

# Problemáticas, evidencias y propuestas para un NUEVO MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE (OTAS) en Paraguay

Julio de 2021



## Los problemas territoriales del Paraguay

La investigación llevada a cabo por Investigación para el Desarrollo, sobre la base de una exhaustiva encuesta a más de 100 municipios y a más de 30 entrevistas a actores claves del ordenamiento territorial permitió identificar y priorizar los grandes problemas de índole territorial en el país.

### Principales problemáticas de carácter territorial en Paraguay

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. Conflictos de uso del suelo por incompatibilidades de actividades.

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. No obstante, los datos recabados a partir de esta investigación permiten observar que estos esfuerzos son insuficientes. Así, en general se ha observado que el 31% de los municipios de la muestra del país no han realizado ningún tipo de actividades de planificación y ordenamiento territorial, en tanto que el 26% de los distritos ha realizado una sola actividad. Casi el 60% de los municipios no ha realizado o realizó una sola actividad vinculada al ordenamiento territorial, lo que representa un alto porcentaje 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 se transforme en una práctica obligatoria y estandarizada en todos los distritos.

## ¿Cuáles son las razones por las cuales existen tantas limitaciones para planificar adecuadamente los territorios a nivel municipal, departamental y nacional?

La investigación realizada ha permitido observar los siguientes factores, señalados 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 sostener estas situaciones no deseadas:

- 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.
- La predominancia de enfoques de planificación verticales y jerárquicos, es decir de arriba hacia abajo (*top down*), que permiten generar planes de ordenamiento en forma rápida. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, quedan solo como buenos documentos técnicos que no llegan a pasar a la fase de implementación.
- Las miradas sobre el territorio siguen siendo sectoriales, ya que se piensa en sectores económicos o sociales, sin tener en consideración los problemas de ordenamiento territorial. Esto contribuye a la falta de coordinación interinstitucional y de complementariedad de acciones entre áreas de gobierno, y, por lo tanto, a la baja eficacia y continuidad de los planes de ordenamiento territorial.
- La temporalidad diferencial en los procesos de planificación en Paraguay, ya que hay una profunda inadecuación temporal entre el corto plazo de los procesos políticos y los plazos largos de la planificación. La consecuencia es que se generan planes 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.
- El ordenamiento territorial en Paraguay es una tarea eminentemente gubernamental, con muy bajo nivel de participación de la sociedad civil.
- La falta de objetivos consensuados sobre el futuro, lo que genera confusión en la sociedad, escepticismo frente a nuevos proyectos de desarrollo y, por ende, falta de compromiso con estos procesos.

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 tomar decisiones. Como no se coordinaron las acciones, no se crean redes ni sinergias necesarias para apalancar las políticas públicas, la planificación termina siendo un ejercicio muchas veces estéril, lo que contribuye a robustecer una suerte de círculo vicioso, pues la falta de resultados promueve aún más la desconfianza en la planificación como herramienta del cambio.

## ¿Qué se podría hacer para mejorar la planificación en Paraguay?

Las problemáticas observadas obligan a repensar las políticas de ordenamiento territorial. La experiencia internacional y del Paraguay permite plantear diferentes opciones.

### CONSTRUIR UNA CULTURA TERRITORIAL

Un primer elemento crítico 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, lo que permitió generar ideas y políticas 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, y una cultura territorial. Una cultura del territorio implica pensar en cómo se organiza la sociedad, en dónde vive, dónde trabaja, cómo se mueve, dónde la gente construye sus proyectos de vida. También implica una participación más activa por parte de la sociedad, en la planificación, la gestión y la sostenibilidad de nuestros territorios y paisajes. Políticas activas de comunicación, sensibilización y educación en términos territoriales serán claves en la construcción de esta cultura territorial.

### CREAR MECANISMOS INNOVADORES DE PARTICIPACIÓN, CONSENSO Y COORDINACIÓN

Las evidencias internacionales señalan claramente que las políticas de ordenamiento territorial muchas veces fracasan pues la planificación involucra solo a los gobiernos, a pesar de que las dinámicas territoriales ya no responden solo a la acción de estos, sino en forma crecien-

te, a la acción privada y colectiva. Así, 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. Por ello, es necesario trabajar en la construcción de espacios de diálogo y consenso entre los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, además de 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. Existe 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. Se requerirá también desarrollar nuevos mecanismos de coordinación para poder conectar a los múltiples actores y territorios de diferentes niveles escalares (local, departamental, nacional). Estos mecanismos de coordinación requerirán 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.

### DESARROLLAR UN SISTEMA INTEGRADO DE ASISTENCIA TÉCNICA

Un tercer tema crítico es la creación de un sistema integrado de asistencia técnica a nivel nacional, esto incluye tres grandes acciones:

- **Fortalecer la asistencia técnica para la preparación e implementación de planes de ordenamiento territorial.** Para ello hay que involucrar a técnicos especializados a través de diferentes mecanismos (contratación de consultores, universidades, organismos técnicos, concursos públicos, etc.). Además será necesario repensar las áreas responsables de la planificación, pensándolas 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. Así, las áreas de planificación y gestión territorial no pueden depender de estructuras sectoriales (de una secretaría de obras e infraestructura, por ejemplo), sino que requieren de cierta autonomía de gestión y fuerte capacidad de conexión ins-

titucional. Esta reorganización institucional 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 válidas y eficaces. Las normativas territoriales están principalmente enfocadas en la planificación del suelo urbano y a políticas de protección y conservación de la naturaleza. Existen grandes vacíos en normativas nacionales, departamentales y locales que permiten atender y regular múltiples procesos territoriales, como la construcción de infraestructuras y equipamientos, la realización 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.
- **Brindar asistencia financiera.** La implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial requiere de recursos económicos. 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 recursos provenientes de la cooperación internacional.

### MEJORAR LOS INSTRUMENTOS DE APOYO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

No solo es necesario contar con oficinas de ordenamiento territorial en los diferentes niveles políticos administrativos, es fundamental también dotar a dichas oficinas o agencias con instrumentos y herramientas innovadoras tales como:

- Premisas y lineamientos estratégicos para el ordenamiento territorial, para los gobiernos locales y departamentales que planteen los temas de interés, y el alcance de las prácticas de ordenamiento territorial en cada categoría de territorios.
- Guías metodológicas unificadas para el OT.
- Catálogo y repertorios de buenas prácticas de OT ya que estos constituyen ejemplos

concretos de lo que se debe y no se debe hacer en materia de planificación y gestión territorial.

- Redes, observatorio, centros de investigación, publicaciones científicas y otros instrumentos de investigación y difusión de prácticas de OT.
- Sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos de ordenamiento territorial que permitan observar el rumbo de los procesos de OT y apreciar y valorar los efectos y los resultados que se han logrado a través de las iniciativas de planificación.
- Mejores sistemas de información de carácter territorial, lo cual implica mayor y mejor información y sistemas más avanzados de gestión de la misma (GIS, visores geográficos, geoportales y redes de infraestructuras de datos espaciales aplicados al ordenamiento territorial).

### CREAR Y FORTALECER UN SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN EN TORNO AL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se requiere una estrategia amplia de *mejoría* de las capacidades técnicas a través de mecanismos de capacitación y entrenamiento en ordenamiento y gestión territorial en el 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 debería tener un programa con cursos y entrenamientos sobre temas de catastro, GIS, instrumentos de ordenamiento, marcos normativos, etc. Además, se deberían desarrollar cursos de posgrado *más estructurados* con sistemas de créditos académicos, y en un nivel más avanzado, se podría dar lugar a una maestría y especialización en desarrollo y ordenamiento territorial permanente como para formar cuadros altamente capacitados en el país.