


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





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

Documento final - Julio de 2021



Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT
Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología – PROCIENCIA
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 Nº 7369 e/ Mecánicos de Aviación y Mórices
Asunción, Paraguay
Tel. +595982774004
www.desarrollo.org.py

Diagramación e impresión

Editorial Arandurã

Asunción, julio de 2021

ISBN digital: 978-99967-999-4-5

ISBN impreso: 978-99967-999-3-8

"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"

Índice General

Introducción	5
1. ¿Qué entendemos por Ordenamiento Territorial?	7
2. Las iniciativas de ordenamiento territorial en un país en fuerte expansión	9
3. Reflexiones y experiencias de análisis de las políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina	13
3.1. Experiencias generales de análisis de políticas públicas	14
3.2. Experiencias de análisis de políticas públicas de OT	15
3.3. Lecciones aprendidas	18
4. La propuesta metodológica para analizar y evaluar las políticas y prácticas de OT en Paraguay	21
4.1 Análisis de contexto de las políticas y prácticas de OT	21
4.2 Procesamiento de información	22
4.3 Elaboración de hipótesis de trabajo	22
4.4 Diseño del método de validación de hipótesis	23
4.5 Diseño de encuesta para validación de hipótesis	23
4.6 Realización de encuestas	24
4.7 Sistematización de información	25
4.8 Análisis de información de encuestas	26
4.9 Validación de hipótesis y elaboración de informe	26
4.10 Identificación de oportunidades de mejora	26
5. Análisis y discusión	27
5.1 Los problemas de infraestructuras, equipamiento y de carácter territorial en los distritos de Paraguay	27
5.2 Importancia de los procesos de planificación territorial en los distritos de Paraguay	34
5.3 Las prácticas de planificación y OT llevadas a cabo en los distritos del Paraguay	35
5.4 ¿Qué políticas y prácticas demandan los gobiernos locales de Paraguay?	39

6. Discusión.....	43
¿Qué hacer frente a dicha realidad?.....	44
7. Propuestas para el fortalecimiento de las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial en Paraguay	47
7.1 Construcción de una cultura territorial	47
7.2 Crear mecanismos innovadores de participación, consenso y coordinación	48
7.3 Desarrollar un sistema integrado de asistencia técnica.....	49
7.4 Mejorar los instrumentos de apoyo al ordenamiento territorial	50
7.5 Crear y fortalecer un sistema nacional de capacitación en torno al desarrollo y ordenamiento territorial.....	52
Bibliografía	53
Anexo 1: Fichas de experiencias de análisis y evaluación de políticas y prácticas de Ordenamiento Territorial.....	55

Índice cuadros

CUADRO 1: Distribución de encuestas por Departamentos	25
CUADRO 2: Nivel de gravedad de los problemas de infraestructura y equipamiento	27
CUADRO 3: Nivel de importancia de los problemas según tipo de distritos.....	28
CUADRO 4: Problemas de infraestructuras y equipamientos según tamaño poblacionales de distritos (valor definido en promedio ponderado)	29
CUADRO 5: Principales tres problemas de orden territorial en los distritos de Paraguay (sobre una variable multirrespuesta).....	30
CUADRO 6: Nivel de gravedad de los problemas territoriales	31
CUADRO 7: Nivel de importancia de los problemas según tipo de distritos	
CUADRO 8: Problemas territoriales por categoría de distritos	33
CUADRO 9: Nivel de importancia adjudicado a los planes de OT	34
CUADRO 10: Tipo de distritos por actividades realizadas dentro del proceso de ordenamiento territorial.....	35
CUADRO 11: Actividades realizadas dentro de los procesos de ordenamiento territorial por tipo de distrito	36
CUADRO 12: Cantidad de actividades realizadas dentro de los procesos de ordenamiento territorial por categoría de distritos.....	37
CUADRO 13: Alternativas de políticas para la resolución de los problemas territoriales	40
CUADRO 14: Alternativas para resolver los problemas territoriales según tipo de distritos	40

Introducción

▶ Paraguay está viviendo grandes procesos de cambio territorial producto de la dinámica del crecimiento económico, del proceso de urbanización y del corrimiento de fronteras agropecuarias. Esta dinámica está generando nuevas demandas en términos de políticas y prácticas de Ordenamiento Territorial (OT) tanto en municipios pequeños como en zonas urbanas más importantes como puede ser el caso del Gran Asunción. Sin embargo, las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial en marcha se muestran limitadas para hacer frente a los grandes desafíos del futuro. Más y mejores políticas y prácticas de ordenamiento territorial son necesarias en el país.

El Gobierno de Paraguay viene trabajando en este sentido, con planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial de diferente tenor, no obstante, cabe la pregunta, ¿cómo funcionan dichas políticas e iniciativas?, ¿qué resultados están teniendo en materia de organización y ordenamiento del territorio?, ¿cuáles son los factores que inhiben o potencian dichas políticas y prácticas?, pues las evidencias muestran que los problemas territoriales persisten, y las prácticas de ordenamiento no logran resolver los mismos. 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 prácticas. El objetivo de esta investigación es entender estas prácticas y los diversos factores que inhiben o limitan las mismas de manera a poder definir políticas públicas de apoyo más sólidas y eficaces.

Teniendo en cuenta estas problemáticas, esta investigación se sustenta en cuatro grandes hipótesis de trabajo.

- La primera hipótesis es que los distritos de Paraguay cuentan con diferentes problemáticas de infraestructuras, equipamientos y de organización territorial y ambiental de diferente tenor y envergadura que varían de acuerdo al tamaño demográfico y la complejidad territorial de los distritos. Esta diversidad de problemáticas implica políticas y prácticas diferenciadas de OT que atiendan a las problemáticas específicas de cada caso.
- La segunda hipótesis, es que no todos los municipios les adjudican la misma importancia a los procesos de OT. Así, para algunos actores políticos contar con un plan de OT no sería necesario, para otros es considerado importante pero aducen la necesidad de resolver otros problemas previamente, mientras que para otros actores políticos, contar con un plan de OT es fundamental para resolver los problemas locales.
- La tercera hipótesis que se plantea es que las prácticas de OT en Paraguay muestran un claro debilitamiento a través de su ciclo de implementación, es decir, se inician con un fuerte impulso e interés, pero a medida que se avanza en el ciclo de proyecto, las mismas se van debilitando y abandonando. Así, las prácticas de OT

en Paraguay son fragmentarias, descoordinadas, discontinuas en el tiempo, con muy bajo nivel de efectividad.

- La cuarta hipótesis es que, en líneas generales, los decisores públicos y otros actores vinculados a la gestión territorial, a pesar de las grandes limitaciones de políticas de OT, identifican y priorizan con claridad cuáles son las acciones necesarias para resolver los problemas de orden territorial de sus propios distritos, necesidades que se diferencian según la complejidad territorial de los mismos.

Para poder dar respuestas a estos y otros interrogantes claves y sustentar las hipótesis planteadas, se ha puesto en marcha una estrategia de investigación que tiene como objetivo identificar los factores claves que inciden en la gestión e implementación de proyectos de ordenamiento territorial, de manera a poder modelizar los mismos y definir propuestas de mejoras. Esta investigación se realizó utilizando como elemento clave de información, una serie de entrevistas realizadas a referentes técnicos en temas de ordenamiento territorial en el país y 106 encuestas en distritos de todo el país.

Este informe presenta todo el dispositivo de investigación puesto en marcha y los resultados de la investigación. Se inicia el informe con una presentación del sentido y el concepto de ordenamiento territorial. Luego se presentan evidencias de los problemas de ordenamiento territorial en el país, y una clarificación acerca de los actores claves en estos procesos. Ya en un tercer capítulo analizamos experiencias metodológicas en América Latina que permiten definir luego una metodología específica para el análisis de las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial en Paraguay. En el cuarto capítulo se plantea una metodología para analizar y evaluar las políticas y prácticas de OT en Paraguay. En el quinto capítulo se presentan los principales resultados del análisis realizado, para pasar, en un sexto capítulo, al planteo de recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas de ordenamiento territorial en el país.

1. ¿Qué entendemos por Ordenamiento Territorial?

▶ Desde la perspectiva de este trabajo, entendemos al ordenamiento territorial (OT) como una práctica llevada a cabo por los gobiernos para organizar y adecuar sus territorios en función de los objetivos de desarrollo planteados por la sociedad. Esto supone que detrás de toda práctica de ordenamiento territorial existe una intencionalidad política, un modelo de futuro al cual se quiere llegar y que por lo general se traduce en un plan de desarrollo del territorio. Así, un proyecto de desarrollo territorial señala las orientaciones de futuro de la sociedad definiendo estrategias y programas de diferente tenor (sociales, económicos, ambientales, entre otros) y la estrategia o el plan de ordenamiento territorial organiza el territorio para que el mismo viabilice y potencie dicha estrategia de desarrollo.

Los objetivos genéricos de una estrategia o un plan de ordenamiento territorial son entre otros:

1. Establecer las directrices sobre los patrones de ocupación del territorio en sus diferentes escalas, identificando los ejes de desarrollo y localizando las áreas destinadas a las principales actividades económicas, propendiendo a corregir los desequilibrios territoriales.
2. Optimizar la jerarquía de los asentamientos humanos en sus diferentes escalas y tamaño, en función de estrategias de desarrollo regional, de articulación territorial o de otras consideraciones estratégicas.
3. Orientar la localización de la estructura vial, distribución de servicios, infraestructura básica y equipamiento, de manera que todas ellas contribuyan en forma más eficaz a los objetivos de desarrollo territorial.
4. Promover una asignación eficiente del uso del suelo, propendiendo a un mejor uso de los recursos y evitando el conflicto entre actividades.
5. Establecer, en conjunto con las políticas ambientales, directrices e iniciativas para la protección y enriquecimiento de los recursos patrimoniales (recursos naturales y culturales) y el paisaje.

La práctica del ordenamiento territorial varía sensiblemente según las escalas territoriales en las cuales se lleva adelante. En niveles nacionales es probable que el ordenamiento territorial se traduzca en un documento técnico político de grandes directrices de organización del territorio de un país, con objetivos de reequilibrio territorial, de integración interna y externa, de políticas de asentamientos humanos, etc. En estos niveles escalares difícilmente sea posible trabajar sobre temas de asignación de uso del suelo o localización de infraestructuras y equipamientos de nivel local.

A nivel regional, provincial o departamental una práctica de ordenamiento territorial incluye medidas de regionalización, reequilibrio de asentamientos humanos, protección ambiental y del paisaje, creación de grandes infraestructuras, entre ellas redes

de comunicación y transporte y grandes equipamientos como hospitales de primer nivel, universidades, etc.

A nivel local, tanto de nivel rural como urbano, una práctica de ordenamiento territorial se traduce en medidas más específicas y concretas de asignación de usos del suelo por tipo de actividades (plan de uso y regulación del suelo), la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana y fijación del perímetro urbano y administrativo, de normativas de construcción de viviendas y de asentamientos humanos en general (plan de regulación urbana, planes de localización y dimensionamiento de infraestructuras y equipamientos de diferente tipo, de determinación de zonas de riesgo, de medidas de protección de los recursos naturales y el paisaje, entre otras.

2. Las iniciativas de ordenamiento territorial en un país en fuerte expansión

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 en el Paraguay. 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 más reconocidas fueron la construcción 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 aplicó– 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 cuadricular, basada en un enfoque productivo, con fuerte sesgo en el desarrollo económico. Uno de los objetivos de la iniciativa fue aplicar un impuesto progresivo a la tierra para obligar a los propietarios a explotarla y reducir así el stock de tierras ociosas, sin embargo, la fuerte presión de los terratenientes impidió la aplicación de la política.

La reforma constitucional de 1992 estableció la descentralización político-administrativa del Estado, creándose las gobernaciones con el cometido de coordinar las obras y los servicios intermunicipales, así como de traducir, a nivel departamental, el Plan Nacional de Desarrollo. La creación de estas gobernaciones 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. 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), de educación (reforma educativa), de apoyo a los sectores carenciados (reducción de la pobreza), de apoyo al pequeño productor rural (plan agrario, de desarrollo rural), de protección del medio ambiente (conservación de la biodiversidad), sobre TIC, desarrollo del turismo, construcción de caminos rurales, entre varios más.

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, hubo que esperar hasta el año 2012, en el cual se diseñó el Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDyOT), primera iniciativa específica de plani-

ficación territorial. No obstante, la misma no se tradujo en un marco legal ni en instrumentos específicos que permitieran su ejecución.

Partimos reconociendo que la Constitución Nacional de Paraguay incorpora disposiciones relevantes para la planificación 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 Constitución 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.

A nivel departamental también se plantearon numerosos planes, pero siempre con una clara orientación económico-productiva y social. Recién en años recientes se plantearon planes de ordenamiento territorial, aunque con nulo o bajo impacto como el Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental del Departamento Central en 1995, que no tuvo continuidad con el cambio de autoridades.

A nivel local, por el contrario, se generaron muchas 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 ONGs.

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.

El nivel nacional. A nivel nacional (gobierno central) existen tres organismos que están involucrados en las políticas de planificación territorial:

- STP (Secretaría Técnica de Planificación). Por 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 de 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. El Art. 6 inc. c) le faculta a determinar las normas, los mecanismos y los procedimientos de planificación, así la STP cuenta con atribuciones metodológicas, mientras que sus atribuciones no abarcan el establecimiento de planes de carácter vinculante para las demás entidades públicas.

- MUVH (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat). Su función es la generación de viviendas para la población de bajos recursos y la promoción de la mejora del hábitat. Este organismo ha participado activamente en los últimos años, apoyando procesos de planificación urbana, movilizadas 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 ellas 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, que constituyen el segundo nivel de organización político-administrativa, se encuentran en una posición intermedia entre el Gobierno Nacional y los municipios. Según el Art. 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, han de 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 este es de incumbencia más directa de los municipios. Del total de diecisiete departamentos, quince 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. El tercer nivel político-administrativo, está conformado por los municipios. Los derechos de los municipios se fundamentan en el Art. 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 “Orgánica Municipal” del 8 de febrero de 2010, que derogó a la anterior Ley 1.294/87 y sus disposiciones subse-

cuentas. Según el Art. 12 inc. 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: a. “La planificación del municipio, 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, 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. Aunque se sugiere el levantamiento de datos por sustento cartográfico, son pocos los municipios que llegan a tenerlo. 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 cerca de veinte 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.

En términos de Ordenamiento territorial, se observa que la trayectoria histórica de las iniciativas de planificación territorial en Paraguay ha sido muy pródiga en términos de generación de iniciativas, aunque ha tenido muy bajo impacto en términos de mejora de la organización y el desarrollo de los territorios. Consideramos que esta trayectoria ha dejado grandes enseñanzas sobre el funcionamiento de la planificación y sobre sus debilidades, las cuales interesa sistematizar para poder generar políticas correctivas hacia el futuro. En función de ello, este proyecto de investigación intenta analizar y sistematizar estas lecciones, de manera tal que permita generar mejores políticas de ordenamiento territorial hacia el futuro.

3. Reflexiones y experiencias de análisis de las políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina

► El análisis y la evaluación son conceptos que se utilizan cotidianamente en la administración de lo público, teniendo como punto de encuentro de sus diferentes acepciones y ámbitos de uso, la generación de nuevos conocimientos y la búsqueda constante de mejora para la toma de decisiones para el logro de los objetivos de aquello que se propone implementar.

Si restringimos nuestra mirada al análisis y la evaluación de políticas públicas, las mismas tienen su origen, de forma experimental, en Estados Unidos y Europa. El recorrido de América Latina es sumamente interesante al constituir un espacio donde organismos internacionales han implementado una suerte de laboratorio para analizar la aplicación de ciertos enfoques evaluativos que han ido surgiendo (Solarte, 2004). En sintonía con la evaluación de los modelos de Estado van cambiando los modelos evaluativos de las políticas públicas y América Latina no es una excepción. En el campo específico del ordenamiento territorial también han ido modificándose las concepciones de desarrollo y por tanto de ordenamiento del territorio, así como las políticas públicas respecto al tema.

En los años 60 surge un discurso orientado a la planificación y la tecnocracia en cuanto a los programas de desarrollo social. Es así como las evaluaciones responden en gran medida a las exigencias de organismos internacionales y entidades multilaterales que condicionan la aprobación de préstamos para el desarrollo de la región a la ejecución de evaluaciones técnicas de los programas y proyectos a implementarse, lo cual sigue siendo así hasta la actualidad.

Ya en los años 70 surge la formulación y evaluación de proyectos sociales desde una perspectiva más económica, bajo el concepto de “proyecto de inversión”, poniendo énfasis principalmente en la evaluación ex ante para analizar el rendimiento económico de las políticas públicas. Emerge también una corriente de “Investigación, acción, participación”, bajo el paradigma constructivista que intenta integrar la evaluación de las políticas públicas con la participación de la sociedad, esto dio lugar al impulso de “bancos de proyectos” que buscaban “asegurar un correcto diseño de los proyectos y una adecuada y transparente decisión sobre la inversión” (Solarte, 2004:159). A esta línea de trabajo se le agrega en los años 90 el concepto de “empoderamiento”, desde una perspectiva de planificación de los programas sociales, que da poder a las comunidades para decidir y planificar a partir de su conocimiento del territorio.

Es así como los esfuerzos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas en América Latina han tenido unos avances puntuales, no obstante, estos se han visto afectados por los cambios de gobierno y la falta de consenso sobre los intereses de nación.

3.1 Experiencias generales de análisis de políticas públicas

En sociedades democráticas que buscan la eficiencia en la administración de lo público las políticas deben estar sujetas a rediseños y cambios de definiciones en función de los resultados, de tal forma que puedan ser más eficientes y generar transformaciones en el ámbito nacional y territorial. Quienes toman las decisiones deben velar por la optimización de los recursos y es por ello que el análisis y la evaluación de políticas constituyen una promesa para la ciudadanía y a su vez una exigencia para la gestión pública.

El análisis y evaluación de las políticas son un campo que ha evolucionado hacia una orientación muy profesional y la comprensión de su uso como instrumento de decisión dio lugar a “múltiples debates en torno a su sentido y utilidad, así como a la pertinencia de apelar a distintas tradiciones intelectuales para el desarrollo de marcos analíticos y de orientaciones metodológicas” (Feinstein, et al., 2016: 17). De esta forma, la evaluación de las políticas ha logrado un nivel de institucionalización que se manifiesta claramente en su incorporación a presupuestos y sistemas de planificación; lo que ha favorecido la racionalización de las decisiones en el sector público, que en cierta medida han estado sujetas a negociaciones políticas e intereses particulares. Como afirma Monnier, al hablar de la evaluación como un punto de partida de la racionalización, los tomadores de decisión habitualmente “no velan prioritariamente por la optimización técnico-económica de su elección, sino que buscan una formulación socialmente aceptable” (1992:32).

Por su parte, Roth Deubel sostiene que la evaluación “tiende a constituirse en una nueva disciplina en el ámbito del análisis de políticas públicas que se preocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos” (Roth Deubel, 2002:137). Sin embargo, los actores sociales y políticos tienden a ver en ella una especie de control e incluso intromisión en sus decisiones y acciones, tal como apunta Roth, por lo cual es indispensable la claridad de los criterios a evaluar, así como todos los aspectos del proceso, de tal forma que esta sea vista como una oportunidad y un instrumento valioso para la mejora constante de la acción pública en beneficio de la ciudadanía.

Camelo Garzón menciona que en los enfoques modernos de gerencia pública la evaluación es una pieza clave para “reformular el Estado, hacer seguimiento de su desempeño, evaluar los resultados, medir las expectativas y el nivel de satisfacción del ciudadano, y exigir rendición de cuentas (2015: 168 cita Mayne y Zapico-Goñi, 1999; Solarte, 2004). Por lo general es cierto que la práctica de la evaluación tiene un aspecto más que todo vertical, cuantitativo administrativo y directivo tendiente a justificar una sanción. De ahí que se deriva, parcialmente por lo menos la actitud común de resistencia a la idea de evaluación, por un lado, y del otro, el comportamiento del ritualismo, es decir, el apego burocrático al reglamento por temor a una eventual sanción.

3.2 Experiencias de análisis de políticas públicas de OT

La emergencia de políticas y prácticas de OT se vio acompañada con algunas prácticas de evaluación de las mismas en América Latina, como un campo emergente que generó una nueva forma de ejercicio de la gestión pública basada en postulados democráticos de participación y rendición de cuentas de las acciones planificadas. Una experiencia de creación de lineamientos de evaluación de los POT en los territorios en Colombia evidenció que “la evaluación del ordenamiento territorial no solamente involucra las ideas, políticas, objetivos y actividades que se plasmaron en tales planes en un momento dado” (Camelo Garzón, et al., 2015:166), sino también considerar, en el análisis, los procesos y responsabilidades asignadas a los actores en el territorio, las instituciones y organizaciones que deben llevar a cabo las acciones, así como sus capacidades técnicas, tecnológicas y operativas para lograrlo.

Para poder caracterizar mejor las experiencias de análisis y evaluación de políticas y prácticas de OT en América Latina se optó por identificar y comparar diferentes experiencias de evaluación existentes en la región con el fin de aportar ideas y especialmente lecciones aprendidas que permitan crear un modelo metodológico aplicable al Paraguay, sus Gobernaciones y municipios. Se revisaron al menos 20 documentos de evaluación, desde aquellos genéricos a los más específicos orientados a los procesos de OT. Se seleccionaron cinco casos que fueron sistematizados en fichas de análisis y que se describen a continuación, los casos seleccionados corresponden a América Latina y una experiencia de evaluación de desarrollo territorial proveniente de la Comunidad Autónoma Navarra en España. Estas experiencias se presentan luego como fichas en el anexo 1.

El primer caso proviene de la experiencia de Ecuador¹ con los **“Lineamientos y Directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”** brindado por la Secretaría Técnica de Planificación que es la que brinda seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas en el país. En ese sentido, este documento es una guía genérica que parte del mandato constitucional que en su artículo 280 determina que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; así como la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Así, en concordancia con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala que los gobiernos regionales autónomos tendrán como competencia exclusiva la planificación del desarrollo regional y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. El documento brinda los lineamientos para generar el sistema de metas e indicadores, que tienen concordancia con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que establece que los gobiernos autónomos descentralizados deben realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran, a fin de contribuir al cumplimiento de las

¹ Secretaría Técnica de Planificación. (2019, julio). *Lineamientos y Directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Secretaria Técnica de Planificación de Ecuador.

metas del Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de sus competencias. Este monitoreo tiene una periodicidad concreta de un año para su seguimiento.

El segundo caso, de Colombia, proviene de una **Experiencia municipal microrregional del municipio de Achí**², dentro del marco de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios de la Ecorregión Mojana. Y son los resultados del proceso de seguimiento y evaluación del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Achí en el departamento de Bolívar. En la Ley N° 388 que data de 1997 se dispone que todas las administraciones municipales y distritales implementen el Expediente Municipal de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, lo cual se entiende como un sistema de información municipal que debe sustentar los diagnósticos, la definición de políticas, la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio y la revisión y ajuste. El tipo de plan del municipio de Achí es un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT-Achí), por cuanto la población municipal es menor de 30.000 habitantes. En cumplimiento a ello se deben generar los denominados “Expedientes Municipales” donde se evalúan los resultados obtenidos en la construcción del modelo de ocupación del territorio propuesto por los POT, y se ofrecen los insumos necesarios para elaborar un documento de seguimiento y evaluación que sustente técnicamente los ajustes que deben realizarse a estos. De esta manera las administraciones municipales cuentan con un instrumento importante en la toma de decisiones y en la gestión municipal ajustadas a los Planes de Desarrollo. Así, el “Expediente Municipal” de Achí establece el grado de cumplimiento de la Estrategia de Ordenamiento Territorial (EOT). A ese fin, evalúa los resultados obtenidos del EOT en el marco de lineamientos de ordenamiento territorial regional, con el fin de establecer criterios para articularlo dentro del contexto y la realidad regional.

El tercer caso corresponde a la Argentina³, la **experiencia de evaluación del PRO-SAP**, un área de gobierno especializado en proyectos de desarrollo territorial. El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, PROSAP, trabaja desde 1998 en el logro de las metas sectoriales de política pública, ejecutando en conjunto con las provincias, proyectos destinados a proveer bienes públicos productivos en materia de infraestructuras rurales como caminos, electrificación, riego y drenaje, al igual que intervenciones en un amplio conjunto de acciones de fortalecimiento de la productividad, competitividad y rentabilidad de la producción agropecuaria Argentina. El sistema de indicadores cubre tres dimensiones de análisis. La primera, de caracterización espacial de los territorios rurales que permite realizar ejercicios de clasificación y definición de tipologías; la segunda, de construcción de indicadores de cambios rurales establecidos a partir de la evolución de las condiciones de desarrollo rural; la tercera, de referenciación geográfica de los proyectos de PROSAP y de sus atributos.

En el cuarto se aborda la experiencia metodológica para la **Evaluación y actualización participativa del Plan de Ordenamiento Territorial de la provincia de Tucumán**

2 Minambiente, 2008. *Seguimiento y Evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios de la Ecorregión Mojana. Municipio de Achí*. Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial República de Colombia.

3 Echeverri, R. (2016). *Impactos territoriales de política pública: el caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales-PROSAP*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Buenos Aires, Argentina.

en Perú⁴. Se parte reconociendo que en materia normativa existen diferentes leyes en el contexto peruano que reconocen como principales instrumentos de gestión territorial un conjunto de planes definidos para cada ámbito de la jurisdicción geográfico-política del territorio. Concretamente, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley N° 27867 (Art. 53º, inciso a.) y en la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, se hace mención al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que se define como: “[...] un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país”. Este instrumento, de aplicabilidad regional y provincial, se elabora de forma sistémica, participativa y concertada con los actores sociales, políticos, económicos y técnicos para orientar el uso adecuado y sostenible de los recursos naturales en el ámbito en cuestión. No obstante, la complejidad del territorio a diagnosticar, los cambios a los que está sometido y los diferentes intereses existentes, generan cierto grado de incertidumbre en las determinaciones que se desprenden del plan. Por esto se hace necesario la realización de evaluaciones periódicas para detectar los factores externos que pueden estar impidiendo su correcta ejecución. Estas refuerzan el mecanismo de seguimiento y permiten, al final, que se pueda disponer de un instrumento de ayuda para la toma de decisiones y las evaluaciones ex post.

El quinto caso corresponde a España con **El Proceso de Evaluación Territorial en Navarra** que parte del Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial⁵ y que plantea la gobernanza territorial como un camino fundamental para alcanzar el desarrollo integral de las sociedades, mediante la articulación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado, la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado, en un contexto en el cual el gobierno intermedio está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social. La herramienta propuesta por el Proyecto Gobernanza Territorial para la consecución de este objetivo es un Modelo de gestión de excelencia. Este tipo de modelos trabajan en una dinámica integral y ordenada, que toma en cuenta todas las partes del proceso y las asume dentro de una constante evolución, en la que cada factor es importante para el cumplimiento de los resultados. Promueven una autoevaluación periódica, que de forma estructurada vaya evidenciando las fortalezas y áreas de mejora del proceso. Así también, cuenta con principios que se enfocan en la satisfacción de los ciudadanos, situándolos como el eje de la gestión.

Sumando a estas fichas analíticas se han analizado otras experiencias más de corte general sobre los procesos de evaluación de políticas públicas y aquellas vinculadas a desarrollo territorial en específico, destacan los aportes de Cumming (2015), Camelo Garzón, et al. (2015), Buitrago Bermúdez & Martínez Toro (2009), entre otros.

4 Madrigal Martínez, S. (2015). Metodología para la evaluación y actualización participativa del Plan de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Tocache, San Martín (Perú). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 183, 107-119. <https://doi.org/10.37230/cytet>

5 García Martínez, M. (2012). *El Proceso de Evaluación Territorial, algo más que seguimiento*. Observatorio Territorial de Navarra, Gobierno de Navarra, España.

3.3 Lecciones aprendidas

A partir de un análisis transversal se puede observar lo siguiente:

En cuanto al **marco conceptual**, la mayoría de los documentos seleccionados parten aclarando el concepto de evaluación, incluyendo sus enfoques o componentes que le constituyen. Se constata que para la evaluación de políticas de desarrollo territorial se supera el enfoque de gestión por resultados basados en la eficacia y en la eficiencia, pues la evaluación de desarrollo territorial toma en cuenta la diversidad y complejidad de los territorios incluyendo enfoques de diversidad, gobernanza, sustentabilidad, y cohesión social. Todos los marcos teóricos comienzan por definir qué comprenden por evaluación de política pública en general y evaluación de política de desarrollo territorial en específico. Indicando que esta última es fundamental para la construcción de sistemas de indicadores que tomen en cuenta las relaciones de gobernanza de los territorios (relaciones de poder), las relaciones comerciales y de productividad, las pautas habitacionales, y las relaciones con el medio ambiente enfocadas principalmente en la preservación de áreas denominadas de interés ecológico, como montañas, ríos, lagos, entre otros. En la indagación de casos se encontraron interesantes análisis conceptuales con enfoques de derecho e integralidad o multidimensionalidad. Estos enfoques se centran en el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios, y las disputas de poder que se suscitan a todo nivel, por ello, los análisis desde la teoría de la complejidad y el enfoque de derechos que pretende hacer prevalecer el reconocimiento de aquellos derechos fundamentales entre ellos el de la vida, y los espacios que ocupamos para que esta se desarrolle.

Sobre la **escala de análisis**. En la selección de casos, existe una diversidad en los niveles o escalas, se cuenta con casos distritales, municipales, regionales, nacionales, y un caso que analiza de manera comparativa una red de municipios que están en su transición de lo rural a lo urbano. Se incluye el caso de una comunidad autónoma de España, que permite observar las dinámicas de las microregiones cuando estas comparten recursos naturales (montañas, ríos, lagos), poniendo de relieve el rol de los observatorios regionales como buena práctica para la gestión conjunta de ecoregiones. Es importante comprender la diferenciación de las regiones puesto que muchas veces, cuando la legislación normativa de las evaluaciones proviene de entidades nacionales como secretarías técnicas de planificación, estas no toman en cuenta los límites técnicos (de personal profesional y recursos) de las realidades locales, así como la característica propia de los recursos que poseen o comparten como comunidad.

En cuanto a la **metodología de evaluación**. La mayoría de casos parten reconociendo la dependencia legislativa y de política pública que mandata la evaluación, así como la institucionalidad llamada al ejercicio de estas, concretamente con las políticas de descentralización que les compete a las municipalidades, que deben de rendir datos a las secretarías técnicas nacionales de planificación. Las etapas o fases de evaluación parten de la recolección de información, esta puede incluir indagación en fuentes estadísticas o entrevistas (muy pocos incluyen otros métodos más participativos). Existe una sobrevaloración a los datos estadísticos, producto del sistema integrados de información georreferenciada que necesitan alimentar estas bases. En los casos analizados no se menciona expresamente la tipología de evaluación, pero tras su análisis se observa que la mayoría fueron evaluaciones de proceso, a excepción del caso argentino de PROSAP que fue expost. Todas las evaluaciones provienen del mandato constitucional

sobre la gestión de los territorios, y, en algunos casos de la concreción de política pública específica, o más comúnmente de los mandatos institucionales, principalmente de las secretarías de planificación que exigen los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y que entre sus objetivos tiene la evaluación de la implementación de los planes. Y son estas mismas secretarías de planificación las que definen, en términos generales, qué se debe evaluar y bajo qué enfoque. Ha sido muy común en el enfoque de resultados y de suficiencia. No obstante, se puede observar que existen metodologías de evaluación muy dispares, que van desde el caso que se limita a describir cómo se elabora un indicador, hasta aquellas que describen fases desde la concepción conceptual, pasando por la fase de recopilación de datos e información cualitativa y la forma de contraste de esa información, hasta llegar al análisis y la socialización con los actores clave involucrados en los procesos de consulta.

En cuanto a los **indicadores y variables**. Existen variables e indicadores muy variados y complejos que van desde una forma muy genérica a un nivel de detalle gracias a la convergencia de los datos con la cartografía georreferenciada. La mayoría incluye indicadores que describen el uso y distribución de los recursos y población en el territorio, que se entrecruzan con los indicadores de evaluación que tienen que ver con la calidad, el tipo de gestión, liderazgo y cohesión social en esos territorios. Esos indicadores están bastante bien descritos, y son los que comportan mayor interés de análisis para esta investigación.

De la lectura, tanto de las fichas seleccionadas como de los casos más amplios analizados de una variedad de documentos, se pueden sacar las siguientes lecciones aprendidas:

1. Se ha generado una significativa producción documental sobre evaluación de políticas públicas; sin embargo, estas dan cuenta de abordajes genéricos sobre la implementación de evaluaciones. Aquellas que se refieren a las evaluaciones de desarrollo territorial, se quedan en mandatos provenientes de las políticas y planes de desarrollo territorial, sin llegar a profundizar sobre metodología específica sobre los marcos teóricos, metodológicos y sistema de indicadores utilizados.
2. En términos de la producción académica, existe una línea temática claramente identificable sobre desarrollo territorial, pero se encuentra muchas veces desconectada de estudios de casos de evaluaciones de ordenamiento. Por tanto, existe poca evidencia de su aplicabilidad en forma de modelos de evaluación.
3. Evaluar implica apreciar, analizar, valorar y juzgar una intervención pública, implica un método científico, pero no con vocación de fines académicos de producción de conocimiento, sino con la finalidad de mejorar la gestión pública. En ese sentido, su metodología es de proceso, y por ello comúnmente se organiza en fases que dan orden a una serie de acciones que precisan de la aplicación de instrumentos (principalmente matrices) y sugerencias de técnicas variadas donde tienen mayor predominancia las cuantitativas, aunque son valiosas también las cualitativas para completar las explicaciones sobre los significados de un logro, o las causas de alcanzar una meta.
4. Existe un avance sobre los sistemas de indicadores de distribución y uso de territorios que ahora son contrastados con indicadores de participación, cohesión

social y sustentabilidad, abonando así al enfoque integral donde los ciudadanos son actores con poder expreso para transformar sus espacios habitados.

5. Existe una percepción punitiva y fiscalizadora de los procesos de evaluación por parte de los funcionarios públicos, y por otro lado, una visión meramente estratégica de cumplimiento de metas, olvidando que el sentido de desarrollo territorial es evidenciar el carácter dinámico de los territorios.
6. Es necesario reforzar el enfoque integral en los indicadores de evaluación, puesto que no se observan indicadores que permitan vincular los derechos humanos (de las diversas generaciones) en la relación ciudadano-ciudad-ciudadanía.
7. Persisten los modelos de evaluación que dan cuenta de una extensa batería de indicadores, con poca probabilidad de ser aplicados en su totalidad. Debe apostarse por indicadores globales que permitan la desagregación. En los diversos casos citados se recalca la ineficacia de baterías de indicadores extensas, y poco comprensibles. Al lado de los indicadores deben generarse manuales explicativos para el uso, interpretación y tipo de información requerida para cada uno de ellos.
8. Se ha identificado que los modelos de evaluación y seguimiento analizados comportan una metodología poco participativa, puesto que se entiende por indicador a aquellos que requieren principalmente de información cuantitativa (datos estadísticos). Se sugiere realizar complementariamente a las mediciones de indicadores unos informes cualitativos que sustenten las visiones evaluativas de desarrollo territorial de los ciudadanos, partiendo del principio de la diversidad y participación para poder dar cuenta de la variedad de visiones.
9. Existe un espacio regional para el monitoreo y evaluación de políticas públicas de desarrollo territorial en América Latina en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe con las dimensiones de desarrollo territorial y ordenamiento urbano, pero estas solo dan cuenta de la legislación y normativa existente y las entidades nacionales regulatorias.
10. Existe poca capacidad para dar seguimiento a los observatorios de las políticas de desarrollo territorial a nivel local dado la numerosa cantidad de indicadores, y el poco acceso de información estadística desagregada o personal capacitado para tal fin.
11. Los sistemas de desarrollo territorial centralizado dejan por fuera información relativa a dinámicas locales, sobre todo en relación a la gestión de áreas protegidas y recursos ambientales compartidos entre varios municipios; para estas últimas se precisa de iniciativas de orden microregional.
12. Se deben generar instrumentos que permitan la armonización y alineación de los indicadores propios de los POT con otros indicadores globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A este respecto es importante seleccionar aquellos que competen directamente, aunque si se toma en cuenta el enfoque integral y complejo deberían los POT aportar a casi todos ellos.

4. La propuesta metodológica para analizar y evaluar las políticas y prácticas de OT en Paraguay

► Teniendo en cuenta la experiencia y las lecciones aprendidas en materia de análisis y evaluación de políticas y prácticas de OT, el objetivo que se persigue en este capítulo es definir la estrategia metodológica que oriente el análisis y evaluación de las políticas y las prácticas de OT en Paraguay, pero no ex ante, de proceso, ni ex post, sino una evaluación centrada sobre factores claves que viabilizan o limitan el diseño, la implementación, la realización y la finalización de una política o práctica de OT, poniendo énfasis además en la dimensión ambiental y capacidad de las políticas en generar una estrategia de transición ecológica.

Tomando en cuenta que evaluar implica apreciar, analizar, valorar y juzgar una intervención pública para mejorarla, se precisa de pasos que incluyen actividades técnicas de revisión documental, observación, de medida, y principalmente de análisis para observar si los indicadores propuestos se han cumplido. Es decir, implica un método científico, pero no con vocación de fines académicos de producción de conocimiento, sino con la finalidad de mejorar la gestión pública.

Las etapas metodológicas que hemos planteado para analizar el funcionamiento de las políticas y las prácticas de OT en Paraguay se señalan a continuación:

4.1 Análisis de contexto de las políticas y prácticas de OT

El primer paso consiste en analizar las condiciones de contexto del OT en Paraguay, centrándonos sobre los factores claves que contribuyeron al éxito de estas experiencias, o bien, por el contrario, limitaron las mismas; se pondrá énfasis además en la dimensión ambiental de estas políticas y prácticas y la capacidad que tienen las mismas para construir dinámicas de desarrollo territorial sustentable en Paraguay. Para recuperar esta información y poder hacer un análisis más amplio se van a realizar una serie de entrevistas que servirán para definir la hipótesis de los factores que limitan o potencian el ordenamiento territorial y la aplicación de los planes. Estas entrevistas se realizaron a:

- **Representantes de instituciones gubernamentales:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), a cuyo cargo se encuentran los planes de vialidad, transporte, logística y todos los proyectos de obras de infraestructura, como los impulsados por la IIRSA; el Ministerio del Interior (MI), que lidera la política de población y tiene facultades para intervenir a las municipalidades y gobernaciones; el Ministerio de Hacienda (MH), que cuenta con una Dirección de Descentralización; el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); el Ministerio de Defensa (MD); el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), que aloja a la REDIEX, organización que reúne al sector público y al privado en torno a mesas de trabajo sobre temas sectoriales; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES); la

Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR); el Ministerio de Urbanismo, Hábitat y Vivienda (MUVH), y la Secretaría Técnica de Planificación (STP)

- **Representantes de gobiernos locales:** gobernaciones, municipalidades específicamente aquellos funcionarios que están involucrados en procesos de OT.
- **Organizaciones de sociedad civil:** institutos de investigación, asociaciones y fundaciones que trabajen temas de desarrollo territorial, municipios y descentralización.

Las entrevistas serán de tipo semiestructuradas. Es decir, antes de la entrevista se preparará un guion temático con preguntas abiertas que atenderán a identificar a aquellos puntos que limitan o potencian el desarrollo territorial. Al momento de la entrevista se parte de una introducción donde se explica el trabajo investigativo, para luego en forma de conversación pasar a explorar elementos de la trayectoria, mandato y rol que juega ese actor institucional en el desarrollo territorial.

Con las entrevistas se busca identificar problemáticas del ordenamiento territorial. Se pretende realizar al menos 15 entrevistas que tendrán una duración aproximada de 30 a 45 minutos. Como producto se tendrá un documento con las transcripciones de entrevistas.

4.2 Procesamiento de información

Una vez realizadas las entrevistas se realizó una transcripción de las mismas, utilizando para ello una matriz de síntesis que permite:

- **Caracterizar al actor y la Institución entrevistada:** capacidades técnicas, tipo de intervenciones realizadas, tipo de documentación generada, enfoques aplicados y tipo de programas o proyectos desarrollados.
- **Tipificar los factores claves identificados:** esto implica, en primer lugar, sistematizar claramente todas las respuestas y tipificar los factores claves que afectan los procesos de OT; estos factores deberán estar jerarquizados según el número de aparición de los mismos en las entrevistas.
- **Sistematizar y tipificar las soluciones planteadas.** Asimismo, se realizará una sistematización de las propuestas planteadas por los entrevistados y una posterior jerarquización de las mismas de manera que puedan ser consideradas en el diseño de políticas.

Toda esta información ha servido de insumo para la elaboración de hipótesis.

4.3 Elaboración de hipótesis de trabajo

La información sistematizada de las entrevistas, con la correspondiente jerarquización de los factores identificados permitió definir hipótesis de trabajo sobre los elementos que limitan y potencian el ordenamiento territorial. La selección de la hipótesis implica una sustentación teórica y de análisis de contexto, por ello se realizaron de manera complementaria, por un lado, una revisión documental que permita plantear bien la hipótesis, y por otro, un análisis de contexto que interprete el momento político

y social en el que surge. Un especial énfasis se puso en el análisis contextual nacional y global de las políticas y prácticas ambientales.

En reuniones con el equipo de investigación se definieron las hipótesis con sus variables para poder luego realizar su validación a través de una encuesta masiva.

4.4 Diseño del método de validación de hipótesis

Previamente a la elaboración de instrumentos de recopilación de información para validar la hipótesis planteada se definió claramente el método de validación, de manera tal que el instrumento de recolección de información y el tipo de preguntas realizadas respondan al modelo metodológico. En principio se realizó un análisis estadístico simple con diversos cuadros de frecuencias.

4.5 Diseño de encuesta para validación de hipótesis

La hipótesis de trabajo planteada ha sido el fundamento para el diseño de la encuesta de validación. Se previó realizar una serie de preguntas para caracterizar al encuestador y el territorio o institución de referencia de manera a poder cruzar las variables de análisis.

Para el diseño de la encuesta se organizaron las preguntas en categorías temáticas para organizar el diseño del instrumento (boleta cuestionario) y se aplicaron diferentes escalas de medición que permiten lecturas varias, resaltando la posibilidad de aportes de la diversidad de actores participantes. Este formulario de encuesta se propuso en forma digital bajo una plataforma colaborativa en línea.

El cuestionario contuvo las siguientes preguntas:

- Sexo:
- Edad:
- Mayor nivel educativo alcanzado.
- Ámbito en el cual se desempeña (marque con una cruz).
- Distrito:
- ¿Cuáles considera Uds. que son los principales problemas de ordenamiento territorial y ambiental de su Distrito o Departamento? (Señalar el nivel de gravedad de 1 a 10) *Las respuestas que deberá elegir el encuestado dependerá de la hipótesis planteada y sus variables*
- ¿Qué tipo de iniciativas ha puesto en marcha el Municipio, el Departamento o el Gobierno Central para resolver estas problemáticas? *Las respuestas que deberá elegir el encuestado dependerá de la hipótesis planteada y sus variables.*
- ¿Cuál ha sido el nivel de éxito o cumplimiento de dichas iniciativas para resolver los problemas del territorio?
- Fueron muy exitosas y permitieron resolver todos los problemas del territorio.

- Fueron medianamente exitosas y permitieron resolver algunos problemas, pero no todos.
- No fueron muy buenas, solo permitieron resolver algunos problemas menores del territorio.
- Fue un fracaso absoluto, no permitieron resolver ningún problema local.
- ¿Cuáles son para Uds. de todos los elementos mencionados a continuación, los que contribuyeron al éxito de estas iniciativas? ¿Podría darle un valor de 1 a 10 según su nivel de contribución (1 muy poca contribución a 10 muy alta contribución) *Las respuestas que deberá elegir el encuestado dependerá de la hipótesis planteada y sus variables*
- ¿Cuáles son para Uds. de todos los elementos mencionados, los que más limitaron el éxito de este proyecto de Ordenamiento Territorial? ¿Podría darle un valor de 1 a 10 según su capacidad para limitar el éxito de la iniciativa (1 poco importante o significativo a 10 muy limitante al desarrollo de la iniciativa o plan) *Las respuestas que deberá elegir el encuestado dependerá de la hipótesis planteada y sus variables*
- ¿Cuáles deberían ser para Uds. las principales políticas y lineamientos ambientales a seguir para asegurar la sostenibilidad ambiental y la transición ecológica en Paraguay?

Una vez diseñado el formulario de entrevistas, el mismo se verificó a través de 10 encuestas de control. El tipo de respuestas y las preguntas sin responder permitió observar la calidad, legibilidad, pertinencia y claridad de la encuesta.

4.6 Realización de encuestas

Una vez dispuesto el formulario de encuestas, se utilizó la plataforma Survey Monkey para enviar las encuestas. Se enviaron las mismas a los actores y se comenzó con el operativo. Una vez enviadas las encuestas, se realizó un monitoreo permanente de seguimiento, bajando aquellas encuestas completadas que han llegado y marcando en una grilla los actores que la han completado. Aquellos que no completaron, se los contactó por teléfono y en muchos casos se los visitó y se realizó la encuesta en forma presencial.

Los encuestados fueron intendentes, secretarios generales, concejales, técnicos y administrativos en general, quienes fueron informados previamente vía telefónica de dicha encuesta, de manera de garantizar la realización de la misma. De las 106 personas encuestadas, el 30% son mujeres y el 70% restante son varones. El 48% de los encuestados tenía entre 31 y 45 años, el 34% tenía entre 46 y 60 años. Un 16% de los encuestados tenía menos de 30 años.

El 30% de los encuestados es secretario general de la municipalidad, el 27% concejal, el 13% técnico, el 12% administrativo y el 11% intendente. Del total de encuestados, el 71% tiene nivel universitario completo, el 20% terciario completo y solo el 8% tiene secundario completo. Los administrativos y los secretarios son los que mayor nivel de formación universitaria completa tienen. Los intendentes son por otro lado los que tienen menor nivel de formación formal entre todos los otros encuestados.

Las encuestas fueron realizadas en los siguientes Departamentos:

CUADRO 1: Distribución de encuestas por Departamentos

Departamento	Cantidad de encuestas	% sobre total
Alto Paraguay	1	0.94
Alto Paraná	2	1.89
Amambay	1	0.94
Boquerón	2	1.89
Caaguazú	7	6.60
Caazapá	5	4.72
Canindeyú	3	2.83
Central	24	22.64
Concepción	6	5.66
Cordillera	7	6.60
Guairá	9	8.49
Itapúa	9	8.49
Misiones	6	5.66
Ñeembucú	6	5.66
Paraguarí	10	9.43
Presidente Hayes	4	3.77
San Pedro	4	3.77
TOTAL	106	100 %

Del total de distritos encuestados, el 31% tiene menos de 10.000 habitantes, son esencialmente distritos rurales, el 20% tiene entre 10.000 y 20.000 habitantes, el 22% tiene entre 20.000 y 50.000 habitantes, es decir, que el 73% de los distritos encuestados tiene menos de 50.000 habitantes. 13% de los distritos tiene entre 50.000 y 100.000 habitantes y el resto, 19% tiene más de 100.000 habitantes.

4.7 Sistematización de información

Una vez completada la recepción de las encuestas en el sistema de gestión de las mismas se pasó a una etapa de sistematización de la información. No obstante, antes se realizó un control de calidad de todas las encuestas, identificando vacíos, repeticiones, errores ortográficos, de manera de contar con una base de datos ordenada y sin errores.

Finalizado el control de calidad de la información, la encuesta fue tabulada y codificada dentro de una base de datos en SPSS de manera de favorecer el tratamiento estadístico.

4.8 Análisis de información de encuestas

El trabajo realizado de análisis se centró en los siguientes elementos claves:

- Los principales problemas en materia de infraestructuras y equipamientos en los distritos de Paraguay, que permiten caracterizar su estado de situación.
- Los principales problemas en materia de organización territorial por categorías de distritos, lo cual permite realizar una caracterización general de dichos problemas.
- Las necesidades en materia de políticas y prácticas de planificación y ordenamiento territorial planteadas por los informantes para cada una de las categorías de distritos.
- Las iniciativas y prácticas en materia de planificación y ordenamiento territorial puestas en marcha en los distritos de Paraguay. Esto permite entender cuáles han sido los niveles de intervención y el debilitamiento del proceso de planificación en los diferentes distritos.

4.9 Validación de hipótesis y elaboración de informe

Con toda la información y el análisis realizado se validaron las hipótesis de trabajo y se realizó un taller de discusión en el que participaron técnicos y funcionarios de los tres ministerios directamente involucrados con el OT en Paraguay (MADES, MIVH, STP), intendentes municipales, expertos en OT, organizaciones sociales y ambientales. El objetivo de este taller fue discutir y validar los resultados de la investigación.

4.10 Identificación de oportunidades de mejora

A partir de los hallazgos identificados, se trabajó en la identificación de oportunidades de mejora para cada problemática detectada, partiendo primero de las recomendaciones y sugerencias planteadas por los mismos actores entrevistados, quienes en definitiva son los actores claves de los procesos de ordenamiento territorial. Sobre la base de estas demandas de mejora y de las buenas prácticas y experiencias relevadas a nivel internacional, se plantearon un conjunto de propuestas y recomendaciones de mejora de las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial en el país. Con el primer borrador de propuestas, se realizó nuevamente un taller de discusión y validación con los actores claves del ordenamiento a nivel nacional y municipal, lo que permitió validar las propuestas. Finalizada esta etapa se preparó el correspondiente informe final de la investigación.

5. Análisis y discusión

▶ En este capítulo se presentan los datos emergentes del procesamiento de las encuestas y los principales resultados y su correspondiente discusión. Este análisis está planteado en torno a grandes temáticas vinculadas al ordenamiento territorial.

5.1 Los problemas de infraestructuras, equipamiento y de carácter territorial en los distritos de Paraguay

La encuesta realizada permitió relevar información clave sobre cuáles son los principales problemas de infraestructuras y de carácter territorial en los distritos de Paraguay, de manera tal de poder entender cuáles son los grandes problemas a los cuales se enfrentan los municipios responsables de poner en marcha los procesos de ordenamiento territorial.

En materia de infraestructuras y equipamientos se han podido observar diferentes elementos. En primer lugar, se observa que el 69% de los encuestados considera que los problemas de infraestructuras y equipamientos son importantes, graves o muy graves, y solo un 31% piensa que estos problemas no son importantes.

CUADRO 2: Nivel de gravedad de los problemas de infraestructura y equipamiento

Nivel de gravedad de los problemas	Frecuencia	Porcentaje
Nada importante	33	31%
Importante	46	43%
Grave	21	20%
Muy grave	6	6%
Total	106	100%

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.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que las situaciones son muy disímiles si consideramos el tamaño de los distritos. Tal como lo muestra el cuadro 3, a mayor tamaño del distrito mayores son los problemas de infraestructuras y equipamientos percibidos por los encuestados.

CUADRO 3: Nivel de importancia de los problemas según tipo de distritos

Problemas de infraestructura	Promedio ponderado
Menos de 10.000 habitantes	1,83
Entre 10.000 y 20.000 habitantes	2,04
Entre 20.000 y 50.000 habitantes	2,06
Entre 50.000 y 100.000 habitantes	2,18
Más de 100.000 habitantes	2,32

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 de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el funcionamiento del territorio. Así, los distritos con pocos habitantes tienen requerimientos de escuelas, centros de salud y energía eléctrica, pero los distritos con mayor cantidad de habitantes suman a estos, otros problemas como son los problemas de accesibilidad, espacio para cementerios, conectividad interurbana, entre otros.

En tercer lugar, puede observarse que cada tipo de problema identificado tiene su particularidad en función también de la cantidad de habitantes del distrito. Así, de acuerdo a los datos del cuadro 4, se pueden observar las siguientes situaciones

1. La **falta de salas o centros médicos**, es considerado el principal problema en los distritos, con un promedio ponderado de 2,37. Esta problemática es visualizada como más graves en las ciudades más grandes, en tanto, si bien es un tema crítico, lo es menos para las localidades más pequeñas.
2. En segundo lugar, la **falta o discontinuidad de energía eléctrica en las compañías** (población rural dispersa), con un promedio ponderado de 2,24. Los distritos más afectados son aquellos que tienen entre 20.000 y 50.000 habitantes, que se encuentran en plenos procesos de crecimiento.
3. En tercer lugar, la **falta de espacio para cementerios** es considerado un problema importante en general, y como muy grave en las ciudades de más de 100.000 habitantes, en tanto que se torna un problema mucho menos grave en los distritos de menos de 20.000 habitantes.
4. En cuarto lugar, la **falta o discontinuidad de energía eléctrica en los pueblos**, con un promedio ponderado de 1,95, es un problema que afecta muy especialmente a los distritos que tienen entre 10.000 y 20.000 habitantes, es decir distritos rurales pero en fuerte expansión. En tanto son los distritos más rurales, los que tienen menos problemas de provisión de energía eléctrica en los pueblos.
5. En quinto lugar, la **presencia de caminos rurales deteriorados o intransitables**, con un promedio ponderado de 1,93, es un problema considerado grave en todo Paraguay, pero son los distritos más grandes donde este problema aparece con mayor frecuencia. En cambio, son problemas mucho menos considerados por los distritos más grandes, ya que estos son en su mayoría distritos urbanos.

6. En sexto lugar, la **falta de rutas y accesibilidad a centros urbanos más importantes** de la zona. Son los distritos que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes también los que plantean como grave la mala conectividad con centros urbanos mayores, ya sea por la falta de infraestructuras como por alto nivel de congestión de las rutas.
7. Por último, la **falta o deterioro de escuelas y centros educativos**. Este es un problema muy grave en los distritos que tienen entre 20.000 y 50.000 habitantes, es decir en distritos que están en pleno proceso de crecimiento, generalmente en el interior del país. En tanto este no ha sido considerado un tema muy grave en las localidades rurales más pequeñas, donde las escuelas y centros educativos no tienen un nivel de deterioro o de insuficiencia importante

CUADRO 4: Problemas de infraestructuras y equipamientos según tamaño poblacionales de distritos (valor definido en promedio ponderado)

Problemas de infraestructuras	Tipos de distritos					Total
	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 20.000 habitantes	Entre 20.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Más de 100.000 habitantes	
Falta de salas o centros médicos	2,16	2,5	2,45	2,31	2,53	2,37
Falta o discontinuidad de energía eléctrica en las compañías	2,1	2,35	2,36	2,23	2,11	2,22
Falta de espacio para cementerios	1,84	1,65	2	2,62	3,16	2,17
Falta o discontinuidad de energía eléctrica en el pueblo	1,84	2,15	1,86	1,92	2	1,94
Caminos rurales deteriorados o intran-sitables	1,9	1,9	1,91	2,15	1,79	1,91
Falta de rutas y accesibilidad a centros urbanos más importantes de la zona	1,65	2	1,82	2,08	1,61	1,81
Falta o deterioro de escuelas y centros educativos	1,32	1,7	2,05	1,92	1,95	1,73

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).

Por otro parte, la encuesta puso énfasis en el análisis de los problemas de carácter territorial, dado que estos son los que movilizan directamente la realización de planes de OT. La situación de estos problemas territoriales se demuestra muy compleja

y variada según la cantidad de habitantes de los distritos. En línea general, y siguiendo los datos del cuadro 5, los principales tres problemas definidos por los 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. Le siguen luego en orden:
 1. La degradación ambiental por falta de planificación del uso del suelo agrícola y la regulación de la deforestación.
 2. La contaminación por efluentes locales.
 3. La pérdida de calidad del patrimonio histórico y del paisaje.
 4. La fuerte congestión de zonas de rutas, accesos y principales calles comerciales.
 5. Conflictos de uso del suelo por incompatibilidades de actividades.

CUADRO 5: Principales tres 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.

Más allá de la jerarquización de los problemas identificados, en líneas generales el 59% de los encuestados considera que estos problemas territoriales son importantes, graves o muy graves. Obsérvese que los mismos encuestados opinaron que la gravedad de los problemas de infraestructura alcanzaba el 69%, es decir, los problemas de infraestructura aparecen por lo general como más importantes que los problemas de orden territorial.

CUADRO 6: Nivel de gravedad de los problemas territoriales

Nivel de gravedad de los problemas	Frecuencia	Porcentaje
Nada importante	43	41%
Importante	35	33%
Grave	21	19%
Muy grave	7	7%
Total	106	100%

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

Nota metodológica. La frecuencia hace referencia a la cantidad de distritos que respondieron en cada criterio.

Existe una relación directa entre los problemas de carácter territorial con el tamaño del distrito, es decir, a mayor tamaño mayores son los problemas. El cuadro siguiente muestra los valores promedio de problemas territoriales por tamaño de distrito. Esto tiene claramente una lógica, a mayor cantidad de habitantes, mayor es la complejidad organizacional y las problemáticas del territorio. Así, los distritos con pocos habitantes tienen requerimientos de titulación de tierras, o de degradación ambiental del suelo agrícola, en tanto los distritos con mayor cantidad de habitantes suman a estos, otros problemas como son los problemas de accesibilidad, congestión urbana, expansión descontrolada del espacio urbano, degradación ambiental por efluentes cloacales, etc.

CUADRO 7: 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).

Pero no solo aumentan los problemas de carácter territorial con el tamaño del distrito, también cambian los tipos de problemas identificados, tal como puede observarse en el cuadro 8.

- En los distritos de menos de 10.000 habitantes, el principal problema definido es la falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas. En tanto el problema menos mencionado es la fuerte congestión de zonas de rutas y accesos a las principales calles comerciales. Esto es coherente con las características geográficas del distrito, pues se trata de los más pequeños y más rurales, dependientes, casi exclusivamente de la actividad agropecuaria.
- 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, en tanto que el problema señalado como de menor importancia es la existencia de conflictos de uso del suelo por la presencia de actividades que no son compatibles entre sí. Esto también muestra coherencia dada las características de estos distritos, muy rurales, pero con localidades ya más importantes.
- En los distritos que cuentan entre 20.000 y 50.000 habitantes, los problemas se diversifican, pero ahora aparecen problemas típicos de zonas urbanas en crecimiento, así, el principal problema es el crecimiento descontrolado de la planta urbana y la aparición de loteos formales e informales sin control. También aparecen problemas de 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. No obstante, también son distritos con grandes zonas rurales que siguen sufriendo el problema de falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas.
- Los distritos más grandes, aquellos que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes, tienen claramente 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. Claramente estamos frente a distritos con fuerte crecimiento urbano que entran en dinámicas de concentración y congestión que no se pueden resolver.
- Por último, los distritos que tienen más de 100.000 habitantes tienen problemáticas de carácter netamente urbanos, los problemas más identificados son la contaminación por efluentes cloacales, la fuerte congestión de zonas de rutas y accesos y el crecimiento descontrolado de la planta urbana y de loteos formales e informales.

En síntesis, en los distritos de menor población son importantes los problemas que aquejan las tierras agrícolas, en tanto a medida que los distritos tienen más población, empiezan a emerger problemas netamente urbanos vinculados a la calidad del ambiente y el uso del suelo, ambas problemáticas que no siempre pueden ser resueltas.

CUADRO 8: Problemas territoriales por categoría de distritos

Problemas territoriales	Tipos de distritos					Total
	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 20.000 habitantes	Entre 20.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Más de 100.000 habitantes	
Degradación del ambiente por presencia de basureros y vertederos a cielo abierto	1,84	1,6	2,09	2,85	2,16	2,03
Contaminación por efluentes cloacales	1,48	1,85	2,23	2,85	2,68	2,1
Crecimiento descontrolado de la planta urbana y de loteos formales e informales	1,55	1,8	2,27	2,15	2,44	2
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.)	1,42	1,5	1,91	2,08	2	1,72
Pérdida de la calidad del patrimonio histórico y del paisaje urbano y rural	1,45	1,8	1,82	2,08	2,05	1,78
Fuerte congestión de las zonas de rutas, accesos y principales calles comerciales	1,29	1,6	1,68	2,77	2,68	1,87
Falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas	2,26	2,45	2,23	2,23	2,21	2,28
Degradación ambiental por la falta de planificación del uso del suelo agrícola y la regulación de la deforestación	2,13	2,25	2,05	2,54	2,26	2,21

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).

5.2 Importancia de los procesos de planificación territorial en los distritos de Paraguay

¿Cuál es la importancia que los actores locales le asignan a los problemas territoriales y a los procesos de OT como forma de resolverlos?

A través de esta investigación se observó que, del total de distritos encuestados, el 85% aseguró que tener y ejecutar adecuadamente un plan de ordenamiento territorial es imprescindible para resolver problemas territoriales que pueden afectar el funcionamiento del distrito en el futuro, es decir la mayoría casi absoluta no duda en considerar a las políticas y prácticas de ordenamiento territorial como el instrumento más adecuado para resolver los problemas territoriales y garantizar el desarrollo futuro. No obstante, un 10% afirma que contar con un plan de ordenamiento es importante, pero que antes de ello es necesario resolver otros problemas urgentes. De esta manera el ordenamiento queda relegado siempre frente a los problemas de contaminación, o de ocupación de tierras, o de pavimentación de caminos, entre otras acciones. Por último, un 4% restante afirma que hasta el momento han podido resolver los problemas de carácter territorial sin contar con un plan formalizado e implementado. No obstante, esto también presenta diferencias según el tamaño de los distritos. Así, tal como lo muestra el cuadro 11, los distritos que afirman que es importante pero que se pueden resolver los problemas sin un plan, o que hay que solucionar primero otros tipos de problemas son los más pequeños, en cambio, son los distritos más grandes los que aducen que es imprescindible contar con un plan para poder reducir las problemáticas territoriales.

CUADRO 9: Nivel de importancia adjudicado a los planes de OT

Importancia asignada	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 20.000 habitantes	Entre 20.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Entre 100.000 y 300.000 habitantes	Total
Hasta ahora nos hemos arreglado bien sin tener un plan	7%	5%	0%	8%	5%	5%
Es importantes, pero primero hay que solucionar otros problemas más graves	16%	10%	10%	0%	5%	10%
Es imprescindible, sin un plan de ordenamiento territorial el distrito va a tener graves problemas hacia el futuro	77%	85%	90%	92%	90%	85%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

Nota metodológica: Los valores hacen referencia al porcentaje de respuesta dentro de cada grupo de distritos (columna).

5.3 Las prácticas de planificación y OT llevadas a cabo en los distritos del Paraguay

Hemos afirmado que las prácticas de planificación y ordenamiento territorial llevadas a cabo por los distritos se muestran insuficientes y no permiten resolver los problemas territoriales en el país. ¿Qué prácticas de planificación se realizan? ¿Cuántos distritos llevan adelante estas prácticas?

Los datos relevados en los cuadros 10, 11 y 12 permiten observar cuáles fueron las tareas realizadas en torno a procesos de ordenamiento territorial en cada categoría de distritos.

CUADRO 10: Tipo de distritos por actividades realizadas dentro del proceso de ordenamiento territorial

Actividades realizadas en los procesos de ordenamiento territorial	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 20.000 habitantes	Entre 20.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Más de 100.000
Se creó un equipo técnico	14%	13%	15%	24%	13%
Se hicieron estudios técnicos previos	11%	19%	15%	8%	13%
Se hicieron diagnósticos locales con la participación de la población	18%	16%	13%	8%	9%
Se llegó a un consenso con todos los actores y políticos locales sobre los problemas locales	13%	6%	11%	12%	7%
Se hizo un diseño y una propuesta general de plan de ordenamiento	20%	13%	15%	28%	15%
Se hicieron proyectos muy detallados, con datos técnicos, planos, presupuestos y formas de ejecución.	7%	13%	4%	4%	10%
Se llegó a un consenso con todos los actores locales y políticos sobre la propuesta general y los proyectos detallados	7%	3%	7%	4%	6%
Se implementó y se ejecutó el plan	4%	6%	4%	4%	7%
Se sancionó una ordenanza para el cumplimiento del plan	4%	13%	15%	8%	10%
Se monitoreó y se evaluó el plan	2%	0%	4%	0%	4%
Se actualizó el plan	2%	0%	0%	0%	3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

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

Nota metodológica: Los valores hacen referencia al porcentaje de respuesta dentro de cada grupo de distritos (columna).

CUADRO 11: Actividades realizadas dentro de los procesos de ordenamiento territorial por tipo de distrito

	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 20.000 habitantes	Entre 20.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Más de 100.000 habitantes	TOTAL
Se creó un equipo técnico	23%	11%	23%	17%	26%	100%
Se hicieron estudios técnicos previos	19%	19%	26%	6%	29%	100%
Se hicieron diagnósticos locales con la participación de la población	33%	17%	23%	7%	20%	100%
Se llegó a un consenso con todos los actores y políticos locales sobre los problemas locales	30%	9%	26%	13%	22%	100%
Se hizo un diseño y una propuesta general de plan de ordenamiento	28%	10%	20%	18%	25%	100%
Se hicieron proyectos muy detallados, con datos técnicos, planos, presupuestos y formas de ejecución.	22%	22%	11%	6%	39%	100%
Se llegó a un consenso con todos los actores locales y políticos sobre la propuesta general y los proyectos detallados	29%	7%	28%	7%	29%	100%
Se implementó y se ejecutó el plan	17%	17%	17%	8%	42%	100%
Se sancionó una ordenanza para el cumplimiento del plan	9%	17%	35%	9%	30%	100%
Se monitoreó y se evaluó el plan	17%	0%	33%	0%	50%	100%
Se actualizó el plan	33%	0%	0%	0%	67%	100%

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

Nota metodológica: Los valores hacen referencia al porcentaje de respuesta dentro de cada tipo de actividad (fila).

CUADRO 12: Cantidad de actividades realizadas dentro de los procesos de ordenamiento territorial por categoría de distritos

Cantidad de actividades	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 20.000 habitantes	Entre 20.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Más de 100.000 habitantes	Total	% sobre total Distritos
Ninguna	12	7	7	4	3	33	31,43
1	9	5	5	5	4	28	26,67
2	3	2	1	0	0	6	5,71
3	2	3	2	1	5	13	12,38
4	0	1	3	1	2	7	6,67
5	1	2	1	1	0	5	4,76
6	1	0	0	0	3	4	3,81
7	1	0	1	1	0	3	2,86
8	1	0	1	0	0	2	1,90
9	1	0	0	0	0	1	0,95
10	0	0	1	0	0	1	0,95
11	0	0	0	0	2	2	1,90
Promedio	1,81	1,60	2,50	1,85	3,53	2,23	

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

Nota metodológica: Los valores indican la cantidad de distritos que realizaron cada una de dichas actividades.

En general el 31% de los distritos no han realizado ningún tipo de actividades de planificación y 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.

Por otro lado, la investigación permite observar que un 26% ha realizado solo una actividad, generalmente el planteo de un bosquejo de planificación y algún diagnóstico muy básico, y esto es muy evidente en los distritos más pequeños de menos de 10.000 habitantes. Por otro lado, solo un poco más del 3% de los distritos encuestados han realizado más de 9 actividades de planificación y ordenamiento territorial. Claramente estos datos ponen en evidencia la muy baja realización de prácticas de planificación y ordenamiento territorial en Paraguay.

A partir de los datos obtenidos del conjunto de distritos que realizaron actividades de planificación puede observarse que existe un proceso de debilitamiento del proceso de ordenamiento territorial, es decir, todos los distritos comienzan con la creación de un equipo técnico, van realizando estudios e incorporando la opinión de los actores locales, pero a medida que se evoluciona en el proceso de planificación, los distritos van abandonando dichas actividades y los planes van quedando rezagados u olvidados. Esto puede observarse a través de los siguientes datos:

- El 54% de los distritos hizo un diseño y una propuesta general de plan de ordenamiento, es decir, se bosquejaron lineamientos generales de cómo podría organizarse y funcionar el territorio, esto no quiere decir que este diseño haya sido traducido en un marco legal.
- En el 47% de los distritos se crearon equipos técnicos para llevar adelante procesos de ordenamiento territorial.
- En el 43% de los distritos se hicieron estudios técnicos previos, con niveles muy dispares de profundidad analítica y técnica.
- En el 42% de los distritos se hicieron diagnósticos locales con la participación de la población, es decir, no solo se realizaron estudios técnicos, sino que también se involucró a la comunidad local.
- En un 32% de los distritos se ha podido llegar a construir un consenso con todos los actores y políticos locales sobre los problemas locales.
- Solamente en un 31% se sancionó una ordenanza para el cumplimiento del plan
- En un 24% de los municipios se hicieron proyectos muy detallados, con datos técnicos, planos, presupuestos y formas de ejecución.
- Solo en un 19% de los distritos se llegó a un consenso con todos los actores locales y políticos sobre la propuesta general y los proyectos.
- Solo el 16% de los distritos implementó y se ejecutó el plan.
- Solo el 8% de los distritos monitoreó y se evaluó el plan, es decir la mitad de aquellos que implementaron y ejecutaron uno. Y sólo el 4% de los distritos actualizó el mismo.
- Obviamente esta situación no obedece a todos los distritos por igual, hay grandes diferencias según el tamaño de los mismos.
- Así, los distritos de menos de 10.000 habitantes avanzan con algún diseño informal, con algún diagnóstico básico con su población y con la creación de un equipo técnico, y con un consenso básico sobre los problemas locales, pero son muy pocos los distritos que avanzan más en los procesos de OT.
- Los distritos de mayor tamaño, entre 10.000 y 20.000 habitantes avanzan un poco más en el proceso, crean equipos técnicos, realizan algunos estudios básicos e involucran a la población en los mismos, pero son mínimos los casos de distritos que llegan un poco más allá, a definir proyectos más detallados y a sancionar alguna ordenanza.
- Ya los distritos que tienen entre 20.000 y 50.000 habitantes avanzan más que los anteriores, con mayor proporción en la sanción de ordenanzas de OT.
- Los distritos que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes han creado equipos técnicos y han elaborado propuestas de plan, pero no han podido avanzar más con el proceso.
- Por último, los distritos de más de 100.000 habitantes tienen situaciones más diversas. En líneas generales todos han realizado la mayor parte de las diferentes actividades, pero con diferente nivel de ejecución. No obstante, a pesar que se trata de distritos de gran tamaño, el porcentaje de los mismos que han realizado han diseñado un proyecto de Plan de OT y lo han implementado no es de una magnitud importante.

Si se realiza un análisis por tipo de actividad pueden observarse los siguientes patrones:

- Los distritos que más avanzan en la creación de equipos técnicos formales son los más grandes de más de 100.000 habitantes. Esto responde claramente a la presencia de municipios con mayores recursos y estructuras técnicas más sólidas. Los distritos más pequeños también han creado equipos, pero de talla muy reducida y con baja capacidad operativa.
- Las acciones que conllevan la participación de la comunidad (diagnósticos participativos, consenso local) son más importantes en los distritos más pequeños, donde la proximidad y la vinculación cotidiana con los vecinos permite generar espacios más participativos y de consulta pública. Cuanto más grandes los distritos estas metodologías de trabajo se debilitan o se realizan de otra manera.
- Las acciones que conllevan tareas técnicas de mayor complejidad son realizadas mayormente por los distritos más grandes, con mayores capacidades técnicas y operativas, como diseñar proyectos detallados, monitorear las acciones, y actualizar los planes.
- La ejecución de los planes de ordenamiento es, como lo dijimos anteriormente, mucho más importante en los distritos más grandes, que son en definitiva los que tienen mayor capacidad técnica e institucional.

En líneas generales puede afirmarse que cuanto más pequeño el distrito más se concentran las actividades de diagnóstico y definición de un esquema básico de OT. Cuanto más grandes los distritos, más se avanza en el proceso de OT hasta llegar a tener planes en ejecución, con normativas que le dan sustento y en algunos casos monitoreo y evaluación del plan.

5.4 ¿Qué políticas y prácticas demandan los gobiernos locales de Paraguay?

Frente a los problemas territoriales identificados, y a las prácticas de planificación que se llevan actualmente a cabo en el país, cabe la pregunta: ¿Cuáles serían las políticas y las prácticas más oportunas para resolver estos problemas territoriales?, ¿qué se debería mejorar? La investigación ha permitido relevar diferentes alternativas y prioridades.

1. En primer lugar, aparece la necesidad de contar con mayores recursos económicos para llevar adelante proyectos de planificación, con una media de 3,21.
2. En segundo lugar, aparece tener más apoyo por parte de la Gobernación, el Gobierno central y mayor coordinación de las acciones (3,11).
3. En tercer lugar, aparece contar con personal bien calificado en estos temas.

Siguen luego en orden de importancia:

1. Disponer de políticas de planificación territorial por parte del Gobierno central y las gobernaciones:
2. Contar con leyes de planificación y ordenamiento territorial.
3. Contar con una oficina de planificación territorial.

4. Tener más consenso local sobre estas problemáticas.
5. Contar con información detallada de los distritos.

CUADRO 13: Alternativas de políticas para la resolución de los problemas territoriales

Alternativas para resolver los problemas territoriales	Promedio ponderado
Disponer de recursos económicos para llevar adelante proyectos de planificación	3,21
Tener más apoyo de la Gobernación y el Gobierno Central, y más coordinación de las acciones	3,11
Contar con personal bien calificado en estos temas	3,08
Disponer de políticas de planificación territorial por parte del Gobierno Central y las gobernaciones	2,95
Contar con leyes de planificación y ordenamiento territorial	2,87
Contar con una oficina de planificación territorial	2,79
Tener más consenso político entre el municipio, el Consejo, la población, los empresarios y las organizaciones sociales sobre el futuro del distrito	2,76
Contar con información detallada sobre el uso del suelo, actividades y población	2,75

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

Nota metodológica: El promedio ponderado indica la importancia de las alternativas para solucionar los problemas de ordenamiento territorial. Es el resumen de ocho alternativas identificadas y el recorrido de la variable va de 1 (nada necesaria) a 4 (muy necesaria).

Sin embargo, estas propuestas de políticas hay que considerarlas en función del tamaño de los distritos, pues hay muchas diferencias según el tamaño demográfico de los mismos.

CUADRO 14: Alternativas para resolver los problemas territoriales según tipo de distritos

Alternativas para resolver los problemas territoriales	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 20.000 habitantes	Entre 20.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Más de 100.000 habitantes	Total
Disponer de recursos económicos para llevar adelante proyectos de planificación	3,13	2,9	3,55	3,38	3,21	3,22
Tener más apoyo de la Gobernación y el Gobierno Central	2,87	2,9	3,38	3,31	3,32	3,12
Contar con personal bien calificado en estos temas	2,94	2,85	3,41	3,23	3,16	3,1

Disponer de políticas de planificación territorial por parte del Gobierno Central y las gobernaciones	2,65	2,65	3,23	3,38	3,21	2,96
Contar con leyes de planificación y ordenamiento territorial	2,74	2,75	3,09	2,69	3,05	2,87
Contar con una oficina de planificación territorial	2,68	2,7	3,14	3	2,58	2,8
Tener más consenso político entre el municipio, el Consejo, la población, los empresarios y las organizaciones social	2,71	2,6	3,09	2,62	2,74	2,76
Contar con información detallada sobre el uso del suelo, actividades y población	2,71	2,55	3,33	2,62	2,53	2,76

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

Nota metodológica: El promedio ponderado indica la importancia de las alternativas para solucionar los problemas de ordenamiento territorial. Es el resumen de ocho alternativas identificadas y el recorrido de la variable va de 1 (nada necesaria) a 4 (muy necesaria).

Exceptuando las necesidades económicas planteadas por todos los distritos en primer lugar, aparecen elementos muy diferentes según la complejidad de los distritos.

- Para los distritos de menos de 10.000 habitantes, el elemento más importante sería contar con apoyo de los gobiernos central y departamentales y con mayor coordinación interinstitucional, en segundo lugar, contar con leyes de planificación que den un marco legal a las acciones de planificación y luego contar con mayor consenso local sobre los problemas territoriales y de planificación en general. La necesidad de información no ha sido vista como un tema importante.
- Para los municipios que tienen entre 10.000 y 20.000 habitantes, la principal necesidad es contar con más apoyo por parte del gobierno central y departamental y disponer de políticas nacionales que den un paraguas institucional a estas problemáticas. Le sigue, además, contar con marcos legales y normativos vinculados a la planificación. En definitiva, se trata de necesidades de orden institucional y de gobernanza.
- En los distritos que tienen entre 20.000 y 50.000 habitantes se observa la misma situación, con pequeñas variaciones, pero aumenta la necesidad de construir mayor consenso entre los actores locales y de contar con marcos normativos sólidos a nivel nacional.
- Los distritos que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes mantienen el mismo patrón, pero crece la importancia asignada a contar con mayor apoyo de la gobernación y el gobierno central.

- Por último, en los distritos de más de 100.000 habitantes, la primera necesidad es contar con políticas de planificación territorial marco por parte de los gobiernos departamentales y el Gobierno central. Esto es aún más importante que disponer de recursos económicos. También son muy importantes en estos distritos, contar con leyes y tener más apoyo del gobierno central.

En síntesis, más allá de los recursos económicos, que ha sido visto como la necesidad más importante por todos los distritos (excepto por los más grandes), los de menor población ponen énfasis en contar con apoyo directo de las gobernaciones y Gobierno central, en tanto que los de mayor población ponen énfasis en contar con instrumentos institucionales más sólidos, como por ejemplo políticas claras, marcos normativos y también, pero en menor medida, con información de calidad. En definitiva, los distritos más pequeños, son más débiles institucionalmente, por lo tanto, necesitan mucho más apoyo de todo tipo por parte de los gobiernos departamentales y central para poder llevar adelante este tipo de iniciativas, en tanto los distritos más grandes, tienen más capacidades, pero requieren más instrumentos y herramientas para poder aplicar.

Un análisis detallado de la relación entre los problemas territoriales y los elementos para resolver los mismos muestra lo siguiente:

- Contar con leyes de planificación es importante para resolver todos los problemas de carácter territorial, pero más especialmente en la titulación de tierras y en la planificación del uso del suelo agrícola.
- Disponer de políticas de planificación es imprescindible, pero se muestra más importante para reducir los problemas de contaminación y regular las tierras productivas.
- El apoyo de la gobernación y el Gobierno central es clave para resolver todos los problemas, pero aparece más claramente como un factor clave para resolver problemas de titulación de tierras y planificación de uso del suelo.
- Lograr consenso a nivel local, con los pobladores, los productores agropecuarios y las instituciones locales es clave, especialmente en torno a la resolución del problema de la tierra y su titulación.
- Para resolver los problemas de degradación ambiental por presencia de basureros y vertederos a cielo abierto, contar con leyes de ordenamiento territorial y disponer de políticas de planificación y OT nacionales aparecen como temas claves.
- Para resolver los problemas de contaminación por efluentes cloacales, la necesidad de contar con políticas más efectivas y leyes de OT aparece como el factor clave.
- Por último, para reducir el problema del crecimiento descontrolado de las plantas urbanas y los loteos, contar con leyes de planificación aparece como el tema más estratégico. Lo mismo sucede con la problemática de los conflictos de uso del suelo por actividades incompatibles.

6. Discusión

▶ Tal como se pudo observar a través del análisis de la información, los distritos de Paraguay cuentan con problemáticas de infraestructuras, equipamientos y de organización territorial y ambiental muy diversas. A nivel de infraestructura y equipamiento, los problemas más percibidos y planteados por los encuestados, son la carencia de centros de salud, falta de espacio en cementerios, problemas en la provisión de energía eléctrica y mal estado de los caminos. A estos problemas se agregan otros de orden territorial y ambiental como son la falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas, la degradación ambiental y el crecimiento descontrolado de las plantas urbanas y de loteos formales e informales. Como hemos visto, todos estos problemas varían según el tamaño poblacional de los distritos, a mayor tamaño, mayores problemas. Esto manifiesta la incapacidad de resolver los problemas por parte de los municipios, así, los problemas de infraestructura y de organización territorial se van acumulando a través del tiempo, generando una causación circular, un círculo vicioso del cual no se puede salir.

Evidentemente las prácticas puestas en marcha para resolver estos problemas son insuficientes. El análisis realizado permitió observar que, si bien existe un fuerte interés por parte de los distritos para poner en marcha procesos de ordenamiento territorial y resolver estas problemáticas, la mayoría de los distritos no ha avanzado con este tipo de prácticas. Un 31% de los ellos no realizó ningún tipo de práctica de ordenamiento territorial, y el 69% restante ha realizado muy diversas acciones, aunque dentro de este conjunto de distritos predominan los que han efectuado muy pocas acciones, en forma descoordinada e insuficientes. La falta de conocimiento sobre estas iniciativas y los efectos positivos que pueden tener, los presupuestos limitados, la falta de recursos humanos capacitados, y la carencia de políticas nacionales y departamentales de apoyo, constituyen los factores que limitan la puesta en marcha de prácticas sostenidas de ordenamiento territorial.

Para poder resolver dichos problemas no solo serían necesarios más recursos, sino, tal como los mismos actores locales lo plantean, hace falta:

- Un apoyo más contundente por parte del Gobierno central en materia de planificación y ordenamiento territorial, que se expresa no solo en mayores recursos económicos para atender estas problemáticas, sino también en la definición de políticas territoriales claras de nivel nacional y departamental.
- Marcos legales y normativas más claras en materia de planificación territorial, tanto para las zonas urbanas como rurales.
- Personal más capacitado en materia de planificación y gestión territorial.
- Dispositivos y herramientas más adecuadas para la planificación y la gestión territorial, incluyendo la presencia de oficinas de planificación con un elevado nivel profesional, instrumentos de planificación e información de calidad.

¿Qué hacer frente a dicha realidad?

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

Un primer elemento crítico para la mejora de las políticas y las iniciativas de ordenamiento territorial es la construcción de una cultura territorial, un pensamiento colectivo sobre el sentido y las formas como debe funcionar el territorio. Sin esta cultura de conocer, entender y soñar el futuro de los territorios no será posible sostener políticas de largo plazo en materia de ordenamiento territorial.

Un segundo tema crítico es el fortalecimiento de las áreas de planificación y ordenamiento territorial, en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y local). Varios elementos deben pensarse:

- Es necesario crear y organizar oficinas y redes de planificación territorial, definiendo claramente 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. Pero es importante tener en cuenta que estas áreas de planificación no pueden funcionar según viejos modelos estatales. 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 consenso estables, en donde se puedan articular al sector público, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en forma más eficaz y nuevos esquemas de coordinación.
- Teniendo en cuenta el punto anterior, es imprescindible, entonces, 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 a que la planificación y la gestión territorial cuenten con la legitimidad social necesaria. Los Consejos Territoriales de Planeación u otros instrumentos pueden ser elementos o experiencias a tener en cuenta.

- Un elemento que surge con claridad del diagnóstico realizado es la falta de coordinación como un problema clave. En este sentido, 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.
- Por último, y como un factor clave de fortalecimiento de la capacidad de planificación, es imprescindible mejorar la generación y gestión de información territorial, tema que aparece como un problema clave, especialmente para los distritos de menor tamaño. Esto implica la mejora de los catastros y los sistemas de información geográficos.

Una de las limitantes más importantes señaladas es la falta de personal calificado en temáticas de ordenamiento territorial. Es imprescindible, por lo tanto, formar recursos humanos en estas temáticas. Sería sumamente importante generar una estrategia nacional de capacitación y sensibilización a la planificación y la gestión territorial, no solo de nivel universitario, sino también en la formación escolar y a través de múltiples recursos pedagógicos, con el objetivo de generar una mayor cultura de la planificación y la gestión territorial. A nivel técnico, será necesario fortalecer en la región la formación universitaria, con cursos especializados y maestrías profesionalizantes en el ordenamiento territorial, orientados a personal técnico y funcionarios de los niveles central, departamental y municipal. 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 el país. La creación de redes, observatorios, centros de investigación, publicaciones científicas y otros instrumentos de formación, investigación y difusión son herramientas que deben ser potenciadas. 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 a que no se generen recambios permanentes en el personal.

Por último, y tal como lo plantearon los encuestados, es fundamental para la construcción de procesos de ordenamiento territorial, fortalecer los instrumentos normativos. Sin leyes y reglamentaciones no hay prácticas de ordenamiento territorial válidas y eficaces. Salvo algunos municipios, existen grandes vacíos en normativas que permitan atender y regular múltiples procesos territoriales, como la construcción de infraestructuras y equipamientos, la realización de actividades productivas, la definición

de usos del suelo, 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, tanto en sus espacios centrales como en sus áreas de nueva creación: el periurbano. El fortalecimiento de las normativas territoriales debería abordar también el tema de la capacitación en torno a las mismas.

7 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.

7.1 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 iniciativa 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 implica 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 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 ilustrativa respecto de cómo se podría construir otra mirada sobre el territorio y por lo tanto posibilite 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.

7.2 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 sólo 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 consenso estables, en donde se puedan 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 los 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 a 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 en América Latina hay una profusa experiencia 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 arti-

culación multiescalar, tal como los señalados 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.

7.3 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. Esta 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 permitan 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 les ayudaría 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 necesitan 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, departamental, 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 la misma 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 válidas 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 no 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. Un fortalecimiento de las normativas territoriales debería abordar el tema de la capacitación, la creación de un observatorio de leyes y estudios comparados, entre otras cosas.

7.4 Mejorar los instrumentos de apoyo al ordenamiento territorial

Es necesario contar con oficinas de ordenamiento territorial en los diferentes niveles políticos administrativos, no obstante, esto no es suficiente, es imprescindible dotar a dichas oficinas o agencias con instrumentos y herramientas innovadoras que permitan 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 cuáles son los temas de interés y el alcance de las prácticas de ordenamiento territorial en cada categoría de territorio. Estos lineamientos estratégicos de OT deben ser discutidos y consensuados con los múltiples actores vinculados a las políticas de OT pues en definitiva estos lineamientos serán los que señalen el modelo deseado de territorio a construir.

- Es fundamental contar con guías metodológicas unificadas para el OT. Existen ya varios instrumentos de este estilo, no obstante, consideramos que los mismos 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 estos constituyen 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 tipo de obras a construir, 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 el capital cognitivo en materia territorial en la región. La creación de redes, observatorios, 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, desviaciones y 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, la información de carácter territorial en Paraguay aparece fragmentada, discontinua y, en muchos casos, presentando errores o lagunas. En el país, muchas áreas del Gobierno central cuentan con sistemas de información geográfica 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 a 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 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 infraestructuras de datos espaciales (IDERA), que deben ser observados como buenas prácticas en materia de gestión de la información geográfica para el ordenamiento territorial.

7.5 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 tendiente a aumentar 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 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 de capacitación debería llevar adelante un programa 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, 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 orientadas a técnicos municipales, 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 a que no se generen recambios permanentes en el personal. En este sentido, el desarrollo de la carrera profesional de especialistas en ordenamiento territorial dentro de las estructuras burocráticas administrativas de los países, y su reconocimiento político institucional, salarial y su garantía laboral, puede ser un tema clave hacia futuro para sostener y acrecentar las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial.

Bibliografía

- 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.
- Buitrago Bermúdez, O., & Martínez Toro, P. (2009). El papel del seguimiento y la evaluación en la planificación territorial municipal. *PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e intervención social*, No.14 (Universidad del Valle Bogotá, Colombia), 255-279. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=574261795011>
- Camelo Garzón, et al (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y economía*, No.28 (Universidad del Valle), 164-180.
- 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).
- Cumming, A. (2015, diciembre). Capacidades de planificación del desarrollo territorial: un marco teórico-conceptual. *ECA*, v. 70 No.743 (Uca Editores), 441-445.
- 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.
- Echeverri, R. (2016). *Impactos territoriales de política pública: el caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales-PROSAP*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Buenos Aires, Argentina.
- Monnier, E. (1992). Evaluación de la acción de los poderes públicos. España, Centro de publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda
- 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.
- Feinstein, et al. (2016). *La Evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. CAF, Buenos Aires.
- Fernández de Cordova, B. (2019, 22 noviembre). Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 48. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76487>
- García Martínez, M. (2012). *El Proceso de Evaluación Territorial, algo más que seguimiento*. Observatorio Territorial de Navarra, Gobierno de Navarra, España.
- 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.

Investigación y Desarrollo. (2011). *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay*. Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Paraguay.

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.

Massiris Cabeza, A. (2008). "Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: desarrollo reciente". Revista Proyección, volumen 1, N°4, recuperado en <https://bdigital.uncu.edu.ar/>

MINAMBIENTE. (2008). *Seguimiento y Evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios de la Ecorregión Mojana. Municipio de Achí*. Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial, República de Colombia.

Monteiro Martins, E. (2019). Desafíos 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.

Roth Deubel, A. (2009). *Políticas Públicas, Diseño, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.

Sandoval, C., & Naciones Unidas - CEPAL. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. *Serie Desarrollo Territorial, No. 18* (1era), 1-83. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36967-metodos-aplicaciones-la-planificacion-regional-local-america-latina>

Secretaría Técnica de Planificación. (2019, julio). *Lineamientos y Directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Secretaria Técnica de Planificación de Ecuador.

Solarte, L. (2004). Las evaluaciones de las políticas públicas en el Estado liberal. Colombia. Programa editorial Universidad del Valle.

Sili, M. (2018). Modelos y prácticas de gobernanza territorial, una comparación internacional. Italia: Università 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

Anexo 1: Fichas de experiencias de análisis y evaluación de políticas y prácticas de Ordenamiento Territorial

Ficha 01

Referencia bibliográfica:

Secretaría Técnica Planificación Ecuador. (2019, julio). Lineamientos y Directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

a) Marco conceptual:

El marco conceptual expuesto, se limita a brindar definiciones sobre lo que se comprende por planificación, indicador y metas de manera genérica. El documento está escrito en forma de reglamento o normativa, dado que es un documento de planificación nacional del cual todos los municipios deben tomarlo como herramienta de seguimiento y evaluación a políticas públicas nacionales, entre ellos los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

b) Escala de Análisis:

Escala nacional. Guía nacional para ser implementada de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.

c) Metodología:

El documento brinda una guía de evaluación para el seguimiento y evaluación de los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (PDOT) según mandata la constitución de la República de Ecuador en su carta magna numeral 1 del artículo 262 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 32 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señalando que los gobiernos regionales autónomos tendrán como competencia exclusiva la planificación del desarrollo regional y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.

En ese sentido brinda en forma de reglamentación o normativa una serie de articulados que brindan los pasos generales para la construcción de objetivos, indicadores y metas; así como son indicadas las temporalidades para realizar las evaluaciones de seguimiento.

d) Variables e indicadores:

El documento brinda los criterios para elaboración de indicadores, no contiene indicadores específicos, solamente criterios para la creación de ellos. Los elementos que debe contener el indicador son

Art. 7. Elementos de un indicador. - Para la descripción de un indicador se considerarán los siguientes elementos: 1) unidad de medida y 2) complemento, entendiéndose como el fenómeno que se va a medir.

Art. 8. Propiedades del indicador. - Para la determinación de un indicador se deberá tener un marco teórico conceptual, una fuente de información periódica; y, en el caso de la formulación, se emplearán fichas metodológicas establecidas para este propósito.

Art. 9. Características del indicador. - Para garantizar que el indicador mida adecuadamente el fenómeno deseado y sirva como una base sólida para un adecuado seguimiento y evaluación de los objetivos propuestos, estos deberán ser:

- Oportunos: permiten obtener información actualizada y de forma adecuada, tanto para poder corregir como prevenir.
- Prácticos: fáciles de recolectar y procesar. Su recolección debe estar asegurada, puesto que esto permite la continuidad de los procesos de seguimiento y evaluación.
- Claros: comprensibles, tanto para quienes los desarrollen como para quienes los estudien o los tomen como referencia.
- Confiables: deben responder a una metodología y fuentes comprobables. El indicador deberá estar relacionado con un instrumento de recolección de información periódica; es decir, debe permitir obtener una serie continua y actualizada de información que permita conocer el comportamiento del fenómeno que se quiere medir a través del tiempo.

Art. 10. Tipos de indicadores- Conforme se establece en la tipología por niveles de intervención, en la cadena de valor público se identifican tres tipos de indicadores en función de su alcance y temporalidad:

- Indicadores de impacto: miden las transformaciones estructurales de mediano y largo plazo en las condiciones, características o entorno de un grupo objetivo.
- Indicadores de resultado: miden los “efectos intermedios”, en las condiciones y características del grupo objetivo, sobre los cuales la acción pública ha incidido.
- Indicadores de gestión: responden a una lógica de eficiencia y permiten determinar la cantidad de recursos empleados tras cada logro descrito. Están integrados por indicadores de insumo e indicadores de producto: los primeros monitorean los recursos humanos, tecnológicos, financieros y físicos utilizados en una intervención, con los que cuenta la institución para llevar a cabo la producción de bienes y servicios; mientras que los otros cuantifican los bienes y servicios producidos o entregados por la institución, bajo los criterios de unidad de tiempo y calidad requerida.

e) Casos analizados:

No aplica

Ficha 02

Referencia bibliográfica:

Seguimiento y Evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios de la Ecorregión Mojana. Municipio de Achí. (2008). Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial, República de Colombia.

a) Marco conceptual:

Iniciada delimitando **el objetivo de la ordenación de un territorio es** conocer la caracterización de un medio y valorar sus recursos naturales con el propósito de ordenar sus posibles usos de acuerdo a restricciones y prioridades permitiendo la conservación de los recursos de una manera sostenible. Asume que el ordenamiento del territorio se construye un instrumento “Plan de Ordenamiento Territorial –POT” que orienta la planificación de los usos y ocupación del territorio, en un período de largo plazo correspondiente a tres administraciones municipales, en los temas de ambiente, amenazas y riesgos, vivienda, vías y transporte, servicios públicos y equipamientos.

Asume el dinamismo de los territorios y por ello plantea las revisiones o evaluaciones periódicas. En ese sentido el artículo 112 de la Ley 388 de 1997 dispone que todas las administraciones municipales y distritales implementen el Expediente Municipal de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, lo cual se entiende como un sistema de información municipal que debe sustentar los diagnósticos, la definición de políticas, la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio y la revisión y ajuste.

El tipo de plan del municipio de Achí es un **Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT-Achí)**, por cuanto la población municipal es menor de 30.000 habitantes. De acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, obliga la elaboración de un Esquema de Ordenamiento Territorial, que debe contener como mínimo lo citado en el numeral 2.4 que se desarrolla más adelante.

Para la evaluación de los POT se utiliza el **análisis de suficiencia** que evalúa los principales elementos que debe tener un plan de ordenamiento territorial, reglamentado en el Acuerdo o Decreto Municipal mediante el cual se adoptó. Se trata de reconocer los temas estructurales que conforman el EOT en sus componentes general, urbano y rural y la cartografía asociada a ellos e identificar los vacíos en materia de contenido y cartografía que se presenta con base en lo exigido por la Ley 388/97 y el Decreto 879/98. Para esa tarea, en el documento se anexa una matriz de Análisis de Suficiencia.

b) Escala de Análisis:

Municipal

c) Metodología:

Con los Expedientes Municipales se trata de evaluar los resultados obtenidos en la construcción del modelo de ocupación del territorio propuesto por los POT, y se ofrecen los insumos necesarios para elaborar un documento de seguimiento y evaluación que sustente técnicamente los ajustes que deben realizarse a estos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 4002 de 2004 y el artículo 28 de la Ley 388 de 1997. De esta manera las administraciones municipales cuentan con un instrumento importante en la toma de decisiones y en la gestión municipal ajustada a los Planes de Desarrollo.

El documento de seguimiento y evaluación del EOT es un insumo fundamental para el municipio pues conforme al Expediente Municipal de Achí se logra determinar los siguientes aspectos:

- Establecer el grado de cumplimiento de los contenidos del EOT de acuerdo con la Ley 388 de 1997 y el Decreto reglamentario 879 de 1998.
- Determinar la articulación de los contenidos planteados como fines (objetivos) y medios (estrategias y proyectos).
- Evaluar los resultados obtenidos del EOT, a partir de la medición de los avances en lo planteado.
- Análisis de Articulación de fines y medios del EOT, en donde se especifica la desarticulación detectadas entre los fines y medios del ordenamiento.
- Conclusiones obtenidas de la evaluación de resultados de la ejecución del EOT, en donde se especifican los avances en el logro de:
- El cumplimiento de los objetivos planteados, o la construcción del modelo de ocupación del territorio y/o la ejecución de los proyectos (programa de ejecución del EOT).
- Recomendaciones sobre los contenidos tendientes de revisión y ajuste en los EOT y/o los ajustes relacionados con la gestión de la administración municipal para la ejecución del mismo.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, el proceso de adopción del EOT del municipio de Achí debió adelantar el procedimiento de socialización, consulta, concertación y aprobación ante las diferentes instancias que son la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo Municipal.

Para realizar la evaluación se utilizan los siguientes instrumentos para la lectura operativa y selectiva de los EOT:

Instrumento 1, que contiene mapa conceptual y análisis de suficiencia:

- **Mapa Conceptual del EOT**

Está compuesto por una matriz que sintetiza los principales elementos que debe contener un Esquema de Ordenamiento Territorial, reglamentado en el Acuerdo o Decreto Municipal mediante el cual se adoptó.

Con base en los resultados se realiza un análisis de suficiencia del EOT, que hará parte del Documento de Seguimiento y Evaluación.

- **Análisis de suficiencia del EOT**

La suficiencia está determinada por el cumplimiento de los contenidos del plan con respecto de las disposiciones contempladas en la Ley 388 de 1997, Decreto 879 de 1998 y demás Decretos reglamentarios. Una vez diligenciado el mapa conceptual del POT, se procedió a realizar el análisis de suficiencia de los componentes del EOT, tomando como guía los resultados del diligenciamiento del mapa conceptual del EOT.

Instrumento 2:

- **Matriz de articulación de fines y medios**

Este ejercicio se desarrolla a través de una matriz que permite establecer la articulación que existe entre la visión, los objetivos, las estrategias y los proyectos. La articulación entre estos contenidos permite evaluar el EOT como una cadena que relaciona fines –visión y objetivos- y medios –estrategias, modelo de ocupación del territorio y proyectos.

- **Análisis de Articulación del EOT**

La articulación identifica aquellos elementos que se encuentran articulados o desarticulados dentro de la cadena identificada como de fines (visión y objetivos territoriales) y medios (modelo de ocupación del territorio, estrategias y proyectos estratégicos).

SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DEL EOT

Se comprende que la ejecución del plan de ordenamiento territorial, implica inversión de recursos que deben responder a los criterios básicos de eficiencia y eficacia. En la fase de seguimiento a la ejecución del EOT se ofrecen instrumentos para conocer de manera oportuna, si a través de la implementación del modelo de ocupación del territorio y la ejecución de los proyectos planteados en el programa, se están dando o no cumplimiento a los objetivos propuestos, de acuerdo con cada uno de los temas del ordenamiento: amenazas y riesgos, servicios públicos, medio ambiente y recursos naturales, vías y transporte, espacio público, vivienda, equipamientos colectivos, patrimonio, suelo y sistemas productivos.

d) Variables e indicadores:

Los indicadores se miden de acuerdo a su nivel de suficiencia, que incluye elementos de articulación de fines y medios, así como articulaciones con otros municipios. Pone énfasis al acceso de los recursos en territorio delimitando los territorios por su uso. De la lectura del documento, se obtiene una descripción global de los elementos que contienen los indicadores que serán analizados de acuerdo al grado de suficiencia:

1. **Indicadores de análisis de suficiencia:** adecuados a un plan de ordenamiento territorial, en componentes generales, urbano y rural:
 - Área de reserva para la conservación y protección del medio Ambiente y los recursos naturales: Se consideraron las áreas que deben ser conservadas con vegetación nativa, ellas hacen parte de la unidad de paisaje de las llanuras de desborde del Río Cauca y Magdalena y corresponde a un 90%.
 - Áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.
 - Áreas expuestas a amenazas y riesgos: Se da porque no existe una delimitación y cartografía que muestre la realidad en cuanto a las áreas expuestas a amenazas naturales, mucho menos una clasificación de riesgos en mitigables y no mitigables de las mismas.

Estos elementos de suficiencia se determinan sobre las siguientes categorías para delimitar el territorio rural y urbano:

- Infraestructura para vías y transporte.
- Redes de servicios públicos.
- Equipamientos colectivos.
- Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.
- Determinación de las actividades y usos sobre el territorio urbano.
- Espacio público.
- Tratamientos urbanísticos.
- Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
- Normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación.
- La estrategia de mediano plazo para programas de vivienda de interés social.
- Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística.
- Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y disposición final de residuos sólidos y líquidos.
- Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.
- Equipamientos de salud y educación.
- Centros poblados y áreas suburbanas.
- Normas para la parcelación de predios rurales.

2. Indicadores de análisis de articulación de fines y medios: sirven para evaluar los niveles de articulación o desarticulación dentro de los objetivos territoriales y proyectos estratégicos.

- Vías. (Articulado).
- Servicios Públicos domiciliarios. (Articulado).
- Equipamientos Colectivos. (Articulado).
- Espacio Público. (Articulado).
- Vivienda. (Articulado).
- Suelo. (Articulado).
- Medio Ambiente y Recursos Naturales: Existe una ruptura entre la visión y las estrategias, debido a que no se tiene un enfoque relacionado con este tema.
- Amenazas y Riesgo: Es una gran debilidad debido a que este tema no es abordado en los objetivos, estrategias y proyectos del EOT.

3. Indicadores del seguimiento a la ejecución del OET: permite conocer de manera oportuna, si a través de la implementación del modelo de ocupación del territorio y la ejecución de los proyectos planteados en el programa de ejecución se están dando cumplimiento. Indica el número de actividades o proyectos realizados sobre las siguientes categorías:

- Vías.
- Servicios Públicos domiciliarios.

- Equipamientos Colectivos.
- Espacio Público.
- Vivienda.
- Suelo.
- Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Amenazas y Riesgo.

4. Indicadores articulaciones regionales. se refiere al nivel de articulación de proyectos con municipios pertenecientes a una región. Y estos se miden de acuerdo a proyectos de intervención en las siguientes áreas:

- Áreas de Reserva para la Protección del Medio Ambiente.
- Población.
- Zonas de amenazas y riesgo para la localización de asentamientos humanos.
- Equipamientos colectivos.
- Servicios públicos.
- Redes viales de comunicación urbano-rural-regional.
- Zonas para la producción agropecuaria, forestal y minera.

e) Casos analizados:

No aplica

Ficha 03

Referencia bibliográfica

Echeverri, R. (2016). *Impactos territoriales de política pública: el caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales-PROSAP*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

a) Marco conceptual:

El trabajo se sostiene en dos enfoques conceptuales que marcan la pauta para el diseño de los indicadores de desarrollo territorial: a) **la política pública con enfoque territorial** y b) **la evaluación de procesos para medir impactos territoriales**.

En este sentido, **el enfoque de Evaluación de Políticas Públicas** es el que se orienta hacia el análisis de la coherencia entre los diferentes componentes de formulación, instrumentación, implementación, gestión y aplicación de las estrategias e instrumentos que las componen. Esta coherencia en el ciclo de la política pública, se expresa, en forma sintética, en una secuencia armónica entre:

Componente teleológico: formulación de objetivos y metas a partir de las demandas sociales y los diagnósticos pertinentes.

Componente estratégico: definición de rutas de actuación que establezcan modificaciones en el comportamiento social, económico y/o ambiental de los procesos en los cuales están inmersos los actores sociales o la población objetivo de la política.

Componente instrumental: diseño, formulación e instrumentación de acciones e inversiones concretas a través de proyectos específicos, desarrollos institucionales y otras intervenciones públicas.

Componente de implementación o gestión: proceso de incorporación de los agentes económicos y sociales que son los protagonistas finales de los cambios que procura la política pública, donde se concilian sus propios sistemas de incentivos y las reglas de operación de los instrumentos específicos de intervención, manifestándose en procesos económicos, sociales o ambientales concretos, como resultado directo de la intervención.

Componente de impacto: expansión y réplica de los efectos de la estrategia de política pública en el ámbito de influencia de los procesos económicos y sociales que han sido intervenidos, particularmente en los territorios en los cuales se inscriben los proyectos específicos.

Este enfoque parte del **principio económico de la multifuncionalidad**, que explica la forma cómo las dinámicas de producción y consumo, que se realizan en el mercado, se traducen en beneficios o rentas sociales para la población del entorno en el cual se desarrollan estas actividades. El empleo, el ingreso convertido en demanda agregada, la preservación de los recursos naturales, la gobernanza, la cultura y la cohesión social, económica y territorial, son algunas de las rentas sociales que se generan a partir de la actividad económica privada.

Esos principios económicos de la multifuncionalidad se expresan en:

- a. **Diversidad territorial en la base de la evaluación:** La construcción de estratos o tipologías territoriales busca establecer las categorías territoriales en las cuales se pueden identificar condiciones económicas, ambientales e institucionales que diferencian a grupos de territorios, conformando estratos con similitudes internas y diferencias entre grupos. Esto permite suponer que los territorios al interior de cada uno de los estratos tienen condiciones similares que les han afectado sus condiciones de desarrollo y cambio rural, tanto por condiciones naturales, como de producción y de gestión institucional.

- b. Condiciones ambientales:** Implica un análisis de caracterización de los territorios de acuerdo a sus condiciones ambientales, en términos de las variables que mayor influencia tienen en las condiciones de producción agropecuaria. El potencial productivo de la tierra está determinado por dos condiciones básicas, la aptitud del suelo y las condiciones climáticas.
- c. Infraestructura territorial:** En cuanto a las condiciones de la infraestructura territorial implica dos indicadores. El primero representa la proporción de área de los departamentos que cuentan con infraestructura de riego o de drenaje para la adecuación de tierras a la producción agropecuaria. El segundo indicador de infraestructura corresponde a la cobertura de vías pavimentadas, en términos de la relación entre kilómetros de vía y área del departamento.
- d. Identificación de estratos:** Marca la porción de área dedicada a ganadería de pastizales. Tomando en consideración las condiciones ambientales, sociodemográficas, económicas y productivas agrícolas y ganaderas, se realizó un ejercicio de clasificación utilizando un procedimiento de ejercicio de clasificación de componentes principales, por medio de análisis factorial para determinar los componentes de clasificación. Este ejercicio se aplicó utilizando el criterio de clasificación de línea de base, esto es la fecha más próxima al inicio de operación del PROSAP, esto aplicado a las variables sociodemográficas y productivas.
- e. Identificación de factores de clasificación:** Establece cuatro estratos básicos en términos de las condiciones diferenciales de la oferta natural, las condiciones sociodemográficas, la especialización productiva agrícola y la especialización productiva ganadera. El segundo componente de diferenciación territorial se estima con base en los indicadores sociales y demográficos, específicamente, pobreza, ruralidad y densidad de población. Este factor diferencia los departamentos, en cuatro grupos. El grupo IV que representa los territorios que se caracterizan por altas ruralidades, media densidad y alta pobreza, hasta el grupo I con mejores niveles de vida y características más urbanas de distribución espacial de la población.
- f. Los indicadores productivos** permiten establecer estratos que diferencian los departamentos de acuerdo con la especialización productiva agrícola, la intensidad productiva y el tipo de explotaciones productivas, en términos de tamaño.

Se explica que la base económica territorial, expresada por el indicador de sector económico, concentra la fuerza laboral rural, indica que los territorios donde predomina la actividad terciaria son los basados en granos y forrajeras y en economías no agrícolas, el sector secundario y primario predominan en los territorios con economías basadas en cultivos industriales.

Estratificación por sistemas de producción

Se ha utilizado una nominación en términos del tipo de sistema productivo que diferencia cada uno de los cuatro estratos conformados, definidos en términos del nivel de desarrollo territorial rural.

El proceso de estratificación para el nivel de desarrollo territorial rural toma en consideración cuatro dimensiones territoriales.

1. Condiciones sociodemográficas que consideran las variables de pobreza y ruralidad.
2. Características departamentales en términos de la producción agrícola para lo cual se consideraron las variables de liderazgo departamental en la producción de cereales, cultivos industriales y frutales.
3. Características departamentales en términos de producción ganadera considerando las variables de proporción de área dedicada a pastizales más forrajeras y proporción de forrajeras dentro del área orientada a actividad ganadera.
4. Dotaciones territoriales en términos de la oferta ambiental considerando las variables de índice de productividad del suelo y proporción del departamento con área húmeda.

b. Escala de Análisis:

Sectorial-institucional

Engloba un Sistema de Indicadores para la Estimación de Impactos Territoriales de Política Pública que permite realizar estimaciones territorializadas de cambio rural diferencial, en virtud de la presencia e inversión de un Programa (programa PROSAP).

c. Metodología:

La planeación y evaluación de proyectos ha sido una de las características de PROSAP, en cuanto cuenta con experiencia en el establecimiento de líneas base y seguimiento de indicadores de resultado que dan cuenta de los logros alcanzados y dificultades encontradas en la implementación de los proyectos gestionados. Sus evaluaciones atienden a la medición de metas físicas y financieras, nivel de cobertura y los efectos sobre los beneficiarios directos e indirectos. Por esta trayectoria, la gestión de una amplia cartera de proyectos sobre desarrollo rural, PROSAP cuenta con una cultura de evaluación propia del ciclo de gestión de proyectos.

Para la gestión territorializada del PROSAP, se han formulado las Estrategias Provinciales para el Sector Agroalimentario, con lo cual cada jurisdicción cuenta con diagnósticos, estrategias y priorización de acciones y proyectos.

Durante la implementación del PROSAP se han venido realizando las evaluaciones de gestión y resultado de los diferentes proyectos y componentes, proveyendo una valiosa información e indicadores sobre los logros alcanzados. El proceso seguido para la definición, diseño y validación del sistema de indicadores de evaluación de impactos está compuesto por cinco grandes fases.

Fase 1: Marco de política pública

Identificación de las metas y estrategias de las principales políticas públicas para agricultura y desarrollo rural en las cuales se enmarca el PROSAP. La primera etapa corresponde a la identificación y sistematización de los objetivos y metas establecidas explícita o implícitamente en las políticas públicas o programas específicos a los cuales se oriente la estrategia de seguimiento y evaluación.

Fase 2: Evaluación de fuentes

En esta etapa se realiza el inventario y evaluación de los datos, variables y dimensiones de información disponibles, tanto estadística como cartográfica, y se estableció la base con la cual se pueden estimar los indicadores necesarios, su alcance, profundidad y confianza. Se realiza la selección de las fuentes, bases de información, contenidos de datos e investigaciones estadísticas y cartográficas que pueden proveer información para el seguimiento de las dimensiones definidas en torno a las metas de política. Para ello se realizan las siguientes tareas: (i) Inventario de fuentes de información, (ii) Integración de información relevante, (iii) Clasificación y evaluación de datos e información, (iv) Creación de un sistema de organización, referenciación y acceso a información seleccionada.

Fase 3: Diseño de indicadores

Sobre la base de los indicadores de política y de la factibilidad determinada por las fuentes disponibles se diseñan los indicadores de la línea de base, de la gestión de la política y de resultados e impactos. El objetivo de esta etapa es la de establecer los indicadores sintéticos, de carácter gerencial, esto es, con orientación a la toma de decisiones para definir sus modelos de estimación y los mecanismos técnicos de cálculo. Se crea una matriz de indicadores que establecen las definiciones, alcances y estructura metodológica sobre las dimensiones, variables y datos que conformarán los indicadores y los modelos de estimación. Para ello se realizan las siguientes tareas: (i) Estandarización de modelos y homologación con los desarrollados para otros países, (ii) Aplicación de modelos estadísticos y espaciales, (iii) Cálculo y prueba de los indicadores.

Fase 4: Implementación

Esta fase permite establecer los protocolos de manejo de información y realizar los cálculos requeridos, así como establecer una estrategia de divulgación, difusión y comunicación a los usuarios definidos como prioritarios. Igualmente desarrollaron los mecanismos técnicos de documentación, mantenimiento y consulta de los indicadores.

Fase 5: Aplicación de evaluación de la primera fase del PROSAP

Con los indicadores desarrollados se realiza una estimación de los impactos territoriales de los proyectos ejecutados durante la primera fase del PROSAP, correspondiente al período 1998 a 2010.

Los resultados de este ejercicio se presentaron en una publicación con capítulos que describen los resultados del trabajo de diseño del Sistema de Indicadores de Evaluación de los Impactos Territoriales de política y la evaluación del PROSAP. El primero describe los fundamentos y procesos metodológicos que soportan el Sistema, el segundo describe el ejercicio de diseño de los estratos de tipología territorial que sirven de base al ejercicio de evaluación de impactos y el tercero, los resultados del ejercicio de evaluación de PROSAP.

Todo este ejercicio tuvo como consecuencia el desarrollo de un instrumento técnico que responde a la necesidad de conocer los efectos de las políticas públicas que afectan el espacio rural y los sectores productivos a los cuales se dirige.

d. Variables e indicadores:

Muchos de los indicadores propuestos por PROSAP se han expresado en mapas para darle una ubicación territorial a su intervención, es decir se han georreferenciado. Otras variables e indicadores se obtienen de las dimensiones económicas multifuncionales que se modifican en el paso de lo urbano a lo rural (punto de interés de PROSAP).

Desarrollo cambio rural: Se observan transformaciones que expresan convergencia en el desarrollo mediante la reducción de las brechas regionales y territoriales. Se expresa en:

- Retención de población.
- Reducción de pobreza.
- Aumento de producción.
- Aumento en rendimientos.
- Creación de empleo.
- Mejora en remuneración.
- Generación de empresas.
- Aumento de exportaciones.

Entorno diversidad territorial: permite la caracterización y diferenciación de las dimensiones ambientales, sociales, económicas e institucionales que expresan la diversidad territorial.

- Sistemas de producción
- Oferta ambiental.
- Capacidad institucional.
- Intensidad de uso agropecuario.
- Condiciones de vida.
- Ruralidad.

Política pública PROSAP: bienes públicos territoriales realizados por PROSAP en los territorios rurales.

- Área de intervención.
- Monto de inversión Cobertura (EAPs y territorios).
- Estado de los proyectos.
- Condiciones ambientales.

Mapa 1. Aridez del suelo: es una de las más significativas características de diferenciación ambiental territorial.

Unidad de medida: Árido, No Árido.

Mapa 2. Índice de productividad del suelo

Unidad de medida: Calificación cuantitativa del 0 al 100

SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA

Mapa 3. Necesidades básicas insatisfechas: condiciones socioeconómicas de los departamentos.

Unidad de medida: Menos del 15%
Del 15% al 35%
Más del 35%

Mapa 4. Grado de ruralidad de los departamentos

Unidad de medida: Menos del 10%
Entre el 10% y el 20%
Entre el 20% y el 30%
Entre el 30% y el 40%
Más del 50%

Mapa 5. Densidad de la población

Unidad de medida: Muy baja
Baja
Media
Alta
Muy Alta

INFRAESTRUCTURA TERRITORIAL**Mapa 6. Infraestructura para riego y drenaje**

Unidad de medida: Muy baja
Baja
Media
Alta
Muy Alta

Mapa 7. Infraestructura de vías pavimentadas: disponibilidad de vialidad carretera.

Unidad de medida: Muy baja
Baja
Media
Alta
Muy Alta

CONDICIONES PRODUCTIVAS**Mapa 8. Área del departamento dedicada a la producción agrícola**

Unidad de medida: Menos del 1%
Entre el 1% y el 7%
Entre el 7% y el 20%
Entre en 20% y el 40%
Más del 60%

Mapa 9. Área sembrada en cereales

Unidad de medida: Hectáreas

Mapa 10. Área sembrada en oleaginosas

Unidad de medida: Hectáreas

Mapa 11. Área sembrada en cultivos industriales

Unidad de medida: Hectáreas

Mapa 12. Área sembrada en frutales

Unidad de medida: Hectáreas

Mapa 13. Proporción de área dedicada a ganadería

Unidad de medida: Menos del 30%
Entre el 30% y el 40%
Entre el 50% y el 60%
Entre el 70% y el 80%
Más del 90%

Mapa 14. Proporción de área dedicada a ganadería de forrajas

Unidad de medida: Menos del 2%
Entre el 2% y el 29%
Más del 29%

Mapa 15. Proporción de área dedicada a ganadería de pastizales

IDENTIFICACIÓN DE ESTRATOS

Identificación de factores de clasificación:

Mapa 16. Oferta natural: Estratificación y tipología territorial

Unidad de análisis: Grupo I
Grupo II
Grupo III
Grupo IV

Se reconocen cuatro estratos que van desde el grupo IV que presenta muy buenas condiciones naturales para la producción, hasta el grupo I, donde las condiciones naturales son menos favorables.

Mapa 17. Condiciones sociodemográficas

Unidad de análisis: Grupo I
Grupo II
Grupo III
Grupo IV

El grupo IV representa los territorios que se caracterizan por altas ruralidades, media densidad y alta pobreza, hasta el grupo I con mejores niveles de vida y características más urbanas de distribución espacial de la población.

Mapa 18. Especialización productiva agrícola: Los indicadores productivos permiten establecer estratos que diferencian los departamentos de acuerdo con la especialización productiva agrícola, la intensidad productiva y el tipo de explotaciones productivas, en términos de tamaño. Se generan al menos 4 áreas geográficas marcadas en el mapa.

Mapa 19. Especialización productiva ganadera

Se identifican y delimitan al menos 4 áreas geográficas.

Mapa 20. Estratos territoriales de acuerdo con los sistemas productivos predominantes.

Unidad de análisis: Economías no agrícolas, ganadería de pastizales.
Sistemas basados en cultivos industriales y legumbres.
Sistemas basados en frutales y forestales.
Sistemas basados en granos y ganadería de forrajas.

URBANO

Estratificación por niveles de desarrollo territorial rural:

- Condiciones sociodemográficas que consideran las variables de pobreza y ruralidad.
- Características departamentales en términos de la producción agrícola para lo cual se consideraron las variables de liderazgo departamental en la producción de cereales, cultivos industriales y frutales.
- Características departamentales en términos de producción ganadera considerando las variables de proporción de área dedicada a pastizales más forrajeras y proporción de forrajeras dentro del área orientada a actividad ganadera.
- Dotaciones territoriales en términos de la oferta ambiental considerando las variables de índice de productividad del suelo y proporción del departamento con área húmeda.
- Unidad de análisis: Desarrollo territorial débil
Desarrollo territorial Medio
Desarrollo territorial Fuerte

Indicadores de cambio rural:

- crecimiento de la población rural
- Reducción de las necesidades básicas insatisfechas.
- Crecimiento de la remuneración laboral en el sector agropecuario
- Crecimiento del empleo en el sector.
- Crecimiento en el número de empresas agropecuarias.
- Crecimiento de las exportaciones agropecuarias.
- Número de explotaciones agropecuarias.
- oAumento en el área sembrada.

Mapa 21. Cambio en población rural.

Unidad de análisis: Perdiendo población
Estable
Aumentando población

Mapa 22. Reducción en la proporción de necesidades básicas insatisfechas

Unidad de análisis: 0 - 0.59
0.59 - 0.65
0.65 - 0.69
0.69 - 0.75
0.75 - 3.63

Mapa 23. Cambio en el nivel de remuneración laboral en el sector agropecuario: Los niveles de remuneración al trabajo en el sector agropecuario es un indicador de enorme importancia en términos de la capacidad del sistema económico para traducir su crecimiento y competitividad en bienestar social por medio del empleo.

Unidad de análisis: Muy baja
Baja
Media
Alta
Muy alta

Mapa 24. Cambio en el volumen de empleo agropecuario

Unidad de análisis: Muy baja
Baja
Media
Alta
Muy alta

Mapa 25. Cambio en el volumen de empresas agropecuarias

Unidad de análisis: Muy baja
Baja
Media
Alta
Muy alta

Mapa 26. Cambio en el volumen de exportaciones agropecuarias

Unidad de análisis: Muy bajos
Bajos
Media
Altos
Muy altos

Mapa 27. Cambio en el número de establecimientos agropecuarios

Unidad de análisis: Reducción de EAP
Estable número de EAP
Aumentando número de EAP.

Mapa 28. Cambio en el área sembrada total

Unidad de análisis: Sin cultivo
Perdiendo
Estable
Creciendo

Mapa 29. Factor integrado de cambio en la dimensión de pobreza y remuneración

Unidad de análisis: -3065.00- -0.96
-0.96 - -0.81
-0.81 - -0.67
-0.67 - -0.41
-0.41 - -0.18
-0.18 - 0.17
-0.17 - 0.52
0-52 - 0.94
0.94 - 1408.00
1408.00 - 2502.00

Mapa 30. Factor integrado de cambio en la dimensión de producción agropecuaria

Unidad de análisis: -0.58 - -0.35
-0.35 - -0.28
-0.28 - -0.23
-0.23 - -0.18
-0.18 - -0.14
-0.14 - -0.08
-0.08 - -0.01
-0.01 - -0.06
0.06 - 0.22
0.22 - 2926.00

Mapa 31. Factor integrado de cambio en la dimensión de población y empleo

Unidad de análisis: -1760.00 - -0.96
-0.96 - -0.79
-0.79 - -0.60
-0.60 - -0.36
-0.36 - -0.16
-0.16 - 0.08
0.08 - 0.31
0.31 - 0.68
0.68 - 1221.50
1221.50 - 2996.00

Mapa 32. Calificación de grado integral de desarrollo de los departamentos

Unidad de análisis: -2.6 - -1.8
-1.8 - -1.5
-1.5 - -1.1
-1.1 - -0.6
-0.6 - -0.4
-0.4 - 0.0
0.0 - 0.5
0.5 - 1.2
1.2 - 2.3
2.3 - 3.6

CONSTRUCCIÓN DE FACTORES E ÍNDICE DE CAMBIO RURAL

- Dimensión sociodemográfica
- Dimensión productiva
- Dimensión social.

e. Casos analizados:

Experiencia de la organización PROSAP en principales políticas públicas para agricultura y desarrollo rural. Observa los casos de paso de la ruralidad al contexto urbano.

Ficha 04

Referencia bibliográfica:

Madrigal Martínez, S. (2015). Metodología para la evaluación y actualización participativa del Plan de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Tocache, San Martín (Perú). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 183, 107-119. <https://doi.org/10.37230/cytet>

a) Marco Conceptual

El marco conceptual parte por reconocer cómo es definido oficialmente el **ordenamiento territorial en el Perú**. Este es concebido como la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible, de acuerdo con las condiciones del territorio y sus recursos naturales (Consejo Nacional del Ambiente [CONAM] & Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ], 2006). Asimismo, es un proceso político, en la medida en que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. También es un procedimiento técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida (CONAM, 2005).

Se reconoce que en materia normativa existen diferentes leyes en el contexto peruano que identifican como principales instrumentos de gestión territorial un conjunto de planes definidos para cada ámbito de la jurisdicción geográfico-política del territorio. Concretamente, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley N° 27867 (Art. 53º, inciso a.) y en la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, se hace mención al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que se define como:

«[...] un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país».

En el documento se define por la evaluación al proceso que intenta determinar, de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de las actividades con respecto a objetivos específicos.

Se concibe que **la comunicación** es la función principal de los indicadores y es sobre esta base de información que los tomadores de decisión deben o no realizar acciones (Weber & Hall, 2001). Por ello, se puede decir que su principal rol radica en describir mediante parámetros objetivos la realidad de un ámbito concreto, facilitando el conocimiento del territorio y los elementos y procesos que se desarrollan en él. De esta manera, juegan un papel clave en la gestión y planificación territorial o sectorial, por lo que deben cumplir las premisas fundamentales de generar información, ser consistentes metodológicamente, válidos científicamente, y de fácil aplicación y comunicación (Torres, 2013). La naturaleza integral del territorio requiere necesariamente de una evaluación holística y, por tanto, de un conjunto de indicadores pluridisciplinarios para la cuantificación y monitorización de sus impactos.

Referencias bibliográficas:

CONAM (2005): Propuesta lineamientos de política de ordenamiento territorial. Documento de Trabajo. Lima. Dirección URL: <http://ibcperu.org/doc/isis/6572.pdf>. [Consulta: 24/04/2014].

Torres Delgado, A. (2013): «Los sistemas de indicadores: instrumentos para la medición y gestión de la sostenibilidad turística en España» en Acta del XVI Congreso AECIT. Políticas Activas en Turismo. Respuestas a la singularidad del mercado laboral. Mijas. Dirección URL: http://www.aecit.org/actas_XVI_mijas.php.

Weber, J. L. & M. Hall (2001): Towards Spatial and Territorial Indicators Using Land Cover. Technica report No 59. European Environment Agency. Dirección URL: http://www.eea.europa.eu/publications/Technical_report_No_59. [Consulta:24/04/2014].

b) Escala de Análisis:

Provincial

c) Metodología:

Esta metodología da cuenta de la propuesta de construcción del proceso de validación de las etapas de evaluación y sus instrumentos. Esta se realizó ex-ante ya que se realiza previo a la implementación del POT y da cuenta de la metodología para la construcción del sistema de indicadores iniciales y la forma de su validación, que quedará validada formalmente en una ordenanza municipal.

Se parte de la comprensión de que la evaluación se ha centrado en resolver las cuestiones específicas relacionadas con la eficacia y el impacto conseguido a través de la puesta en funcionamiento del plan. Para ello se han utilizado una serie de indicadores como elementos de medición. Existen muchas ideas y definiciones sobre lo que es o debería ser un indicador. Según Crabtree & Bayfield (1998) sirven para cuantificar el cambio, identificar los procesos y proporcionar un marco para el establecimiento de objetivos y supervisión del rendimiento.

La construcción de los indicadores y la forma de su evaluación han requerido para este caso las siguientes fases y técnicas de investigación.

Las técnicas utilizadas para la recopilación de información. Son cuatro las técnicas de recopilación de información primaria que se han utilizado: las entrevistas con informantes clave, la observación participante, los grupos de discusión y los talleres participativos.

LAS FASES DE LA EVALUACIÓN

Refieren el trabajo de un año. A continuación, se explica lo referido al año 2012. Estructurado en siete fases:

1. Fase preparatoria

Inicialmente, se establece el propósito basado en detectar los factores externos e internos que pueden estar impidiendo la correcta ejecución del plan.

2. Fase de evaluación preliminar: revisión y análisis del documento POT

Esta fase representa un profundo estudio del POT complementado con la información secundaria disponible. Consiste en examinar cada una de las líneas estratégicas, los programas y proyectos que las componen, los actores sociales involucrados y los indicadores de monitoreo que se han generado para cada proyecto.

3. Fase de evaluación (I): estrategias realizadas para la implementación

Básicamente, se realiza una primera aproximación al conocimiento del avance obtenido en la implementación a través de la evaluación de las estrategias realizadas a cuatro niveles: en la municipalidad provincial, en las mesas de coordinación, en materia de convenios y en los proyectos. Para ello, se han recolectado los datos primarios necesarios para resolver una batería de preguntas estipuladas para cada nivel, utilizando la técnica de la entrevista con informantes clave.

4. Fase de evaluación (II): articulación a otros planes para su ejecución

Para evaluar la articulación a otros planes se ha utilizado la técnica de grupos de discusión dirigida mediante una serie de preguntas, agrupadas según el tipo de plan.

5. Fase de evaluación (III): proyectos y/o acciones implementadas

Se utiliza una matriz para analizar y evaluar cada proyecto a través del desarrollo conseguido en su implementación, con respecto a lo que marca su indicador al año 2010, y para ello se han utilizado tres variables, la de estado o fase, la de cantidad y la de ubicación o lugar.

6. Fase de actualización

La actualización se centra en los proyectos evaluados y categorizados como «parcial» o «no realizado». Estos son reprogramados, descartados y/o sustituidos por otros, según sea el caso. La reprogramación consiste en actualizar el indicador en referencia al inicio, la cantidad y la nueva red de coordinación que se debe hacer cargo del proyecto. Para ello se ha realizado un taller participativo, integrado por los actores sociales ya descritos con anterioridad, cuya dinámica ha consistido en dar respuesta a una serie de preguntas clave y de esta forma completar la matriz de actores.

7. Fase de validación

Una vez elaborado el borrador del documento de evaluación y actualización, se ha presentado a los diferentes actores locales mediante un taller participativo, con la finalidad de recoger observaciones y/o comentarios que se hayan obviado, así como también reafirmar y validar la información que contiene el plan. Después de levantar las observaciones e incorporar los diferentes aportes, la municipalidad provincial se ha encargado de aprobarlo mediante ordenanza.

d) Variables e indicadores:

No existe expresamente un sistema de indicadores. De la lectura se pueden sugerir los siguientes:

IMPLEMENTACIÓN DEL POT

Municipalidad provincial:

- Cantidad del personal de la gerencia de desarrollo económico local y medio ambiente y de la división de medio ambiente asignado.
- Cantidad de equipo perteneciente a la gerencia de desarrollo económico local y medio ambiente y de la división de medio ambiente.
- Cantidad de oficinas de planificación y presupuesto, programación de inversiones y ordenamiento territorial que dependen del POT.

Mesas de coordinación:

- Total de mesas de trabajo y/o coordinación.
- Total de actores de la red de coordinación por cada programa y/o línea estratégica.

Convenios

- Número de convenios locales con entidades públicas, nacionales y extranjeras.

Proyectos:

- Cantidad de proyectos planificados en el POT según el sistema nacional de inversión pública (SNIP).
- Cantidad de banco de proyectos viables.

Clasificación por categoría según la situación en la que se han encontrado los proyectos:

- Completo: realizado de acuerdo como se tenía previsto en el plan.
- Parcial: solo se ha implementado una parte de lo que se tenía programado.
- Acciones indirectas: acciones que se han realizado con otros proyectos y que indirectamente han respondido a los mismos objetivos del POT.
- No realizado: aquellos que no se han realizado por diferentes motivos hasta la fecha.
- Evaluación en el año 2014: Proyectos que se evaluaron en el año 2014, pero que hasta la fecha no se han realizado.

Red de coordinación:

- Inicio
- Finalizado

e) Casos analizados:

Provincia de Tocache, San Martín (Perú)

Ficha 05

Referencia bibliográfica:

El Proceso de Evaluación Territorial, algo más que seguimiento. (2012). Observatorio Territorial de Navarra, Gobierno de Navarra

a) Marco Conceptual

El centro de esta propuesta recae en la capacidad de cohesión social como dimensión elemento fundamental del denominado crecimiento inteligente. En ese sentido, se concibe que el actor gubernamental desempeña un papel fundamental en estas tareas de articulación, mediación y generación de consensos entre los actores territoriales. Llegar y mantener este estado ideal en la administración pública requiere de mecanismos que se encaminen hacia una gestión eficiente, que al mismo tiempo vincule los recursos, las reformas políticas, los actores políticos y sociales, las capacidades técnicas, financieras y humanas con los procesos de desarrollo que se precisan en cada territorio.

Este enfoque tiene un carácter eminentemente pluralista y aglutinador, por lo cual se hace prioritario que su aplicación se sustente en un modelo más abierto, con carácter democrático y que de manera eficiente alcance esta denominada gobernanza, y con ello se produzcan las mejoras sustanciales en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Así, se desarrolla el enfoque de evaluación desde la comprensión de cohesión territorial como clave del logro del crecimiento inteligente, sostenible e integrador y constituye uno de los tres objetivos primordiales que, junto a la cohesión social y a la cohesión económica, persigue la Política de Cohesión de la Unión Europea.

En ese sentido, se sugiere tener en cuenta la dimensión territorial en el diseño y aplicación de estrategias, programas y planes es fundamental para alcanzar los máximos niveles de cohesión territorial.

La diversidad de las regiones europeas exige que la perspectiva territorial que se asuma en el enfoque de toda política o estrategia, esté basada en las características propias de cada lugar, para generar de este modo, mediante la cooperación y la coordinación interregional, procesos de cohesión territorial en las escalas local, regional y nacional.

En este sentido la evaluación se concibe desde la escala regional, de manera que contribuya a alcanzar la aspiración europea de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones. La Agenda Territorial Europea 2020, aprobada en mayo de 2011 plantea como uno de sus retos territoriales la integración y la creciente interdependencia entre las regiones para alcanzar el desarrollo territorial a través de la coordinación y la cooperación

El ámbito de trabajo del OTN es el análisis, estudio y evaluación del impacto de las políticas en el territorio. Este ámbito requiere la adopción de diferentes enfoques y de la colaboración con los diferentes estamentos institucionales responsables de las políticas: locales, regionales, nacionales y europeos, las distintas políticas sectoriales, y el trabajo con los departamentos del Gobierno de Navarra y con los agentes económicos y sociales, territoriales y locales.

Desde una perspectiva de continua retroalimentación, la evaluación del impacto de las políticas en el territorio y los resultados de las investigaciones y prospectivas que el observatorio realice, estas deberán a su vez, reorientar la definición de las políticas sectoriales y territoriales.

La ETN se basa en **seis principios que constituyen en su conjunto el desarrollo territorial sostenible**: la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, el policentrismo, la accesibilidad y la gestión del patrimonio natural y cultural.

La evaluación debe estar sometida a un control social y político por parte de quienes impulsan el desarrollo de la estrategia. Es por esto que la legislación navarra obliga a la elaboración de una memoria bienal que ha de presentarse tanto al Consejo Social de Política Territorial de Navarra como al Parlamento Foral.

La ETN fue diseñada como un proyecto abierto a la participación de toda la sociedad, y se establecieron unos mecanismos accesibles para su seguimiento y evaluación. La amplitud de su horizonte temporal de 25 años reclamó un sistema de seguimiento que permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos prefijados y la posibilidad de readaptar las propuestas a medida que se vayan desarrollando los acontecimientos.

Se entiende por indicador el instrumento estadístico que permite valorar dónde estamos y adónde vamos con respecto a nuestros valores y objetivos [4]. Los sistemas de indicadores sirven para evaluar estrategias, políticas, planes y proyectos y ayudar en la toma de decisiones mediante datos comprobados basados en evidencias.

b) Escala de Análisis:

Distrital. Municipios de la Comunidad Foral de Navarra.

c) Metodología:

Los indicadores de este modelo de evaluación se analizan de forma bienal para cumplir con el mandato legal de la elaboración de la memoria de evaluación de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN). Las Observaciones Territoriales son un complemento importante al sistema de indicadores, ya que permiten elaborar un hilo argumental y una reflexión amplia del tema en consideración. Ambas tareas se encomiendan al Observatorio Territorial de Navarra (OTN), unidad técnica de apoyo al Consejo Social de Política Territorial (CSPT), órgano participativo y deliberante en materias relacionadas con el territorio creado por la Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU)

A partir del proceso de evaluación se obtienen resultados de gran valor analítico, estratégico y de planificación que permiten detectar los impactos que han producido los programas, planes o estrategias, así como aquellos elementos del territorio que están sufriendo desequilibrios como consecuencia del modelo territorial adoptado. Estos resultados pueden ayudar a la toma de decisiones, tanto para la obtención de un desarrollo sostenible en general, como para el diseño de medidas correctoras para mejorar el proceso de implantación de los distintos planes y proyectos en particular.

La principal herramienta de planificación territorial para los próximos 25 años de la Comunidad Foral de Navarra es la **Estrategia Territorial de Navarra (ETN)**, aprobada por el Parlamento de Navarra el 21 de junio de 2005. La ETN se basa en seis principios que constituyen, en su conjunto, el desarrollo territorial sostenible: **la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, el policentrismo, la accesibilidad y la gestión del patrimonio natural y cultural.**

En esencia, se pueden distinguir **dos grandes grupos de indicadores; los indicadores de señalización y los de evaluación** [5]. El objetivo de los primeros es señalar las nuevas tendencias que las políticas, ya sean territoriales o sectoriales, podrían tener en cuenta.

Los primeros ofrecen una descripción de la situación de Navarra en un momento determinado en función de esos seis grandes principios, traducidos en indicadores sintéticos de entre 15 y 20 variables cada uno. Por su parte, los indicadores de seguimiento están relacionados con las políticas y las estrategias planteadas en el documento.

En la primera evaluación se evidenció la complejidad de los indicadores, por ello, se hizo un reajuste, dejando la estructura del nuevo Sistema de Indicadores en cuatro ejes principales, que se corresponden con los capítulos de los POT: "Patrimonio natural y cultural", "Sistema urbano", "Comunicaciones, transportes e infraestructuras" y "Coordinación". De ellos derivan diferentes temas, que, a su vez, se dividen en subtemas reflejados en, aproximadamente, 130 indicadores.

¿Quién da seguimiento a esos sistemas de indicadores de evaluación? El Observatorio Territorial de Navarra tiene como función realizar un seguimiento del desarrollo territorial de la Comunidad Foral. Para ello es necesario contar con un conocimiento de todos los elementos que puedan afectar al territorio: desde la gestión de paisajes hasta la distribución de empleo, desde los procesos de especialización en polígonos industriales hasta la movilidad sostenible.

Con el objetivo de generar dicho conocimiento, el OTN elabora, además, las publicaciones periódicas que se han denominado “Observaciones Territoriales de Navarra”. Su objetivo es sistematizar y divulgar información sobre temas relevantes para el desarrollo territorial de Navarra.

Las Observaciones Territoriales son un complemento importante del Sistema de Indicadores, ya que estos restringen la observación de un fenómeno territorial a un solo valor, sin explicar el porqué o las causas de esa situación. Por eso, en algunos casos, el resultado que refleja un indicador puede no ser interpretado fácilmente o puede mostrar datos que inducen a error en el análisis debido a su complejidad o a la falta de información sobre el fenómeno de estudio. A través de las Observaciones Territoriales se puede elaborar un hilo argumental y una reflexión amplia, analizando el tema en profundidad y teniendo así la oportunidad de explicar las causas de los procesos territoriales que se están dando.

d) Variables e indicadores:

Estos indicadores corresponden al nivel de cumplimiento del denominado Proyecto Gobernanza Territorial que verifica los elementos de articulación regional para el mantenimiento del ecosistema de montañas. En primer lugar, se analiza la aplicación del enfoque de la práctica de gestión indicando si este es o no, aplicado, y de qué forma. Luego se pasa a analizar los indicadores del Proyecto Gobernanza Territorial que incluye elementos como liderazgo, ciudadanía, gestión estratégica, entre otros. Y finalmente, se miden los niveles de resultados. Estos indicadores son genéricos, a la gestión del desarrollo territorial en el observatorio se genera un cruce de datos cartográficos que junto a los elementos de gestión permiten un análisis complementario.

El enfoque de la práctica de la gestión

El enfoque analiza el nivel de desarrollo de la práctica con la que se aborda determinada práctica de gestión, es decir, si existe preocupación sobre la práctica, si se están tomando acciones al respecto y si la práctica es sistemática. Lo anterior significa que al evaluar el enfoque de una Práctica de Gestión, este puede ser calificado como:

- No hay enfoque: no hay prácticas que respondan a lo solicitado, o la(s) práctica(s) descrita(s) no es (son) pertinente(s), es decir, no responde(n) a lo que se está solicitando evaluar.
- Enfoque incipiente: se ha(n) desarrollado práctica(s) pero está(n) recién partiendo, o no se ha(n) aplicado pero está(n) incorporada(s) en la planificación: se han definido plazos, responsables y hay recursos comprometidos para aplicarla.
- Enfoque sistemático: la(s) práctica(s) es (son) aplicada(s) periódicamente, con una frecuencia conocida y tiene(n) establecido el objetivo para el cual se creó.
- Enfoque evaluado: la(s) práctica(s) ha(n) sido evaluada(s), es decir, hay resultados de los indicadores que dan cuenta del objetivo buscado para conocer su nivel de logro.
- Enfoque mejorado: en base a las mediciones y análisis realizados, se han establecido acciones de mejora, las que han sido implementadas con éxito y hay mediciones que dan cuenta de ello.
- Enfoque efectivo: se puede demostrar que la(s) práctica(s) cumple(n) con el o los objetivos para los cuales fue (o fueron) implementada(s). Esto se ve a través del cumplimiento de sus metas. Además, se han establecido nuevas metas.

¿Qué se evalúa?

El Proyecto Gobernanza Territorial evalúa:

- Liderazgo.
- Ciudadanía.
- Personas.
- Gestión de recursos humanos.
- Gestión estratégica y planificación regional.
- Gestión de recursos (financieros).
- Información y conocimiento.
- Resultados.

Liderazgo: Este criterio examina cómo el Equipo Directivo lidera el GR en el marco de sus objetivos, definiciones estratégicas y enfoque valórico.

- Liderazgo equipo directivo.
- Liderazgo regional y gestión de alianzas y colaboradores.
- Gestión de la transparencia, rendición de cuentas y supervigilancia.

Ciudadanía: examina de qué manera el GR se relaciona con la ciudadanía y sus organizaciones para conocer sus expectativas, necesidades, y la evaluación que esta tiene de la acción del GR.

- Gestión de la participación ciudadana y satisfacción de los ciudadanos.
- Gestión de la identidad e imagen del GR.

Personas: examina cómo el GR involucra, gestiona y desarrolla a su personal.

- Gestión del personal.
- Desempeño, motivación y reconocimiento.
- Capacitación y desarrollo.
- Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo.

Gestión Estratégica y Planificación Regional: este criterio examina de qué manera la organización establece sus objetivos estratégicos y sus planes de acción, cómo se implementan y cómo se hace seguimiento a la implementación.

Planificación estratégica y control de gestión del GR.

- Planificación y ordenamiento territorial.
- Gestión de la información regional.
- Gestión de inversiones.
- Gestión del desarrollo social y cultural.
- Gestión del desarrollo económico y fomento productivo.
- Programas de cooperación internacional.

Gestión de recursos: analiza cómo el GR gestiona sus recursos internos con el fin de apoyar una gestión eficiente y eficaz.

- Administración, soporte y asesoría en Tecnologías de Información y Comunicación.
- Gestión de los recursos financieros.
- Gestión de proveedores y asociados.

Información y Conocimiento: examina cómo el GR mide su desempeño organizacional y cómo se gestiona la información necesaria para apoyar las operaciones diarias y la toma de decisiones.

- Información para la evaluación de la gestión de la organización.
- Gestión del conocimiento organizacional.

Resultados: niveles actuales y tendencias del último período (referencia de tres años) de los principales indicadores y mediciones que reflejan resultados globales del GR.

- Resultados en la satisfacción de la ciudadanía.
- Resultados de desempeño financiero.
- Resultados en la calidad de los proveedores.
- Resultados de desempeño e impacto (efecto).
- Resultados en la satisfacción del personal.

e) Casos analizados:

Comunidad Foral de Navarra (España)

**“El proyecto PINV18-1593 es cofinanciado por el Consejo
Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT con recursos del FEEI”**