

# Recomendaciones para el FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PARAGUAY

Nota de política -Julio de 2021



La trayectoria histórica de la planificación territorial en Paraguay ha sido muy pródiga en términos de generación de iniciativas, aunque ha tenido muy bajo impacto en mejorar la organización y el desarrollo de los territorios. Este recorrido ha dejado grandes enseñanzas sobre el funcionamiento de la planificación y sobre sus debilidades, a partir de las cuales se pueden plantear ciertas recomendaciones para el ordenamiento territorial hacia el futuro. En este documento se presenta una serie de sugerencias para el fortalecimiento de las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial, que surgen de la experiencia paraguaya, pero también se inspiran en numerosas prácticas y problemáticas del ordenamiento territorial en diferentes países de América Latina, que han tenido procesos y debilidades similares a los del Paraguay. Evidentemente estas propuestas no son exhaustivas, sino que constituyen un conjunto general de propuestas que deberán ser analizadas para cada uno de los niveles políticos administrativos del país (Nación, departamentos y municipios).

## 1. Las problemáticas territoriales y de las políticas de ordenamiento territorial en Paraguay

### 1.1 La trayectoria de las políticas y prácticas de ordenamiento territorial en Paraguay

La planificación se instaló en el Estado paraguayo por impulso de la *Alianza para el Progreso*, iniciativa que en la década de 1960 tuvo un importante

empuje en América Latina. Inspirado en Keynes, su enfoque apuntaba a la instalación de un sistema de economía mixta, con empresas estatales productoras y abastecedoras de servicios, a la espera de que el sector empresarial privado nacional, de muy incipiente desarrollo, madurara lo suficiente para asumir tales competencias. No obstante, la planificación fue un proceso marginal. Recién en 1962 se creó la Secretaría Técnica de Planificación (STP). Varios planes fueron financiados, especialmente, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Además, numerosos técnicos nacionales fueron formados en cursos ofrecidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), quienes constituyeron una élite técnica que actuó como contrapartida de los bancos multilaterales.

Las experiencias concretas de planificación con impacto territorial más reconocidas fueron las construcciones de las dos grandes represas (Itaipú y Yacyretá) y el llamado Plan triángulo de integración vial entre Asunción, Ciudad del Este y Encarnación (Vázquez, 2006). También en la década de 1970, se diseñó –aunque no se llevó adelante– una propuesta de regionalización, basada en la capacidad productiva y en el uso potencial de los suelos, que consistió en aplicar al territorio una malla cuadrícula, basada en un enfoque productivo, con fuerte sesgo en el desarrollo económico. Uno de los objetivos de la iniciativa fue establecer un impuesto progresivo a la tierra para obligar a los propietarios a explotarla y reducir así los terrenos ociosos. Sin embargo, la fuerte presión de los terratenientes impidió la aplicación de esta política.

La reforma constitucional de 1992 estableció la descentralización político-administrativa del Estado, a partir de la cual los gobernadores fueron electos por la propia población. No obstante, esto no cambió la condición unitaria, fuertemente centralizada, que caracteriza al Paraguay. Desde ese momento hasta la actualidad, numerosos planes, programas y proyectos fueron planteados, con diferentes enfoques y miradas. Esta situación se potenció con la reforma de la Ley Orgánica Municipal del 2010, en la cual aparece explicitado por primera vez el ordenamiento territorial, con mandatos y responsabilidades sobre los gobiernos municipales a través de los planes de ordenamiento.

A nivel nacional, se crearon planes con un enfoque más sectorial, como los planes de salud para distintos destinatarios y temas a encarar (salud reproductiva, descentralización del sistema de salud, control de vectores y enfermedades); educación (reforma educativa); apoyo a los sectores carenciados (reducción de la pobreza); apoyo al pequeño productor rural (plan agrario, de desarrollo rural, fortalecimiento a la pequeña agricultura campesina); protección del medio ambiente (conservación de la biodiversidad); tecnologías de la información y comunicación; desarrollo del turismo; construcción de caminos rurales, entre otros.

En toda esta historia, la dimensión territorial aparecía como una consecuencia de los demás procesos de planificación, sin existir una política específica de ordenamiento territorial. Recién en el año 2012 se diseñó el Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDyOT), primera iniciativa específica de planificación territorial. No obstante, no se tradujo en un marco legal ni en instrumentos específicos que permitieran su ejecución.

En la actualidad, pasadas ya dos décadas del inicio del proceso descentralizador, el Gobierno central, las gobernaciones y los municipios cuentan con diversos organismos e instrumentos de intervención concretas. Una breve síntesis de cada uno de esos niveles territoriales se plantea a continuación.

**El nivel nacional.** La Constitución Nacional de Paraguay incorpora disposiciones relevantes para el ordenamiento territorial, que abarcan los principios de las políticas públicas, los derechos ciudadanos, y la estructura administrativa. Si bien la Constitución no determina un régimen específico para la planificación integrada, su artículo 177 indica que: “Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público”. Con ello, la Carta Magna determina la preeminencia de los planes nacionales de desarrollo para el sector público, sin establecer los mecanismos de su formulación, ni los propósitos o contenidos que abarcarán.

Actualmente existen tres organismos que están involucrados en las políticas de ordenamiento territorial:

- **STP** (Secretaría Técnica de Planificación). El Decreto 4.070, en su artículo 2 expresa: “La Secretaría Técnica de Planificación es el órgano rector de los sistemas nacionales de planificación; seguimiento y evaluación de la gestión pública; inversión pública y financiamiento externo, así como de la estadística nacional e información socioeconómica, y la especialización de los recursos humanos”. Tiene como función elaborar las metas generales del desarrollo, por sectores y regiones; coordinar los proyectos y programas del sector público y el Plan General del Desarrollo y los Planes por Sectores y Regiones, incluyendo los planes de ordenamiento territorial de nivel nacional. En años recientes, la STP ha trabajado en la definición de lineamientos estratégicos a nivel nacional (Plan Nacional de Desarrollo), ha apoyado a los municipios para que cada uno de ellos pueda poner en marcha sus planes de desarrollo municipal y, recientemente, ha secundado a los mismos también en la puesta en marcha de proyectos de ordenamiento territorial. De esta manera, la STP ha participado activamente en la promoción de procesos de ordenamiento territorial en todo el país. En el artículo 6 inciso c) le faculta a determinar las normas, los mecanismos y los procedimientos de planificación, así la STP cuenta con atribuciones metodológicas, mientras que sus facultades no abarcan el establecimiento de planes de carácter vinculante para las demás entidades públicas.
- **MUVH** (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat). Su función es generar viviendas para la población de bajos recursos y promover la mejora del hábitat. Este organismo ha participado activamente en los últimos años, apoyando procesos de planificación urbana, movilizada especialmente por la necesidad de mejorar la localización de las inversiones en viviendas y en la mejora del hábitat.
- **MADES** (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Tiene como función formular, coordinar y ejecutar las políticas ambientales, incluyendo entre ellos los planes de ordenamiento territorial. En los últimos años, este organismo ha apoyado las políticas de conservación de los recursos naturales a través de planes ambientales de biodiversidad, de gestión de residuos sólidos y de apoyo al ordenamiento.

**El nivel departamental.** Las gobernaciones se encuentran en una posición intermedia entre el go-

bierno nacional y los municipios. Según el artículo 16 inc. a) de la Ley 426, las gobernaciones necesitan consensuar sus políticas con el Gobierno nacional y su Plan de Desarrollo Nacional, mientras que los incisos b) y h) del mismo artículo establecen la exigencia de coordinación con los municipios del departamento. Además, deben considerarse las proyecciones relevantes de los departamentos vecinos. En ese sentido las gobernaciones son el contacto territorial del gobierno central, y en ellos se centralizan las acciones de relaciones de poder de los actores en territorios. Uno de esos actores son las municipalidades. Las gobernaciones departamentales tienen como objeto elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Las gobernaciones han puesto en marcha iniciativas de desarrollo de diferente tenor, aunque más circunscriptas a la promoción del desarrollo económico y productivo, pero no al ordenamiento territorial y ambiental, dado que es de incumbencia más directa de los municipios. Del total de 17 departamentos, 15 han puesto en marcha Planes de Desarrollo Departamental, especialmente orientados a mejorar la producción local en los distintos distritos de cada departamento. En tanto, en cinco departamentos se han puesto en marcha planes de ordenamiento territorial con diferentes niveles de evolución y complejidad.

**El nivel municipal.** La tercera categoría político-administrativa está conformada por los municipios. Los derechos de los municipios se fundamentan en el artículo 166 de la Constitución Nacional: “Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”. Las competencias municipales están determinadas por La Ley 3.966/10 Carta Orgánica Municipal del 8 de febrero de 2010, que derogó a la anterior Ley 1.294/87 y sus disposiciones subsecuentes. Según el artículo 12 inciso 1 de la Ley 3.966/10, los municipios, según sus posibilidades presupuestarias, en el ámbito de la planificación, el urbanismo y el ordenamiento territorial, tienen las funciones de planificar, a través del Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. En consecuencia, este actor es el que concretiza las acciones en cada territorio. Pero es importante reseñar, que la composición municipal en Paraguay es bastante desigual, ya que mientras algunos comportan una infraestructura y capacidad técnica importante -como las municipalidades de Asunción, Ciudad

del Este, Encarnación- otros apenas tienen recursos para asumir la tarea de evaluación de los POT.

A nivel municipal se han generado diversas iniciativas: planes estratégicos de diferente tenor y planes de carácter territorial. Así, por ejemplo, a inicios de la década de 1990, la Municipalidad de Asunción elaboró el Plan Maestro de la Franja Costera y el Plan de Desarrollo Urbano-ambiental. El segundo, contenía algunas directrices de carácter metropolitano, al igual que el Plan Metropolitano de Manejo de los Residuos Sólidos (AMMR), el Plan para la Construcción del Sistema de Catastro Urbano del Gran Asunción (SICUGA) y la actualización del Plan CETA de transporte metropolitano. Otros municipios más pequeños del país también plantearon numerosas iniciativas, tales como planes de desarrollo municipal, planes de ordenamiento ambiental, planes de fomento de las organizaciones vecinales, programas y proyectos de mejoramiento de barrios, junto con los destinados a la construcción de viviendas en nuevos asentamientos, de extensión de la infraestructura de agua potable, o de ordenamiento territorial con un claro enfoque hacia un mejor uso del suelo. Muchas de estas iniciativas fueron fruto de proyectos de cooperación bilateral formulados directamente con los municipios y las organizaciones no gubernamentales.

Entre 2015 y 2018, los 254 municipios del país han puesto en marcha Planes de Desarrollo bajo los estándares planteados por la STP. Actualmente hay varios municipios avanzando con la puesta en marcha de Planes de Ordenamiento Territorial de nivel local, claramente orientados a definir los usos del suelo, previendo las dinámicas de crecimiento de los pueblos y ciudades y los posibles procesos de degradación ambiental.

De esta manera podemos afirmar que la trayectoria histórica de planificación territorial en Paraguay ha sido muy pródiga en términos de generación de iniciativas. No obstante, los problemas territoriales persisten y las prácticas de ordenamiento no logran resolverlos. Problemas de debilidad institucional, solapamiento de actividades, falta de coordinación, carencia de instrumentos, falta de leyes y normativas, falta de equipos técnicos, falta de recursos económicos, entre otros, afectan la puesta en marcha y la implementación efectiva de estas propuestas.

## 1.2 Los problemas territoriales que requieren atención

Sobre la base de una investigación llevada adelante con los municipios del Paraguay, se han podido identificar los grandes problemas de carácter territorial que les afectan. La situación de estos problemas territoriales se muestra muy compleja y varia-

da según la cantidad de habitantes de los distritos. En líneas generales, y siguiendo los datos de la tabla 1, los principales problemas definidos por los municipios encuestados son:

1. La falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas (50).
2. La degradación ambiental por presencia de basureros y vertederos a cielo abierto (49).
3. El crecimiento descontrolado de la planta urbana y de loteos formales e informales ((48).
4. La degradación ambiental por falta de planificación del uso del suelo agrícola y la regulación de la deforestación.
5. La contaminación por efluentes locales.
6. La pérdida de calidad del patrimonio histórico y del paisaje.
7. La fuerte congestión de zonas de rutas, accesos y principales calles comerciales.
8. Los conflictos de uso del suelo por incompatibilidad de actividades.

**TABLA 1: Los tres principales problemas de orden territorial en los distritos de Paraguay (sobre una variable multirrespuesta)**

Problemas de orden territorial	Frecuencia	Porcentaje (sobre el total)	Porcentaje (por municipio)
Falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas	50	16%	47%
Degradación del ambiente por presencia de basureros y vertederos a cielo abierto	49	16%	46%
Crecimiento descontrolado de la planta urbana y de loteos formales e informales	48	16%	45%
Degradación ambiental por la falta de planificación del uso del suelo agrícola y la regulación de la deforestación	46	15%	43%
Contaminación por efluentes cloacales	37	12%	35%
Pérdida de la calidad del patrimonio histórico y del paisaje urbano y rural	29	9%	27%
Fuerte congestión de las zonas de rutas, accesos y principales calles comerciales	26	8%	25%
Conflictos de uso del suelo por la presencia de actividades que no son compatibles entre sí (por ejemplo, industrias contaminantes al lado de viviendas, etc.)	22	7%	21%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de encuesta de campo.

**Nota metodológica.** La frecuencia indica la cantidad de distritos que respondieron a la categoría en cuestión. El porcentaje sobre el total es el porcentaje del total de la categoría sobre el total de respuestas positivas. El porcentaje por distrito es el porcentaje de categorías positivas sobre el total de municipios.

Existe una relación directa entre los problemas de carácter territorial con el tamaño del distrito, es decir, a mayor tamaño, mayores son los problemas. La tabla 2 muestra los valores promedio de problemas territoriales por tamaño de distrito.

**TABLA 2: Nivel de importancia de los problemas según tipo de distritos**

Problemas territoriales	Promedio ponderado
Menos de 10.000 habitantes	1,68
Entre 10.000 y 20.000 habitantes	1,86
Entre 20.000 y 50.000 habitantes	2,03
Entre 50.000 y 100.000 habitantes	2,44
Más de 100.000 habitantes	2,57

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta de campo.*

**Nota metodológica.** El promedio ponderado indica la gravedad de los problemas del distrito. Es el resumen de siete problemas identificados y el recorrido de la variable va de 1 (nada importante) a 4 (muy grave).

Esto tiene claramente una lógica: a mayor cantidad de habitantes, mayor es la complejidad organizacional y las problemáticas del territorio. Pero también los problemas cambian con el tamaño de los distritos. En los distritos de menor cantidad de población (y más rurales) el principal problema definido es la falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas. En los distritos que tienen entre 10.000 y 20.000 habitantes también la falta de ordenamiento y titulación de tierras es un problema muy grave, pero el problema señalado como de mayor importancia es la existencia de conflictos de uso del suelo por la presencia de actividades que no son compatibles entre sí. Ya en los distritos que cuentan con entre 20.000 y 50.000 habitantes, los problemas se diversifican, pero ahora aparecen problemas típicos de zonas urbanas en crecimiento, como ser el crecimiento descontrolado de la planta urbana y la aparición de loteos formales e informales sin control, la contaminación por efluentes cloacales y la degradación del ambiente por presencia de basureros y vertederos a cielo abierto.

Estamos frente a distritos en crecimiento, que no tienen capacidad para planificar y administrar dicho crecimiento. Ya los distritos más grandes que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes tienen problemas más “urbanos”. La principal problemática planteada es la degradación ambiental por basureros y vertederos a cielo abierto, la contaminación por efluentes cloacales y la fuerte congestión de zonas de rutas, accesos y principales calles comerciales. Finalmente, los distritos que tienen más de 100.000 habitantes tienen problemáticas de carácter netamente

urbanos: contaminación por efluentes cloacales, fuerte congestión de zonas de rutas y accesos y el crecimiento descontrolado de la planta urbana y de loteos formales e informales.

### 1.3 La debilidad institucional para atender las problemáticas territoriales

Frente a todos estos problemas, los municipios, en relación con las gobernaciones y el Gobierno central intentan poner en marcha diferentes prácticas de planificación y ordenamiento territorial, aunque estas se muestran insuficientes y no permiten resolver los problemas territoriales.

En general el 31% de los Distritos no han realizado ningún tipo de actividades de planificación y ordenamiento territorial. Un 26% de los distritos ha realizado solo una actividad, generalmente el planteo de un bosquejo de planificación y algún diagnóstico muy básico. De esta manera, casi el 60% de los Distritos no ha realizado o realizó solo una actividad vinculada al ordenamiento territorial. Podemos considerar que este es un valor muy alto en relación a los problemas que tienen los distritos, y que evidencia la necesidad de fortalecer las políticas estructurales del país en materia de ordenamiento territorial para que esta se transforme en una práctica obligatoria y estandarizada en todos los distritos.

Frente a esta situación se puede plantear la siguiente pregunta, ¿Cuáles son las razones por las cuales existen tan pocas prácticas o tantas limitaciones para planificar adecuadamente los territorios a nivel municipal, departamental y nacional?

La investigación realizada permitió observar diferentes factores, que se señalan en orden de importancia, de mayor a menor.

1. La falta de recursos económicos por parte de los municipios para poder llevar adelante planes de ordenamiento territorial.
2. La falta de apoyo por parte de las gobernaciones, el Gobierno central y mayor coordinación de las acciones.
3. La falta de personal bien calificado en estos temas.
4. La carencia de una política estructural de ordenamiento territorial por parte del Gobierno central y las gobernaciones.
5. La carencia de leyes de planificación y ordenamiento territorial.
6. La falta de oficinas técnicas especializadas de planificación territorial, especialmente en los municipios más pequeños.
7. La falta de instrumentos de ordenamiento territorial.

¿Cuáles son las causas profundas que subyacen en torno a estas limitantes? La experiencia en Paraguay muestra que hay varios elementos que contribuyen a estructurar y a consolidar estas grandes debilidades en torno al ordenamiento territorial.

En primer lugar, se puede señalar la **preeminencia de una visión muy limitada o reduccionista del rol de la planificación y el ordenamiento territorial en torno al desarrollo**. Los diferentes actores políticos, acuciados por encontrar respuestas rápidas a las problemáticas estructurales del país o de los municipios, visualizan a la planificación como un proceso de muy largo plazo y por lo tanto, inútil para resolver los problemas de sus territorios. Esta falta de visión y de entendimiento sobre las necesidades de poner en marcha este tipo de políticas y acciones se traduce en la inexistencia de planes, programas y proyectos eficaces o bien en su debilidad y bajo impacto. En tanto a nivel municipal -muy especialmente en los municipios donde se produce un fuerte crecimiento de la población y por lo tanto una fuerte demanda de espacio e infraestructuras- se genera una fuerte demanda de planificación y gestión territorial. Lamentablemente, a pesar de la creciente demanda de los municipios, la carencia de financiamiento o de políticas nacionales de apoyo al ordenamiento territorial, estables a través del tiempo, limitan la puesta en marcha de estos planes a nivel local.

Un segundo elemento tiene que ver con el **predominio de enfoques verticales y jerárquicos**. En los procesos de planificación del desarrollo territorial en Paraguay prevalece claramente un enfoque de

arriba hacia abajo (*top down*). Cuando los gobiernos diseñan un plan, la realización se lleva adelante con la participación de una consultora o una universidad, sin la participación de la sociedad civil y con escaso diálogo con los otros niveles escalares. Este tipo de enfoque ha sido priorizado por los gobiernos centrales, departamentales o locales para poder contar en forma rápida con un plan que permita darle credibilidad al gobierno y una imagen de racionalidad y ordenamiento en su gestión. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, tales planes quedan solo como buenos documentos técnicos que no llegan a pasar a la fase de implementación. Un ejemplo de ello ha sido la elaboración masiva de planes de desarrollo local por parte de los municipios. El Gobierno nacional obligó a todos los municipios del país a realizar sus planes de desarrollo, en base a un formulario tipo, con el incentivo de que a partir de dichas propuestas los municipios obtendrían financiamiento adicional para obras y servicios. Los 254 municipios del Paraguay formularon sus proyectos a través de consultoras o universidades, sin procesos participativos, ni con estudios técnicos de base, quedando muchos de ellos como documentos de consulta sin ningún valor propositivo real.

En tercer lugar, muchas de las iniciativas puestas en marcha responden a una **mirada que sigue siendo sectorial**, sin que se promuevan las vinculaciones con otros sectores. Apoyada en la lógica del desarrollismo y del Estado benefactor, dicha mirada parece no tener en cuenta que en la actualidad se debe operar bajo la lógica de redes interconectadas, que operan en forma dinámica y flexible. La mirada sectorial contribuye claramente a la falta de coordinación interinstitucional. Las instituciones responsables de la planificación y la gestión de los planes y programas de desarrollo tienen estructuras institucionales de carácter vertical, propias del modelo de Estado fordista. Este modelo de organización les impide generar espacios o plataformas de gestión y coordinación capaces de garantizar la gobernanza de los planes y programas. De ahí que un problema clave, claramente denunciado, sea la falta de diálogo, de coordinación y de complementariedad de las iniciativas en marcha. Esta situación se evidencia claramente por la superposición de acciones entre diferentes ministerios. Así la Secretaría Técnica de Planificación, responsable de la política de planificación nacional, ha diseñado el *Plan Nacional de Desarrollo, construyendo el Paraguay del 2030*, además ha puesto en marcha los planes de desarrollo local junto con los municipios. Sin embargo, otros ministerios han puesto en marcha otros planes sectoriales como Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda, el Plan ambiental, el Plan vial *Ñamopora Ñanderape*, el Programa de desarrollo rural sostenible, etc., que actúan en forma independiente sin articulaciones permanentes con el Plan Nacional de

Desarrollo, el cual se supone constituye el marco de referencia de la planificación y el desarrollo territorial en el país.

Una **temporalidad diferencial** caracteriza a la planificación en Paraguay. En efecto, las diferencias en las lógicas temporales o en los ritmos de la política y de la planificación son un factor clave en el éxito o fracaso de la planificación y gestión del desarrollo. La necesidad de mostrar resultados concretos en el corto plazo, de manera a vencer en los procesos electorales y así mantener el poder político, imprime una lógica de tiempos cortos. Esta lógica temporal de corto plazo se contradice con los procesos de planificación participativos, los cuales son necesariamente de mediano y largo plazo. La resultante de esta profunda inadecuación temporal entre el corto plazo de los procesos políticos y los plazos largos de la planificación es que se generan planes, programas y proyectos que se dinamizan en un primer momento dado el interés político por mostrar resultados concretos, pero que poco a poco van perdiendo interés y apoyos, por lo cual quedan reducidos a simples documentos testimoniales. Esta situación se evidencia en todos los niveles de la gestión pública, pero más aún en los gobiernos locales.

La planificación y la gestión territorial en Paraguay es una **tarea eminentemente gubernamental**, con muy bajo nivel de participación de la sociedad civil, especialmente en los niveles departamental y nacional. En los casos de los planes de desarrollo local, cuando se construyen procesos con la participación de múltiples actores, tales procesos suelen ser muy cortos, con un desgaste del proceso participativo que transforma al plan en un documento técnico con poca validación y contenido social. La principal causa de estos bajos niveles de participación es, fundamentalmente, la fuerte presión política para generar propuestas acordes al deseo de los dirigentes políticos, y no del conjunto de la sociedad. Tal como se mencionó, esta situación se evidenció con la puesta en marcha de los planes de Desarrollo Local por parte de la Secretaría Técnica de Planificación, durante los años 2016 y 2017.

La **falta de objetivos consensuados** y de claridad conceptual sobre qué es lo que se construye, así como la falta de transparencia en la generación de los planes, produjeron no solo confusión en la sociedad, sino también el fracaso de numerosas iniciativas, con el consiguiente escepticismo frente a nuevos proyectos de desarrollo y, por ende, la falta de compromiso en la participación en estos procesos.

Finalmente, se puede observar que los procesos de planificación en Paraguay no han generado o acumulado experiencias de las cuales aprender: todo proceso de planificación que emerge se enfrenta a los mismos desafíos que los anteriores; **no ha existido**

**una capacidad de aprendizaje institucional** en torno a la planificación y el desarrollo territorial que permita capitalizar conocimientos sobre qué hacer y cómo llevar adelante procesos más efectivos de planificación. Un elemento que ha contribuido a la discontinuidad y a la anarquía de procesos es la presencia de numerosas agencias de cooperación que llevan adelante proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial, donde cada una de ellas (cooperación alemana, cooperación japonesa, cooperación española, etc.) aporta sus metodologías, enfoques e instrumentos, pero no se coordina con los planes o estrategias nacionales, por lo cual no permiten construir un aprendizaje compartido ni acumular conocimientos que sirvan para sostener y madurar nuevas prácticas. Una vez que el proyecto de cooperación técnica y su financiamiento finalizó, los equipos técnicos se desarman, sin que se pueda recuperar la experiencia y sus resultados.

En líneas generales, todas estas debilidades observadas en los diferentes niveles escalares de la planificación y gestión territorial han transformado a la planificación en un ejercicio técnico que pocas veces se tiene en cuenta al momento de la toma de decisiones. Al no coordinarse las acciones, al no crearse redes ni sinergias necesarias para apalancar las políticas públicas, la planificación termina siendo un ejercicio muchas veces estéril, lo cual contribuye a robustecer una suerte de círculo vicioso, pues la falta de resultados promueve aún más la desconfianza en el sector público y en la planificación como herramienta del cambio.

## 2. Propuestas para el fortalecimiento de las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial en Paraguay

Las problemáticas que hemos observado en torno al ordenamiento territorial obligan a repensar este tipo de iniciativas y las políticas que las sostienen, de tal manera a que se pueda actuar con mayor eficacia y resolver los problemas territoriales estructurales del Paraguay. Varias son las propuestas que pueden plantearse a la luz de las diferentes experiencias analizadas.

### 2.1 Construcción de una cultura territorial

Un primer elemento crítico para la mejora de las políticas y las iniciativas de ordenamiento territorial en Paraguay es la construcción de una cultura territorial. En las últimas décadas, en el país se ha logrado avanzar en la construcción de una mayor cultura ambiental, es decir un pensamiento más permanente y genuino sobre la relación entre

la sociedad y el ambiente, hecho que ha permitido escalar ideas y propuestas que han dado lugar a políticas e iniciativas más amplias por parte del gobierno, y claramente, nuevas conductas y modos de vida por parte de la población en relación con el cuidado y la protección ambiental. No sucede lo mismo con el territorio, Paraguay adolece de un pensamiento, una cultura y una acción territorial permanente y sistemática, no solo por parte de los diferentes niveles de gobierno, sino también por parte de la sociedad civil, el mundo empresario y las organizaciones sociales. Una cultura del territorio implica no solo pensar en cómo se organiza la sociedad, en dónde vive, dónde trabaja, cómo se mueve, dónde la gente construye sus proyectos de vida, sino también una participación más activa por parte de la sociedad, en la planificación, la gestión y la sostenibilidad de nuestros territorios y paisajes. La construcción de una mirada territorial, de una visión de futuro para el territorio, que defina, entre otras cosas, cómo deseamos que funcione y se organice el territorio en el mediano y largo plazo, constituye el eje central en una política sostenible de ordenamiento territorial. Políticas activas de comunicación, sensibilización y educación en términos territoriales, que planteen diferentes escenarios territoriales de futuro, serán claves en la construcción de esta cultura territorial, de la misma manera como la conciencia y la cultura ambiental fueron instalándose en las últimas dos décadas. Las experiencias señaladas por Fernando Manero o Joaquín Farinós Dasí para el caso español son altamente ilustrativas de cómo se podría construir otra mirada sobre el territorio y por lo tanto posibilitar la emergencia de una mayor conciencia ciudadana sobre el cuidado y la organización del territorio. En el caso de América Latina, las experiencias llevadas a cabo por RIMISP también señalan claras orientaciones sobre cómo construir un nuevo pensamiento territorial.

## 2.2 Crear mecanismos innovadores de participación, consenso y coordinación

En segundo lugar, las evidencias internacionales señalan claramente que gran parte de las políticas y prácticas de ordenamiento territorial fracasan debido a que el modelo de intervención sigue estando centrado en la acción pública, a pesar de que las dinámicas territoriales ya no responden solo a la acción de los gobiernos (como pareció haber sido durante décadas), sino también, y en forma creciente, a la acción privada y colectiva. En efecto, son las dinámicas de los mercados y muchas veces también de la sociedad civil las que estructuran el funcionamiento de los territorios, especialmente a través de la movilidad de las empresas, de la puesta en valor de nuevos recursos, de las migraciones, etc. Estas acciones privadas y colectivas estructuradoras de

los territorios, no siempre son consideradas en forma adecuada en las prácticas de ordenamiento territorial, razón por la cual se torna necesario construir nuevos mecanismos de planificación y gestión territorial, que articule en forma más efectiva las acciones de múltiples actores, lo cual implicará dos elementos claves: nuevos esquemas de participación y consensos estables, en donde se pueda articular al sector público, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en forma más eficaz y nuevos esquemas de coordinación.

En lo que respecta a la **participación**, es imprescindible generar plataformas de diálogo y construcción de consenso entre la acción pública, colectiva y privada, es decir espacios desde donde se puedan diseñar e implementar iniciativas para los territorios, en las cuales la diversidad de los actores involucrados sean corresponsables. Dentro de estas plataformas será necesario generar mecanismos que aseguren la participación efectiva de todos los actores de manera que la planificación y la gestión territorial cuenten con la legitimidad social necesaria. Paraguay tiene una experiencia interesante que puede ser recuperada y valorizada como es el SISPLAN (Sistema Nacional de Planificación), los Consejos Territoriales de Planeación u otros instrumentos que deberían ser tenidos en cuenta. Pero también hay una profusa experiencia en América Latina de espacios participativos para el ordenamiento territorial, como mesas de planificación, asociaciones municipales, asambleas permanentes, entre muchas otras formas posibles. La experiencia de algunas provincias argentinas, señaladas por González, M.; Santillán, S. (2019), son buenos ejemplos a considerar. Así, y tal como lo señala González Mejía (2020), estos espacios participativos permiten fomentar iniciativas de colaboración entre los actores sociales e institucionales de un territorio determinado, permitiendo estabilizar las prácticas de planificación. Además, permite que los actores sociales e institucionales asuman el proceso organizativo y planificador con una visión a largo plazo.

Una nueva lógica organizacional, con mayor participación, requerirá indefectiblemente desarrollar nuevos y más innovadores mecanismos de coordinación, tanto a nivel horizontal como multiescalar, para poder dar cuenta de las fuertes interconexiones entre los actores y los territorios de diferentes niveles escalares. Estos mecanismos de coordinación, imprescindibles en un nuevo contexto de redes complejas pueden construirse dentro del contexto de plataformas de diálogo y de consenso más innovadoras. Esta construcción de nuevos mecanismos de coordinación requerirá el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, nuevas prácticas y habilidades por parte de los actores involucrados y una reingeniería institucional que otorgue más flexibilidad a los organismos para



poder actuar bajo nuevas lógicas de redes. Existen también numerosas buenas experiencias en América Latina de mecanismos innovadores de articulación multiescalar, tal como los señalado en el caso de Brasil por Monteiro Martins (2019), o para el caso de Chile (Araya Areyuna, 2019), o asimismo de Argentina (González et al. 2019). En el caso de México, las experiencias de creación de los Centros Integradores de Servicios Básicos Rurales también es un ejemplo de coordinación e integración de políticas e iniciativas de ordenamiento territorial (OECD, 2016). También en Europa, Moulaert (2014) señala experiencias innovadoras en materia de gobernanza y articulación multiescalar que, a pesar de las diferencias de contextos, claramente pueden ser interpretadas para el caso de Paraguay.

### 2.3 Desarrollar un sistema integrado de asistencia técnica

Un tercer tema crítico es la creación de un sistema integrado de asistencia técnica capaz de generar los procesos técnicos de planificación territorial en las diferentes escalas de organización del territorio nacional. La asistencia técnica no consiste solo en una oficina de planificación del uso del suelo, sino que debe ser pensada en tres grandes componentes:

- Asistencia técnica. Consiste en apoyo al mismo proceso de ordenamiento territorial en sus diferentes etapas, en la preparación de los estudios y propuestas, en la preparación del debate y consenso sobre las acciones planteadas, etc. Para ello se debe pensar en un esquema de involucramiento de técnicos especializados a través de diferentes mecanismos (contratación de consultores, universidades, organismos técnicos, concursos públicos, etc.) que permita que se lleven adelante las diferentes actividades.
- Asistencia legal. El proceso de ordenamiento territorial implica traducir todas las propuestas en marcos normativos que garanticen su cumplimiento, para ello los municipios requieren la asistencia técnica legal para confeccionar sus ordenanzas y todo el conjunto de normas locales e instrumentos punitivos que permitan el cumplimiento eficaz del plan. Los equipos técnicos podrían contribuir significativamente con esta actividad a través de la presencia de especialistas en esta temática, quienes podrían brindar asistencia técnica legal a los municipios. Esto ayudaría a los municipios en la preparación de sus planes, pero también generaría un fuerte caudal de conocimientos y experiencias en materia legal sobre el ordenamiento territorial de alto valor para el país.
- Asistencia financiera. El diseño e implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial

de nivel departamental o municipal requiere la participación de numerosos técnicos, la comunidad y la aplicación de instrumentos (guías, metodologías, mapas, elaboración de informes, etc.), para lo cual se requieren de recursos económicos. Para enfrentar estos costos sería deseable la conformación de un Fondo Nacional para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial definido por ley, constituido por aporte del tesoro nacional, regalías de las empresas hidroeléctricas y otros fondos provenientes de la cooperación internacional. Si no se cuenta con un financiamiento estable que permita programar las acciones con eficacia, no será posible estabilizar procesos de ordenamiento territorial y replicar los mismos en el contexto nacional.

Para poder crear un sistema de asistencia técnica eficaz en Paraguay será imprescindible:

Fortalecer las **oficinas técnicas de ordenamiento territorial**, cualquiera sea el nivel de gobierno (nacional, provincial, local). Las secretarías, subsecretarías, direcciones u otras áreas responsables de la puesta en marcha de políticas e iniciativas de ordenamiento territorial deberían ser reformuladas y pensadas como estructuras transversales, con vínculos con todas las áreas de gobierno, pero con una directa dependencia de los niveles de decisión más altos, manteniendo una visión global y de conjunto de las políticas con impacto territorial. Las áreas responsables de la planificación y la gestión territorial no pueden depender de estructuras sectoriales (de una secretaría de obras e infraestructuras, por ejemplo), sino que requieren de cierta autonomía de gestión y fuerte capacidad de conexión institucional, viabilizada por un mayor poder político institucional. No obstante, más allá de esta reformulación de las estructuras institucionales, para que una política de ordenamiento territorial tenga eficacia es necesario que sea parte de la agenda estratégica y prioritaria de gobierno. Esta reorganización de las estructuras institucionales requiere implícitamente también un ordenamiento y el establecimiento de los roles y las funciones de los múltiples actores privados y colectivos involucrados en el territorio en vistas a construir estrategias territoriales de largo plazo.

Fortalecer los **instrumentos normativos**. Sin leyes y reglamentaciones no hay prácticas de ordenamiento territorial validas y eficaces. Las normativas territoriales están principalmente enfocadas en la planificación del suelo urbano y en políticas de protección y conservación de la naturaleza. Existen grandes vacíos en normativas nacionales, departamentales y locales que permitan atender y regular múltiples procesos territoriales, como la construcción de infraestructura y equipamiento, la reali-

zación de actividades productivas, etc. Pero no se trata solamente de la existencia de marcos legales, sino también de la falta de control y cumplimiento de las existentes, tema recurrente, principalmente en torno a las ciudades. Un fortalecimiento de las normativas territoriales debería abordar la capacitación, la creación de un observatorio de leyes y estudios comparados, entre otros aspectos.

## 2.4 Mejorar los instrumentos de apoyo al ordenamiento territorial

Es necesario contar con oficinas de ordenamiento territorial en los diferentes niveles político-administrativos. No obstante, esto no es suficiente, es imprescindible dotar a dichas oficinas o agencias con instrumentos y herramientas innovadoras que permita llevar adelante las iniciativas de ordenamiento en forma eficaz. Varios elementos deberían ser tenidos en cuenta:

- En principio será necesario definir para el país, los departamentos y los municipios, documentos de lineamientos estratégicos para el ordenamiento territorial, es decir una serie de premisas y temas a considerar a la hora de intervenir en los territorios. Estos lineamientos plantean cuales son los temas de interés y el alcance de las prácticas de ordenamiento territorial en cada categoría de territorios. Estos lineamientos estratégicos deben ser discutidos y consensuados con los múltiples actores vinculados a las políticas de ordenamiento territorial, pues en definitiva son los que señalan el modelo deseado a construir.
- Es fundamental contar con guías metodológicas unificadas para el ordenamiento territorial. Existen ya varios instrumentos de este estilo, no obstante, deberán ser perfeccionados y mejorados para que sirvan a los actores locales a poner en marcha sus procesos con mayor eficiencia. La experiencia del Departamento Nacional de Planeación de Colombia es un buen ejemplo a considerar en materia de disposición de herramientas y guías metodológicas
- Catálogo de buenas prácticas. Es fundamental crear un repertorio de buenas prácticas de nivel local, nacional e internacional, pues se constituye en ejemplos concretos que muestran con otro lenguaje comunicacional (imágenes, fotos, propuestas y gráficos), lo que se debe y no se debe hacer en materia de planificación y gestión territorial. Así, la presentación de casos concretos y a través de imágenes de tipos de obras a construir, de tipos de planificación del uso del suelo, de formas de protección de los arroyos, entre otros ejemplos,

permitiría comunicar mejor los objetivos a alcanzar.

- Dentro de esta estrategia, es necesario recuperar y valorizar las experiencias y lecciones aprendidas, pues gran parte de las experiencias de gestión territorial van quedando en el olvido. Así, se pretende que el proceso de planificación y gestión territorial constituya un espacio de aprendizaje, donde tanto los actores públicos como privados puedan aprender unos de otros y se puedan reproducir estas lecciones aprendidas para aumentar así el capital cognitivo en materia territorial en la región. La creación de redes, observatorio, centros de investigación, publicaciones científicas y otros instrumentos de investigación y difusión son herramientas cada vez más habituales que deben ser potenciadas.
- Un sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos de ordenamiento territorial. Es muy común que los procesos de ordenamiento territorial no cuenten con sólidos sistemas de monitoreo y evaluación de impacto de las acciones, lo cual conlleva en muchos casos a desviaciones y a la pérdida de recursos. Para resolver este problema se deberá pensar en un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) que permita observar si el proceso va siguiendo el rumbo que se pensó desde el origen y apreciar y valorar los efectos y los resultados que se han logrado a través del proyecto. Nuevamente la experiencia de la Dirección Nacional de Planeación de Colombia es un caso a considerar.
- Finalmente se necesita mejorar sustancialmente la información de carácter territorial y sus instrumentos de manejo y análisis. Si bien hubo en las últimas décadas un fuerte progreso en materia de información cartográfica debido al auge de los sistemas de información geográficos, no obstante, la información de carácter territorial en Paraguay aparece fragmentada, discontinua y, en muchos casos, presentando errores o lagunas. En el país muchas áreas de gobierno central cuentan con sistemas de información geográfico y con información sectorial que pueden proveer para la preparación de los planes de ordenamiento territorial de nivel municipal, sin embargo, el mayor desafío es generar una plataforma de información compartida entre múltiples organismos, de manera que dicha información pueda ser intercambiada, cedida y utilizada por varios organismos y municipios. La construcción de este sistema de información territorial y su adecuada administración constituye un verdadero desafío en Paraguay

dada la falta de información y a la carencia de normativas e instrumentos para su desarrollo. Existen experiencias ya muy consolidadas en muchos países de América Latina de sistemas de información geográficos, visores geográficos, geoportales y redes de infraestructura de datos espaciales (IDERA) que deben ser observados como buenas prácticas en materia de gestión de la información geográfica para el ordenamiento territorial.

## 2.5 Crear y fortalecer un sistema nacional de capacitación en torno al desarrollo y ordenamiento territorial

Uno de los grandes desafíos planteados por los decisores políticos en los tres niveles de organización territorial del Paraguay (gobierno nacional, departamentos y municipios) ha sido la mejora de las capacidades de planificación territorial. Es por ello que se requiere plantear una estrategia amplia de mejora de las capacidades a través de la búsqueda de mecanismos de capacitación y entrenamiento de personal para poder llevar adelante los procesos de ordenamiento y gestión territorial a largo plazo. Este sistema de capacitación podría consistir en una red de instituciones como universidades y centros de formación del Paraguay y del extranjero (a través de convenios de cooperación), organismos ligados a los procesos de ordenamiento territorial de nivel nacional (Ministerios, Agencias), gobernaciones, municipios, y organismos de cooperación internacional, todos ellos articulados entre sí a través de una red que unifique criterios, cursos y docentes, bajo una asociación estratégica con la Secretaría Técnica de Planificación y otros organismos del Gobierno nacional. Este sistema de capacitación debería llevar adelante un pro-

grama concertado y sistemático de capacitación con cursos y entrenamientos cortos sobre temas de catastro, GIS, instrumentos de ordenamiento, marcos normativos, etc.

Además, se debería desarrollar cursos de posgrado *más estructurados* con sistemas de créditos académicos, y ya en un nivel más avanzado, este sistema podría dar lugar a la configuración de una maestría y especialización en desarrollo y ordenamiento territorial suficientemente estable y permanente como para formar cuadros preparados en políticas y prácticas de desarrollo y ordenamiento territorial en el país. Estas diferentes ofertas formativas deberían estar orientados a técnicos municipales, técnicos de gobernaciones y de ministerios centrales, además de otros actores claves de organizaciones productivas, ambientales, y del sector privado. Además de estas iniciativas de capacitación, este sistema debería incorporar en forma sistemática actividades de talleres y entrenamientos en el terreno, realización de conferencias, seminarios, y desarrollo de publicaciones en temas directamente relacionados con el ordenamiento territorial.

No obstante, de nada vale generar nuevas capacidades y construir una nueva cultura de la gestión territorial si no se puede asegurar la continuidad y sostenibilidad de los equipos técnicos de planificación y gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno de manera que no se generen recambios permanentes en el personal. En este sentido, el desarrollo de la carrera profesional de especialista en ordenamiento territorial dentro de las estructuras burocráticas administrativas de los países, su reconocimiento político institucional, salarial y su garantía laboral puede ser un tema clave hacia el futuro para sostener y acrecentar las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial.

## Referencias bibliográficas

- Araya Areyuna, I. (2019). Desarrollando un modelo abajo-arriba de planificación en un Estado centralizado: el caso del plan de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, Chile. En "Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I", Serie Seminarios y Conferencias, N° 91 (LC/TS.2019/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). p.35-58.
- Cuervo L. y Délano M. (eds.). (2019). "Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I", Serie Seminarios y Conferencias, N° 91 (LC/TS.2019/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Donoso, R.; Carrión, A. (2021). Ciudades y territorios sostenibles. Aportes desde la academia. FLACSO Ecuador, Departamento de Asuntos Públicos, Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible (ADUS). Quito.
- Farinós Dasí, j.; Peiró Sánchez-Manjavacas, E.; y Quintanilla Serrano, P. (2017). Cultura Territorial: de la información al conocimiento y el compromiso para la acción ciudadana. La iniciativa de la "Cátedra de Cultura Territorial Valenciana". Proyección 22. Estudios geográficos y de ordenamiento territorial. Vol XI, diciembre 2017.

- González Mejía, H. (2020). Ordenamiento territorial en América Latina. Situación actual y perspectivas. Madrid, Programa EUROsocial y Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, pp. 227-244. Disponible en: <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/01/25400-Ordenamiento-2020-F.pdf>
- González, M.; Santillán, S. (2019). Ampliando los horizontes de la intervención: una experiencia de articulación territorial. Ministerio de Desarrollo Social (Tucumán-Argentina). En "Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I", Serie Seminarios y Conferencias, N° 91 (LC/TS.2019/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). p.147-163.
- Manero, F. (2010). La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. XIV, núm. 331 (36), 1 de agosto de 2010
- Monteiro Martins, E. (2019). Desafios do Desenvolvimento Territorial: Governança Multinível e Comunicação Social. En "Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I", Serie Seminarios y Conferencias, N° 91 (LC/TS.2019/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). p.21-33.
- Moulaert, F.; Parra, C.; Swyngedouw, E. (2014). Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana. EURE (Santiago) vol.40 no.119 Santiago ene. 2014 <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100001>
- OECD. (2016). Compendio de buenas prácticas para el desarrollo local en América Latina. Recopilación de casos de la Summer School Internacional 'Comunidad y Desarrollo'. Trento, Noviembre 2016.
- Sili, M. (2018). Modelos y prácticas de gobernanza territorial, una comparación internacional. Italia: Universita di Salento. 281 pp. Ebook. ISBN 978-88-8305-142-5
- Sili, M. (2017). Acción territorial. La experiencia reciente de los municipios de Paraguay. Asunción. 129 pp. ISBN 978-99967-865-4-9



Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
– CONACYT  
Programa Paraguayo para el Desarrollo  
de la Ciencia y la Tecnología – PROCENCIA  
Proyecto de Investigación Asociativo:  
**PINV18-1593**

#### Investigadores

Marcelo Sili  
Sebastián Vargas Ferreira  
José Carlos Rodríguez  
Gerthie Spiess Ruíz Díaz  
Georgina Hernández Rivas

#### Investigación para el Desarrollo

##### Presidente

Rossana Scribano

##### Director Ejecutivo

Víctor Vázquez Aranda

##### Gerente de Proyectos

Karina Godoy Achón

#### Director del Área

Sebastián Vargas Ferreira

Investigación para el Desarrollo  
Félix de Azara N° 7369  
e/ Mecánicos de Aviación y Mórices  
Asunción, Paraguay  
Tel. +595982774004  
[www.desarrollo.org.py](http://www.desarrollo.org.py)

#### Diagramación e impresión

Editorial Arandurã

Asunción, julio de 2021

"La presente publicación fue elaborada con el apoyo del CONACYT. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión del CONACYT".