacado un aspecto que condiciona la agilidad de los procesos institucionales, que es el hecho de que las funciones del estado se encuentran centralizadas en la capital del país. Otra opinión coincidente de la mayoría de los entrevistados (nivel nacional y municipal y sector sociedad civil) es que las diferencias políticas existentes en la comunidad de Pilar constituyen un problema para la gobernanza en general, por diferencias políticas puede entenderse, según lo manifestado por los actores consultados, a la visión político partidaria que se tiene de la cuestión pública, anteponiendo la adscripción a la gestión pública. De este aspecto se desprende la importante falta de comunicación mencionada como limitante para desarrollar procesos de fortalecimiento institucional y comunitario. A esto se suma la apatía de la población que destacaron los entrevistados sobre la base de una actitud meramente reactiva ante la ocurrencia de problemas.

Cuadro 5. Problemática de la Gobernanza del agua en Pilar

<b>Nivel Nacional</b>	<b>Nivel Departamental</b>	<b>Nivel Municipal</b>	<b>Sector Académico</b>	<b>Sector Sociedad Civil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciones de las instituciones del estado centralizadas en la capital (Asunción).</li> <li>• Las diferencias políticas son el principal problema.</li> <li>• Falta de comunicación entre instituciones.</li> <li>• Falta de compromiso institucional.</li> <li>• Intereses personales priman sobre intereses colectivos.</li> <li>• Apatía de la población para dialogar sobre temas como educación, prevención, capacitación.</li> <li>• La gobernanza del agua queda a cargo de las autoridades.</li> <li>• El periodo electoral limita el desarrollo de cualquier proceso</li> <li>• Falta de conocimiento y difusión del tema en la población</li> <li>• La SEAM no tiene suficiente presencia en el lugar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de respuesta a las problemáticas de la población.</li> <li>• Ejecución de acciones en el territorio sin estudios técnicos previos del recurso hídrico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencias políticas.</li> <li>• Debilidad institucional</li> <li>• Recursos económicos limitados</li> <li>• Infraestructura y movilidad deficiente.</li> <li>• Recursos humanos mal remunerados.</li> <li>• Escasa comunicación entre instituciones.</li> <li>• Ignorancia en el manejo de los recursos hídricos.</li> <li>• Los cambios de gobiernos cortan los procesos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de respuestas de las autoridades a la población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones del estado realizan monitoreo deficiente de represamientos de cauces hídricos.</li> <li>• Falta de comunicación.</li> <li>• Información sesgada a la población en épocas electorales.</li> <li>• Diferencias políticas.</li> <li>• Población reactiva ante ocurrencia de problemas, no preventiva.</li> </ul>

## 5.2 Problemática de la Participación Pública en Pilar

Al observar el Cuadro 6, se distingue al igual que en el punto anterior, que las diferencias políticas han sido identificadas como una limitante importante para la participación pública en el territorio estudiado. Resaltan la falta de política de participación pública a nivel departamental lo cual puede estar relacionado con la escasa participación de las autoridades en las actividades organizadas por la comunidad u organizaciones. Si bien existe participación de líderes de ciertos sectores, los actores consultados indicaron que eso no es suficiente para asegurar un verdadero proceso de participación pública. Otro aspecto relevante es la escasa participación de jóvenes en procesos o iniciativas de interés comunitario, según el sector sociedad civil esto se debe a la falta de confianza en las personas e instituciones. Asimismo, resalta la actitud reactiva de la comunidad ante la ocurrencia de emergencias, la misma no manifiesta interés en la prevención.

Cuadro 6. Problemática de la Participación pública en Pilar.

Nivel Nacional	Nivel Departamental	Nivel Municipal	Sector Académico	Sector Sociedad Civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas no idóneas en cargos de decisión.</li> <li>• Diferencias políticas.</li> <li>• Falta de interés de la comunidad en participar de acciones, fuera de las emergencias.</li> <li>• Opiniones poco flexibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones del Estado no siempre convocan a la comunidad en actividades/decisiones que les afectan directamente</li> <li>• No existe una política de Participación Pública en el departamento.</li> <li>• La eventual participación de algunos sectores (líderes campesinos y locales) no es suficiente.</li> <li>• La gente reacciona solo cuando sufre un impacto negativo, no previene.</li> <li>• La participación pública en Pilar es incipiente, debe fortalecerse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencias políticas limitan /condicionan la participación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca participación de los jóvenes universitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa participación de las autoridades municipales en las actividades organizadas por las organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Diferencias políticas en las instituciones locales.</li> <li>• Juventud no cree/confía en las instituciones y las personas, por eso no se involucran en procesos importantes.</li> </ul>

### 5.3 Situación de la Gobernanza y Participación pública en Pilar.

El cuadro 6 presenta cómo se encuentra la gobernanza del agua en el territorio estudiado, así como la participación pública en el lugar.

La opinión desde los actores consultados en el nivel nacional respecto a su rol actual en la gobernanza del agua en Pilar indica la importancia de servir como nexo para la comunicación entre la población y el Estado, atender sus reclamos, además de informar y educar a la ciudadanía.

Como principal aporte a la participación pública este nivel menciona la acción de hacer llegar los reclamos de la ciudadanía a las instancias correspondientes, lo que genera un impacto positivo en la zona, especialmente en situaciones de emergencia que implican reporte de caminos intransitables, necesidad de asistencia humanitaria en comunidades aisladas, entre varios otros ( en el Departamento de Ñeembucú existe una expresión popular comúnmente utilizada : *ZP12ma ko he'í* significa en español *es la radio ZP12 quien ha dicho*, lo cual implica una gran aceptación de la población en general), otro aporte identificado es la incorporación de personas con capacidades diferentes al equipo de trabajo, lo cual resulta innovador atendiendo a que es poco común y de escasa aceptación por parte de algunos sectores de la comunidad. Además, se puede mencionar la aportación para el fortalecimiento de capacidades en la comunidad mediante jornadas y talleres de capacitación en temas de interés comunitario. Finalmente se destaca otro aporte que esta instancia promocio en la comunidad en el año 2011, la creación de un Consejo de Aguas por Cuencas hídricas, aunque esta iniciativa no logro concretarse. En relación a su potencial vinculación con nuevos procesos de participación pública, el nivel nacional manifiesta buena predisposición y destaca que su apoyo consistiría en acciones de educación, formación y fortalecimiento de capacidades comunitarias e institucionales, a cargo de recursos humanos calificados.

El Nivel Departamental identifica que su rol para la gobernanza del agua se basa en articular acciones entre instituciones relacionadas al tema para fortalecer el uso correcto del recurso hídrico, fortalecer las Juntas de Saneamiento y las capacidades de la comunidad en temas como manejo del agua, género y liderazgo. Su aporte actual a la participación pública consiste en propiciar la participación de los sectores en cada actividad de la Gobernación así como desarrollar talleres de diagnóstico situacional que

permitan una posterior capacitación en aquellos temas de real interés para la comunidad. Así también se puede mencionar la creación de la Mesa de Agua que es un espacio articulador de acciones entre instituciones y comunidades para el acceso a agua potable; y muy especialmente el rol de facilitador del diálogo y la toma de decisiones. Este nivel manifestó su interés en vincularse y apoyar nuevos procesos de participación pública en iniciativas amigables con el medio ambiente, como por ejemplo talleres de manejo de cuencas hídricas entre otras, poniendo a disposición para tal efecto recursos técnicos y financieros.

En cuanto al Nivel Municipal, respecto a su rol en la gobernanza del agua, los referentes entrevistados mencionaron que la iniciativa de creación del Consejo de Aguas en el año 2011 fue un hito en la historia de la comunidad que no logró concretarse por diferencias políticas entre los actores locales, sin embargo un referente del Nivel Nacional Central (F.F.) manifestó que

*“El principal motivo de este fracaso fue una insuficiente y descoordinada socialización y convocatoria para tal actividad, que al no cumplirse los requisitos formales no pudo concretarse”.*

Como su principal aporte a la participación pública este nivel identifica la conducción de acciones del Comité Operativo de Emergencias en coordinación con la comunidad autoconvocada en situaciones de emergencias que afectan a Pilar. Al ser consultados sobre su interés en participar en nuevos procesos respondieron de manera positiva indicando que apoyarían con recursos humanos y económicos para acciones tales como manejo de la Cuenca del Ñeembucú, limpieza de cauces, reuniones para conversar/dialogar sobre problemas comunes.

El Sector Académico acota su rol, su aporte y su vinculación a nuevos procesos de participación pública en el ámbito que le compete que es la educación, la investigación y la extensión universitaria.

Finalmente los referentes del Sector Sociedad civil consultados indicaron que su rol para la gobernanza del agua consiste en concienciar a la población y plantear las necesidades de la población a las autoridades. En el primer caso hablaron de fortalecer capacidades en temas relacionados al agua, inundaciones, gestión de riesgo,



preservación de humedales y medio ambiente. Las necesidades de la población y la ciudad se refieren a construcción de infraestructura como muros de contención, mantenimientos, reparaciones, organizar a la población para el acceso al agua potable, organizar audiencias públicas, entre otros. Este sector está dispuesto a participar y apoyar la generación de capacidades y la organización de la comunidad en nuevos procesos de participación pública.

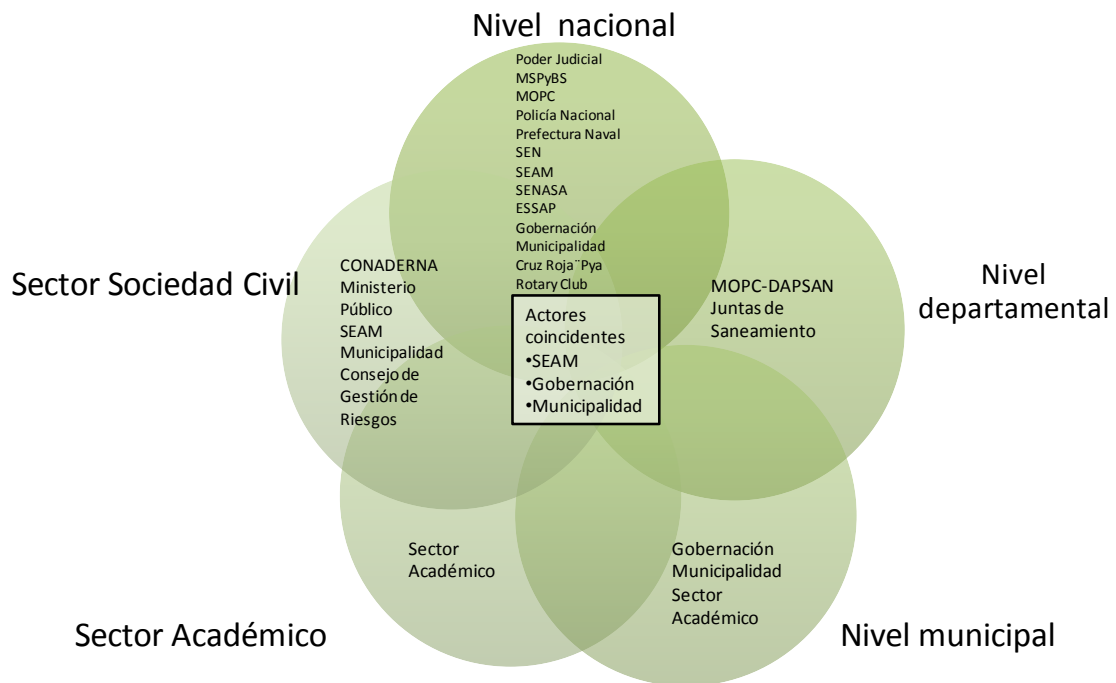
Cuadro 6. Situación de la Gobernanza y Participación pública en Pilar.

Niveles/Sectores	Rol de las instituciones en la Gobernanza del agua	Aporte actual a la participación pública	Se vincularía con un nuevo proceso de PP
<b>Nivel Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servir de nexo para la comunicación entre el Estado y la población.</li> <li>• Informar , educar y entretener a la ciudadanía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer llegar los reclamos de la ciudadanía a instancias correspondientes.</li> <li>• Educación para situaciones de emergencia.</li> <li>• Presencia en todas las actividades de Pilar para transmitir información veraz y real.</li> <li>• Incorporar personas con capacidades diferentes al equipo de trabajo.</li> <li>• Conservar la soberanía nacional en zona fronteriza con Argentina.</li> <li>• Coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de capacidades en la comunidad.</li> <li>• Promoción de la creación de un Consejo de Aguas por Cuencas hídricas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si, las instituciones del estado participarían de la misma manera educando, formando y fortaleciendo capacidades locales comunitarias e institucionales, orientando a las comunidades, apoyando con recursos humanos las iniciativas que se presenten en la comunidad.</li> <li>• Las instituciones que deberían ser protagonistas de un nuevo proceso son las del nivel nacional, departamental y municipal, sociedad civil.</li> </ul>
<b>Nivel Departamental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el uso correcto del recurso hídrico.</li> <li>• Fortalecimiento de las Juntas de Saneamiento (creación de la Mesa de Agua)</li> <li>• Articular acciones entre instituciones sobre el tema agua.</li> <li>• Fortalecer capacidades en la comunidad sobre el manejo del agua, género, liderazgo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar la participación de los sectores afectados en cada actividad de la Gobernación.</li> <li>• Desarrollar talleres de diagnóstico y capacitación</li> <li>• Creación de la Asociación de Juntas de Saneamiento de Ñeembucú.</li> <li>• Creación de la Mesa de Agua.</li> <li>• Facilitación de la organización comunitaria y su fortalecimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se vincularía y apoyaría con recursos técnicos y financieros las iniciativas amigables con el medio ambiente La Mesa de Agua aportaría su experiencia en la gestión del agua.</li> <li>• Las instituciones que deberían ser protagonistas en el proceso son del nivel nacional y municipal.</li> </ul>
<b>Nivel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el 2014 se inició un</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigir las acciones del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si participaría en</li> </ul>

<b>Municipal</b>	proceso de creación de un Consejo de Aguas pero no se concretó por diferencias políticas en el gobierno.	Comité Operativo de Emergencia COE en conjunto con la comunidad autoconvocada, en situaciones que afectan a Pilar.	nuevos procesos por ejemplo Manejo de la Cuenca del Ñeembucú y aportaría en recursos humanos y económicos • Las instituciones con quienes se deberían vincular un nuevo proceso son: el nivel departamental, municipal y el sector académico.
<b>Sector Académico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo de calidad de agua en el territorio de Pilar, educación terciaria, construcción de capacidades en la población universitaria de Pilar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en actividades de fortalecimiento de capacidades en la comunidad.</li> <li>• Desarrollo de investigación y extensión universitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si participaría y apoyaría con información científica y técnica, educación, investigación, construcción y fortalecimiento de capacidades relacionadas a los derechos de las personas entre otros aspectos importantes.</li> </ul>
<b>Sector Sociedad Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concienciar a la población.</li> <li>• Plantear a las autoridades las necesidades de la población y la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formar capacidades en la comunidad sobre ciudades polderizadas.</li> <li>• Organización de la comunidad para recibir apoyo en situaciones de emergencias (alimentación, subsidios, etc).</li> <li>• Analizar propuestas de solución a los problemas de la comunidad (acceso al agua, inundaciones)</li> <li>• Realizar trabajo voluntario en temas de interés comunitario (limpieza de canales, capacitaciones, etc).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si participaría y apoyaría en la generación de capacidades y organización de la comunidad.</li> <li>• Deberían involucrarse fuertemente el nivel nacional (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo), nivel municipal.</li> </ul>

La consulta sobre que instituciones deberían ser protagonistas de un nuevo proceso de participación pública, arrojó varias respuestas de cada nivel y sector entrevistado, en la figura 4 se puede observar el listado de instituciones mencionadas por cada entrevistado y en el cuadro del centro se destacan los actores coincidentes, que son la SEAM, la Gobernación de Ñeembucú y la Municipalidad de Pilar las instituciones que deberían tener un rol protagonista en la gestión de nuevos procesos de participación pública. Es interesante la percepción obtenida sobre instituciones de nivel nacional, departamental y municipal consideradas protagonistas ya que las mismas poseen el mandato de la ley de

velar por el desarrollo socioeconómico y calidad de vida y del ambiente de Pilar, para lo cual cuentan con presupuesto general del estado.



+El cuadro en el centro indica las coincidencias

Figura 4. Instituciones que deberían vincularse al nuevo proceso de participación pública según sector entrevistado.

#### 5.4 Posibilidad de acciones coordinadas para fortalecer la participación pública

En un contexto de coordinación interinstitucional con base en el mapa de actores presentado en el cuadro 3, los sectores entrevistados manifestaron buena predisposición para realizar acciones que fortalezcan la participación pública. Más abajo, en el cuadro 8, el sector nacional recomendó como punto de partida descentralizar la gestión del agua de la capital para agilizar procesos localmente. Esto significa que la SEAM (filial Ñeembucú), como autoridad de aplicación de la Ley 3239 de los Recursos Hídricos, debería ser la institución que lidere los procesos de participación pública para la gobernanza del agua, con un mecanismo que podría ser la creación de Consejos de Agua por Cuencas hídricas.

El nivel departamental cuenta con un Programa de Agua, ejecutado con la AJUDEÑE que podría aportar con dicha estructura organizada en las comunidades para facilitar el desarrollo de las acciones en el territorio.

El sector académico aportaría al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias mediante procesos de investigación.

Por su parte el sector sociedad civil manifestó que si bien existe la predisposición para el trabajo coordinado en nuevas iniciativas es necesaria la creación de más espacios de participación ciudadana, asimismo mencionó la necesidad de fortalecer las capacidades instaladas en la comunidad, también la importancia de transparentar la gestión de las instituciones mediante auditorias y rendición de cuentas publicas a la comunidad. Este sector propuso retomar el proceso de Declaración de Área protegida a los Humedales del Ñeembucú, que en su momento había contado con el apoyo de gran parte de la comunidad pilarensis al conseguirse una Declaración de Interés Ambiental Nacional de los Humedales del Ñeembucú por la Secretaria del Ambiente, pero que a la fecha de este estudio no presento avances.

Los tres niveles gubernamentales manifestaron contar con recursos humanos y financieros para apoyar, viabilizar y concretar estas acciones coordinadas. Para que la información y capacitación tenga mayor alcance en el territorio, el nivel nacional recomendó capacitar a comunicadores y periodistas en el tema Gobernanza del agua, de manera que a través de la radio ZP12 se emitan programas de capacitación en los temas que identifiquen prioritarios.

Cuadro 8. Posibilidad de acciones coordinadas para fortalecer la participación pública en Pilar.

Nivel Nacional	Nivel Departamental	Nivel Municipal	Sector Académico	Sector Sociedad Civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialistas en Gobernanza del agua deberían capacitar a comunicadores locales y a la población a través de la radio ZP12.</li> <li>• Se debería descentralizar la gestión del agua, la biodiversidad y la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La gobernación cuenta con recursos humanos y financieros para nuevos procesos. Hoy cuenta con un Programa de Agua (consiste en instalar el servicio de provisión de agua en las comunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La municipalidad posee recursos humanos y financieros para apoyar nuevas iniciativas de participación pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación ciudadana debe crecer.</li> <li>• La universidad cuenta con procesos de investigación que podría sumar a un nuevo proceso de participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para iniciar se debe fortalecer las capacidades instaladas en la comunidad y crear más espacios de participación ciudadana y voluntariado.</li> <li>• Declaración</li> </ul>

fiscalización ambiental de la capital. <ul style="list-style-type: none"> <li>Las convocatorias a la comunidad debería ser responsabilidad de la SEAM en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley de Recursos Hídricos.</li> <li>La SEAM podría llevar adelante procesos de participación pública (creación de un Consejo de Aguas por Cuenca hídrica) con sus recursos, donaciones, también proyectos en coordinación con la Gobernación, la Municipalidad y las Entidades Binacionales (ITAIPU y Yacyreta).</li> </ul>	de Pilar).		pública, por ejemplo de fortalecimiento de las comisiones vecinales de Pilar.	como Zona Protegida a los Humedales del Ñeembucú es una iniciativa que hace años está pendiente de aprobación. <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar auditorías y rendiciones de cuentas públicas en la comunidad.</li> </ul>
--	------------	--	---	---

Al ser consultados sobre los aportes institucionales que podrían ser incorporados al proceso, los actores entrevistados indicaron varios elementos que pueden ser clasificados en cinco grupos (Cuadro 9). Es posible notar que el sector público (en sus tres niveles) concuerda en el aporte consistente en recursos humanos y financieros. La academia indicó su colaboración en procesos de investigación científica y la sociedad civil fue el sector que mencionó mayor variedad de aportación al fortalecimiento de capacidades instaladas en la comunidad, a la creación de más espacios de participación pública, y el apoyo al desarrollo de audiencias y rendición de cuentas públicas para transparentar la gestión de las instituciones públicas. El sector nacional aportaría también en la creación de mayor cantidad de espacios de participación pública.

Cuadro 9. Resumen de potencial aporte de cada nivel y sector estudiado para el fortalecimiento de las gobernanza del agua y la participación pública en Pilar.

	Nivel Nacional	Nivel departamental	Nivel municipal	Sector académico	Sector Sociedad civil
Recursos humanos y financieros	*	*	*		
Procesos de investigación				*	
Fortalecimiento de las capacidades instaladas					*
Espacios de participación y voluntariado	*				*
Audiencias y rendición de cuentas públicas					*

## 6. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GOBERNANZA DEL AGUA.

La presente sección expone alternativas posibles para mejorar la gobernanza del agua y la participación pública en Pilar. La selección fue realizada considerando los siguientes aspectos: a) lo identificado en el diagnóstico de situación de la gobernanza del agua y la participación pública en Pilar, análisis de la situación encontrada, b) el mapa de actores presentado en el cuadro 3 y en la figura 4, c) las iniciativas que se llevan a cabo en el territorio nacional y podrían ser aplicables al contexto de Pilar y, d) la literatura brindada por el Master que sirven de base teórica de la propuesta en su conjunto.

### 6.1 Análisis de opciones y alternativas.

- i. Consejo de Aguas por Cuenca Hídrica/SEAM.
- ii. Programa Cultivando Agua Boa/Buena/IB.
- iii. Plan Socioambiental Cultivando Ypora/ EBY.
- iv. Fortalecimiento de la Unión de Organizaciones ciudadanas y Ciudadanos del Ñeembucú UOCÑ-Salvemos los Humedales.

v. Mesa de Agua/Gobernación de Ñeembucú.

Una breve descripción de cada una, se presenta a continuación:

i. Consejo de Aguas por Cuenca Hídrica.

Instancia de participación pública creada por Resolución de la Secretaria del Ambiente SEAM N° 170/06 como órgano de carácter deliberativo y normativo para la gestión del agua en el territorio.

Se conforma por grandes usuarios del agua, asociaciones locales y sectoriales que concilien sus acciones con el sector público, con base en una política descentralizada y participativa.

En el artículo 13° de la *Participación de las organizaciones civiles*, se menciona que podrán participar del Consejo de Aguas, los consorcios y asociaciones no gubernamentales sin fines de lucro con influencia en la cuenca, asociaciones regionales, locales o sectoriales de grandes usuarios del agua, las organizaciones técnicas de enseñanza y de investigación en el área de recursos hídricos y toda organización con el mismo fin reconocida en la cuenca, todo ciudadano civil o jurídico reconocido como grande usuario del agua de la cuenca, además del gobierno central, municipal y departamental.

En la ciudad de Pilar no cuentan con un Consejo de Aguas constituido. Para que esta figura sea útil a la comunidad entera, según las entrevistas realizadas a referentes del sector nacional D.F. es necesario

*Incorporar la representación de pobladores del territorio que no sean necesariamente grandes usuarios del agua, sino personas que por su interés en la gestión sostenible del agua manifiesten la voluntad y el compromiso de trabajar en el Consejo, además prever mecanismos para mantener la transparencia en los procesos ya que existen grandes usuarios con intereses que podrían sesgar las decisiones del Consejo.*

ii. Programa Cultivando Agua Boa/Buena CAB

Es un programa participativo de gestión integrada de recursos hídricos desarrollado por la Entidad ITAIPU Binacional (Brasil-Paraguay) en su área de influencia (Estado de Paraná en Brasil y Alto Paraná y Hernandarias en Paraguay). Se basa en el principio de la Educación popular de Paulo Freire (Brasil 1921-1997). El Objetivo de CAB es la recuperación de microcuencas por los habitantes del territorio, con un trabajo articulado entre municipalidad-autoridades locales-líderes comunitarios-jóvenes-mujeres-indígenas-socios empresariales (aparceros) con responsabilidad socioambiental-ITAIPU.

Esta iniciativa tuvo sus inicios en el año 2007, desde entonces se ha instalado un proceso de fortalecimiento del conocimiento y capacidades en las comunidades en todo lo relacionado a la gestión integrada de cuencas en el área de influencia de la hidroeléctrica en ambos países.

### iii. Plan Socioambiental Cultivando Ypora PCY

Este plan constituye el conjunto de programas y proyectos desarrollado por la Entidad Binacional Yacyreta (Argentina-Paraguay) en su zona de influencia donde se encuentran las cuencas hidrográficas aportantes al río Paraná (Misiones y Corrientes en Argentina; y Misiones, Itapúa, Caazapá y Ñeembucú en Paraguay) desde el año 2011. Sus principios y fundamentos se resumen en un propósito que es cuidar la calidad del agua con la recuperación de cuencas y por consiguiente la calidad de vida de las personas. Hasta la fecha de realización de este trabajo el Plan solo ha sido ejecutado en dos comunidades: a) Cambyreta en el Departamento de Itapúa con el Proyecto Piloto denominado Recuperando el Arroyo Poti'y y b) Santiago en el Departamento de Misiones con el proyecto Recuperando el Arroyo Yakarey.

Constituye una réplica del Programa Cultivando Agua Boa, y consiste en la generación de un movimiento participativo e inclusivo permanente que apunte a la sostenibilidad y la creación de conciencia en las comunidades para la ejecución de acciones para recuperación de las microcuencas, y el mejoramiento de la calidad de vida de sectores vulnerables.

### iv. Fortalecimiento de la Unión de Organizaciones ciudadanas y Ciudadanos del Ñeembucú UOCÑ-Salvemos los Humedales.



Esta organización de la sociedad civil sin fines de lucro, fue creada en el año 2011 y su objetivo principal es la preservación de los Humedales del Ñeembucú y la defensa del medio ambiente en el departamento del Ñeembucú. Se encuentra integrada por ciudadanos de todo el departamento, se caracteriza por realizar manifestaciones en contra de grandes emprendimientos que atentan contra el medio ambiente y en defensa de los humedales. También realiza campañas solidarias durante las inundaciones para atender a los afectados, encuentros para construcción de capacidades en temas de interés comunitario.

v. Mesa de Agua.

En el año 2014 fue implementado con mucho éxito en Pilar, un modelo de participación ciudadana denominado “Mesa de Agua”, que propicia el dialogo y cuyo objetivo es el aseguramiento de abastecimiento de agua potable a la población del departamento. Esta iniciativa fue impulsada por la Gobernación de Ñeembucú, y se mantiene en funcionamiento en la institución. Sus miembros son las Juntas de Saneamiento y las instituciones del Estado que trabajan el tema abastecimiento de agua, como el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, Entidad Binacional Yacyreta, Secretaria de Emergencia Nacional, Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones, Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN), representantes de municipios y la Gobernación. Además, la integran organizaciones no gubernamentales como la Fundación Avina y la Fundación Moisés Bertoni, que se encargan de realizar capacitaciones sobre el uso sostenible del agua en las comunidades.

En el siguiente cuadro 10 se presenta una síntesis de las características más importantes de cada alternativa de procesos de participación pública para la gobernanza del agua identificada

Cuadro 10. Análisis de alternativas

Alternativa	Características	Situación en PY	Situación en Pilar	Lecciones aprendidas		
				Experiencias a rescatar para la propuesta	Elementos que limitaron el desarrollo y consolidación de la iniciativa	
1	Consejos de Agua por Cuenca Hídrica	Iniciativa dependiente del Estado, abarca todo el territorio nacional	Existen 25 Consejos de Agua en el país, todos monitoreados por la SEAM	No existe	Coincidencia de intereses de actores en un contexto sociopolítico favorable. La comunidad recurrió a la autoridad central y esta respondió.	Se creó en 2006 y quedó estancado el proceso. Se intentó retomar el proceso en el 2013, pero no fue posible por insuficiente coordinación en la organización. La comunidad no insistió en consolidar este proceso.
2	Programa CAB	Iniciativa dependiente de la Entidad ITAIPU Binacional. Zona de influencia Alto Paraná	Implementado en Hernandarias, en microcuencas piloto Arroyo Orlando cue (rural) y Arroyo 1° de Marzo (urbano).	No existe	Es replicable en cualquier comunidad que posea interés en la GIRH y recuperación de microcuencas, tanto de la población como de las autoridades locales.	No aplica dado que no se ha intentado instalar en Pilar
3	Plan Cultivando YPORA	Iniciativa dependiente de la Entidad Binacional Yacyreta. Zona de influencia Itapúa, Caazapá, Misiones, Ñeembucú.	Implementado en la microcuenca piloto del Arroyo Poti'y en Cambyreta (Itapúa) y Arroyo Yakarey en Santiago (Misiones)	No existe	Involucra a jóvenes y mujeres como protagonistas de las acciones a desarrollar en la comunidad.	No aplica dado que no se ha intentado instalar en Pilar

4	Fortalecer Organización UOCÑ	Iniciativa de la sociedad civil de Ñeembucú para el cuidado del medio ambiente	Solo existe en el Departamento de Ñeembucú	La organización se encuentra activa para la defensa de los humedales del Ñeembucú	Es una organización comunitaria con intereses específicos y objetivos concretos de lucha. Espacio donde están representados todos los sectores. Es local. Fortalece capacidades	Esta organización se encuentra activa, aunque se observa poca participación de jóvenes.
5	Mesa de Agua	Iniciativa departamental para el acceso de la población al agua potable.	Implementada con éxito en Pilar, con proyecto de crear en cada municipio de Ñeembucú una Unidad de Agua.	Activa y liderada por la Asociación de Juntas de Saneamiento del Ñeembucú (AJUDEÑE)	Abarca todo el departamento. Aglutina a todos los sectores. Tiene una estructura organizativa y fondos dependientes de la Gobernación de Ñeembucú	Su gran objetivo es el abastecimiento de agua potable a toda la población del departamento, lo cual concentra todo el esfuerzo de la organización, no dando lugar a la posibilidad de liderar otras iniciativas de igual envergadura. Es una organización interna del departamento, depende de la Gobernación, por lo que sus recursos son limitados.

Luego de la síntesis planteada en el cuadro más arriba, se observa que para incentivar la participación pública y la gobernanza del agua en Pilar, será necesaria la articulación entre instituciones de manera a lograr una sinergia institucional y comunitaria que produzca resultados beneficiosos para la comunidad local

## **6.2 Justificación de la elección**

La alternativa seleccionada consiste en la implementación del Plan Socioambiental Cultivando YPORA en el nivel local bajo la gestión de la Municipalidad de Pilar, dado que el Departamento de Ñeembucú se encuentra en la zona de influencia de la Entidad Binacional Yacyreta y porque esta iniciativa contempla la incorporación de distintos actores locales para coordinar acciones de gestión de recursos hídricos en el territorio.

Se tuvo en cuenta la propuesta Domínguez 2011, sobre los elementos de gobernanza para los recursos hídricos: la descentralización, la coordinación y la participación. Además se ha considerado la propuesta de Subirats 2010, entendiendo a la gobernanza como forma de regular los conflictos y articular en red a los actores para la mejor cooperación en interacción entre ellos.

Por otra parte el respeto hacia la cultura local, la discusión, el liderazgo en las comunidades así como otros elementos de convivencia social deben ser tomados en consideración para este tipo de propuesta, en tal sentido, se tomaron los elementos de Nakooda et al 2007 citado por Chávez. Asimismo para incentivar la sostenibilidad de los procesos participativos Herzer y Pirez citados por Chávez 2011, hablan de la necesidad de un partido político o una persona con voluntad política y una sociedad civil fuerte como requerimientos para el proceso. Es por ello que propone que sea la Gobernación o el Municipio quien lidere el proceso y la propuesta incorpora el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

Finalmente, no es posible que la propuesta pueda ser sustentada temporalmente ni en cuanto a recursos y estructuras sin la participación de todas aquellas instituciones paraguayas o instancias vinculadas a la gobernanza del agua.

Finalmente no se han considerado las demás alternativas por los siguientes motivos: los Consejos de Agua por que varios actores locales han coincidido en que dicha iniciativa no fue concretada en su tiempo y ha generado un antecedente negativo en la comunidad.

El Programa Cultivando Agua Buena de ITAIPU, es una iniciativa muy interesante, similar a la que se ha seleccionado pero su órgano ejecutor no opera en el territorio de Pilar ya que se limita exclusivamente a su zona de influencia ( Departamento de Alto Paraná).

En los dos últimos casos que son el Fortalecimiento de la Unión de Organizaciones de Ciudadanos del Ñeembucú-UOCÑ y la Mesa del Agua, si bien se consideran espacios valiosos e insustituibles de participación comunitaria, la EBY (institución implementadora) contempla como un requisito básico la planificación y coordinación de las acciones con los gobiernos locales.

### **6.3 Desarrollo de la elección**

La propuesta se basa en la actuación coordinada de dos actores institucionales: uno local y uno nacional, como se describe a continuación.

#### *Actor 1. Municipalidad de Pilar*

La municipalidad tiene la misión de promover el desarrollo de los intereses locales, ejerciendo el Gobierno Municipal del distrito, representándolo y administrando sus bienes e ingresos, prestando servicios públicos en general, considerando su autonomía en el orden jurídico, económico y administrativo, ejercida en los términos consagrados en la Constitución Nacional.

La Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal contempla como función de las Municipalidades, la organización, planificación y administración del territorio. Ver Anexo 9.

En materia de ambiente, tiene la función de promover la preservación recomposición y mejoramiento de los recursos naturales significativos para asegurar la calidad ambiental del municipio, la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales, el establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de las riberas de los ríos, lagos y arroyos. En materia de patrimonio histórico y cultural, la preservación y restauración del patrimonio cultural, arqueológico, histórico o artístico y de sitios o lugares de valor ambiental o paisajístico. En materia de desarrollo productivo, la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo sostenible. En materia de desarrollo humano, la planificación, elaboración y ejecución

de proyectos de desarrollo humano y social, atención a sectores vulnerables y promoción de la equidad de género. En materia de gestión de riesgos, la prevención y atención de situaciones de emergencias y desastres en el municipio; y en materia de promoción de la participación ciudadana (artículo 66) promover la participación de los habitantes en la gestión municipal y el desarrollo de las asociaciones ciudadanas para la realización de actividades de interés municipal.

Entre las potestades de Municipalidad se menciona en el artículo 15, inciso 1, la posibilidad de suscribir convenios con instituciones públicas o privadas.

En el organigrama de la Municipalidad de Pilar (ver Anexo 10) se observa la existencia de una Dirección de Medio Ambiente, Higiene y Salubridad, una Dirección de Gestión de Riesgos, una Secretaria de Acción Social y una Secretaria de Desarrollo Productivo.

En el marco de la Gestión de Riesgos posee una resolución de la Junta Municipal N°002/2016 por la cual se Crea el Sistema de Gestión y Reducción de Riesgos del Distrito de Pilar, que como se menciona en su artículo primero comprende las actividades de prevención, mitigación y preparación, así como las de atención de las emergencias y rehabilitación.

En el marco de dicho sistema, tuvo origen el Consejo Local de Gestión y Reducción de Riesgos que promueve la organización y coordinación interinstitucional de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, actores sociales para viabilizar e integrar los recursos y esfuerzos requeridos en las diferentes áreas y componentes de la gestión del riesgo. Esta es la instancia donde se coordinan las acciones en situación de emergencia en el distrito de Pilar y se encuentra integrada por representantes de todos los sectores (nacional, gubernamental, municipal, académico, organismos nacionales e internacionales, fuerzas armadas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros).

#### *Actor 2. Entidad Binacional Yacyreta (EBY)*

Fue creada a través de la firma del Tratado de Yacyreta en diciembre de 1973, es una empresa de Argentina y Paraguay que produce energía hidroeléctrica para la región. Posee capacidad jurídica, financiera y administrativa, y también responsabilidad técnica para estudiar, proyectar, dirigir y ejecutar las obras que tienen por objeto poner en

funcionamiento la hidroeléctrica y explotarla como una unidad desde el punto de vista técnico económico.

El área de influencia de la EBY abarca en Argentina la Provincia de Misiones y en Paraguay parte del territorio de los Departamentos de Misiones, Ñeembucú e Itapúa.

La EBY posee un *Área Social* que apoya a Gobernaciones y Municipalidades del área de influencia de la hidroeléctrica y prioriza la ejecución de proyectos autosustentables que generan beneficios concretos en las comunidades, asimismo impulsa proyectos comunitarios importantes para el desarrollo de los pueblos; y un *Área de Medio Ambiente* en el cual se ejecuta el Programa de Educación Ambiental cuyos objetivos principales son difundir conocimientos, valores y experiencias que incentiven el cambio de actitud de las personas hacia el medio ambiente y sensibilizar a la comunidad sobre la problemática de su entorno y promover la participación activa en la gestión ambiental del territorio.

En el marco de su responsabilidad socio ambiental, la EBY ha iniciado la implementación del *Plan Cultivando Ypora*, que en español significa *Cultivando Agua Buena* en municipios de su área de influencia, mediante la Resolución N° 13878/11 aprobada en la Ciudad de Posadas el 27 de octubre de 2011.

Este programa promueve la participación de la comunidad y su objetivo es transformar modos de sentir, vivir, producir y consumir a través de procesos de sensibilización, información, comunicación y capacitación formal e informal. Influir en el proceso de cambio de conceptos y valores, sentimientos y creencias ajustadas a la ética del cuidado del recurso agua. Se basa en documentos globales como la Carta de la Tierra, el Tratado de Educación Ambiental para Sociedades Sostenibles, la Agenda 21 y los Objetivos del Milenio.

El Plan Cultivando Yporã está compuesto por los siguientes 17 programas:

1. Gestión de cuencas
2. Biodiversidad nuestro patrimonio
3. Peces y vida acuática
4. Educación ambiental

5. Monitoreo y evaluación ambiental
6. Educación Corporativa
7. Infraestructura Eficiente
8. Desarrollo Rural Sustentable
9. Administración del GIS Territorial
10. Saneamiento de la región
11. Salud y medio ambiente
12. Promoción social
13. Patrimonio cultural, histórico regional
14. Monitoreo de calidad de aguas
15. Gerenciamiento ambiental del embalse
16. Desarrollo turístico y tecnológico regional
17. Ciudades Sustentables

En la siguiente imagen se presenta el área de influencia del Plan Cultivando Ypora.

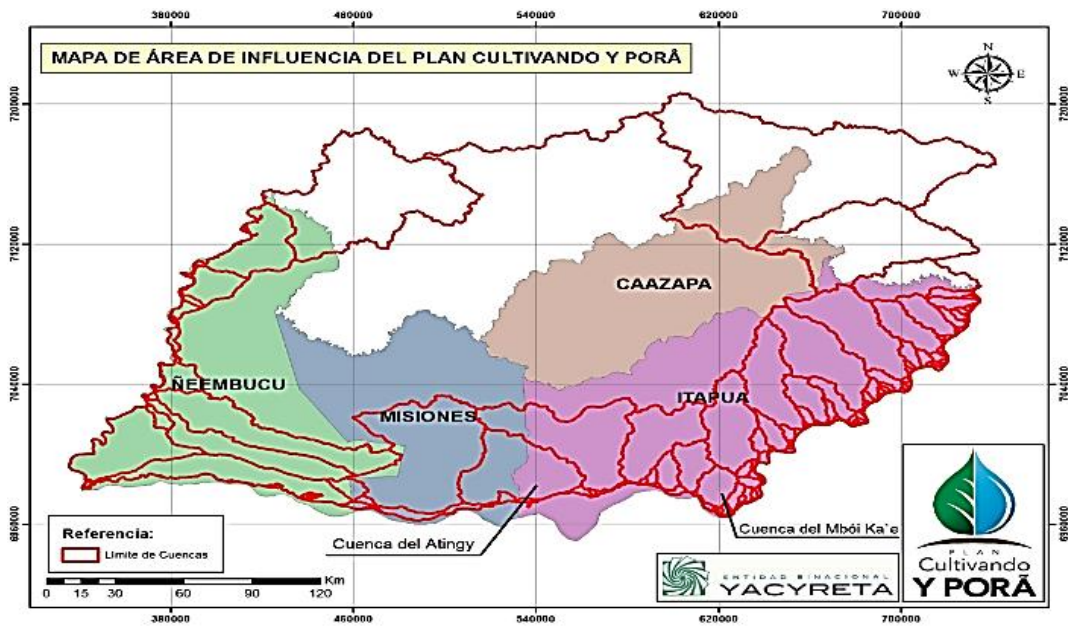


Imagen 2. Mapa del área de influencia del PCY.



Luego del desarrollo de las características de ambas instituciones por separado, se destaca que la coordinación entre la Municipalidad de Pilar y la EBY para la implementación del Plan Socioambiental Cultivando Ypora, se basa en las posibilidades institucionales, financieras, técnicas y territoriales de ambos organismos que coinciden para que la iniciativa tenga un proceso exitoso en el distrito de Pilar.

En este punto se propone que la Unión de Organizaciones Ciudadanas y ciudadanos del Ñeembucú UOCÑ y la Mesa de Agua liderada por la Gobernación de Ñeembucú y la Asociación de Juntas de Saneamiento de Ñeembucú (AJUDEÑE) integren como tales el proceso y jueguen un rol importante en la implementación de la iniciativa aportando su gran experiencia de trabajo comunitario y participación ciudadana.

#### **6.4 Medidas de información y participación pública**

Se propone utilizar la metodología del Plan Socioambiental Cultivando Ypora cuya implementación deberá ser liderada por la Municipalidad de Pilar ya que incluye el trabajo técnico y comunitario, y consiste en 5 pasos:

1. Selección de la microcuenca/ territorio de acción: con base en criterios de importancia para la comunidad, estado de la microcuenca. Incluye la identificación de actores claves. Diagnostico técnico socioambiental: se realiza por un equipo técnico multidisciplinario de la EBY con apoyo de técnicos locales, incluye georreferenciamiento, inventario de fauna y flora, análisis socioeconómico, sector educativo, productivo, salud, etc
2. Difusión de las buenas prácticas ambientales. Sensibilización de la comunidad: se desarrolla mediante encuentros entre el equipo técnico de la EBY y la comunidad. Los facilitadores del Plan Cultivando Ypora desarrollan la metodología de educación popular sobre el cuidado del ambiente, cuidado del agua, percepción de uno mismo, de su comunidad
3. Talleres del futuro. consiste en el desarrollo de talleres participativos en donde se aplican metodologías como el *muro de lamentos*, *árbol de la esperanza*, *un camino adelante*, y *el pacto de las aguas*, para que la propia comunidad identifique las problemáticas que le afectan y asimismo proponga alternativas de solución de manera consensuada.

4. Firma del Documento *Pacto del Agua*. Compromiso de la comunidad y firma de convenios y acuerdos oficiales entre empresas y municipalidad/organizaciones locales/EBY para ejecutar acciones concretas en el territorio: consiste en un encuentro comunitario en donde participan todos los actores de la cuenca, población, empresas, organizaciones, etc y firman convenios para emprender trabajos en conjunto
5. Definición de compromisos entre organismos cooperantes y el Comité Gestor Interno (este comité es integrado por representantes de los diversos programas y proyectos socioambientales de Yacyretá, órganos municipales, departamentales y nacionales, cooperativas, empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, universidades, comunidad, escuelas, productores, entre otros).

El cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos será responsabilidad del Comité Gestor Interno, que se encargara de coordinar las acciones técnicas y comunitarias para la implementación del proceso.

Los pasos del Plan Socioambiental Cultivando Ypora original fueron adaptados al contexto de Pilar según se presenta en la figura 5.

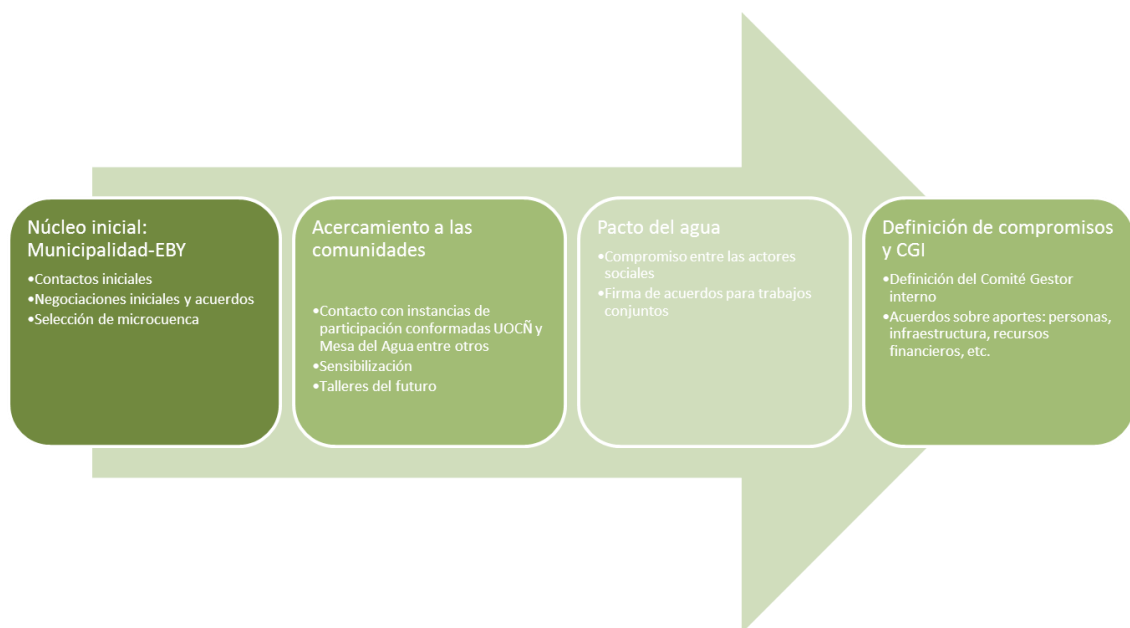


Figura 5. Proceso de formación de la propuesta.

### 6.5 Aspectos considerados en la Propuesta para atender la problemática identificada sobre la Gobernanza del Agua y la Participación Pública en Pilar.

En el cuadro 11 se presentan los aspectos de la propuesta seleccionada (Municipalidad de Pilar +Plan Cultivando Ypora) que atienden problemática de Gobernanza del Agua y Participación Pública en Pilar. En la primera tabla se describe la problemática y luego los pasos de la propuesta que contienen una potencial solución.

Cuadro 11. Aspectos de la Propuesta seleccionada que atienden la problemática de Gobernanza del Agua y Participación Pública en Pilar

<b>Problemática identificada</b>	<b>Alternativas de solución</b>
Falta de coordinación interinstitucional	Si bien son dos organismos fuertes impulsores (Municipalidad y Entidad Binacional Yacyreta), se propicia el trabajo articulado y la coordinación interinstitucional
Débil participación pública (escasa, según necesidad, falta de confianza en las autoridades)	Selección de microcuencas con criterios que prioricen el interés de la comunidad, la posibilidad de trabajo coordinado, propone metas precisas con temporalidad definida. La fase de diagnóstico contempla procesos participativos de la comunidad e involucra a autoridades locales.
Conflictos histórico-políticos vinculados al ejercicio de la política partidaria	En las fases de sensibilización y diagnóstico asegurar la convocatoria y participación de todos los sectores políticos para promover la búsqueda de soluciones concretas a intereses comunitarios.

## 6.6 Programa de actuaciones y calendario.

La propuesta de protocolo para la participación pública se desarrollará desde enero hasta diciembre de 2018. Los actores involucrados son: Equipo Técnico Ypora de la EBY, Municipalidad de Pilar, Investigadora. En el cuadro 12 siguiente se presenta el cronograma de actividades que inicia con reuniones técnicas y desarrolla cada paso descrito en el punto 6.4.

Cuadro 12. Cronograma de actividades de la propuesta.

	Actividades	Actores	Calendario 2017
1	Reunión técnica entre la Municipalidad de Pilar y EBY para presentación del Plan Cultivando Ypora	Técnicos EBY Municipalidad Pilar	Enero
2	Selección de la microcuenca/ territorio de acción. Diagnostico Técnico Socioambiental	Técnicos EBY Municipalidad Pilar	Febrero
3	Difusión de las buenas prácticas ambientales. Sensibilización de la comunidad	Técnicos EBY Referentes Municipalidad Pilar	Marzo y Abril
4	Talleres del futuro. Diagnostico Participativo. Llamado para nombrar representantes en el Comité Gestor Interno	Técnicos EBY Municipalidad Pilar Comunidad	Mayo, Junio y Julio
5	Firma del Documento <i>Pacto del Agua</i>	Técnicos EBY Municipalidad Pilar Comunidad	Agosto y Setiembre
6	Definición de compromiso entre organismos cooperantes y el Comité Gestor Interno. Desarrollo de acciones comunitarias	Técnicos EBY Municipalidad Pilar Comunidad	Octubre y Noviembre
7	Evaluación del proceso	Técnicos EBY Referentes de la Municipalidad Pilar Investigadora	Diciembre
9	Difusión	Comité Gestor Interno	Diciembre

## 6.6 Presupuesto.

Toda actuación conlleva un costo para los actores involucrados. A continuación se presenta en cuadro 13 el presupuesto para el desarrollo de las principales actividades mencionadas en el cuadro anterior.

Cuadro 13. Presupuesto de las actuaciones previstas en la propuesta.

N°	Actividades	Recursos Humanos/ financieros	Monto Total Gs*
1	Reunión técnica entre la Municipalidad de Pilar y EBY para presentación del Plan Cultivando Ypora	Infraestructura Equipo Humano Transporte y comunicaciones Logística	3.390.000
2	Selección de la microcuenca/ territorio de acción. Diagnostico Técnico Socioambiental	Infraestructura Equipo Humano Transporte y comunicaciones Logística	67.800.000
3	Difusión de las buenas prácticas ambientales. Sensibilización de la comunidad	Infraestructura Equipo Humano Transporte y comunicaciones Logística	67.800.000
4	Talleres del futuro. Diagnostico Participativo.	Infraestructura Equipo Humano Transporte y comunicaciones Logística	67.800.000
5	Firma del Documento <i>Pacto del Agua</i>	Infraestructura Equipo Humano Transporte y comunicaciones Logística	13.560.000
6	Definición de compromiso entre organismos cooperantes y el Comité Gestor Interno. Desarrollo de acciones comunitarias	Infraestructura Equipo Humano Transporte y comunicaciones Logística	---
7	Evaluación del proceso	Infraestructura Equipo Humano Transporte y comunicaciones Logística	6.780.000
8	Difusión	Comité Gestor Interno Medios de comunicación Gacetillas, informes	6.780.000
<b>TOTAL (* 1 Guarani = 6780 Euros)</b>			<b>233.910.000</b>

Los fondos financieros para la ejecución del Plan provendrán de la Entidad Binacional Yacyreta, y de contrapartidas locales de la Municipalidad de Pilar, eventualmente previa coordinación y acuerdos institucionales podrían aportar fondos la Gobernación de Ñeembucú y otros organismos y/o empresas de la zona. Esta decisión se daría luego del Pacto de las Aguas.

### 6.7 Sistema de seguimiento y evaluación.

El seguimiento al desarrollo de las actividades se realizara de manera permanente, y serán realizadas evaluaciones trimestrales del estado del proceso, ver cuadro 14.

Cuadro 14. Sistema de seguimiento y evaluación de la implementación de la propuesta.

	<b>Actividades</b>	<b>Monitoreo</b>	<b>Encargado</b>
1	Reunión técnica entre la Municipalidad de Pilar y EBY para presentación del Plan Cultivando Ypora	Se realiza la reunión? Minutas y resultados	EBY Municipalidad de Pilar
2	Selección de la microcuenca/ territorio de acción. Diagnostico Técnico Socioambiental	Microcuenca seleccionada Informe	EBY
3	Difusión de las buenas prácticas ambientales. Sensibilización de la comunidad	Talleres realizados. Resultados, participantes	Municipalidad de Pilar
4	Talleres del futuro. Diagnostico Participativo.	Talleres realizados. Resultados, participantes	Municipalidad de Pilar
5	Firma del Documento <i>Pacto del Agua</i> Conformación del Comité Gestor Interno	Ceremonia realizada, participantes, documento firmado Documento oficial de conformación del CGI y Reglamento	Municipalidad de Pilar EBY
6	Definición de compromiso entre organismos cooperantes y el Comité Gestor Interno. Desarrollo de acciones comunitarias	Reuniones desarrolladas, minutas, resultados, convenios firmados	Municipalidad de Pilar EBY
7	Evaluación del proceso	Taller de Evaluación desarrollado en diciembre de 2018. Participantes, recomendaciones	Municipalidad de Pilar EBY Investigadora
8	Difusión de la experiencia	Conferencia de prensa realizada al cierre del proceso. Sistematización de la experiencia para publicar	Municipalidad de Pilar EBY

## 7. CONCLUSIONES

Se logró diseñar una propuesta de participación pública sobre la base del modelo implementado por la EBY, llamado Plan Socioambiental Cultivando Ypora, atendiendo las características propias de Pilar, como la cultura, los antecedentes, las instituciones presentes en el territorio bajo un marco legal vigente.

Se considera para ello, un proceso de construcción colectiva para abordar la gobernanza del agua en Pilar de una manera conjunta tal como su naturaleza lo demanda.

Los actores relacionados a la gobernanza del agua identificados son el Nivel Nacional, el Nivel Departamental, el Nivel Municipal, los sectores Académico y Sociedad Civil, que se interrelacionan de diferentes maneras en un rango de relacionamiento fuerte a débil, permanente/fluidamente o esporádico, neutral e incluso sin relacionamiento.

La situación de la gobernanza del agua en Pilar se identifica como incipiente, y si bien existen procesos de participación pública que se han desarrollado en el territorio, los conceptos de Gobernanza del Agua y participación pública deben ser fortalecidos en los actores locales, puesto que la interpretación observada durante este trabajo, se direcciona exclusivamente a cuestiones pragmáticas, y aún falta incorporar los aspectos institucionales.

La Propuesta de Participación pública de este trabajo, que contempla replicar un programa de gestión comunitaria del agua exitoso en otras zonas del país y de la región, pretende ser un aporte para retomar procesos de organización ciudadana y participación pública en Pilar, propiciar la coordinación interinstitucional para que los procesos se vuelvan independientes del gobierno de turno y la comunidad de Pilar logre concretar los procesos que había intentado instalar en el pasado, en la búsqueda de preservar el bien máspreciado pero menos valorado en la zona, el agua.

La iniciativa planteada busca dar respuesta concreta a las problemáticas identificadas tales como: en primer lugar, la ubicación geográfica de Pilar en un territorio altamente vulnerable, por lo que recibe bastante atención de organismos nacionales e internacionales, aunque ello se limita a situaciones de emergencia, de una manera reactiva no preventiva. Por otra parte, en las entrevistas realizadas se ha identificado

autoridades concedoras de la realidad local y muy bien informadas, aunque con baja interacción. Los actores manifestaron que las diferencias políticas han generado una brecha en el relacionamiento que incide en la coordinación interinstitucional entre la Gobernación y la Municipalidad. Finalmente, se suma a este escenario, que los organismos internacionales desarrollan su valioso aporte en las comunidades previa comunicación a la autoridad local, aunque sin requerimiento de autorización dado que por Ley de la nación, se constituyen en apoyo del Poder Ejecutivo en ayuda humanitaria.

Existen valiosos esfuerzos que si se armonizaran bajo la intervención del Comité Gestor Interno podrían redundar en un beneficio considerable para la comunidad de Pilar preparando adecuadamente a las instituciones y a la comunidad para hacer frente tanto a las situaciones cotidianas como a los escenarios de crisis futuras. .

La comunidad de Pilar cuenta con el marco legal adecuado para instalar procesos de participación pública para construcción de capacidades y fortalecimiento institucional para la gobernanza del agua en su territorio. Sin embargo, puede concluirse que la comunidad se organiza para dos fines: en situación de inundaciones para proteger la ciudad de las aguas y recibir asistencia humanitaria, y fuera de las crisis el principal motivo de organización se remite al requerimiento de la municipalidad para la distribución de fondos para infraestructura a las comunidades.

Hubo acuerdo entre todos los sectores consultados en el interés de iniciar un proceso de participación pública abierto y con el objetivo de construir capacidades en el manejo sostenible del agua en Pilar, participar activamente de éste y aportar en recursos diversos.



## 8. LISTA DE ACRÓNIMOS

ANDE	Administración Nacional de Electricidad
AJUDEÑE	Asociación de Juntas de Saneamiento del Ñeembucú
CAB	Cultivando Agua Buena
CGI	Comité Gestor Interno
COE	Comité Operativo de Emergencia
COPACO	Compañía Paraguaya de Comunicaciones
CONADERNA	Comisión Nacional de Recursos Naturales y Ambiente
CRP	Cruz Roja Paraguaya
DGEEC	Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos
DAPSAN	Dirección de Agua Potable y Saneamiento
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
DMH	Dirección de Meteorología e Hidrología
EBY	Entidad Binacional Yacyreta
GIRH	Gestión integrada de recursos hídricos
IB	Entidad ITAIPU Binacional
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
PCY	Plan cultivando Ypora
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEAM	Secretaría de Ambiente
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SICOM	Secretaría de Información y Comunicación
UNP	Universidad Nacional de Pilar
UOCÑ	Unión de Organizaciones Ciudadanas y ciudadanos del Ñeembucú

## 9. FUENTES CONSULTADAS

Cabrera, Yanet. (2014). *Análisis Socioeconómico de la zona de confluencia en Paraguay*. Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación a los efectos de la vulnerabilidad y el cambio climático. Secretaria del Ambiente ([www.seam.gov.py](http://www.seam.gov.py))

Capaldo, G. (edit.) (2011). *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua*. Serie Sinergias Ambientales. Editorial Mnemosyne. 704 pp.

Declaración de Santa Cruz de la Sierra y plan de acción para el desarrollo sostenible de las Américas (Nueva Sociedad Numero 147-Enero /Febrero 1997). pp. 168-170. (en línea). Disponible en [http://nuso.org/media/articles/downloads/2572\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2572_1.pdf)

DGEEC (2002). *Atlas Censal del Paraguay Año 2002*. Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censo.196 pp.

Diario ABC Color. 2015. En Pilar declaran alerta amarilla ante riesgos por crecida del río Paraguay (en línea). Consultado 20 jun 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/en-pilar-declaran-alerta-amarilla-ante-riesgos-por-crecida-del-rio-paraguay-1437969.html>

Domínguez, J. (2011). *Hacia una buena gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*. Documento Temático de las Américas.

Entidad Binacional Yacyreta. 2017. Plan Socioambiental Ypora. (en línea). Consultado 17 jun 2017. Disponible en [www.eby.gov.py](http://www.eby.gov.py)

Entidad Binacional Yacyreta. (2011). *Documento de Implementación del Plan Cultivando Ypora*. Entidad Binacional Yacyreta. 39pp.

Entidad Binacional Yacyreta. (s/a). *Fauna y Flora*. Departamento de Obras Complementarias. Sector Medio Ambiente. Entidad Binacional Yacyreta.238pp.

Chávez, D. (2011). Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia participativa. In Falck, A. y Paño, P. (eds). *Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local*. Proyecto Parlocal: Redes para el fortalecimiento de capacidades de gestión de Políticas Públicas Locales de Participación Ciudadana. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. 457pp.

Gobernación de Ñeembucú. 2014. Ciudadanía solidaria. (en línea). Consultado 4 set 2017. Disponible en <http://neembucu.gov.py/ciudadania-solidaria-3/>

Méndez, Guillermo. (2016) *Situaciones de vulnerabilidad en las áreas metropolitanas de Resistencia, Corrientes, Pilar y Paso de Patria ante derrames de productos tóxicos de embarcación mercantil*. Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación a los efectos de la vulnerabilidad y el cambio climático ([www.proyectoscic.org](http://www.proyectoscic.org))

Municipalidad de Pilar. 2017. Roles de la municipalidad (en línea). Consultado 16 jun 2017. Disponible en [www.pilar.gov.py](http://www.pilar.gov.py) el

OEA (1998). *Informe del Secretario General sobre la ejecución de las iniciativas de la Cumbre de Bolivia*. Organización de los Estados Americanos. Disponible en <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea61s/ch16.htm> Fecha 26/05/2017

Paraguay. Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2015/2016). *Síntesis Estadísticas Producción Agropecuaria. Año Agrícola 2015/2016*. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Agricultura y Ganadería. 51pp.

Paraguay. Ministerio de Hacienda. (2013). *Atlas de Políticas Públicas del Paraguay, tendencias y retos de intervención*. Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. 111pp.

Paraguay. 2017. Constitución Nacional del Paraguay. 1992.

Paraguay. 2010. Ley Orgánica Municipal N° 3966/10

Paraguay. 1995. Ley Orgánica del Gobierno Departamental N° 426/94

Paraguay. 2007. Ley de Recursos Hídricos del Paraguay N° 3239/2007

Paraguay. 2005. Política Ambiental Nacional.

Paraguay. Ministerio de Educación y Ciencia. 2017. Información institucional. (en línea). Consultado 17 jun 2017. Disponible en [www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)

Paraguay. Secretaría de Información y comunicación. 2017. Información institucional. (en línea). Consultado 18 jun 2017. Disponible en [www.sicom.gov.py](http://www.sicom.gov.py)

Paraguay. Ministerio del Interior. Policía Nacional. 2017. Información institucional. (en línea). Consultado 19 jun 2017. Disponible en [www.policianacional.gov.py](http://www.policianacional.gov.py)

Paraguay. Dirección General de Aeronáutica Civil. 2017. Niveles de precipitación en el país. (en línea). Consultado 19 jun 2017. Disponible en [www.meteorologia.gov.py](http://www.meteorologia.gov.py)

PMT (s/a). *Carta do Pacto das Aguas*. Microbacia do Rio Marreco e Rio Lopei. Prefeitura Municipal de Toledo-Paraná. s/p.

PNUD (2006). *Usos y Gobernabilidad del agua en el Paraguay*. Desarrollo Humano en Paraguay. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 113pp.

PNUD (2007). *Cambio Climático: Riesgos, vulnerabilidad y desafío de adaptación en el Paraguay*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. pp.

PNUD (2013). *Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos*. Secretaria de Emergencia Nacional. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. pp.

SEAM (2011). *Orientaciones para conformar y fortalecer los Consejos de Aguas en Paraguay*. Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos. Secretaría del Ambiente. 86pp.

Shankland, A. et al. (2012). *Participación política en América Latina*. Simposio. Anuario de Derechos Humanos. p.69-89.

Subirats, J. (2010). *Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de Cambio en la política y en las políticas*. *Ekonomiaz*, N°74:16-35.

Universidad Nacional de Pilar. 2017. Información institucional. (en línea). Consultado 19 jun 2017. Disponible en [www.unp.edu.py](http://www.unp.edu.py)

TekoPyahu. (2016). *Diagnóstico de vulnerabilidades y riesgos potenciales de Pilar y Paso de Patria /Ñeembucú*. Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación a los efectos de la vulnerabilidad y el cambio climático. Secretaria del Ambiente ([www.seam.gov.py](http://www.seam.gov.py))

TekoPyahu. (2016). *Elaboración de Planes de contingencia de Pilar y Paso de Patria /Ñeembucú*. Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación a los efectos de la vulnerabilidad y el cambio climático. Secretaria del Ambiente ([www.seam.gov.py](http://www.seam.gov.py))

OCDE (2015). *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 24pp.

Martínez, J. (2015). *Módulo Ecología Política y Gestión de Aguas. Asignatura Nuevos Enfoques legales, institucionales y económicos*. Master en Gestión Fluvial Sostenible y Gestión Integrada de Aguas. Universidad de Zaragoza. 21pp.

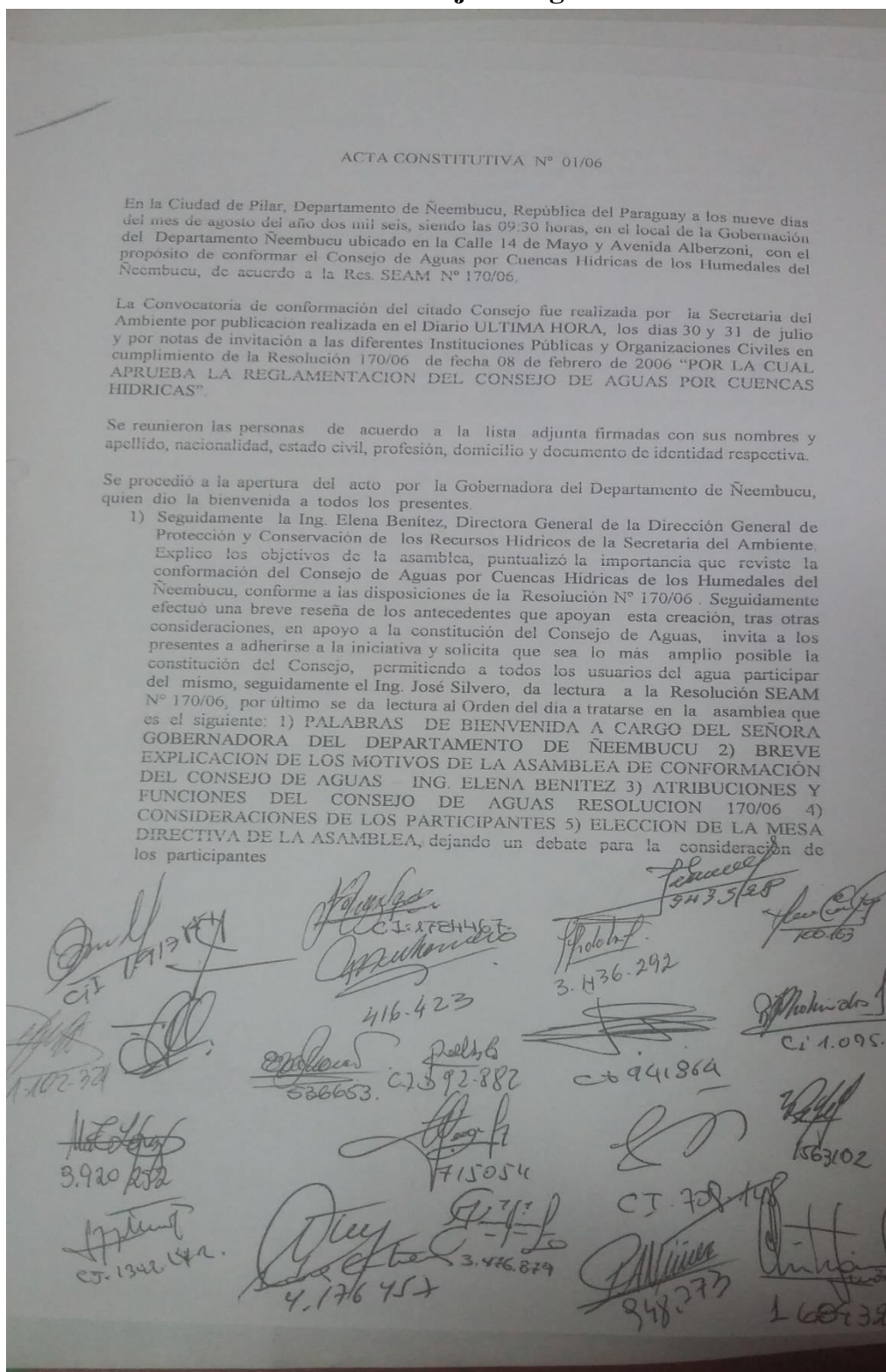
Hernández, N. et al (2013). *El Tajo. Historia de un río ignorado*. Colección Nueva Cultura del Agua. Fundación Nueva Cultura del Agua. 171pp.

Jiménez, N. y Martínez, J. (2003). *La Nueva Cultura del Agua: hacia un modelo sostenible de gestión hídrica*. Rolde: Revista de Cultura Aragonesa. 17p.

## 10. ANEXOS

ANEXO 1. Acta de Asamblea Conformación Consejo de Aguas del Ñeembucú.....	78
ANEXO 2. Resolución SEAM 1998/2006 por la cual se Reconoce al Consejo de Aguas del Ñeembucú.....	80
ANEXO 3. Resolución SEAM 1076/2011 que Declara de Interés Ambiental Nacional a los Humedales del Ñeembucú.....	82
ANEXO 4. Guía de Entrevistas sondeo inicial.....	83
ANEXO 5. Guía de Entrevistas a actores claves.....	84
ANEXO 6. Lista de actores claves entrevistados.....	85
ANEXO 7. Marco Legal.....	87
ANEXO 8. Registro fotográfico de la visita de campo.....	89
ANEXO 9. Ley 3966-10 Orgánica Municipal.....	91
ANEXO10.Organigrama de la Municipalidad de Pilar.....	91

# ANEXO 1. Acta constitutiva del Consejo de Aguas de Ñeembucú.



DESARROLLO DE LA ASAMBLEA,

1. Conformación del Consejo de Aguas por Cuencas Hídricas de los Humedales del Ñeembucu, se procede a la Elección de las autoridades de la Asamblea un Presidente y una Secretaria, por unanimidad se eligieron al Sr. Faustino Salcedo como Presidente de la Asamblea, y la Lic. Nidia Fossati Davalos, como Secretaria de la asamblea.
2. Elección de los Miembros de la Comisión Directiva, fue mocionado, al Profesor Julio Contreras que obtuvo 11 votos.

Para Secretario Técnico, el Ing. Rafael González  
Vocales: Segun lista de los presentes, adjunta.

3. El presidente electo y la comisión electa tiene por decisión de la asamblea, una duración provisoria de tres meses a partir de la fecha, y tendrá como principal objetivo el estudio de los estatutos del consejo y posterior llamado de asamblea para su aprobación y conformación definitiva del Consejo, se fija una primera fecha para estudiar el estatuto el día 16 de agosto.

Con lo cual habiéndose agotado los asuntos incluidos en el Orden del día y previa nominación de los responsables de refrendar el acta conjuntamente con el presidente electo, el acta fue terminada por el presidente electo el día 16 de agosto a las 11:15 horas.

*[Handwritten signatures and identification numbers]*

543528

5063

CI: 1384467

4012332

416-723

3436.292

941864

530653

CI: 592.882

CI: 709.148

715054

CI: 1.095.960

1563102

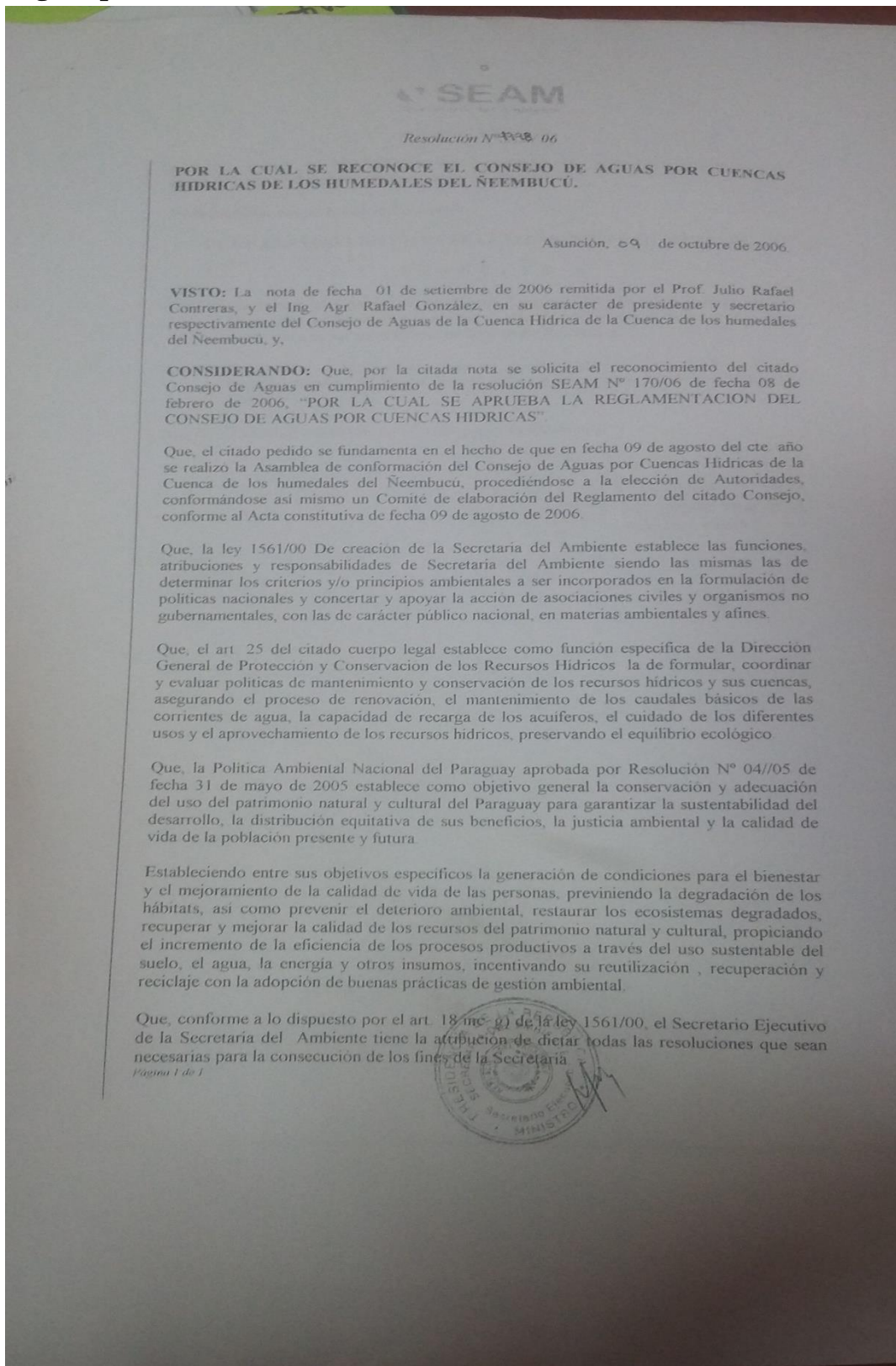
4176457

3416819

248777

1102309

## ANEXO 2. Resolución SEAM 1998/2006 por la cual se Reconoce el Consejo de Aguas por Cuencas Hídricas del Ñeembucú.





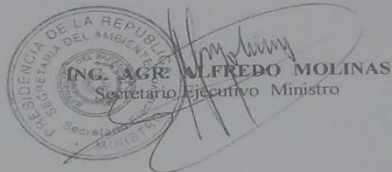
**POR LA CUAL SE RECONOCE EL CONSEJO DE AGUAS POR CUENCAS HIDRICAS DE LOS HUMEDALES DEL NEEMBUCÚ.**

**POR TANTO:** En uso de sus atribuciones,

**EL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA SECRETARIA DEL AMBIENTE**

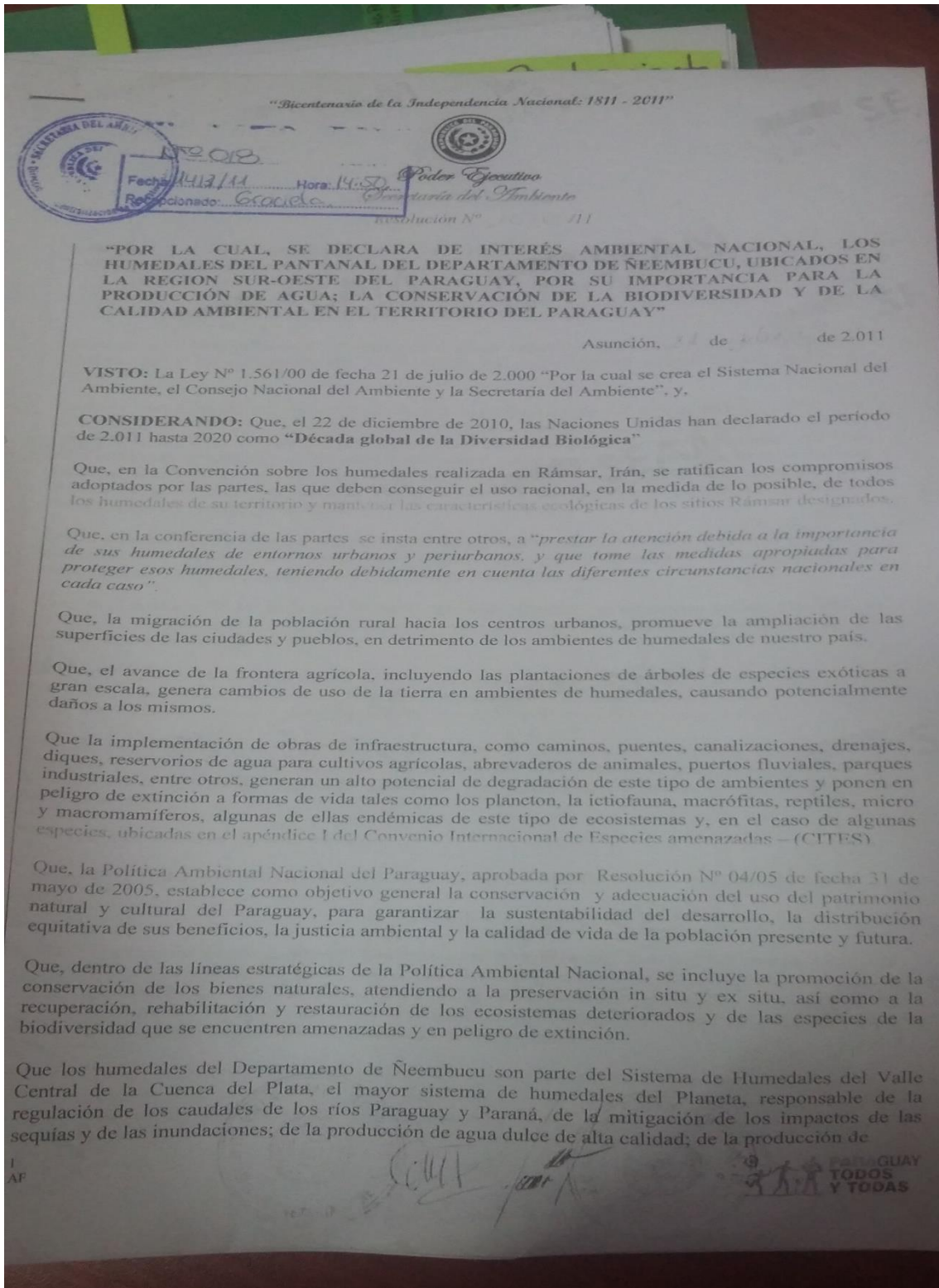
**R E S U E L V E**

- Art. 1°:** Reconocer al Consejo de Aguas por Cuencas Hidricas de la Cuenca de los Humedales del Neembucu conforme al acta de conformación de la misma y que forma parte de los antecedentes de la presente Resolución.
- Art. 2°:** Encomendar a la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hidricos, coordinar las acciones en el marco de la Resolución SEAM N° 170/06
- Art. 3°:** Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar -

  
**ING. AGR. ALFREDO MOLINAS**  
Secretario Ejecutivo Ministro

C.c. Prensa  
DGPCRH  
Gabinete  
AJ

### ANEXO 3. Resolución SEAM 1079/2011 que Declara de Interés Ambiental Nacional a los Humedales del Ñeembucú.



sto, la justificación de este trabajo radica en la  
ción existente sobre el tema y complementar los

"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011"



Poder Ejecutivo  
Secretaría del Ambiente

Resolución N° 11.700/11

**"POR LA CUAL, SE DECLARA DE INTERÉS AMBIENTAL NACIONAL, LOS HUMEDALES DEL PANTANAL DEL DEPARTAMENTO DE ÑEEMBUCU, UBICADOS EN LA REGION SUR-OESTE DEL PARAGUAY, POR SU IMPORTANCIA PARA LA PRODUCCIÓN DE AGUA; LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DE LA CALIDAD AMBIENTAL EN EL TERRITORIO DEL PARAGUAY"**

alimentos sanos para millones de personas; que el mismo constituye uno de los mayores reservorios de biodiversidad y que el Departamento de Ñeembucú está casi totalmente incluido en este sistema de humedales.

Que, los humedales del Departamento de Ñeembucú se caracterizan por su variedad de paisajes, por combinarse con diversos ecosistemas como pastizales, bosques en islas, bosques en galerías, karanda'yty, con bañados cubiertos por vegetación acuática, que contienen especies de fauna adaptadas a los ambientes de humedales, como carpinchos, yacaré, guazú pucú, anátidos o patos, aves de diversas especies, aguará guazú, curiyú, peces adaptados a sus ambientes lóticos y lénticos, cuya dinámica poblacional se encuentra asociada a períodos recurrentes de inundación o de bajadas del nivel de los ríos Paraguay, Tebycuary y el Paraná.

Que el principal elemento para el mantenimiento del equilibrio dinámico de estos ambientes es el agua, que colabora con la mega biodiversidad de los mismos; que los ecosistemas, a su vez, en sus múltiples combinaciones, aseguran la calidad, cantidad y disponibilidad del agua.

Que, en el Artículo N° 24° de la Ley N° 96/92 "De Vida Silvestre" se establecen los criterios para la protección y conservación de la flora silvestre, entre los cuales se menciona "*la preservación del hábitat natural de las especies*".

Que, en el Artículo N° 16 de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", de los Objetivos del SINASIP (Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas) inc. b) dice: "*La preservación y el manejo de las cuencas hidrográficas y de los humedales; el control de la erosión y sedimentación*".

Que, de conformidad al Art. 18° inc. g) de la Ley N° 1.561/00, es atribución del Secretario Ejecutivo de la SEAM, dictar todas las resoluciones que sean necesarias para la consecución de los fines de la Secretaría, pudiendo establecer los reglamentos internos necesarios para su funcionamiento.

POR TANTO, en uso de sus atribuciones,

**EL MINISTRO, SECRETARIO EJECUTIVO DE LA SECRETARIA DEL AMBIENTE**

**RESUELVE:**

- rt. 1°: Declarar de Interés Ambiental Nacional a los humedales del Pantanal del Departamento de Ñeembucú, ubicados en la región Sur Oeste del Paraguay, por su importancia para la producción de agua; la conservación de la biodiversidad y la calidad ambiental en el territorio del Paraguay, así como la promoción de la declaración como sitio Ramsar, a los humedales de importancia internacional en toda su extensión.
- rt. 2°: Coordinar con las autoridades nacionales y locales; las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil, la promoción de la declaración como sitio Ramsar, de los humedales de importancia internacional, que forman parte del Pantanal de Ñeembucú.

PARAGUAY  
TODOS  
Y TODAS

"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011"



*Poder Ejecutivo*  
*Secretaría del Ambiente*

Resolución N° 10.433 /11

**"POR LA CUAL, SE DECLARA DE INTERÉS AMBIENTAL NACIONAL, LOS HUMEDALES DEL PANTANAL DEL DEPARTAMENTO DE NEEMBUCU, UBICADOS EN LA REGION SUR-OESTE DEL PARAGUAY, POR SU IMPORTANCIA PARA LA PRODUCCIÓN DE AGUA; LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DE LA CALIDAD AMBIENTAL EN EL TERRITORIO DEL PARAGUAY"**

Art. 3º: Comunicar a quienes corresponda y una vez cumplida, archivar.

**GILDA MARIA TORRES.**  
Secretaria General

**OSCAR RIVAS.**  
Ministro  
Secretario Ejecutivo

## **ANEXO 4. Guía de Entrevistas sondeo inicial**

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

MASTER EN GESTION FLUVIAL SOSTENIBLE Y GESTION INTEGRADA DE  
AGUAS. VII EDICION.

TRABAJO DE FIN DE MASTER. Alumna: Ing. E.H. Julieta Gauto

Tema: Situación de la Gobernanza del agua y una propuesta para incentivar la  
participación pública en Pilar, Paraguay.

### GUIA DE SONDEO INICIAL

ACTOR:
Lugar y Fecha:

1. ¿Cuál es el aspecto relacionado al agua que genera mayor impacto negativo en la comunidad de Pilar? Por qué?
2. ¿Cómo se organiza actualmente la comunidad para atender este tema?
3. ¿Qué mecanismos de Participación Publica promueve el municipio/gobernación/institución hoy? Por qué? ¿cómo?
4. ¿Antecedentes en su institución?

## ANEXO 5. Guía de Entrevistas a actores claves

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA  
MASTER EN GESTION FLUVIAL SOSTENIBLE Y GESTION INTEGRADA DE  
AGUAS. VII EDICION.

TRABAJO DE FIN DE MASTER. Alumna: Ing. E.H. Julieta Gauto

Tema: Situación de la Gobernanza del agua y una propuesta para incentivar la  
participación pública en Pilar, Paraguay.

### GUIA DE ENTREVISTA

1. ACTOR:		
Lugar y Fecha:		
Rol en la Gobernanza del Agua	Aporte al proceso de Participación Pública en Pilar	Se vincula con

2. Describa la problemática de la Gobernanza del Agua en Pilar.
3. Describa la problemática de la participación pública en Pilar.
4. ¿Qué opina de la acción coordinada para impulsar la participación pública para la gobernanza del agua en Pilar? Recursos humanos y financieros?

## ANEXO 6. Lista de actores claves entrevistados

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

MASTER EN GESTION FLUVIAL SOSTENIBLE Y GESTION INTEGRADA DE  
AGUAS. VII EDICION.

TRABAJO DE FIN DE MASTER. Alumna: Ing. E.H. Julieta Gauto

Tema: Situación de la Gobernanza del agua y una propuesta para incentivar la participación pública en Pilar, Paraguay.

Lista de actores clave entrevistados.

Periodo: Junio a Agosto 2017.

N°	Institución	Referente	Sondeo inicial	Entrevista	Medio de contacto
1	Secretaría del Ambiente. Dirección de Recursos Hídricos	D.F.	*		Correo electrónico
2	Secretaría del Ambiente. Dirección Regional de Pesca- Ñeembucú	J. E.		*	Personalmente
3	Secretaría de Información y Comunicación- Radio ZP12	F. F.		*	Personalmente
4	Gobernación de Ñeembucú- Dirección Producción y Medio Ambiente.	E. M.	*	*	Personalmente
5	Gobernación de Ñeembucú- Mesa de Agua.	R. R.	*	*	Teléfono Personalmente
6	Municipalidad de Pilar- Dirección de Producción y Medio Ambiente.	N. V.	*	*	Teléfono Personalmente
7	Municipalidad de Pilar- Dirección de Gestión y Reducción de Riesgos.	F. O.		*	Personalmente

N°	Institución	Referente	Sondeo inicial	Entrevista	Medio de contacto
8	Municipalidad de Pilar- Dirección de Comisiones Vecinales.	N. V.		*	Personalmente
9	Cruz Roja Paraguaya Filial Ñeembucú.	G. A.	*	*	Personalmente
10	Organización de Ciudadanos y Ciudadanas del Ñeembucú UOCÑ	P. C.	*		Correo Electrónico
11	Universidad Nacional de Pilar	E. V.	*		Teléfono Correo electrónico
12	Sociedad Civil.	M. M.	*		Correo electrónico
13	Mesa de Agua-Sociedad Civil.	A. T.		*	Teléfono Correo electrónico
14	Secretaria del Ambiente Dirección de Recursos Hídricos	F.F.		*	Personalmente
15	Entidad Binacional Yacyreta	J. C.	Referente al Plan Ypora		Teléfono Correo electrónico



## **ANEXO 7. Marco Legal**

### **A) Art. 23 de la Constitución Nacional**

De la prueba de la verdad

La prueba de la verdad y de la notoriedad no serán admisibles en los procesos que se promoviesen con motivo de publicaciones de cualquier carácter que afecten al honor, a la reputación o a la dignidad de las personas, y que se refieran a delitos de acción penal privada o a conductas privadas que esta Constitución o la ley declaren exentas de la autoridad pública.

Dichas pruebas serán admitidas cuando el proceso fuera promovido por la publicación de censuras a la conducta pública de los funcionarios del Estado, y en los demás casos establecidos expresamente por la ley.

### **B) Ley de 3239/07 de Recursos Hídricos del Paraguay**

Disponible en

[http://www.siagua.org/sites/default/files/documentos/legislacion/ley\\_recursos\\_hidricos\\_paraguay\\_0.pdf](http://www.siagua.org/sites/default/files/documentos/legislacion/ley_recursos_hidricos_paraguay_0.pdf)

### **C) Ley 2615/05 que crea la Secretaria de Emergencia Nacional**

Disponible en <http://www.sen.gov.py/pagina/60-marco-legal.html>

### **D) Ley 426 que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental**

Disponible en [http://pdba.georgetown.edu/Decen/Paraguay/py\\_ley426.pdf](http://pdba.georgetown.edu/Decen/Paraguay/py_ley426.pdf)

### **A) Resolución 170 de Consejos de Agua por Cuencas Hídricas de la SEAM**

Disponible en <http://www.matus-dubarry.com/v2/index.php/resoluciones-seam/317-resolucion-17006-por-la-cual-se-aprueba-la-reglamentacion-dels>

## ANEXO 8. Registro fotográfico de la visita de campo



Foto 1. Gobernación de Ñeembucú



Foto 2. Cruz roja Paraguaya



Foto 3. SICOM - Radio ZP12



Foto 4. Municipalidad de Pilar



Foto 5. Oficina de Pesca SEAM

## ANEXO 9. Ley 3966-10 Orgánica Municipal

Disponible en [http://www.opaci.org.py/biblioteca/leyes/Ley\\_3966\\_2010\\_texto.pdf](http://www.opaci.org.py/biblioteca/leyes/Ley_3966_2010_texto.pdf)

## ANEXO 10. Organigrama de la Municipalidad de Pilar

