

Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay (PMDyOT)	Titulo
Instituto Desarrollo - Compilador/a o Editor/a; Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional - Compilador/a o E;	Autor(es)
Asunción	Lugar
Instituto Desarrollo	Editorial/Editor
2011	Fecha
	Colección
Ordenamiento territorial; Desarrollo territorial; Territorio; Planes de desarrollo; Paraguay;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/id/20170405041907/pdf_687.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/id/20170405041907/pdf_687.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
 Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
 Latin American Council of Social Sciences





**PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL DEL PARAGUAY**

**PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
DEL PARAGUAY (PMDyOT)**

**INFORME FINAL**



SECRETARÍA  
TÉCNICA DE  
PLANIFICACIÓN  
DEL DESARROLLO  
ECONÓMICO Y  
SOCIAL

---

Presidencia De La  
Republica Del  
Paraguay

*“Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 – 2011”*



Desarrollo, Participación y Ciudadanía

*El presente documento constituye el documento final del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial elaborado con la coordinación y supervisión de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), y la participación de los funcionarios técnicos del Gobierno.*

*Este Plan fue elaborado por el Instituto de Desarrollo, conjuntamente con Técnicos de la Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional (DGDITIR) de la Secretaría Técnica de Planificación, en el marco del Proyecto 14343 y 14348 MH-PNUD (Programa de Preinversión) llevado a cabo por la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración del Ministerio de Hacienda de Paraguay.*

*La coordinación del equipo técnico consultor desean agradecer a todos los funcionarios y técnicos del Gobierno de Paraguay por la valiosa e inestimable guía, consejo y colaboración para la realización de esta propuesta, especialmente al Sr. Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación y a todos sus funcionarios.*

*Asimismo se desea agradecer muy especialmente a todos los funcionarios y técnicos del Gobierno de Paraguay por su inestimable colaboración en la realización de consultas, talleres y otras actividades participativas, lo cual permitió generar, discutir y consensuar ideas y propuestas para el desarrollo territorial del Paraguay.*

*Asunción, 17 de octubre del 2011*

**Autoridades y equipos técnicos de la Secretaría Técnica de Planificación**

**Hugo Royg Aranda**  
**Ministro Secretaría Técnica de Planificación**

**Paulino Villagra**  
**Director General de la Dirección de Desarrollo Territorial e Integración Regional**

**Equipo técnico**

Víctor Portillo  
Ana Burró  
Carlos Rodríguez  
Enrique Delvalle Alonso  
Horacio Spinzi  
Manuela Álvarez  
Rubén Cubilla  
Mario Ruiz Díaz  
Braulio Bareiro  
Juan Carlos Balbuena  
Laura Ramírez  
Rosalba Ibarra  
Pablo Brítez

**Equipo de consultores**

Marcelo Sili  
Mabel Causarano  
Enrique Sosa  
Rossana Scribano  
Federico Pekholtz

## Abreviaturas

ACEPAR:	Aceros del Paraguay S.a.
AJUDEPA:	Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay
AJUMPA:	Asociación de Juntas Municipales del Paraguay
AMMR:	Plan Metropolitano de Manejo de los Residuos Sólidos
ANDE:	Administración Nacional de Electricidad
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COPACO:	Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A.
DGDTIR:	Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional
DGEEC:	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EBY:	Entidad Binacional Yacyretá
EDRIPP:	Estudio para el Desarrollo Rural Integral dirigido al Pequeño Productor
ESSAP:	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.a.
FIDA:	Fondo Internacional de desarrollo agrario
SIG:	Sistema de Información Geográfica
GTZ:	Cooperación Alemana
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IIRSA:	Iniciativa Integración regional Sudamericana
ILPES:	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INC:	Industria Nacional del Cemento
INDERT:	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI:	Instituto Nacional del Indígena
JICA:	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MD:	Ministerio de Defensa
MH:	Ministerio de Hacienda
MI:	Ministerio del Interior
MIC:	Ministerio de Industria y Comercio
MOPC:	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
OE:	Objetivo estratégico
OEE:	Objetivos estratégico específico
ONG:	Organismo No gubernamental
OPACI:	Organización Paraguaya para la Cooperación Intermunicipal
PEES:	Plan Estratégico Económico y Social
PIB:	Productivo Interno Bruto
PMNDyOT:	Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PYMES:	Pequeñas y medianas empresas
SEAM:	Secretaría del Ambiente
SEN:	Secretaría de Emergencia Nacional

SENATUR: Secretaría Nacional de Turismo  
SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat  
SICUGA: Sistema de Catastro Urbano del Gran Asunción  
SISPLAN: Sistema de Planificación Nacional  
STP: Secretaría Técnica de Planificación  
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación  
ZICOSUR: Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano

**INDICE GENERAL**

<b>1. MARCO CONCEPTUAL Y FUNDAMENTOS PARA EL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PARAGUAY .....</b>	<b>22</b>
1.1 ESTADO DEL ARTE EN MATERIA DE DESARROLLO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA Y EN EL PARAGUAY.....	23
1.1.1 Modelos históricos de desarrollo regional en América Latina y Paraguay.....	24
1.1.1.1 Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas.....	24
1.1.1.2 Estrategias de regionalización y de creación de polos de desarrollo.....	25
1.1.1.3 Estrategias de desarrollo rural integrado.....	25
1.1.1.4 Modelo neoclásico.....	26
1.1.1.5 Corriente regional participativa.....	26
1.1.2 <i>La reducción del Estado y la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo territorial</i>	26
1.1.3 <i>Las consecuencias territoriales del proceso de apertura y ajuste estructural en América Latina</i>	30
1.1.4 <i>Reconstruyendo la planificación en América Latina</i> .....	32
1.2 LA NECESIDAD DE NUEVAS INTERVENCIONES PARA EL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PARAGUAY .....	33
1.3 ¿POR QUÉ HAY QUE PONER EN MARCHA UN PLAN MARCO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PARAGUAY?.....	35
1.4 ¿QUÉ ES UN PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL?.....	36
1.5 LA VINCULACIÓN DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO NACIONAL .....	38
1.6 LOS NIVELES DE ACTUACIÓN DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PARAGUAY .....	40
1.7 METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PARAGUAY.....	40
<b>2. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DEL PARAGUAY .....</b>	<b>43</b>
2.1 UNA BREVE SINOPSIS DEL TERRITORIO DE PARAGUAY.....	45
2.1.1 <i>Una organización territorial con grandes desequilibrios político - administrativos.....</i>	45
2.1.2 <i>El país tiene una gran dotación de recursos naturales sobre los que basó su crecimiento histórico.....</i>	49
2.1.3 <i>Una población joven en pleno crecimiento.....</i>	57
2.1.4 <i>La pobreza y las desigualdades son un problema estructural del país.....</i>	59
2.1.5 <i>Una economía en crecimiento pero con una estructura económica altamente dependiente</i>	60
2.2 TEMAS CLAVES PARA COMPRENDER LAS PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES DEL PARAGUAY.....	64
2.2.1 <i>El territorio del Paraguay se organizó a partir de sucesivas conquistas de los recursos naturales.....</i>	64
2.2.2 <i>El territorio del Paraguay y la nueva fase de organización territorial.....</i>	67
2.2.3 <i>Más allá de los esfuerzos del país aun persisten problemas de integración.....</i>	71
2.2.4 <i>El territorio paraguayo mantiene una fuerte dualidad.....</i>	74
2.2.5 <i>El territorio del Paraguay presenta fuertes desequilibrios poblacionales.....</i>	79
2.2.6 <i>La estructura urbana del Paraguay se torna más compleja y polinuclear, reflejando los actuales procesos de cambio.....</i>	83
2.2.7 <i>El modelo productivo tradicional del Paraguay.....</i>	86
2.2.8 <i>Los problemas de índole territorial del Paraguay.....</i>	88
2.3 UNA MIRADA DE SÍNTESIS SOBRE LAS DINÁMICAS Y LAS TENDENCIAS TERRITORIALES DEL PARAGUAY.....	92
<b>3. EL ESCENARIO DESEADO Y LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PARAGUAY .....</b>	<b>97</b>
3.1 LA VISIÓN PROSPECTIVA...EL MODELO TERRITORIAL EN CONSTRUCCIÓN.....	97
3.1.1 <i>OE 1. Integrar efectivamente todo el territorio nacional a través de una mayor cobertura y una mayor calidad de las redes de transporte y comunicación.....</i>	99

3.1.2	<i>OE2. Promover el desarrollo de las áreas postergadas a través de estrategias integradas de Desarrollo Territorial</i> .....	101
3.1.3	<i>OE3. Consolidar una red urbana polinuclear que permita fortalecer las funciones de los centros urbanos, de manera que actúen como dinamizadores de sus regiones de influencia.</i> .....	103
3.1.4	<i>OE4. Valorizar los recursos patrimoniales (cultural y natural) a través de estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial</i> .....	106
3.1.5	<i>OE5. Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay</i> .....	108
3.1.6	<i>Síntesis de objetivos estratégicos del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay</i> .....	110
<b>4.</b>	<b>ESTRATEGIA Y PLAN DE TRABAJO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PARAGUAY</b> .....	<b>111</b>
4.1	LAS ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN.....	111
4.1.1	<i>Una estrategia participativa</i> .....	111
4.1.2	<i>Una estrategia de construcción y gestión de proyectos orientada a escenarios</i> .....	111
4.1.3	<i>Una estrategia de consolidación por etapas flexibles</i> .....	112
4.1.4	<i>Una estrategia de coordinación de proyectos existentes y potenciales</i> .....	112
4.1.5	<i>Una estrategia de creación de redes basadas en nuevas tecnologías y mayor participación multiescalar</i> .....	112
4.1.6	<i>Una estrategia de aprendizaje compartido que permita endogeneizar las lecciones aprendidas</i> .....	112
4.2	EL PLAN DE ACCIÓN.....	113
4.2.1	<i>Matriz global de acciones del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial según objetivos estratégicos</i> .....	114
4.2.2	<i>Acciones generales</i> .....	116
4.2.3	<i>Objetivo estratégico 1 (OE1)</i> .....	118
4.2.4	<i>Objetivo estratégico 2 (OE2)</i> .....	120
4.2.5	<i>Objetivo estratégico 3 (OE3)</i> .....	122
4.2.6	<i>Objetivo estratégico 4 (OE4)</i> .....	124
4.2.7	<i>Objetivo estratégico 5 (OE5)</i> .....	127
<b>5.</b>	<b>CONSOLIDACIÓN DEL SISPLAN Y METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE NIVEL DEPARTAMENTAL</b> .	<b>129</b>
5.1	EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN (SISPLAN) COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN EN PARAGUAY.....	129
5.2	METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL.....	133
5.2.1	<i>Proceso metodológico</i> .....	133
<b>6.</b>	<b>PROPUESTA DE SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b> .....	<b>136</b>
6.1	EL SISTEMA DE MONITOREO DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	137
6.2	EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	138
<b>7.</b>	<b>PROPUESTA DE NORMATIVA PARA EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	<b>146</b>
7.1	NECESIDADES DE REORDENAMIENTO DEL MARCO NORMATIVO PARA GARANTIZAR EL DESARROLLO EQUILIBRADO Y SUSTENTABLE DEL TERRITORIO NACIONAL.....	146
7.2	PROPUESTAS O RECOMENDACIONES DE MARCO NORMATIVO PARA EL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	149
7.2.1	<i>Identificación del acto jurídico requerido para la aprobación del Plan y del órgano competente. Decreto del Poder Ejecutivo que apruebe el Plan.</i> .....	149
7.2.2	<i>Contenido del decreto de aprobación.</i> .....	150

7.2.3	Procedimiento para la aprobación del decreto.....	151
7.3	PROPUESTA DE TRABAJO PARA LA CREACIÓN DE LA LEY NACIONAL DEL USO DE SUELO .....	153
<b>8.</b>	<b>BREVES CONCLUSIONES Y REFLEXIONES SOBRE PASOS A SEGUIR.....</b>	<b>156</b>
<b>9.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS .....</b>	<b>157</b>
<b>10.</b>	<b>ANEXO: FUNDAMENTOS LEGALES E INSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN PARAGUAY .....</b>	<b>159</b>
10.1	LAS BASES LEGALES.....	159
10.2	BASE CONSTITUCIONAL .....	159
10.3	SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN.....	160
10.4	GOBERNACIONES .....	161
10.5	MUNICIPIOS.....	164
10.6	LA SOCIEDAD CIVIL Y SUS ORGANIZACIONES.....	167
10.7	ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	168
10.8	FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN.....	169
10.9	ESTABLECIMIENTO DEL PRESUPUESTO .....	169
10.10	FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO .....	170
10.11	CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO.....	171
10.12	VINCULACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO.....	172
10.13	AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA MUNICIPAL.....	173
<b>11.</b>	<b>ANEXO: ACTORES PARTICIPANTES DEL PROCESO DE DISEÑO DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>175</b>
11.1	COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE DISEÑO DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	175
11.2	PARTICIPANTES DEL PROCESO DE DISEÑO DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	175

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1:	Corrientes de pensamiento y tipo de estrategias de intervención para el desarrollo.....	24
Figura 2:	Dimensiones del Desarrollo Nacional y Planes y Estrategias vinculadas.....	38
Figura 3:	Metodología de formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial .....	41
Figura 4:	Paraguay en el contexto de América del Sur .....	46
Figura 6:	Las diferencias en superficie y población por regiones .....	48
Figura 8:	mapa de relieve del Paraguay .....	50
Figura 9:	Mapa de temperaturas del Paraguay .....	51
Figura 10:	Mapa de precipitaciones del Paraguay.....	52
Figura 12:	Los usos del suelo en Paraguay .....	56
Figura 13:	Pirámide de población de Paraguay al año 2002 .....	58
Figura 14:	distribución de la pobreza según tipo de territorios .....	59
Figura 15:	Distribución geográfica de los hogares con 1 NBI en Paraguay.....	60
Figura 16:	Estructura del PIB del Paraguay .....	63
Figura 17:	Evolución del componente del PIB del Paraguay .....	63
Figura 18:	Evolución de PIB global y del PIB per cápita en dólares constante .....	64
Figura 19:	El modelo de organización territorial sustentado en el transporte fluvial .....	65
Figura 20:	El modelo histórico de organización territorial sustentado en el FFCC.....	65
Figura 21:	El modelo histórico de organización territorial sustentado en el transporte vial .....	66
Figura 22:	los grandes ejes y corredores de integración planteados por IIRSA.....	68
Figura 23:	Grandes obras de integración internacional del Paraguay .....	69
Figura 24:	los contextos geopolíticos y la integración regional del Paraguay .....	70
Figura 25:	Evolución histórica de la integración territorial a través de infraestructuras viales ....	72
Figura 26:	Accesibilidad a rutas pavimentadas en el Paraguay .....	73
Figura 27:	Los territorios dinamizados por el complejo agroindustrial .....	75
Figura 28:	Tipos de territorios del Paraguay a nivel nacional .....	77
Figura 29:	El modelo de organización territorial fragmentario a nivel departamental .....	78

Figura 30: Población por departamento en Paraguay.....	79
Figura 31: mapa de densidad de población por departamento.....	81
Figura 32: Estructura urbana del Paraguay.....	85
Figura 33: El proceso de deforestación en Paraguay.....	87
Figura 35. El modelo territorial en construcción en Paraguay.....	98

### Índice de cuadros

Cuadro 1: Evolución del comercio exterior de Paraguay.....	62
Cuadro 2: Población por departamento del Paraguay.....	80
Cuadro 3: Estratos de población urbana del Paraguay.....	84
Cuadro 4: Objetivos estratégicos del Plan Marco Nacional.....	110
Cuadro 5: Objetivos estratégicos, iniciativas y acciones complementarias del Plan Marco.....	114
Cuadro 6: Objetivo estratégico 1.....	118
Cuadro 7: Objetivo estratégico 2.....	120
Cuadro 8: Objetivo estratégico 3.....	122
Cuadro 9: Objetivo estratégico 4.....	124
Cuadro 10: Objetivo estratégico 5.....	127
Cuadro 11. Matriz para el análisis de los indicadores.....	139
Cuadro 12: Matriz de objetivos e indicadores.....	140
Cuadro 13: Representación esquemática de las atribuciones institucionales.....	174

## RESUMEN EJECUTIVO

La organización territorial de Paraguay sufre, al igual que los demás países de la región, un proceso de concentración urbana, deterioro ambiental y desequilibrios que son producto de su modelo de desarrollo histórico.

El mapa paraguayo puede sintetizarse de la siguiente manera: i) progresiva urbanización, resultante del proceso migratorio; ii) importante desarrollo productivo en la periferia oriental, vinculado a la expansión de la agricultura empresarial; iii) avance de actividades en la frontera noreste del Chaco, impulsadas principalmente por la ganadería, promovidas y organizadas desde Paraguay pero con fuerte influencia del Brasil, iv) crecimiento económico en enclaves productivos de la zona central del Chaco, y v) fragmentación interior y debilitamiento territorial en áreas fronterizas con Bolivia y Argentina.

Este tipo de organización territorial no solamente genera graves perjuicios a la sociedad y la economía, sino que además atentan contra el desarrollo futuro pues no existen las condiciones territoriales y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida, aumentar la competitividad de la economía y mejorar las condiciones ambientales.

Para revertir estos problemas el Gobierno de Paraguay ha puesto en marcha, a través de la Secretaría Técnica de Planificación, un proceso participativo para diseñar e implementar un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con el objetivo de:

- establecer un marco conceptual sobre el significado del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial en Paraguay.
- definir un conjunto de lineamientos estratégicos sobre la dinámica y la organización territorial del país.
- definir un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que permita alcanzar los objetivos planteados
- Definir un marco legal que de sustento a la propuesta de Plan.

Se entiende por Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial al proceso de gestión que permite, a través de sus diferentes instrumentos (acciones, normativas e instrumentos) organizar más eficazmente el territorio de manera que se generen las condiciones básicas que viabilicen el desarrollo económico productivo, la mejora de la calidad de vida de la población, el desarrollo político institucional y la sustentabilidad ambiental.

A través de un plan de Desarrollo y ordenamiento territorial, se define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación y organización del territorio, señalando además las acciones territoriales necesarias para su adecuado funcionamiento.

El Plan trata de guiar la ocupación del territorio, de manera de aprovechar racionalmente la potencialidad de los recursos naturales existentes para alcanzar el desarrollo, evitando el deterioro del entorno físico de una manera irreversible, que habitualmente se produce a través de la incidencia de las diversas actividades.

Es por ello que el Desarrollo y Ordenamiento Territorial sugiere el desarrollo de ciertas áreas, la incorporación de equipamiento e infraestructura y la desconcentración y la descentralización económica como mecanismos para un desarrollo integral más armónico entre los Departamentos o regiones de un país.

Concretamente el diagnóstico territorial de Paraguay muestra como las formas históricas de valorización del territorio y el avance y conquista desordenada de los espacios vacíos, las formas de inserción de la economía de Paraguay a nivel internacional, el avance geopolítico y económico de los países vecinos, las nuevas dinámicas de transnacionalización del capital y la globalización del comercio, la emergencia de un nuevo modelo productivo agropecuario y, finalmente, las formas de gestión del territorio desde el sector público, han sido los elementos claves en la organización territorial del país.

Como resultado de la combinación de todos estos elementos, actualmente el mapa paraguayo muestra **un territorio desequilibrado**, fenómeno que se consolida año a año, debido a la concentración de población en algunos lugares, especialmente sobre el área metropolitana de Asunción y sobre Encarnación y Ciudad del Este, y al despoblamiento y pérdida de oportunidades de áreas rurales remotas, con bajos niveles de conectividad o con baja capacidad de valorización de sus recursos.

El mapa de Paraguay también muestra **un territorio con problemas de articulación territorial interna**, si bien se han hecho grandes esfuerzos por integrar el país con los países vecinos y las áreas rurales con las áreas urbanas, siguen existiendo grandes deficiencias a nivel de vinculación territorial que es necesario resolver, ya no desde el punto de vista estructural, pues el sistema urbano de primer y segundo rango ya se encuentra conectada, sino en las áreas rurales, tal como lo muestran las figuras presentadas.

Paraguay también presenta **problemas ambientales y de deterioro del paisaje**, derivados del modelo de desarrollo económico y de la carencia de planes de ordenamiento territorial, situación que es muy clara y evidente en las ciudades.

Esta degradación del ambiente, la pérdida de biodiversidad y el deterioro del paisaje no son problemas actuales, sino que también son un problema potencial pues limita el desarrollo hacia el futuro, no sólo por la falta de recursos (bosques), sino también porque un paisaje degradado no permite generar oportunidades de desarrollo (mejora de la calidad de vida, turismo, etc.).

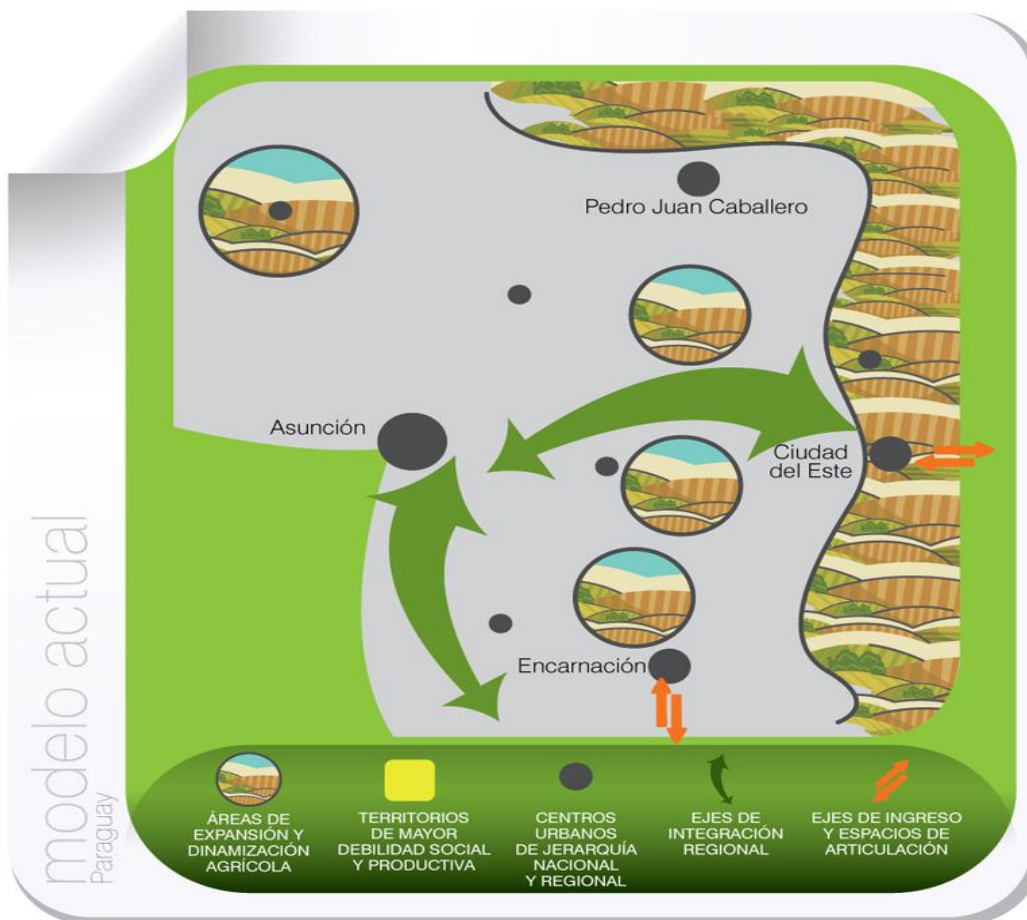
Por último también observamos un **territorio con una fuerte fragmentación**. En efecto, bajo este modelo de organización territorial, cada región y cada lugar del Paraguay intenta resolver sus problemas estructurales y construir dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus recursos y potencialidades y a las formas de inserción en las dinámicas propias de la globalización y en estrecha relación con los países vecinos, esto define con claridad territorios que se dinamizan y por otro lado territorios que declinan dentro de un mismo Departamento.

Todos estos fenómenos tienen tres grandes efectos sobre el presente y el futuro del Paraguay:

- a. En primer lugar reducen la calidad de vida y comprometen seriamente la competitividad y el desarrollo económico del país, lo que demuestra que la dimensión territorial es cada vez más clave en el desarrollo nacional y que debe ser considerada como elemento transversal en todas las políticas públicas.
- b. En segundo lugar, estos procesos pueden inhibir o anular los efectos positivos del crecimiento económico o los resultados esperados por las políticas sectoriales actuales, ya sea sociales, económicas, ambientales e institucionales, lo que también demuestra el carácter sistémico de la dimensión territorial y su articulación con todas las demás dimensiones del desarrollo nacional.
- c. En tercer lugar condicionan y limitan los resultados de los Planes, programas o proyectos de futuro. Esto enseña que hacia el futuro la planificación de las políticas públicas debe plantearse en forma articulada y sistémica, y no en forma sectorial y compartimentada.

Este modelo territorial actual puede verse reflejado en forma esquemática en la figura siguiente:

### El modelo territorial actual del Paraguay



Para revertir estos procesos y conducir en forma efectiva y favorable las dinámicas del proceso de globalización es necesario poner en marcha un plan de ordenamiento territorial, lo cual no constituye solamente una estrategia para mejorar el paisaje o para ordenar ciertos espacios, sino que se constituye en una estrategia clave para viabilizar el resto de las políticas sectoriales del país y transformar el crecimiento económico proveniente de la valorización de los recursos naturales, en desarrollo sostenible.

Sin embargo, el diseño de un plan de desarrollo y ordenamiento territorial deberá tener en cuenta que existen grandes tendencias o fuerzas que van a transformar aún más al territorio del Paraguay en las próximas décadas. Entre estas grandes fuerzas podemos mencionar las siguientes:

**El desarrollo de nuevas infraestructuras de comunicación y transporte.** Esto incluye el desarrollo de nuevas rutas, puentes, internet, telefonía celular, etc., elementos que han sido claves en la transformación territorial en los últimos años y cuya importancia se va a incrementar sensiblemente en el futuro, integrando definitivamente al Paraguay con el mundo, pero también integrando a las áreas rurales del interior del país y consolidando una relación muy fuerte entre campo y ciudad.

**La demanda por nuevos territorios para la producción de bienes primarios.** La demanda de alimentos a nivel internacional sigue una tendencia creciente. Paraguay, al igual que muchos países del África subsahariana se posicionarán como nuevos actores claves en este mercado internacional. Esta demanda creciente de alimentos (que se traducirá en precios altos y sostenidos), el avance de nuevas lógicas empresariales en el sector agropecuario y la necesidad de divisas para sostener el sector público, actuarán en forma concomitante para consolidar el modelo agro-exportador. Este modelo productivo (más tecnificado e intensivo en capital) requerirá aumentar la producción, lo cual se logrará a través de dos procesos: a) intensificación de los procesos productivos en las áreas de producción tradicional (región oriental), y b) cambio de uso del suelo en tierras que hasta hoy tienen una ocupación con sistemas productivos muy débiles o de baja productividad (Chaco).

**El avance de las lógicas empresariales en el sector agropecuario por sobre las lógicas campesinas.** Vinculado con el tema anterior, se va a producir en las próximas décadas un avance sustancial de las lógicas productivas de carácter más empresarial por sobre las lógicas campesinas. Este proceso, que es tendencial a nivel de América Latina, va a generar fuertes impactos en términos de calidad de vida, pobreza y marginalidad en grandes sectores de la población, máxime teniendo en cuenta que Paraguay cuenta con algo más de 180.000 campesinos de subsistencia.

**El aumento de la conflictividad por el control del territorio.** Las nuevas demandas de tierras y de recursos naturales por diferentes actores y grupos, nacionales e internacionales van a generar un aumento de la conflictividad a nivel nacional, pues ahora todo el territorio nacional esta “formalmente” conquistado y ocupado<sup>1</sup>. Este control de los territorios ya no será sólo por el control de la tierra para producir soja (como sucedió en las últimas décadas), sino que será para controlar los recursos naturales, el agua, los bosques, las redes de comunicación, las áreas de producción de cultivos ilícitos, etc.

**La urbanización y la consolidación de una estructura urbana polinuclear.** El desarrollo agroindustrial y comercial del Paraguay y la integración vial ha permitido romper la estructura urbana mono-nuclear del país. Más allá de la persistencia del fuerte proceso de congestión de Asunción, nuevas ciudades aparecen como dinamizadoras del territorio paraguayo, captando la población de las áreas rurales y aumentando aún más la proporción de la población urbana sobre la población rural. Esta tendencia se va a reforzar en los próximos años, y si no se crean condiciones para una mejor gestión urbana se van a generar nuevos problemas en las ciudades del interior, lo cual redundará en una pérdida de calidad de vida y competitividad económica.

---

<sup>1</sup> La expresión **formalmente conquistado y ocupado** se utiliza para designar el proceso de ocupación del territorio con títulos de propiedad legal, a diferencia de otros períodos históricos donde los poseedores u ocupantes no contaban con títulos legales sino que se basaban en el derecho natural.

**Una creciente demanda de descentralización.** El crecimiento de los centros poblados y las ciudades, la creciente complejización económica y productiva de los Distritos y las nuevas demandas de los actores privados van a impulsar nuevas demandas de descentralización en los Departamentos y Municipios. Si estos no fortalecen sustancialmente sus capacidades de administración y gestión territorial, la descentralización perderá sentido y aumentarán los conflictos y problemas de índole territorial.

El diagnóstico sobre el estado de situación del territorio paraguayo y las grandes tendencias o fuerzas que estructuran y van a estructurar el territorio nacional permiten observar entonces que el modelo de organización territorial del Paraguay ha cambiado y sigue cambiando rápidamente gracias a una valorización selectiva de los recursos naturales (lo que produce dinámicas de desarrollo en ciertos lugares) y a la mayor permeabilidad y fluidez del territorio debido a las nuevas rutas y medios de comunicación (teléfonos celulares, motos y vehículos en general).

El nuevo modelo de organización territorial si bien muestra otra configuración, lo cual se evidencia en la figura, no cambia el patrón de desarrollo del país, un patrón que responde a la valorización de los recursos naturales (agricultura, ganadería, energía hidroeléctrica, etc.) que ahora se transforma con modelos de gestión más empresariales e intensivos en capital, que optimiza recursos, pero que siguen estando como hasta hace un siglo atrás, volcado hacia mercados externos. En este patrón también se incorpora recientemente el desarrollo comercial, volcado hacia fuera del país (comercio de reexportación con Brasil y Argentina).

Teniendo en cuenta esta historia de construcción del territorio nacional, el diseño de un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se transforma en una gran oportunidad para pensar como deberá ser no sólo el territorio, sino también el modelo de desarrollo productivo (agropecuario, industrial, de servicios, etc.), de integración internacional, de organización urbana, de gestión y administración territorial, de descentralización, etc., pues en definitiva, lo que se debiera transformar son las formas y el modelo que definen como se construye el desarrollo en el país y, en función de ello, las configuraciones territoriales que esto genera.

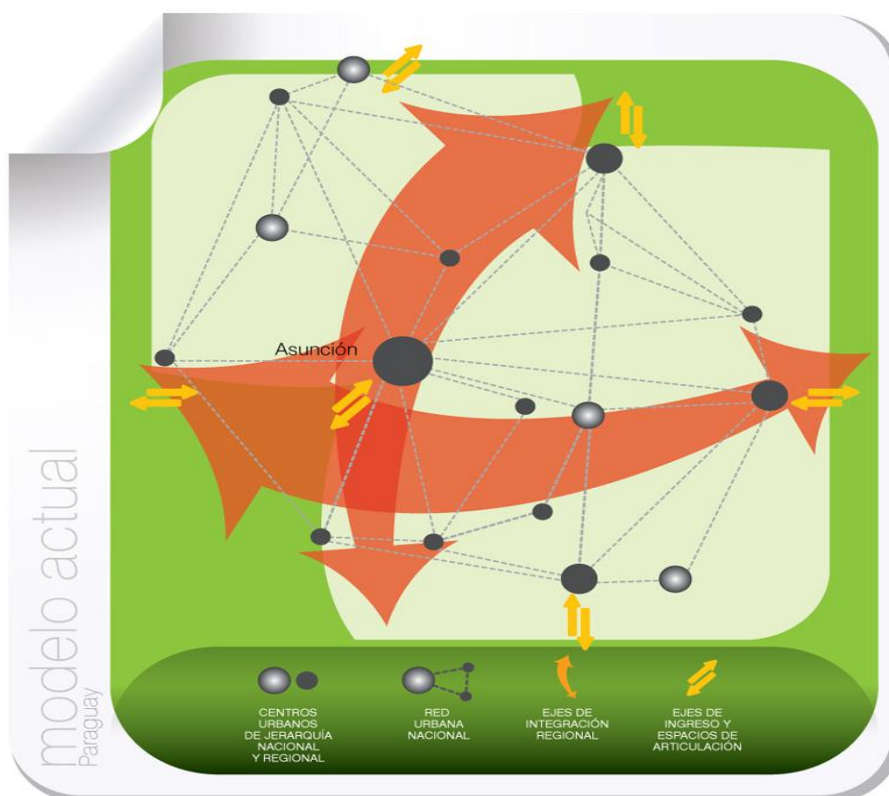
El modelo territorial que se pretende construir a través de la puesta en marcha del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial puede verse reflejado en la siguiente figura.

Este modelo de territorio se caracteriza por un mayor equilibrio en términos demográficos, gracias a la mayor homogeneidad en términos de oportunidades de desarrollo en todo el país, lo cual implica la posibilidad de valorizar y desarrollar ciertos espacios hasta hoy marginales dentro del territorio nacional.

Estas nuevas oportunidades estarán directamente vinculadas a dos factores claves: una mayor integración territorial, tanto interna como externa, que permitirá generar oportunidades productivas y mejorar la calidad de vida gracias al acceso a servicios de calidad, y, por otro lado, la presencia de una red urbana más integrada, estructurada y estrechamente asociada a la valorización de los recursos naturales y otros recursos para el desarrollo (comercio, logística, servicios, etc.). Esta red urbana de nivel nacional será la base sobre la cual se podrá mejorar la calidad de vida de la población a través de una mejor dotación de bienes y servicios, pero también será la base desde donde se podrá potenciar el desarrollo económico. Obviamente, la consolidación de esta red urbana deberá ser complementaria y contributiva a las dinámicas de desarrollo rural, sin ahogar ni captar los procesos de descentralización y desconcentración hacia las áreas rurales, incluyendo a las pequeñas ciudades responsables de la prestación de bienes y servicios rurales.

No obstante, para lograr una mayor integración calidad de vida y competitividad de los sistemas productivos del Paraguay, es necesario preservar los recursos naturales y culturales, base del desarrollo nacional, lo cual deberá hacerse a través de políticas integrales de ordenamiento y preservación de los mismos.

### El modelo territorial en construcción en Paraguay



La construcción del modelo territorial deseado se estructura a través de grandes objetivos estratégicos, que son los que en definitiva van a conducir el desarrollo territorial del país. Estos grandes objetivos pueden dividirse en dos grandes grupos, un conjunto de cuatro objetivos de carácter espacial y un objetivo de carácter organizacional, sin el cual los primeros cuatro no serían posibles de alcanzar.

Además, estos grandes Objetivos Estratégicos se declinan en objetivos estratégicos más específicos que se orientan a conducir las acciones previstas.

<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS</b>	<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS</b>
OE 1. Integrar efectivamente todo el territorio nacional a través de una mayor cobertura y una mayor calidad de las redes de transporte y comunicación.	OEE1.1. Conectar a través de rutas pavimentadas la totalidad de las localidades de más de 2.000 habitantes del país OEE1.2. Consolidar la integración con los países limítrofes a través de nuevos puentes, rutas y pasos fronterizos, OEE1.3. Transformar a Asunción en una plataforma de articulación multimodal
OE2. Promover el desarrollo de las áreas postergadas a través de estrategias integradas de Desarrollo Territorial	OEE2.1. Promover el desarrollo de las áreas rurales más pobres a través de estrategias integradas de desarrollo territorial rural OEE2.2. Valorizar las áreas de bajas densidades de población a través de la generación de nuevas actividades productivas y de poblamiento efectivo
OE3. Consolidar una red urbana polinuclear que permita fortalecer las funciones de los centros urbanos, de manera que actúen como dinamizadores de sus regiones de influencia.	OEE3.1. Mejorar sustancialmente la calidad de vida y la competitividad económica del área metropolitana de Asunción OEE3.2. Cualificar a las ciudades y localidades fronterizas como nodos de integración territorial OEE3.3. Transformar a las ciudades medianas regionales y departamentales que tienen entre 20.000 y 250.000 habitantes como centros regionales de desarrollo. OEE3.4. Mejorar la capacidad de prestación de bienes y servicios de apoyo al sector rural en las localidades menores de 20.000 habitantes
OE4. Valorizar los recursos patrimoniales (cultural y natural) a través de estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial	OEE4.1. Consolidar la red de Parques y áreas protegidas del país OEE4.2. Poner en marcha planes de ordenamiento territorial y del uso del suelo rural OEE4.3. Poner en marcha planes integrales de ordenamiento del uso del suelo urbano y periurbano
OE5. Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay.	OEE5.1. Recrear y consolidar el Sistema Nacional de Planificación como un articulador estratégico de la política nacional de desarrollo OEE5.2. Crear y fortalecer un sistema nacional de capacitación en torno al Desarrollo y Ordenamiento Territorial OEE5.3. Crear instrumentos, métodos y mecanismos de planificación y desarrollo

Esta propuesta de plan se acompaña de tres elementos o acciones claves para llevarla a buen término. En primer lugar, la **consolidación del SISPLAN** (Sistema Nacional de Planificación). El mismo es una herramienta fundamental sin la cual es imposible llevar adelante el proceso de planificación y gestión necesario para el desarrollo nacional. En segundo lugar, es necesario **consolidar instrumentos de gestión y monitoreo del Plan**, para lo cual se han planteado una serie de instrumentos e indicadores de desarrollo territorial. En tercer lugar, se plantea una serie de **recomendaciones del marco normativo** para poder llevar adelante el plan y que este sea coherente con el marco normativo nacional en la materia.

De esta manera, el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es una iniciativa del Gobierno de Paraguay para revertir los históricos procesos de desequilibrios, desintegración y deterioro de los recursos. Este plan no introduce numerosas iniciativas ni planes y proyectos; al contrario, la estrategia que se plantea es articular las múltiples iniciativas ya puestas en marcha en el país y articular las mismas en forma estratégica, dentro de un procesos gradual, orientado a construir el escenario deseado y generando un proceso de aprendizaje compartido entre todos los actores. De esta manera, este Plan no se convierte en un “nuevo plan convencional”, sino en una apuesta estratégica que requiere ante todo de una mirada amplia de los procesos territoriales y una lógica de trabajo en red que es necesario construir.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, queda claro que todas las acciones planteadas en el Plan no serán llevadas a cabo por la STP, sino que son acciones que se ejecutan en forma descentralizada, por parte de diferentes organismos públicos de diferentes niveles de organización territorial. El rol de la STP en este proceso es mantener una visualización permanente del proceso, realizar la sistematización de la información, monitorear el proceso y coordinar las acciones que sea necesario para mantener la coherencia global del Plan.

La construcción de este proceso de planificación no es una tarea fácil, el desarrollo y el ordenamiento territorial deben verse como un proceso de mediano y largo plazo para el cual hay que sentar ciertas bases previas. En este sentido, el fortalecimiento y el cumplimiento del Objetivo Estratégico 5 (fortalecimiento del SISPLAN) es clave en la construcción y gestión permanente del Plan. No obstante, dada la situación territorial del Paraguay, este Plan no es una opción más de política pública o una aventura planificadora, sino un deber político, pues el país se enfrenta a grandes desafíos a nivel nacional e internacional que no es posible ya soslayar. El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es una oportunidad histórica de lanzar al país hacia el futuro, con una nueva matriz territorial, que permita alcanzar los objetivos de una mejora de la calidad de vida en todos los rincones del país, una mayor competitividad de su economía y una mayor sostenibilidad de sus recursos naturales.

## INTRODUCCIÓN

La organización territorial de Paraguay sufre, al igual que los demás países de la región, un proceso de concentración urbana, deterioro ambiental y desequilibrios que son producto de su modelo de desarrollo histórico.

El mapa paraguayo puede sintetizarse de la siguiente manera: i) progresiva urbanización, resultante del proceso migratorio; ii) importante desarrollo productivo en la periferia oriental, vinculado a la expansión de la agricultura empresarial; iii) avance de actividades en la frontera noreste del Chaco, impulsadas principalmente por la ganadería, promovidas y organizadas desde Paraguay pero con fuerte influencia del Brasil, iv) crecimiento económico en enclaves productivos de la zona central del Chaco, y v) fragmentación interior y debilitamiento territorial en áreas fronterizas con Bolivia y Argentina.

Este tipo de organización territorial no solamente genera graves perjuicios a la sociedad y la economía, sino que además atentan contra el desarrollo futuro pues no existen las condiciones territoriales y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida, aumentar la competitividad de la economía y mejorar las condiciones ambientales.

Para revertir estos problemas el Gobierno de Paraguay ha puesto en marcha, a través de la Secretaría Técnica de Planificación, un proceso participativo para diseñar e implementar un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con el objetivo de:

- establecer un marco conceptual sobre el significado del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial en Paraguay.
- definir un conjunto de lineamientos estratégicos sobre la dinámica y la organización territorial del país.
- definir un Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que permita alcanzar los objetivos planteados.
- Definir un marco legal que de sustento a la propuesta de Plan.
- Definir un conjunto de instrumentos para apoyar la planificación del desarrollo territorial en el país.

Para llevar adelante las tareas técnicas, la Secretaría Técnica de Planificación ha contratado al Instituto Desarrollo, organismo no gubernamental dedicado a la investigación, la capacitación y la asistencia técnica en materia de políticas de desarrollo en Paraguay, quién movilizó un equipo técnico para llevar adelante el proceso en forma participativa con otros organismos de nivel nacional.

El presente documento presenta todo el trabajo de reflexión y diseño de propuestas, con el objetivo que el mismo pueda ser implementado en forma compartida por los diferentes organismos públicos del Paraguay a través de una adecuada articulación y organización de la Secretaría Técnica de Planificación. Esta propuesta no es rígida ni está acabada, al contrario, constituye el inicio de un proceso de planificación del desarrollo territorial liderado por el Gobierno Nacional, y que va a requerir para su consolidación e implementación del concurso de todos los actores del Paraguay, para que juntos puedan construir el modelo de desarrollo territorial deseado.

De esta manera, **este Plan Marco no constituye el punto de llegada, sino el punto de partida, las bases iniciales a partir de las cuales, y a través de la participación social, Paraguay podrá organizar su territorio, adecuándolo al nuevo contexto histórico y a las necesidades de su gente. De allí que este Plan no pretende exhaustividad en materia de acciones ni proyectos, sino marcar un camino para que entre todos los actores sociales del país (funcionarios, técnicos, sociedad civil en general) se pueda construir el modelo territorial deseado.**

En este sentido, debe quedar claro entonces que el diseño e implementación de este Plan no es sólo una cuestión técnica e instrumental. Implica también el reconocimiento implícito de consolidar la función de Planificación por parte del Estado, para que opere en sintonía con las demandas sociales, en el ordenamiento y organización eficiente del territorio, de manera que se pueda, en el mediano y largo plazo, construir un territorio más equilibrado, con oportunidades para todos, que abarque todas las zonas del país.

Este documento, que constituye el informe final de la consultoría llevada a cabo por el Instituto Desarrollo se organiza en los siguientes capítulos. En primer lugar, se plantea el marco conceptual y los fundamentos de este Plan. En segundo lugar, se presenta el diagnóstico territorial del Paraguay, diagnóstico que no es un inventario de los problemas territoriales del país, sino una mirada estratégica de lo que sucede en materia de organización territorial. En tercer lugar, se plantean los lineamientos estratégicos en materia de desarrollo y ordenamiento del territorio. En cuarto lugar, se presenta el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con el detalle de sus acciones a corto y mediano plazo.

A partir de la propuesta de plan, se presentan también una serie de propuestas de funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación, una metodología para la planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Departamentos, una propuesta de sistema de monitoreo e indicadores para el seguimiento del Plan y, por último, una propuesta de normativa para sustentar las propuestas del Plan de Desarrollo. Se concluye con una serie de recomendaciones o pasos a seguir en el corto y mediano plazo.

Finalmente, se presentan los Anexos. El primero de ellos contiene un análisis de la normativa existente en materia de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en Paraguay y, el segundo, el listado de los participantes en los diferentes eventos y reuniones de trabajo del proceso de construcción del Plan. En un documento complementario se presenta todo el material relacionado a los sistemas de información vinculados al desarrollo y ordenamiento territorial que fue elaborado por esta consultoría. Dicho material se acompaña con un CD que contiene la misma información, pero en formato digital.

## **1. MARCO CONCEPTUAL Y FUNDAMENTOS PARA EL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PARAGUAY**

Tal como lo muestra la experiencia internacional, el desarrollo y el ordenamiento del territorio, con todo lo que ello implica en términos de equilibrio territorial, sustentabilidad, integración, equipamiento y competitividad, no es una construcción mecánica ni voluntarista, sino que, por el contrario, es el fruto de un trabajo consensuado, articulado y planificado entre los actores sociales, políticos y económicos del país. Por lo tanto, un gran esfuerzo para su implementación deberá ser realizado a nivel político-administrativo, en todas las esferas de organización del territorio nacional: Nación, Gobernaciones y Municipios.

Ahora bien, más allá de los esfuerzos políticos puestos en la construcción de este proceso, es necesario entender a qué se hace referencia cuando se habla de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, pues la experiencia muestra que existen múltiples intervenciones, desordenadas, contradictorias o ambiguas en términos de promoción del desarrollo, no solamente en Paraguay, sino también en el contexto de los países de América del Sur. En este capítulo se presenta el marco conceptual sobre el cual se va a plantear y diseñar el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay y los fundamentos que sustentan el mismo.

Para ello, pretendemos, en primer lugar, echar luz sobre los diferentes momentos históricos que tuvo la región en materia de políticas de desarrollo territorial, de manera que permita. En segundo lugar, comprender la situación actual, en la cual emergen nuevos discursos y nuevas prácticas para el desarrollo en los países de la región. A posteriori, se definirán los principales conceptos a utilizar en este proceso de planificación, de manera a reducir la ambigüedad y mejorar así el diálogo político entre los actores involucrados, y la metodología y alcance del proyecto.

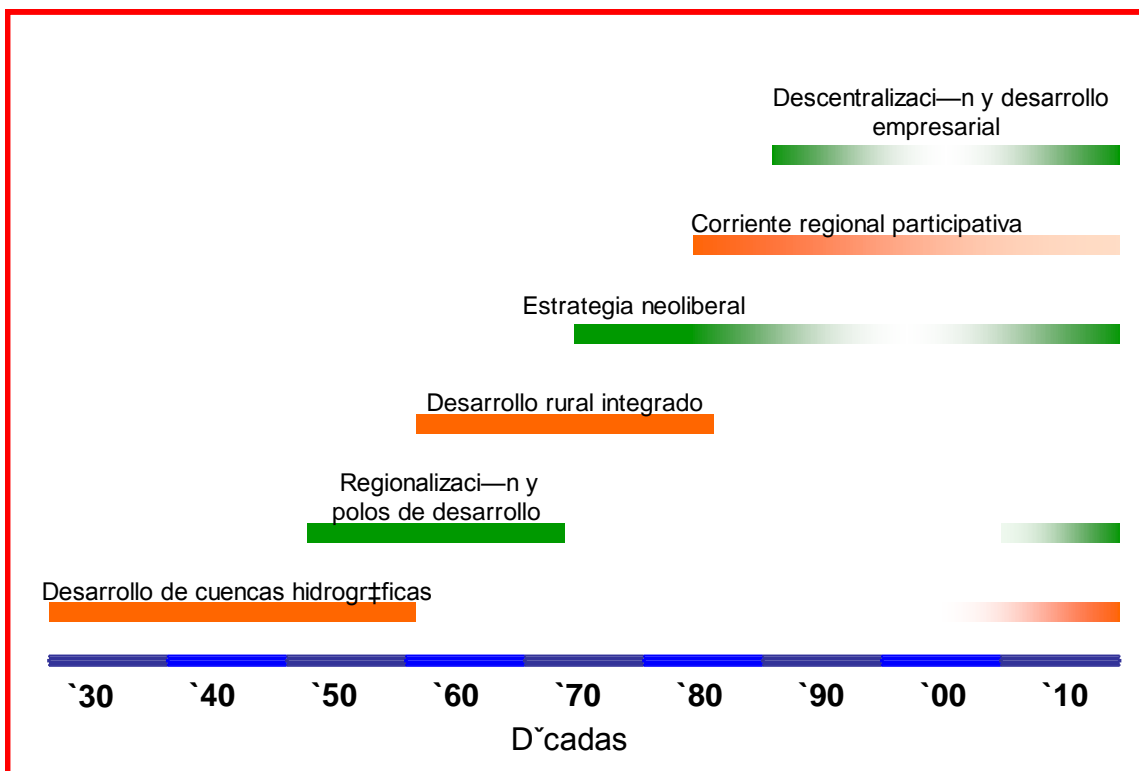
## **1.1 Estado del arte en materia de desarrollo territorial en América Latina y en el Paraguay**

Las políticas y los proyectos de desarrollo regional en América Latina han evolucionado en forma articulada con la situación coyuntural propia de cada país. Los esquemas directores y las prácticas concretas de desarrollo llevados a cabo permiten visualizar la sociedad que se intentaba generar como alternativa para la salida de la crisis de subdesarrollo que afecta al continente. Por lo tanto, hablar de un modelo histórico de desarrollo en América Latina implica, a su vez, hacer mención a un modelo de futuro deseado y a las posibilidades percibidas (por parte de los grupos dirigentes) para realizarlo. En pocas palabras, durante las últimas décadas, el modelo nacional aspirado de los países latinoamericanos se refleja en la práctica concreta de desarrollo regional o local. En este sentido, intentaremos observar la evolución de las diferentes políticas y prácticas de desarrollo regional puestas en marcha en América Latina en las últimas décadas.

El objetivo no es evaluar cada uno de los paradigmas de desarrollo, sino cuestionar acerca del rol que tiene una política y un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como herramienta para el desarrollo nacional. Este cuestionamiento surge debido a que las nuevas políticas de desarrollo (como todas las vividas hasta el momento) no pueden estar dissociadas de la coyuntura y el modelo político en vigencia, ya que estos legitiman y justifican la existencia de esta nueva práctica de desarrollo, más cercana a la gestión empresarial que a la planificación centralizada. De ahí que el éxito de las políticas de desarrollo esté ligado al éxito general de las políticas económicas.

Para observar esta evolución y la emergencia de un nuevo paradigma, se presentan muy sintéticamente los hitos fundamentales de la práctica de desarrollo regional en América Latina durante la última mitad del siglo pasado, tal como se presenta además en la Figura 1. Posteriormente, se presenta el proceso de ajuste estructural y el cambio de paradigma durante las décadas de los 80s y 90s, para situar nuevamente el análisis en el período post-ajuste estructural, en el cual emergen otras iniciativas y modelos de intervención que son los que, en definitiva, van a enmarcar la iniciativa del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay.

Figura 1: Corrientes de pensamiento y tipo de estrategias de intervención para el desarrollo



### 1.1.1 Modelos históricos de desarrollo regional en América Latina y Paraguay

#### 1.1.1.1 Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas

Este es el primer intento formal de desarrollo regional generado en América Latina, basado en la experiencia de los Estados Unidos, a partir de la Tennessee Valley Authority (TVA). Esta última consistió en generar una intervención directa por parte del gobierno de los Estados Unidos en la creación de infraestructuras y empleo; su objetivo principal fue solucionar la crisis de empleo que afectó a dicho país después de la crisis del 30. Este modelo de intervención estatal y de desarrollo regional tuvo amplias repercusiones en América Latina. Tal es así que en la mayor parte de los países latinoamericanos se generaron proyectos de desarrollo basados enteramente en la experiencia de Estados Unidos. Los instrumentos de estas políticas fueron las inversiones en obras hidroeléctricas, la creación de infraestructura básica y de extensas áreas bajo riego que permitían el desarrollo agrícola de las cuencas hidrográficas.

### **1.1.1.2 Estrategias de regionalización y de creación de polos de desarrollo**

Esta estrategia de desarrollo regional se basó también en modelos externos. En este caso, la emergencia de planes de regionalización y de industrialización en ciertos polos obedeció a la experiencia francesa de organización y administración territorial, llevadas a cabo a partir de 1955. Varios países adoptaron esta práctica de regionalización buscando de esta manera crear una cobertura nacional de regiones con organismos administrativos de desarrollo regional. Al respecto, Argentina, Brasil y Chile contaban con regionalizaciones hacia mediados de la década del 70, y muchos otros países latinoamericanos ya estaban muy avanzados al respecto.

Esta regionalización fue acompañada por la creación de polos de desarrollo industrial. Estos, a través de la industrialización, habrían inducido efectos positivos en las economías de la región adyacente, principalmente, a partir de la contratación y generación de nuevos empleos y actividades productivas complementarias. Desde el punto de vista teórico, las fundamentaciones de esta práctica de desarrollo regional deben buscarse en Perroux y Boudeville.

No obstante los grandes esfuerzos tendientes a generar dichos proyectos, estos no lograron todos los resultados esperados: *"En primer lugar, porque muchos de ellos no lograron llegar a la fase efectiva de ejecución. En segundo lugar, porque los resultados obtenidos distaron significativamente de los objetivos fundamentales que las habían originado y justificado."* (De Mattos. 1988; 11).

### **1.1.1.3 Estrategias de desarrollo rural integrado**

Otra alternativa la constituyeron las estrategias de desarrollo rural integrado, que estaban enteramente basadas en las experiencias de Rejovot, de origen israelí. Tal como lo señala De Mattos (1988; 14): *"Una estrategia de Desarrollo Rural integrado constituye una propuesta y una modalidad de planificación regional que tiene su fundamento en una definición del concepto de región como un cruce de funciones, por una parte entre los distintos niveles de planificación (desde el nacional al local) y, por otra parte, entre las distintas disciplinas o sectores de la planificación"*.

Estas experiencias buscaban complementar las estrategias de desarrollo industrial polarizado, intentando centrar su atención en el desarrollo del espacio rural y de la agricultura, especialmente aquella vinculada a los pequeños productores agropecuarios. A pesar de los grandes esfuerzos encaminados al logro de los objetivos planteados, los resultados fueron puntuales y aislados. La causa de estos fracasos debe buscarse en la falta de coherencia entre el tipo de objetivos y las herramientas técnico-institucionales planteados y la situación política y económica de la mayor parte de los países en donde la inserción del mundo rural al capitalismo periférico no ofrece márgenes de maniobra que permitan llevar a cabo dicha estrategia.

#### **1.1.1.4 Modelo neoclásico**

A fines de la década del 70 y durante los años 80s, el modelo neoclásico y la estrategia neoliberal se presentan como un nuevo paradigma de desarrollo regional. Tal como lo señala De Mattos (1988; 16): *"En ellas se presupone que en un contexto donde se permita, tanto como ello sea posible, el libre juego de las fuerzas del mercado, se habrán de generar condiciones favorables para lograr un mayor equilibrio inter-regional y, por consiguiente, para encaminarse hacia una paulatina superación de las disparidades regionales"*. Se privilegia entonces las políticas económicas no intervencionistas, el libre juego del mercado y la libre disposición de los factores sobre el territorio nacional y regional pensando que el mercado equilibraría la distribución de los mismos y generaría por sí sólo el crecimiento y el desarrollo de las regiones más marginales.

#### **1.1.1.5 Corriente regional participativa**

Si bien el modelo neoclásico no deja de tener vigencia durante la década de los 70s y se amplifica sobremanera durante la década de los 90s, en los años 80s, en la medida que se van democratizando los países latinoamericanos, empiezan a tener auge las políticas de desarrollo basadas en la participación popular. Se observa así un gran esfuerzo por generar instancias de participación popular de manera a concebir y aplicar propuestas más efectivas y realistas de desarrollo regional y local. Dichos esfuerzos han sido desarticulados y sin políticas amplias que los sostengan, por lo cual no tuvieron el éxito esperado. A ello se suma la profunda crisis de la economía latinoamericana durante dicha década, que afectó cualquier tipo de planificación territorial en el corto, mediano y largo plazo.

Se puede, sin embargo, observar que estas estrategias, que incluyen una amplia base social como sostén, han sido sumamente importantes para la generación de una mayor conciencia acerca de los problemas territoriales de cualquier escala, especialmente, a escala local y regional.

### **1.1.2 La reducción del Estado y la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo territorial**

Durante la década de los 80s y fundamentalmente durante los 90s, se produce en América Latina un proceso de transformación económica, política e institucional caracterizado por la reducción del Estado, el ajuste fiscal, la descentralización político-administrativa y la liberalización de los mercados. Bajo este contexto, se consolida un nuevo modelo de producción, a través del cual se integran los países centrales y los países periféricos en una división internacional del trabajo, que consolida los términos desiguales de intercambio entre el Norte y el Sur. Mientras los países centrales desarrollan actividades altamente rentables (investigación, ciencia y tecnología), los países periféricos se dedican a actividades manufactureras con demanda de gran cantidad de mano de obra directa y a bajo costo y/o a la producción de "commodities".

Dentro de este contexto, se fue configurando a nivel internacional un ámbito de fuerte competitividad. Aquellas empresas que no pueden competir en un escenario internacional (ya no sólo local), deben cerrar sus puertas, con la consiguiente problemática social del desempleo. Las empresas que quedan en escena deben reconvertirse, cualificarse y ser más competitivas, a fin de poder mantenerse dentro del mercado internacional; en muchos casos, las empresas se vieron obligado a relocalizarse, desplazándose de los países más desarrollados a los países en desarrollo, donde los bajos costos salariales les permitieron alcanzar niveles aceptables de rentabilidad dentro del mercado mundial.

En este contexto de cambio global y de ajuste de las economías nacionales, se debilitaron o, en muchos casos, desaparecieron las estructuras de planificación y desarrollo nacional y regional, que fueron sumamente importantes durante las décadas de los 50s, 60s y 70s; en consecuencia, las políticas de desarrollo de nivel nacional ya no se presentaron como un conjunto coherente de medidas, sino como un conjunto fragmentado de medidas sectoriales que no perseguían criterios de equilibrio territorial, como en otros períodos históricos, sino de modernización de la estructura productiva y de mejoramiento de la competitividad sectorial de la economía, situación que benefició a algunos sectores pero que profundizó las diferencias interregionales, en muchos países.

Es por ello que, si bien muchas políticas de apertura y descentralización han permitido mejorar las ventajas competitivas de muchas empresas y sectores productivos, han generado, desde el punto de vista territorial, un doble proceso de fragmentación socio territorial y de deterioro y marginación de áreas con baja capacidad de competitividad sectorial dentro del contexto global.

Dentro de este escenario de carencia de políticas globales que permitan articular y estructurar políticas de desarrollo, las prácticas de desarrollo han estado orientadas mayormente a apoyar procesos de desarrollo local y micro-regional; en definitiva, el desarrollo local ha sido la pieza fundamental en todos los gobiernos de nivel nacional y departamental, pues el desarrollo local ha sido considerado como la solución para que los territorios puedan insertarse en forma competitiva dentro del mercado mundial. Sin embargo, las posibilidades de desarrollo local han sido limitadas a lugares con características muy particulares y con posibilidades de inserción en el mercado internacional. En efecto, los lugares con graves deficiencias en términos de infraestructura, con escasos recursos naturales, baja calidad de la mano de obra y débil capacidad institucional, no han podido aprovechar las estrategias gubernamentales y las oportunidades que el proceso de globalización generó en muchos lugares.

Este modelo o paradigma de desarrollo territorial, apoyado en las múltiples iniciativas de desarrollo local, que se fueron generando en el continente, se caracterizó por los siguientes factores:

**a) Capacidad de creación de un proyecto político territorial.** El desarrollo no sería solo el fruto de la dinámica de una sociedad, sino que es una voluntad política concertada que se traduce en acciones y programas concretos de acción. Tal como lo define **Boisier** (1994; 5): *"el paso desde el antiguo concepto de plan regional al moderno concepto de proyecto político regional, la necesidad de maximizar los espacios de concertación generando pactos inteligentes entre las fuerzas sociales de cada región y el doble desafío de la globalización y de la descentralización, constituyen los elementos centrales del discurso"*.

**b) Alto grado de descentralización y apertura externa.** Como fue señalado anteriormente, se opera ahora en escenarios más descentralizados y con mayor apertura externa, producto de las políticas económicas de ajuste estructural definidas durante las décadas de los 80s y 90s. Existe, por lo tanto, un nuevo paradigma en torno al tipo de relación que debe tener un país con respecto al mundo y al proceso de globalización. Esta apertura externa se acompaña de la creciente importancia concedida a las exportaciones como motor del crecimiento económico regional/local. Esta situación se caracteriza a su vez por cuatro elementos:

1. *Emergencia de nuevos actores.* La descentralización permite la aparición de nuevos actores en el escenario del desarrollo territorial: empresarios locales y regionales, ONGs, universidades y centros científicos, etc. A ello se agrega la creación de nuevos ámbitos de concertación política y social, imprescindibles para construir proyectos políticos viables en el corto, mediano y largo plazo.
2. *La descentralización* permite la gestación de un *nuevo tipo de relación entre los Estados* (departamentales, regionales y locales) *y las empresas*, que privilegia más una relación de socios que de simples contribuyentes impositivos. Esta situación está determinada por la necesidad de generar empleo, rol que solo los empresarios serían capaces de suplir en momentos de crisis económica. No obstante, esta relación estado-empresa no funciona para todos los ámbitos productivos, ya que los sectores de producción primaria y otros no muy competitivos poseen una relación generalmente conflictiva con el estado.
3. *La Descentralización político-administrativa* permite asumir a las regiones nuevas funciones para las cuales estén tal vez mejor preparadas.
4. Se agrega, por último, la posibilidad de generar nuevas instancias territoriales y políticas que permitan conformar nuevos mercados (más amplios), definiendo de esta manera nuevos lazos de comercio y cooperación, o, en otros términos, lo que se denomina "espacios virtuales". Al respecto, **Boisier** (1994; 10) afirma *"Una región virtual es el resultado de un acuerdo de tipo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo."*

**c) Búsqueda y generación de sistemas productivos competitivos y modernos**

No existen dudas de que este es uno de los principales puntos del nuevo paradigma. La crisis económica obliga a buscar nuevas soluciones productivas, no solo por la necesidad de producir y acumular riquezas, sino también por la necesidad de crear empleos. El binomio competir e innovar está determinado por el alto grado de apertura externa y la creciente competitividad del mercado mundial, cada vez más globalizado, lo cual requiere de innovaciones constantes para permitir la sostenibilidad y la viabilidad productiva de las regiones y localidades. Hay algunos elementos que caracterizan esta situación:

**Procesos de innovación y modernización tecnológica:** el proceso que cobra más fuerza en los últimos años es la modernización e innovación científico-tecnológica. Se desarrollan cambios en las formas de producir, de manera de alcanzar ciertos modelos prevalecientes y considerados como óptimos, según el modelo de los países desarrollados, considerados como modernos. Al respecto, **De Mattos** (1991; 123) afirma: *"el actual ímpetu modernizador encuentra su impulso en la irrupción de una nueva modalidad de desarrollo capitalista, que ha comenzado a generalizarse desde comienzos de la década de los años setenta, como resultado de las estrategias y políticas, tanto públicas como privadas, adoptadas con el propósito de enfrentar la crisis estructural que los afectaba"*. Así, esta dinámica de modernización de las estructuras productivas se apoya en estos momentos en dos ejes fundamentales:

- a.) La definición de políticas científicas tecnológicas de apoyo a las empresas y a los procesos productivos de punta. Dichas políticas quitan importancia a las ciencias sociales y de la cultura en general, ya que son consideradas improductivas por parte de los diseñadores de políticas.
- b.) La nueva relación empresa-universidad, que asocia en proyectos conjuntos a dichos organismos, de manera tal de desarrollar nuevos productos y sistemas de producción aptos para las empresas.

**Información:** la revolución en los transportes y comunicaciones ha permitido el manejo y el procesamiento de ingentes cantidades de información, lo cual posee ahora más importancia que nunca. El qué producir, dónde, cómo, a quién vender, cómo vender, etc., son cuestiones que requieren de información que ahora está disponible en los sectores empresariales más dinámicos.

Además de esta innovación en la tecnología y la información, se necesita contar con mecanismos financieros flexibles y rápidos de manera a generar los proyectos necesarios para dinamizar los sistemas productivos, locales y regionales. En esta línea de pensamiento, el montaje de una estructura o red articulada de financiamiento se torna imprescindible para el desarrollo de una estrategia de desarrollo territorial.

**Pymes:** Por último, otros de los puntos importantes es la creación de sectores productivos compuestos por PYMES, no solo por la facilidad y posibilidad de su creación, sino porque tendrían un carácter más endógeno que las empresas ligadas

al capital transnacional. De esta manera, la creación de un sistema productivo, dinámico e innovador, compuesto por PYMES, con capacidad para reaccionar rápidamente a los cambios en los mercados y con posibilidades de acumulación a nivel local y regional, son las principales formas que debería asumir un sistema productivo local y regional.

**d) Intensificación de la identidad territorial como mecanismo para endogeneizar el desarrollo.**

Es otra de las características de esta línea de pensamiento de desarrollo regional. La identidad como proceso y producto cultural y territorial es abordada como un instrumento necesario para retener, no solo a los empresarios regionales, sino también la acumulación de capital que ellos puedan generar. En este caso, queda claro que se funcionaliza la identidad territorial al logro del desarrollo económico de la región. Es decir, se movilizan los sentimientos y la identidad de la población como herramienta para la consecución de fines económicos productivos. En ese sentido, cobran importancia las políticas informacionales y comunicacionales de generación de un nombre y una identidad, revalorizándose también, de esta manera, la cultura, la historia y la sociedad local.

**e) Fortalecimiento de la capacidad de gestión**

Por último, y como elemento articulador de todos los demás puntos, esta línea de pensamiento postula la necesidad de contar con una amplia capacidad de gestión por parte de los actores concernidos territorialmente. Es importante, por lo tanto, no solo descentralizar, producir y tener identidad territorial, sino también ser capaz de gestionar esos elementos en forma flexible y rápida, de manera a aprovechar las oportunidades que el mercado y la apertura externa pueden brindar. Esta concepción está muy cerca del empresario schumpeteriano, ágil y dinámico.

Esta capacidad de gestión no solo debe afectar a los empresarios regionales, sino también a los dirigentes territoriales (políticos o administradores) y a la población, en general, para transformar la apatía en dinámica de cambio y desarrollo. A tal efecto, las funciones de conducción y animación socio-cultural son imprescindibles para lograr el cambio deseado. A ello se agrega el marketing; al respecto, **Boisier** (1993; 13) afirma *"El marketing es un instrumento de toda región y de todo gobierno regional que busca posicionar a la región de una manera competitiva y moderna en el mercado internacional"*.

### **1.1.3 Las consecuencias territoriales del proceso de apertura y ajuste estructural en América Latina**

Más allá de los planteos de este paradigma de desarrollo regional y de los esfuerzos realizados por las diferentes iniciativas, muchas de ellas de nivel local, aunque sin un marco estratégico nacional que les dé coherencia y sentido global, el continente sufrió importantes procesos de transformación a nivel territorial, producto de la falta de

políticas públicas adecuadas y de las transformaciones de los mercados, insertos hoy en día, en una intensa dinámica de globalización. Algunos de los cambios más notables son los siguientes:

1. Se han reforzado en todo el continente las economías de aglomeración, especialmente en las grandes ciudades y áreas metropolitanas (San Pablo, México, Bogotá, Buenos Aires, Santiago de Chile, etc.). Si bien esto beneficia a los sectores productivos por mano de obra abundante y barata (cualificada y no cualificada), disponibilidad de energía, insumos industriales y agroindustriales, comunicaciones, bajo costo de transporte, especialmente, cercanía a los centros de consumo y de exportación, esto ha incrementado la concentración económico-productiva en los países de América Latina, alejando toda posibilidad de un desarrollo equilibrado y balanceado entre las diferentes regiones. En el caso de Paraguay, la concentración de recursos y población en la ciudad de Asunción y en toda su región metropolitana es una clara demostración de ello.
2. Los espacios de flujos de mercaderías fueron sometidos a cambios vertiginosos, debido a las nuevas inversiones y a un mayor flujo de tránsito internacional. Un ejemplo de ello es el desarrollo de las ciudades portuarias en todo el continente, las cuales juegan un rol cada vez más importante, no solo como acceso para la importación y exportación de productos, sino también como áreas industriales de envergadura, debido a la mayor vinculación comercial y a los bajos costos relativos de los fletes en dichas áreas. En Paraguay, los ejes de comunicación entre las ciudades de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación son una muestra de ello.
3. Un elemento significativo de este nuevo período es el fortalecimiento de los procesos selectivos de desarrollo local, basados en pequeñas y medianas empresas, vinculadas a actividades turísticas y agroindustriales dinámicas, bajo modelos organizacionales innovadores, permitiendo consolidar centros urbanos intermedios y menores y las redes urbanas que integran. En este caso, es interesante observar, a manera de ejemplo, cómo muchas localidades han manifestado un desarrollo continuo debido a la combinación de varios elementos (universidades, escenarios naturales, sistemas productivos competitivos, etc.), los cuales, articulados y puestos en sinergia, han generado un desarrollo superior al de las ciudades más cercanas. También en Paraguay se pueden observar empresas dinámicas e innovadoras en el medio rural que han podido desarrollarse e insertarse con éxito en el contexto internacional, a pesar de estar localizadas en territorios que estructuralmente se encuentran en crisis.
4. Vastas áreas rurales de América Latina se han consolidado como desiertos verdes, o desiertos de producción agropecuaria, dedicados a la exportación. Estas áreas, volcadas a una producción internacionalmente competitiva, están desarrolladas bajo modelos productivos modernos, con alta incorporación de tecnología y reducida demanda de mano de obra altamente calificada. Este

sistema, que ocupa muchas más hectáreas que en el pasado, expulsa la población rural hacia ciudades de orden regional, pues todos los procesos productivos son operados desde las mismas explotaciones o desde las ciudades cercanas, pero con un mínimo de población.

5. Las regiones y ciudades fuertemente asociadas al modelo productivo tradicional y de bajos niveles tecnológicos, vinculados a la agricultura, la ganadería, la forestación y las actividades conexas en las áreas rurales, están siendo marginadas debido a que no alcanzan los niveles de competitividad necesarios para insertarse en forma sostenida dentro de un mercado global. Esta situación es más que evidente en vastas áreas rurales con predominio campesino en el Paraguay.

El proceso de globalización tiene impactos diferenciales en América Latina; mientras algunas áreas crecen y se desarrollan (las regiones que ganan), otras se empobrecen. Esta dialéctica territorial entre regiones ganadoras y regiones perdedoras ha marcado la dinámica territorial en los últimos años, fragmentando y desequilibrando aún más las históricas diferencias territoriales en el continente. Así, la globalización, actuando a través de procesos de desarrollo local, ha permitido, en definitiva, valorizar ciertos espacios competitivos, dinámicos y bien integrados, en tanto margina a espacios de baja competitividad o nivel de modernización e integración. Sin embargo, la capacidad de valorización e integración es selectiva: solamente los lugares que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo (infraestructura, calificación laboral, nivel tecnológico, servicios, etc.) pueden acceder a nuevas oportunidades que ofrece el proceso de globalización. En otras palabras, la globalización ha representado una oportunidad para los territorios con niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes o de recursos naturales a bajo costo (suelo, agua, bosques). Se ha ido construyendo, en los últimos años, una nueva división del trabajo internacional y una nueva geografía económica, en la cual coexisten regiones que ganan y regiones que pierden.

#### **1.1.4 Reconstruyendo la planificación en América Latina**

Pasado el período de auge del ajuste y liberalización de las economías nacionales, de reformas de estado, descentralización político-administrativa y frente a los históricos desequilibrios territoriales -y en muchos casos de economías fragmentadas y en declinación-, tal como se vio anteriormente, muchos gobiernos de América Latina están reconstruyendo propuestas de desarrollo nacional, con fuerte asidero en la dimensión territorial. Luego de delegar en el mercado las políticas de ajuste estructural de los 80s y 90s, la mayoría de los Estados vuelven a pensar en políticas de desarrollo a escala nacional y regional. Algunos ejemplos de nuevos planes son:

- El Plan Nacional de Desarrollo (Nicaragua)
- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (México)
- El Plan Nacional de Desarrollo Territorial (Argentina)

- Plano Brasil de Todos. Desenvolvimento, participação e inclusão. Construir, juntos, o novo Brasil (Brasil)
- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001 – 2007 (Venezuela)
- Plan Estratégico Económico y Social (Paraguay)

Estas iniciativas políticas tienen un elemento en común: todas se generan a partir de grandes procesos de transformación, crisis o cambios estructurales en el plano económico, político o social, que dan sustento a la construcción de nuevas ideas, planes e iniciativas de desarrollo.

Se recupera una visión integral y comprensiva de las problemáticas y los desafíos de los países, incorporándose la problemática social, económica, ambiental, territorial, etc. Es interesante resaltar que, en muchos casos, la dimensión territorial es la puerta de entrada para la construcción de los planes de desarrollo. En efecto, la cuestión territorial y la reducción de las disparidades sociales y territoriales emergen con fuerza como elemento central. Del discurso sectorial de los 90s, se está pasando a otro, territorial y social, que coloca al desarrollo del territorio como centro de la escena de las políticas públicas. El territorio es la plataforma desde donde se articula, coordina y consensuan las iniciativas sectoriales. El territorio aparece como el elemento integrador de múltiples y complejas iniciativas. Dentro de esta valorización territorial, del ordenamiento territorial vuelve a ocupar un lugar central en las políticas públicas de nivel nacional, subnacional y local.

Más allá de los discursos políticos que sostienen estos planes, muchas de estas iniciativas o planes nacionales y regionales tratan de objetivar sus resultados a través de metas cuantificables siguiendo los Objetivos del Milenio. No es solo una forma de coordinación con los organismos internacionales, sino que traduce la conveniencia de objetivar y racionalizar las acciones, reduciendo la vaguedad y el relativismo de las propuestas.

Sin embargo, el elemento más interesante en torno a estos planes es la visión prospectiva sobre la cual se apoyan, pues permite construir un claro mensaje político sobre el futuro deseado. Este rescate de la visión de futuro acerca a estos planes a la política, recuperando la exclusiva dimensión técnica que caracterizó a las iniciativas de desarrollo de las décadas de los 80s y 90s.

## **1.2 La necesidad de nuevas intervenciones para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Paraguay**

Todas estas condiciones estructurales, vinculadas a la planificación y al desarrollo territorial, no son ajenas a Paraguay; al contrario, el país también ha vivido este proceso evolutivo, con la misma dinámica en las últimas décadas.

El país, al igual que el resto de los países de la Región, ha tenido una profusión de planes, programas, proyectos, promovidos, tanto por actores nacionales como internacionales, a través de la cooperación externa. El conjunto de estas iniciativas generó un ambiente de confusión y desconcierto que contribuyó de manera dispar en el desarrollo del país. En ese contexto, la imagen y el poder simbólico de la planificación, como herramienta del desarrollo, se fue deteriorando y no es visualizada en todo su potencial, las áreas de planificación fueron seriamente cuestionadas por ello y su rol se vio disminuido, aunque en muchos casos también estas estructuras de planificación quedaron como formas residuales o bien desaparecieron.

Más allá de ello, el Gobierno paraguayo ha ido generando, en los últimos años, una serie de iniciativas, denominadas Planes, Programas, Proyectos, Agendas de trabajo, etc. todas ellas concurrentes a mejorar la planificación y el desarrollo del país, aunque en la mayor parte de las veces de manera sectorial. Algunos ejemplos de estas iniciativas son las siguientes: *“Paraguay para todos y todas. Propuestas de política pública para el desarrollo social, 2010-2020”*; *“Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay, PEES 2008 – 2013”*; *“Plan Agrario 2010-2011”*, etc.

En este mismo camino de recuperar la planificación, y en vista a fortalecer los lineamientos estratégicos que promuevan las políticas públicas, el Gobierno del Paraguay está generando espacios institucionales para fortalecer los procesos e instrumentos de planificación, otorgando una visión de largo plazo a sectores prioritarios del desarrollo nacional.

En función de ello, el Gobierno de la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el Contrato de Préstamo 1143/OC-PR, a fin de disponer de los recursos financieros necesarios para implementar un Programa de Pre-inversión, con el objetivo de apoyar la elaboración de estudios de viabilidad de proyectos de inversión pública que respondan a los lineamientos de la política gubernamental y asistir al proceso de fortalecimiento institucional para el diseño e implementación del sistema de inversión pública. El Programa de Preinversión 1143/OC-PR consta de dos Subprogramas: (i) Subprograma de Preparación de Estudios y (ii) Subprograma de Fortalecimiento Institucional.

Como organismo beneficiario de esta asistencia financiera se encuentra la Secretaría Técnica de Planificación, órgano rector de la Planificación (SISPLAN), que tiene como una de sus acciones principales el diseño de planes y políticas públicas para el desarrollo sostenible, a nivel nacional, sectorial y departamental. El SISPLAN tiene pocos años de implementación, por lo cual debe ser fortalecido para actuar en función de sus objetivos.

En efecto, se ha puesto en marcha un proceso de fortalecimiento del SISPLAN, el cual tiene como piedra angular el diseño e implementación de un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que basándose en toda la experiencia nacional e internacional anteriormente expuesta, pueda construir caminos más promisorios para el desarrollo nacional, a través de metodologías, herramientas e instrumentos más pertinentes para el desarrollo.

La propuesta de creación del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es parte entonces de las iniciativas del Gobierno para fortalecer las capacidades de planificación a nivel nacional y subnacional.

### **1.3 ¿Por qué hay que poner en marcha un Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en Paraguay?**

Más allá de la necesidad de fortalecer las capacidades de planificación y gestión del desarrollo por parte del SISPLAN, hay otros fundamentos para avanzar en un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en Paraguay.

- a. En primer lugar, se observa a nivel mundial la emergencia de nuevas fuerzas que revalorizan la función de los territorios (tanto urbanos como rurales) como ámbitos estratégicos para la producción, el intercambio, la preservación de zonas ambientalmente valiosas que aportan recursos y servicios ambientales, la preservación de paisajes, el desarrollo de actividades turísticas, la preservación de la biodiversidad, tanto como de las culturas, identidades y modos de vida de diversas poblaciones, etc. Un plan de desarrollo y ordenamiento territorial deberá guiar y conducir estas fuerzas y estas dinámicas de valorización de manera que no se generen desequilibrios sociales, económicos y territoriales en el contexto nacional. Esto implica evitar que Paraguay se transforme en un desierto verde orientado a la producción de algunos commodities, si no para transformarse en un territorio diverso, rico, con oportunidades de desarrollo y buena calidad de vida en todos los rincones del país.
- b. El proceso de globalización, si bien genera impactos negativos en ciertos territorios, también es una oportunidad para el crecimiento y el desarrollo que Paraguay ciertamente debe aprovechar. El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y las acciones que se desprendan del mismo, pretende generar las condiciones para poder aprovechar las dinámicas de crecimiento y desarrollo propias del proceso de globalización, orientando para ello la creación de infraestructuras, equipamientos, la valorización de recursos estratégicos, etc.

- c. En tercer lugar, entendemos que los profundos cambios económicos, sociales y tecnológicos que se avizoran, y que suponemos se van a amplificar hacia el futuro, debido al importante rol que tiene Paraguay como proveedor de materias primas a nivel internacional, justifican la necesidad de construir un proceso de desarrollo y ordenamiento territorial, a partir del cual se pueda potenciar el desarrollo económico, aprovechando el contexto internacional, pero cuidando y preservando los recursos territoriales, especialmente los recursos naturales y culturales.
- d. Por último, consideramos que los desequilibrios sociales y territoriales del país, producto de su evolución histórica, es una pesada herencia que debe ser revertida de manera de generar una mayor competitividad económica y una mayor calidad de vida en todos los rincones del país. El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en forma articulada con las demás estrategias de desarrollo sectoriales, pretende contribuir a reducir estas profundas disimetrías a través de diferentes acciones de carácter territorial y sectorial, debidamente articuladas entre sí. En este sentido la orientación de la creación de infraestructuras y equipamientos y la generación de oportunidades de empleo son claves.
- e. El crecimiento de las ciudades, la gestión de las áreas rurales y la creación de infraestructuras en el país ha sido históricamente desordenada y no ha seguido un plan director que permita mejorar la calidad y la competitividad de nuestros territorios. Se espera entonces que la puesta en marcha de un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial logre definir de manera explícita los roles y funciones que cada zona del país juega y jugará en el sistema nacional, así como los criterios de preservación y mejoramiento del paisaje y el hábitat.

#### **1.4 ¿Qué es un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial?**

Un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es un proceso de gestión que permite, a través de sus diferentes instrumentos (acciones, normativas e instrumentos) organizar más eficazmente el territorio de manera que se generen las condiciones básicas que viabilicen el desarrollo económico productivo, la mejora de la calidad de vida de la población, el desarrollo político institucional y la sustentabilidad ambiental.

A través de un plan de desarrollo y ordenamiento territorial, se define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación y organización del territorio, señalando además las acciones territoriales necesarias para su adecuado funcionamiento.

El Plan trata de guiar la ocupación del territorio, de manera de aprovechar racionalmente la potencialidad de los recursos naturales existentes para alcanzar el desarrollo, evitando el deterioro del entorno físico de una manera irreversible, que habitualmente se produce a través de la incidencia de las diversas actividades. Es por ello que el Desarrollo y Ordenamiento Territorial sugiere el desarrollo de ciertas áreas, la incorporación de equipamiento e infraestructura y la desconcentración y la descentralización económica como mecanismos para un desarrollo integral más armónico entre los Departamentos o regiones de un país.

Concretamente, a nivel nacional, un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial tiene los siguientes objetivos:

- Definir la organización y la estructura regional, micro-regional y urbano-rural que se pretende construir en el largo plazo.
- Definir el esquema de integración territorial del Paraguay, ya sea internamente entre sus Departamentos y regiones, como con los países vecinos.
- Optimizar la jerarquía y la distribución de los asentamientos humanos, y por ende la distribución y cobertura de infraestructuras y equipamientos para el desarrollo humano.
- Orientar la localización de la infraestructura y los equipamientos que permitan mejorar la competitividad de los sistemas productivos existentes y previstos.
- Definir, en forma conjunta con las áreas político-administrativas pertinentes, las áreas de reserva y las medidas para la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico.
- Mejorar la relación y la compatibilidad entre las actividades dentro de un mismo territorio, preservando los recursos naturales y mejorando las condiciones ambientales, paisajísticas y la calidad de vida.
- Determinar las políticas y los proyectos de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y de los recursos naturales.

El proceso de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, como política de Estado, se traduce en un proceso y una estrategia de planeación territorial integral y concertada, que tiene un componente político, un componente científico-técnico y un componente legal.

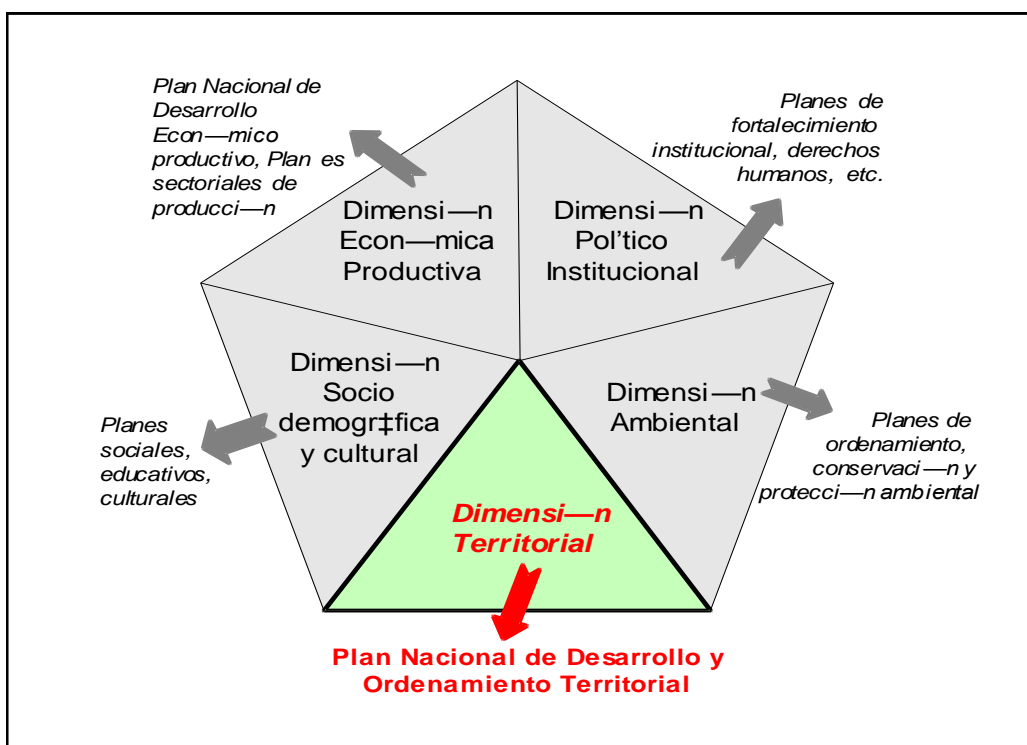
1. El **componente político** implica una instancia de definición y negociación del modelo territorial deseado, los objetivos y lineamientos estratégicos y los contenidos del Plan, lo cual implica construir un diálogo entre los diferentes actores, los cuales poseen miradas y objetivos territoriales distintos.
2. El **componente científico-técnico** implica un conjunto de técnicas y metodologías de análisis territorial, definición de escenarios y elaboración de propuestas de organización del territorio y los dispositivos del territorio (infraestructuras, equipamientos, etc.).

3. El **componente legal** implica un conjunto de marcos legales y de jurisprudencia en general, que permita definir qué es lo que está o no permitido realizar en cada territorio concreto, a través de regulaciones y normativas específicas.

### 1.5 La vinculación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial con las dimensiones del desarrollo nacional

Tal como lo muestra la Figura 2, la dimensión territorial es una dimensión clave del desarrollo nacional, de la misma manera que la dimensión económico productiva, la dimensión político institucional, la dimensión socio demográfica y cultural y la dimensión ambiental. Todas estas dimensiones, complementarias unas con otras, tienen también planes sectoriales que orientan y guían el desarrollo de las mismas. Por ejemplo, los Planes de desarrollo económico, los planes de fortalecimiento institucional, etc., los cuales afectan condiciones sociales, económicas y culturales de una población ubicada en una región determinada. La dimensión territorial, introduce la especialización de las acciones de desarrollo de cada una de las diferentes dimensiones, de acuerdo a las restricciones y posibilidades del territorio, el cual debe ser organizado de manera que no se convierta en una restricción al desarrollo y aproveche en forma sostenible sus propias potencialidades.

Figura 2: Dimensiones del Desarrollo Nacional y Planes y Estrategias vinculadas



Por otro lado, las decisiones que afectan al territorio influyen directamente en las decisiones económicas, sociales, institucionales y ambientales, por lo que se hace indispensable la coherencia y armonía entre los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los planes de desarrollo sectoriales, en general (tales como el PEES). De allí que los lineamientos estratégicos, los objetivos y las acciones de cada una de estas iniciativas deben servir también como soporte para la determinación de los alcances del plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

De esta manera el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial se vincula necesariamente con las demás dimensiones del desarrollo nacional:

- Con la **dimensión económico productiva**. Desde el punto de vista económico, el Desarrollo y Ordenamiento Territorial busca armonizar los elementos territoriales (recursos naturales, ambientales, sociales y productivos) para lograr el desarrollo económico pleno del territorio y no sólo de las acciones puramente productivas, como lo hace un plan de desarrollo económico. En este sentido, el ordenamiento busca corregir o atenuar los conflictos territoriales actuales y prever y prevenir los conflictos potenciales futuros.
- Con la **dimensión socio-demográfica y cultural**. Desde el punto de vista social, el Desarrollo y Ordenamiento Territorial apunta a generar la organización territorial adecuada para que todos los habitantes de una región puedan desarrollarse como personas y como conjunto social, en un ambiente de respeto y de acceso democrático y ordenado a los servicios e infraestructuras necesarios para el desarrollo de su vida. El Ordenamiento Territorial trata de identificar todos aquellos elementos naturales, económicos, sociales, políticos, etc., que de alguna manera limitan esta posibilidad y sugiere las formas más adecuadas para superarlos.
- Con la **dimensión político-institucional**: El Desarrollo y Ordenamiento Territorial busca el fortalecimiento del tejido **político-institucional** de tal manera a asegurar el correcto funcionamiento de las instituciones (prácticas políticas, cultura administrativa, participación ciudadana, etc.) necesarias para formular, implementar, evaluar y rever cuando sea necesario, la estrategia de desarrollo territorial.
- Con la **dimensión ambiental**: El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial pretende guiar y regular el uso del suelo, según los parámetros y las normativas ambientales que definen las áreas político administrativas del país, conciliando dichas normativas ambientales con las propuestas de desarrollo económico, social y político institucional en cada uno de los territorios.

Todas estas otras dimensiones del Desarrollo Nacional ya han sido claramente definidas por otras iniciativas del Gobierno Nacional. En efecto, tal como lo hemos planteado anteriormente, el Gobierno del Paraguay ha definido una serie muy importante de Estrategias, Planes y Programas sectoriales, todos ellos coadyuvantes y concurrentes con el desarrollo territorial, visto de otra manera, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial recupera y articula todos estos planes y programas, en un

marco estratégico territorial. Dicho de otra manera, este Plan también puede verse como la traducción en términos territoriales de las Estrategias, Planes y Programas sectoriales ya definidos en Paraguay.

### **1.6 Los niveles de actuación del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay**

Un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se puede plantear en diferentes niveles de organización territorial, los cuales, para el Paraguay, pueden ser de nivel nacional, regional (Región Oriental o Región Chaqueña), departamental, micro-regional o local.

El trabajo a llevar adelante se despliega a nivel nacional, es decir, que se pone el acento en los grandes lineamientos estructurales y en las grandes estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial para todo el país. Los estudios y propuestas se centrarán en la organización y la dinámica territorial del Paraguay y en la generación de mecanismos institucionales y técnicos para llevar adelante los proyectos que se planteen, teniendo a los Departamentos como unidades mínimas o estructurantes del territorio. Es decir, este trabajo se orienta a definir lineamientos estructurales, planes de acción y recomendaciones en materia de instrumentos y mecanismos para la gestión territorial de nivel nacional.

Evidentemente los Municipios y los Departamentos estarán involucrados en este trabajo, no porque se aborden las problemáticas departamentales o locales específicamente, sino porque el proceso participativo generará espacios para que estos actores puedan plantear sus demandas y sus propuestas concretas en materia de desarrollo y ordenamiento del territorio, pues en definitiva, ellos son los actores de base, directamente vinculados al territorio.

### **1.7 Metodología para la formulación e implementación del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Paraguay**

Avanzar en la construcción de procesos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial ha requerido abandonar los abordajes puramente sectoriales y fragmentados para dar paso a la inclusión, en las agendas de políticas públicas, a visiones globales y estratégicas de las dinámicas territoriales que afectan a la organización y funcionamiento del sistema territorial a escala nacional. Para ello se ha puesto en marcha una metodología de trabajo que, sobre la base de todas las iniciativas existentes en materia de desarrollo en Paraguay, pueda plantear intervenciones de carácter territorial vinculadas a las demás dimensiones del desarrollo, tal como se planteó anteriormente.

La formulación del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se ha construido tal como lo muestra la Figura 3. En Primer lugar, se definió en base a todos los lineamientos políticos existentes cual es la visión de largo plazo, es decir, el modelo de país que se pretende construir hacia el futuro.

En segundo lugar, se identificaron en función de dicha visión de largo plazo, los grandes lineamientos y objetivos estratégicos de carácter territorial.

A partir de allí se realizó un diagnóstico de carácter estratégico, el mismo no es un diagnóstico de carácter enciclopédico, sino que se orienta a relevar las problemáticas que limitan el logro de los grandes objetivos territoriales planteados.

Figura 3: Metodología de formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Visión de largo plazo →		Modelo deseado de país			
Objetivos / lineamientos estratégicos →		A	B	C	n..
Diagnóstico →					
Formulación de la propuesta	Estrategias →				
	Programas y proyectos →				

Una vez realizado el diagnóstico se definió un programa de actuación; es decir, un Plan de acción concreto, con acciones de corto mediano y largo plazo, así como programas y proyectos que permiten alcanzar los objetivos planteados. Estas propuestas se complementaron con otras acciones de carácter transversal de fortalecimiento.

Todo este trabajo ha sido llevado a cabo a través de la asistencia de expertos y la participación de diferentes actores y organismos públicos del Paraguay. El proceso de participación se desarrolló a través de reuniones, talleres y *focus groups*, formatos que permitieron reunir a autoridades nacionales y departamentales, así como a un nutrido grupo de técnicos, representantes de las instituciones públicas, las cuales impulsan planes, programas y proyectos nacionales que tienen marcada influencia en la organización del territorio nacional.

Participaron de esta manera los siguientes organismos e Instituciones:

- Gabinete Social (Plan Nacional de Desarrollo Social - 2020).
- Ministerio del Interior (Política Nacional de Población).
- Ministerio de Hacienda (Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social - Programas de fortalecimiento de la Descentralización).
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (Plan Nacional de Transporte).
- Ministerio de Industria y Comercio (Plan Nacional de Logística).
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (Marco Estratégico Agrario y Proyecto EDRIPP).
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda).
- Secretaría Nacional del Ambiente (Proyecto de ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio).
- Secretaría Nacional de Cultura (Política Nacional de Cultura).
- Secretaría de Acción Social (diversos programas emblemáticos del Gobierno nacional).
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).
- Dirección Nacional de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX).
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).
- Consejo de Gobernadores del Paraguay.

Más allá de los organismos que participaron en la elaboración de esta propuesta, se creó un Comité Interinstitucional (CI), conformado por numerosas instituciones y referentes con el objetivo de participar activa y permanente en el diseño de la propuesta a través de un funcionario y técnico delegado por dicho organismo. Este CI ha participado en los talleres, las reuniones de trabajo y en las diferentes presentaciones, ha hecho diversas sugerencias que han sido tomadas en cuenta durante el transcurso del proceso, en la confección y preparación del documento final. El CI ha sido conformado por referentes de las siguientes Instituciones: Ministerio de Hacienda, Programa de Pre-Inversión, SEAM, SENAVITAT, DGEEC, Gabinete Social, MOPC y Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Desde el punto de vista operativo, durante las fases y etapas de elaboración del Plan de DyOT se realizaron dos reuniones con las autoridades nacionales, una con las autoridades departamentales, ocho talleres de discusión con los representantes técnicos de las instituciones públicas y un focus group con expertos en planificación urbana y territorial, ambiente, población e infraestructura.

A poco de iniciada su elaboración, se presentó el Plan a los señores Ministros de Agricultura y Ganadería, del Ambiente, de la Vivienda y el Hábitat, al Presidente del INDERT, al representante del Ministerio de Hacienda y las otras instituciones públicas, en una reunión realizada en el Palacio de Gobierno.

Igual iniciativa se concretó con el Consejo de Gobernadores, en el curso de una reunión plenaria de la Corporación. En dicha reunión se contó con la presencia de los Gobernadores de Boquerón, Alto Paraguay, Concepción, Guairá, Amambay, así como de personal de la SEAM.

Ambos encuentros tuvieron como objetivo poner a conocimiento de las autoridades nacionales y departamentales la estructura del Plan de DyOT, la metodología de elaboración y el cronograma de trabajo, al tiempo que se solicitó la participación de las instituciones que encabezan, mediante el nombramiento de un representante que acompañara el desarrollo del proceso. De inmediato, la STP formalizó las invitaciones que recibieron respuestas favorables.

En el focus group participaron técnicos del MOPC, SEAM, SENAVITAT y de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO).

En los talleres se presentó y discutió, en forma secuencial, la estructura del Plan, el diagnóstico, los objetivos estratégicos y las líneas de acción para su implementación, recogiendo y sistematizándose los aportes de los participantes para su incorporación al Plan. La participación en los talleres de los responsables técnicos de los planes nacionales facilitó un provechoso intercambio de enfoques y de información sobre estas iniciativas de fuerte impacto territorial.

El documento final del Plan de DyOT fue remitido a todas las instituciones participantes en el proceso para que, una vez analizado, remitieran sus consideraciones y sugerencias, dentro de un plazo establecido. Los aportes fueron oportunamente considerados por el equipo técnico responsable de la elaboración del Plan, dándose respuesta por escrito a cada tópico planteado.

## **2. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DEL PARAGUAY**

Paraguay es un país que históricamente mantuvo un relativo aislamiento de las dinámicas económicas a nivel internacional, su modelo de producción altamente dependiente de la explotación de sus ricos recursos naturales le ha permitido mantener tasas de crecimiento muy bajas, manteniendo una estructura socio-económica muy desigual y un modelo de organización territorial altamente dependiente de su modelo de desarrollo económico.

En las últimas décadas, los cambios vertiginosos a nivel internacional, tanto en términos de liberalización del comercio internacional, nuevos hábitos de consumo y sistemas de comunicación y transporte han transformado sustancialmente el paisaje social, económico y territorial del país, no obstante, estos cambios no siempre han sido positivos.

El Gobierno del Paraguay, consciente de estos cambios estructurales a nivel internacional y nacional, ha puesto en marcha una agenda política ambiciosa, orientada a potenciar el desarrollo económico y social del país, aprovechando los efectos positivos del proceso de globalización, y morigerando los efectos no deseables.

Dentro de esta agenda se plantea la necesidad de repensar el territorio nacional de manera que el territorio pueda organizarse y ordenarse en función de un modelo de desarrollo nacional mucho más inclusivo, equilibrado y sostenible, compatible con todas las propuestas de la Agenda Pública Nacional.

En función de esta propuesta, este documento plantea un diagnóstico del estado de situación del territorio nacional, de manera que sirva para repensar y construir un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Este diagnóstico no constituye un inventario de los recursos con los que cuenta el país, sino que se trata de una visión general del territorio de Paraguay y sobre sus grandes problemáticas, para lo cual, este diagnóstico se basa en un conjunto muy amplio de estudios técnicos especializados.

El diagnóstico territorial del Paraguay que se presenta a continuación se basa en algunas ideas fuerza o hipótesis que son las que estructuraron y organizaron el territorio en la historia, y que determinan y condicionan el futuro del país. Estas ideas fuerza o hipótesis son las siguientes:

1. El territorio paraguayo se organizó históricamente a través de sucesivas conquistas de espacios periféricos para valorizar recursos considerados estratégicos en cada momento histórico. Actualmente ya no hay más espacios de conquista sobre los cuales avanzar como en otros períodos históricos. Es imprescindible entonces reorganizar el territorio en vistas al interés nacional.
2. El territorio de Paraguay estuvo históricamente desarticulado y su organización ha estado fuertemente condicionada por interés externos, especialmente por Argentina y por Brasil, aunque actualmente, gracias a los transportes y comunicaciones, por otros actores internacionales, no necesariamente países, sino empresas.
3. El proceso histórico de organización ha definido un territorio fragmentado, desarticulado, desequilibrado y con recursos degradados, fenómenos que obviamente, si bien no limitan hasta el momento el crecimiento agregado de la economía, atentan contra la calidad de vida de la población e impiden y bloquean cualquier posibilidad de desarrollo.

4. Los problemas históricos de organización territorial del Paraguay son también producto de la combinación de tres factores claves: a) la falta o la debilidad de políticas públicas de ordenamiento territorial sostenidas a través del tiempo, b) el agresivo modelo de desarrollo agro-exportador y energético llevado a cabo por Brasil y Argentina que afectaron sobremanera al territorio de Paraguay, y c) el modelo de inserción dependiente del Paraguay dentro del MERCOSUR y dentro del contexto de la globalización.

Para transformar las dinámicas actuales de crecimiento e innovación, en procesos de desarrollo territorial sostenibles, es imprescindible poner en marcha una estrategia nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sino, los condicionantes territoriales pueden anular, bloquear o contrarrestar cualquier innovación, inversión o mejora social.

Por otro lado, una estrategia nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial deberá permitir valorizar mucho más estratégicamente los extraordinarios recursos naturales, culturales y geopolíticos con los que cuenta el país, y que hasta la actualidad no han podido ser aprovechados para el desarrollo del conjunto de los paraguayos.

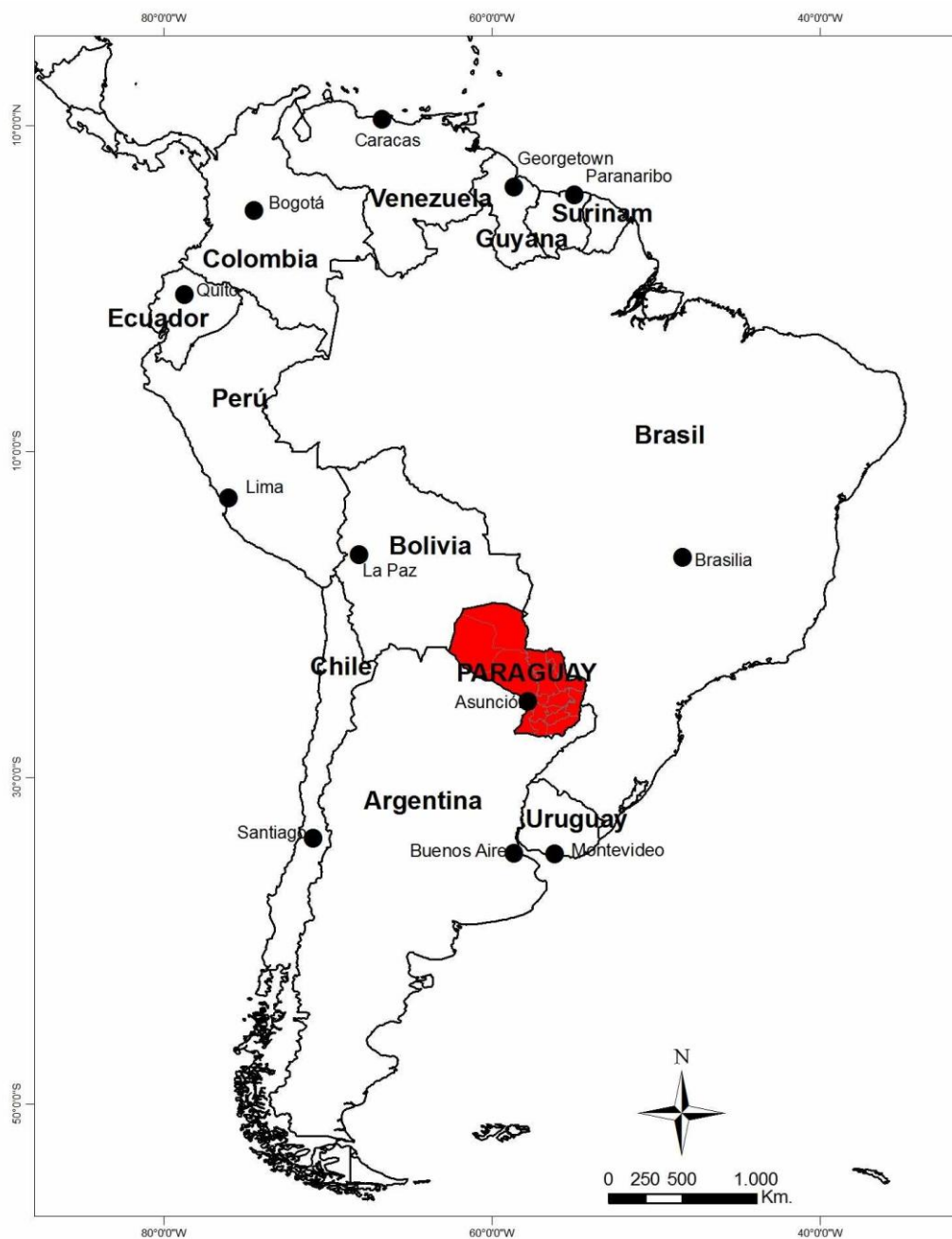
Este diagnóstico estratégico se organiza en dos grandes partes, la primera de ellas presenta algunos datos salientes del país, de su localización, sus recursos naturales, su población, la pobreza y la economía. La segunda parte presenta diferentes temas que hacen a la organización y la dinámica territorial del país, y que se han elegido porque son los que en definitiva explican los grandes procesos de transformación. De allí que este diagnóstico no es un inventario de hechos y territorios, sino un análisis centrado en temas específicos y claves para el desarrollo territorial.

## **2.1 Una breve sinopsis del territorio de Paraguay**

### **2.1.1 Una organización territorial con grandes desequilibrios político - administrativos**

Paraguay es un país de medianas dimensiones, con una superficie de 400.000 km<sup>2</sup>, aproximadamente la mitad de la superficie de Bolivia y el 5% de la superficie de Brasil. Localizado en un área de transición y con una posición estratégica en el contexto de América del Sur, el país mantiene estrechos e históricos lazos con Argentina y Brasil, sus grandes vecinos del sur y este, y actualmente también consolida sus relaciones con Bolivia hacia el este y el norte (véase figura 1). Con estos tres países comparte aproximadamente 4.000 km de fronteras, especialmente con Argentina y Brasil.

Figura 4: Paraguay en el contexto de América del Sur



El río Paraguay divide al país en dos regiones naturales muy diferentes, con lluvias que disminuyen de este a oeste. La región Oriental hacia el este, con buenas tierras localizadas en las cuencas de los ríos Paraguay y Paraná y clima tropical/subtropical húmedo. La misma representa el 39% del territorio pero alberga el 97% de la población y gran parte de la actividad económica, agropecuaria y administrativa del país.

La región Occidental, más conocida como el Chaco alberga solo el 3% de la población, tiene suelos de menor calidad y las lluvias sólo llegan a 400-700 mm en las zonas más al oeste y noroeste, por lo cual su principal actividad productiva es la ganadería y ciertas actividades agrícolas (Banco Mundial, 2006) (ver figura 5).

La Figura 5 presenta la organización territorial del Paraguay, en tanto que la Figura 6 presenta un modelo de las grandes diferencias territoriales del país en términos de tamaño y población.

Figura 5: Organización territorial del Paraguay



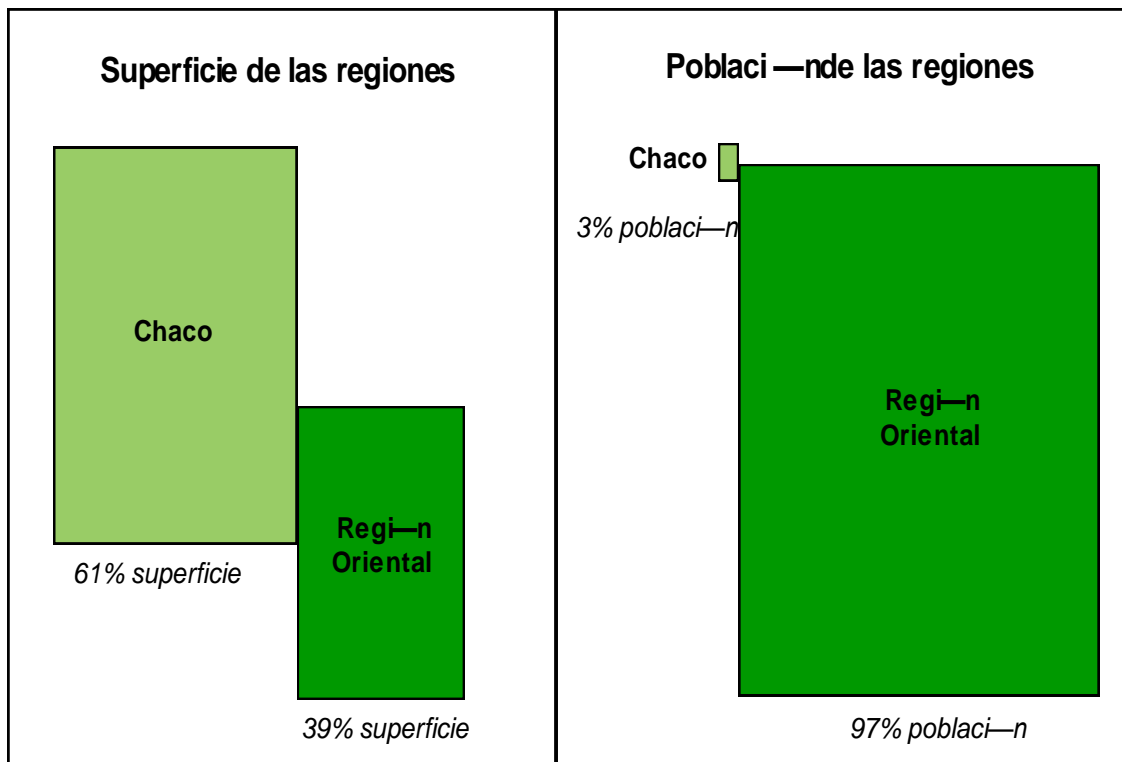
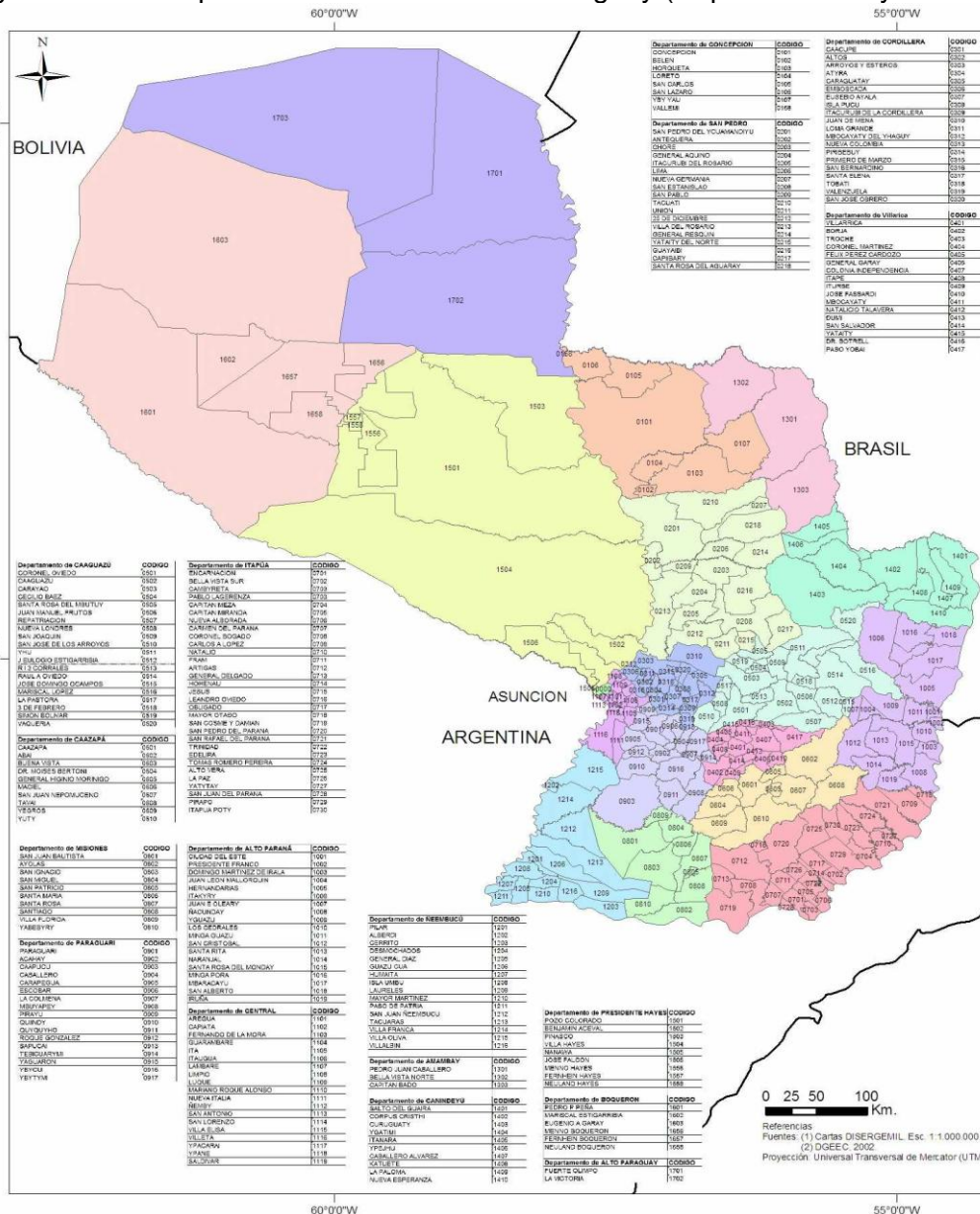


Figura 6: Las diferencias en superficie y población por regiones

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DGEEC. 2002

Desde el punto de vista administrativo el territorio de Paraguay está dividido políticamente en 17 Departamentos, los cuales a su vez están divididos en 218 distritos. Tal como lo señala claramente **Vázquez**, los tamaños y la complejidad de los Departamentos y Distritos es muy desigual, lo cual torna más compleja la administración territorial del país. Desde Distritos que tienen menos de 100 km<sup>2</sup>, hasta Distritos que tienen más de 50.000 Km<sup>2</sup> en el oeste. Si bien esto muestra la falta de una política y lineamientos claros en materia de administración territorial, también refleja las condiciones geográficas y de poblamiento de cada uno de ellos. (Ver figura 7)

Figura 7: División política administrativa del Paraguay (Departamentos y Distritos)

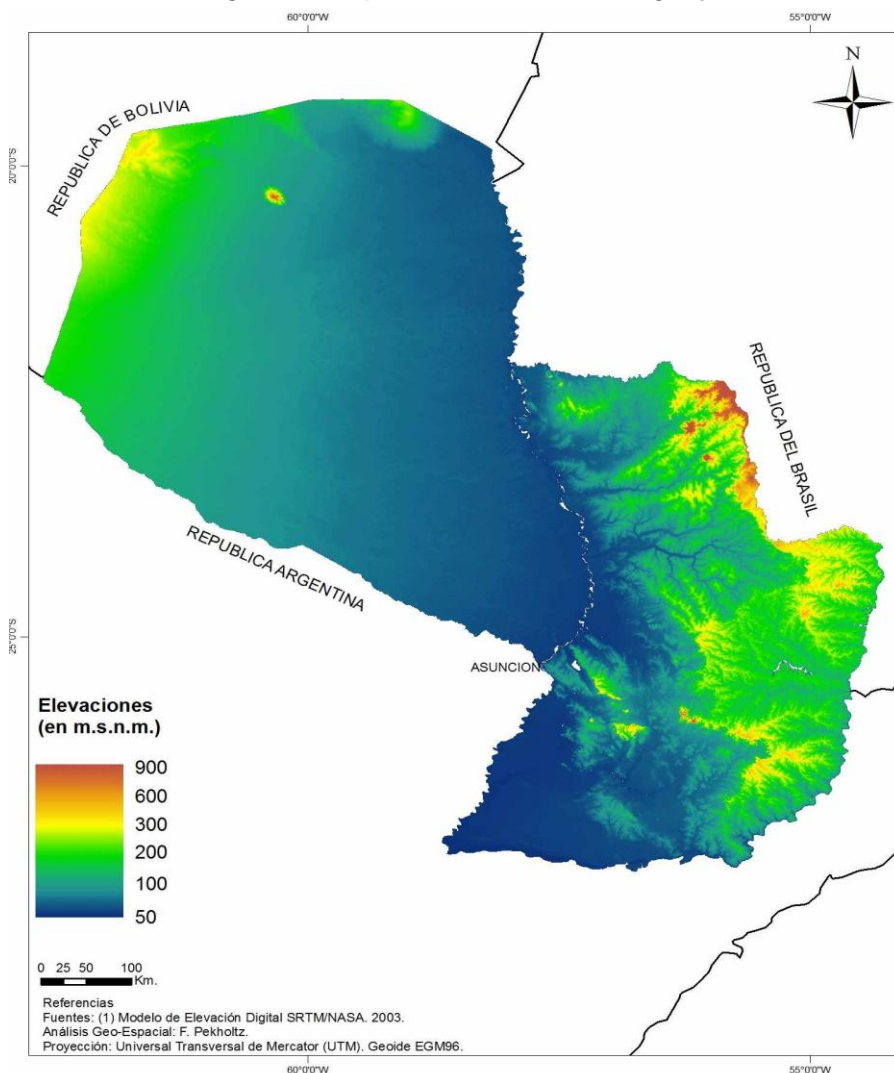


**2.1.2 El país tiene una gran dotación de recursos naturales sobre los que basó su crecimiento histórico.**

Paraguay dispone de una diversidad y cantidad de recursos naturales y culturales extraordinariamente rica, no solo por su flora y su fauna, sino también por la dotación de recursos hídricos (uno de los más importantes del mundo). No obstante el modelo de desarrollo económico del país no permitió valorizar estos en forma integral, al contrario, el modelo expansivo y de crecimiento agropecuario disminuyó sensiblemente la biodiversidad y alteró las condiciones ambientales, lo cual no permitió hasta el momento construir un escenario de desarrollo sustentable.

Desde el punto de vista del **relieve**, el Paraguay en su conjunto presenta una geografía uniforme y baja, con alturas que no superan los 1.000 metros. La estructura geológica y el relieve del país determinan la existencia de abundantes suelos con capacidad de uso apropiada para la producción agropecuaria y forestal, en especial en la región este del país.

Figura 8: mapa de relieve del Paraguay



El clima del Paraguay se ha definido como subtropical continental. Según la clasificación de **Koepfen**, en el Paraguay existen dos tipos de climas: el tipo templado lluvioso, en la parte Este y Sureste de la Región Oriental, y el tipo tropical húmedo en toda la Región Occidental y el resto de la Región Oriental.

La temperatura promedio anual varía desde 21°C, en el extremo Sureste del país, hasta 25°C en el extremo Norte del Chaco paraguayo, con máximas y mínimas absolutas que varían entre 40°C y -2°C.

Las precipitaciones son abundantes en la mayor parte del país, aunque las mismas se distribuyen irregularmente en el tiempo y en el espacio. La precipitación total anual media en el Sureste del país se ubica entre los 1.500 y 1.800 mm al año, mientras que en la zona Oeste y Noroeste de la Región Occidental sólo alcanza 400-700 mm.

Figura 9: Mapa de temperaturas del Paraguay

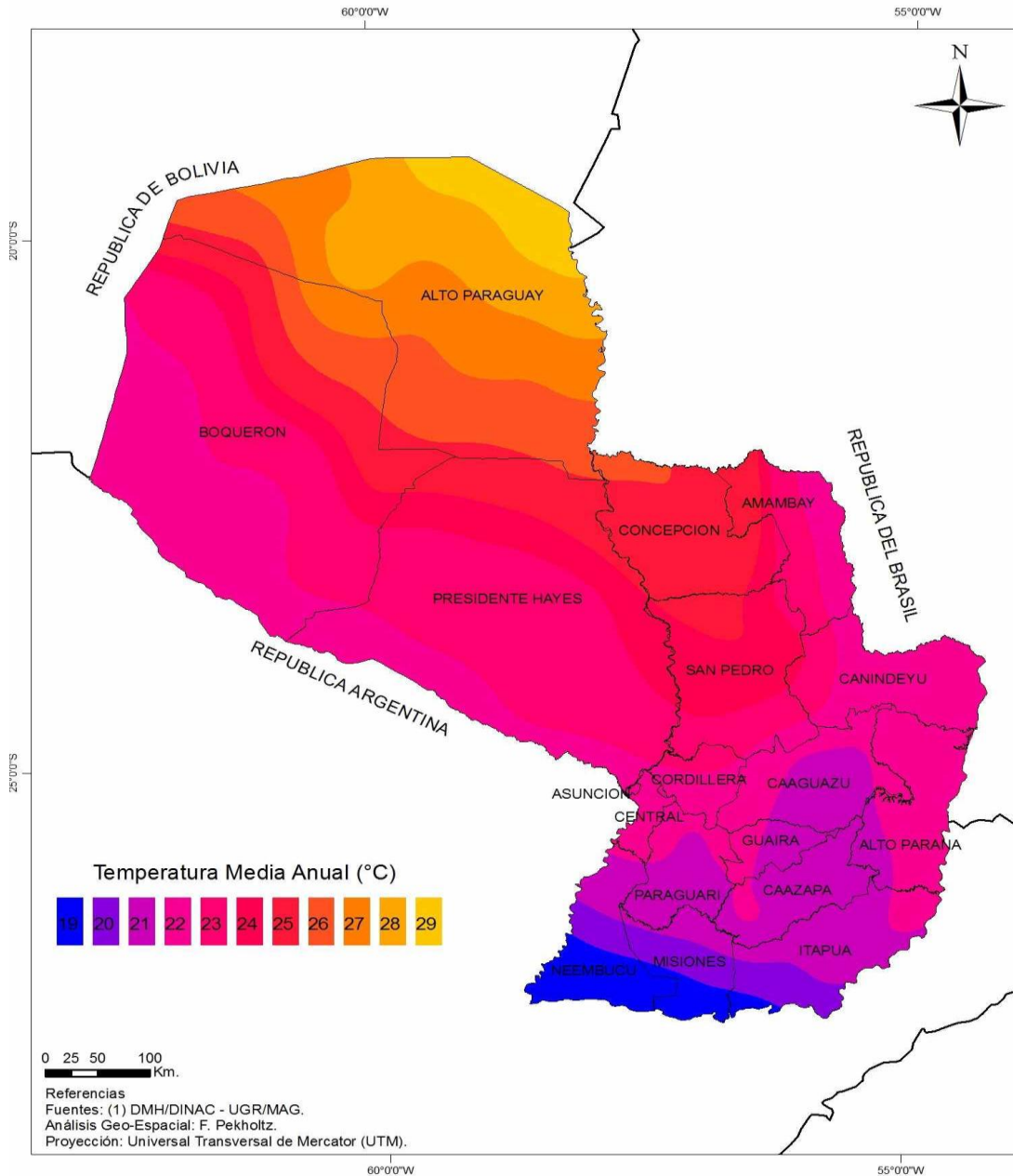
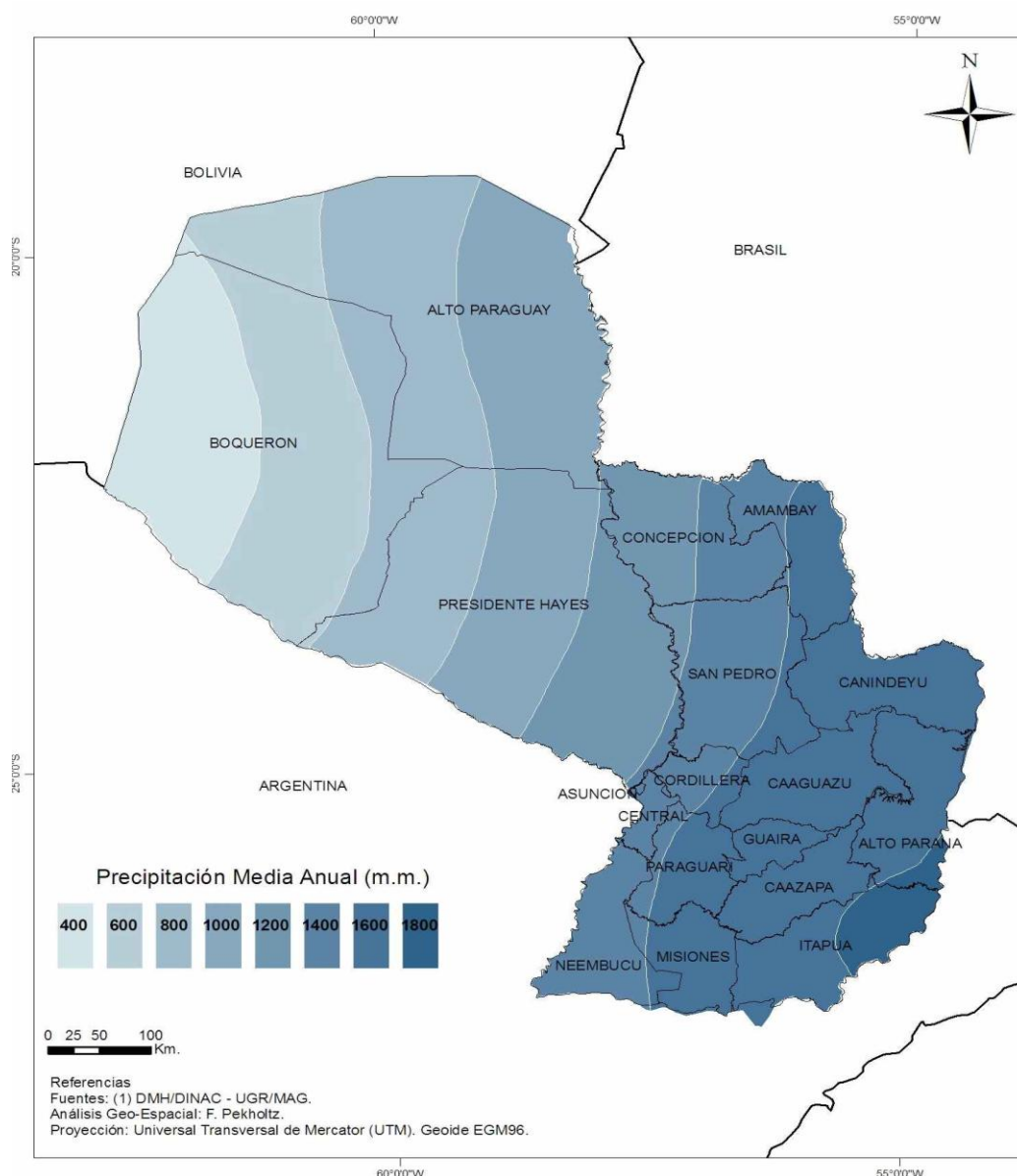


Figura 10: Mapa de precipitaciones del Paraguay



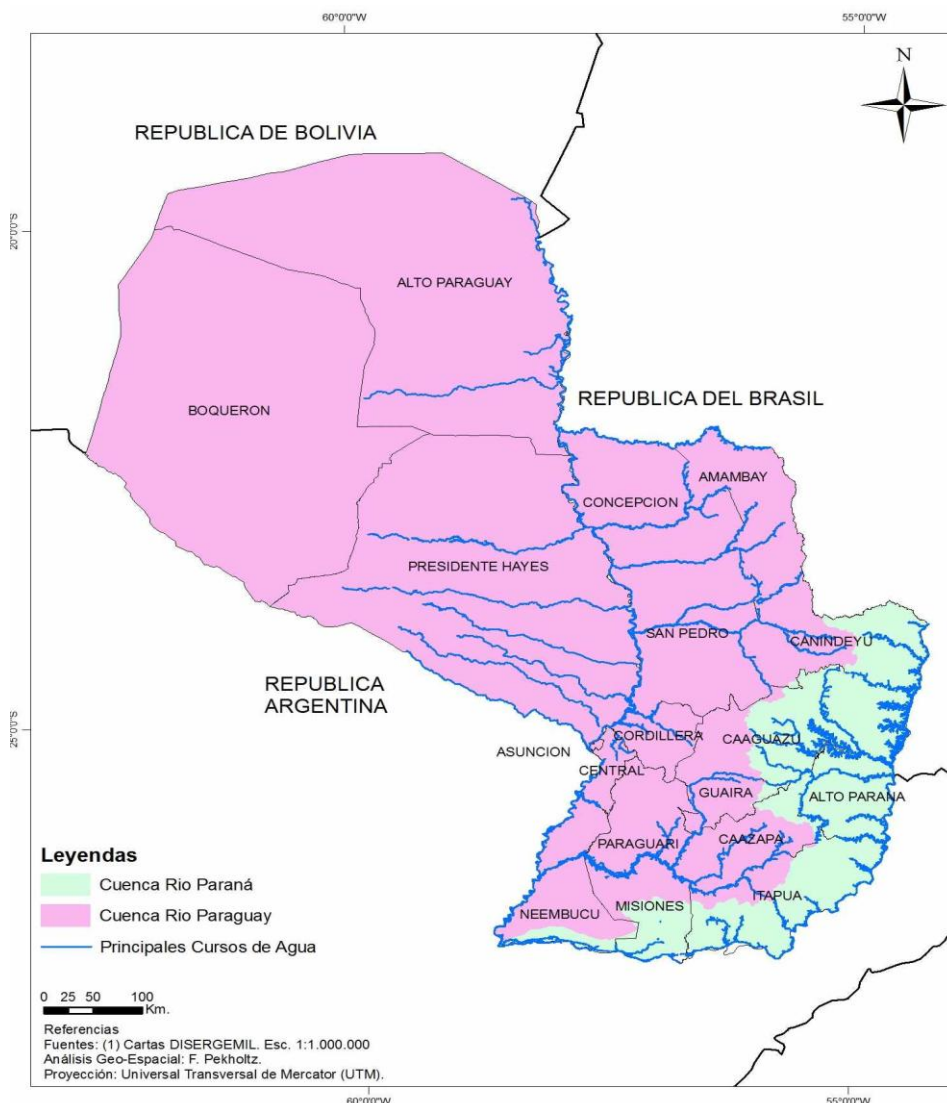
La gran cuenca del Río de la Plata divide el país en **dos grandes sub-cuencas**, que son la sub-cuenca del Río Paraguay y la sub-cuenca del Río Paraná. Las mismas configuran el paisaje predominante del territorio nacional. El principal sistema de drenaje es el río Paraguay, con 4.000 m<sup>3</sup> por segundo. El mismo constituye el límite natural entre las planicies aluviales más secas de la región Occidental y la zona húmeda en la región Oriental. Estas dos grandes regiones presentan marcadas diferencias en el aspecto hidrológico y climático en general. En tanto, el río Paraná separa a Paraguay del Brasil y de la Argentina y tiene un caudal de 17.000 m<sup>3</sup> por segundo.

Ambos ríos, tanto el Paraná como el Paraguay, constituyen un recurso de extraordinario valor para el país, no sólo por el potencial de producción hidroeléctrica, sino también por las condiciones de navegabilidad, pues permiten canalizar toda la producción de bienes agropecuarios y otros productos hacia los puertos de Argentina y Uruguay, donde se trasvasan a otros barcos de ultramar.

La amplia red hidrográfica en la región Oriental incluye lagos, ríos y arroyos navegables y humedales, que drenan en los ríos Paraguay y Paraná. El río Paraguay presenta en su cuenca alta una región de extensos humedales llamado Pantanal. Es el área que influye en el flujo y las crecidas del río aguas abajo, que ocurren durante los meses de invierno (de menos lluvia), debido justamente al aporte del Pantanal, mientras que las crecidas del río Paraná se producen con los meses lluviosos del año.

Las **aguas subterráneas** constituyen uno de los recursos de mayor importancia como fuente de abastecimiento de agua para múltiples usos. Las reservas de aguas subterráneas en el Paraguay son muy variables, tanto en cantidad como en calidad, asociadas a las características de su substrato y a las condiciones geológicas locales o regionales. Básicamente se pueden identificar los Acuíferos regionales de gran extensión como el *Acuífero Guaraní*, considerado uno de los reservorios subterráneos de agua más grandes del mundo. Este acuífero, que cuenta con una superficie de 1.200.000 km<sup>2</sup>, ocupa la región Centro-Oeste de Brasil, atraviesa la Región Oriental del Paraguay, el Noreste de Argentina y el Centro-Oeste y Norte del Uruguay. Existen también acuíferos regionales de extensión limitada, pero con un elevado potencial de explotación (más de 4 m<sup>3</sup>/h/m, en el Sur del Departamento de Misiones y en el Centro-oeste del Departamento de Itapúa), y acuíferos locales con caudales entre 1 a 4 m<sup>3</sup>/h/m.

Figura 11: Recursos hídricos del Paraguay



Respecto a la **flora**, el Paraguay posee una gran riqueza florística. Según diversos estudios, el país cuenta con aproximadamente 8.000 especies de plantas, representantes de diferentes corrientes florísticas en el territorio paraguayo, como las del Pantanal y Cerrado de Mato Grosso; la vegetación chaqueña: Quebrachal, Palosantal, Bosque de Galería, Matorral de Médanos, Salares, Palmares, Esteros y Embalsados; Mata Subtropical Brasileña; Mata Subtropical Misionera; Bosque Subtropical del Alto Uruguay; Vegetación del Paraguay Central y la Mata Araucaria.

Un elemento característico de Paraguay es la importancia de sus **bosques** y su importante aptitud forestal, pues posee ecosistemas forestales con muy rica biodiversidad, representados en variadas y extensas comunidades vegetales que son mundialmente apreciadas. En la región Este existen aproximadamente 3.500.000 hectáreas de bosques con usos diversos (explotación forestal o áreas protegidas). Los principales bosques de la región Oriental del país están ubicados en la franja Este de la región a lo largo del río Paraná y se denominan *Selva del Alto Paraná*.

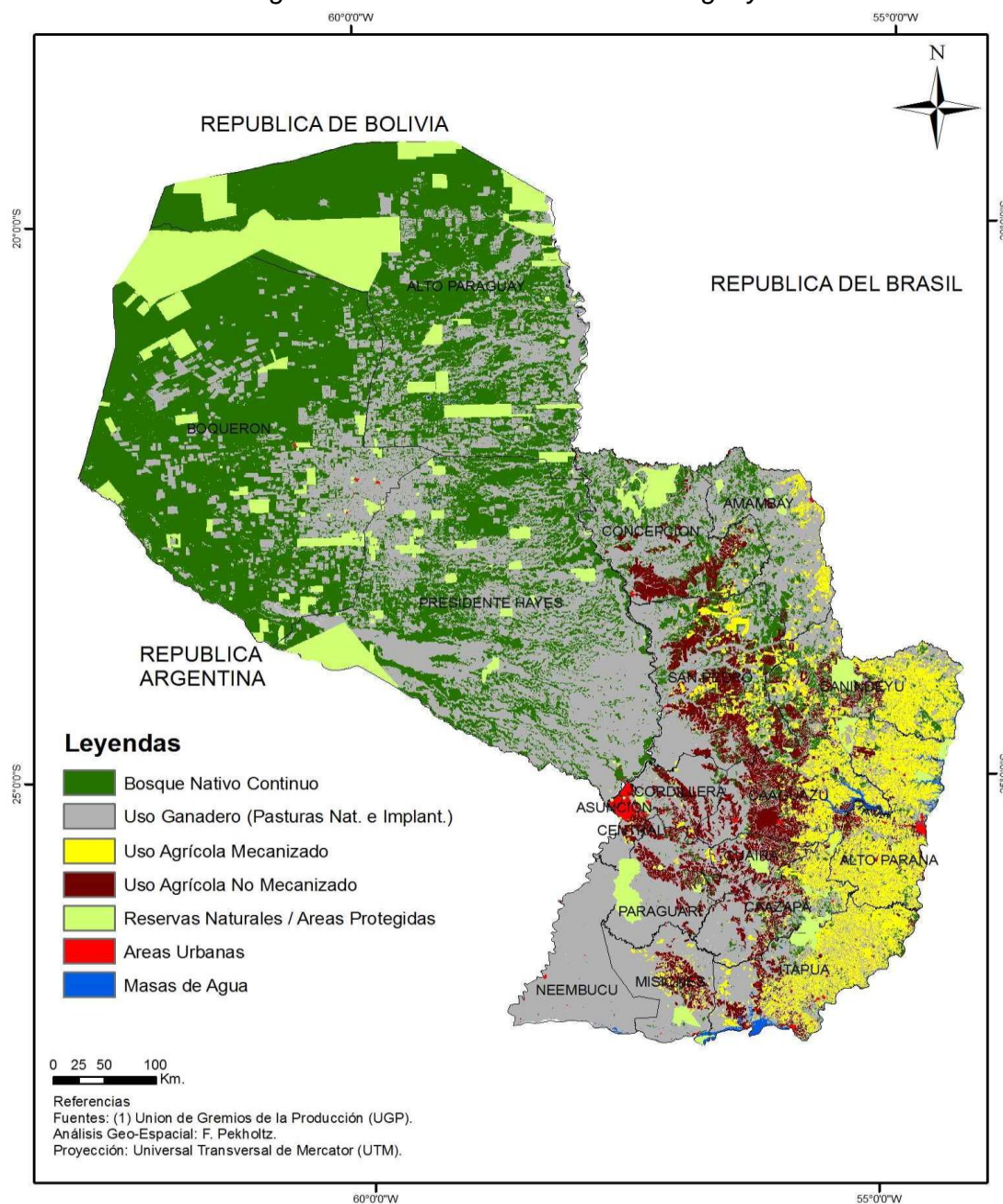
Estos bosques muestran diversos estratos entre el bosque alto, el bosque bajo, el sotobosque, y los bosques del Norte, con especies típicas de condiciones muy húmedas. La otra porción boscosa, ubicada en el Noreste y parte central, se denomina la *Selva Central* y corresponde a la cuenca del río Paraguay; esta zona es predominantemente agrícola y ganadera.

Las **praderas** constituyen un tipo de paisaje predominante en el país, por un lado las praderas del Chaco, más secas y con vegetación leñosa, y las praderas más húmedas de la región Oriental. En la margen oriental del río Paraguay aparece lo que se conoce como *Sabana Palmer*, con vegetación típicamente leñosa, que corresponde a la progresión de la Selva Central pero con condiciones climáticas menos húmedas.

En la parte Suroeste se distinguen praderas altas, arboladas, con pastos naturales y pastos introducidos para forraje. En las zonas anegadas o inundadas se forman pantanos, esteros y lagunas, promoviendo una vegetación y una fauna especializada para esas condiciones.

La distribución de bosques, pastizales y otros biomas puede verse con claridad en la Figura 12., la cual presenta los tipos de uso del suelo del país, incluyendo los usos agrícolas.

Figura 12: Los usos del suelo en Paraguay



La diversidad de usos del suelo permite albergar una importante y rica fauna, con aproximadamente 1.600 especies de vertebrados, entre los cuales se identifican 500 peces, 85 anfibios, 140 reptiles, 700 aves y 170 mamíferos, mientras que entre los invertebrados se estima una cantidad de aproximadamente 100.000 especies.

Entre los mamíferos se pueden citar especies como el Venado (*Mazama spp.*), los Pecaríes (*Tayasu spp.*), el Tapir (*Tapirus terrestris*), los roedores como la Paca (*Agouti paca*) y el Carpincho (*Hydrochaerus hydrochaeris*), entre los más importantes. Entre los lagartos comestibles se incluyen el Teyú guazú.

El reptil más apreciado por su carne y su piel es el Yacaré. En cuanto a los peces, se han identificado en el país más de 300 especies, existiendo dos grandes grupos en cuanto a su origen: uno relacionado con formas marinas, como las rayas de agua dulce, el lenguado y la corvina; otros son típicos de agua dulce.

Existen otros recursos estratégicos en el país que deben ser mencionados. Las reservas comprobadas de petróleo en el país son muy limitadas y se encuentran en condiciones geológicas que afectan su extracción debido a su alto costo, no obstante existen recursos minerales de hierro, manganeso, cobre, sal y caolín y sobre todo importantes yacimientos de titanio, que según expertos internacionales podrían ser los más importantes del mundo.

En definitiva, el país cuenta con extraordinarios recursos naturales, muchos de los cuales no han sido suficientemente valorizados o al contrario, han sido mal explotados, generando desequilibrios y problemas ambientales que deben ser resueltos.

### **2.1.3 Una población joven en pleno crecimiento**

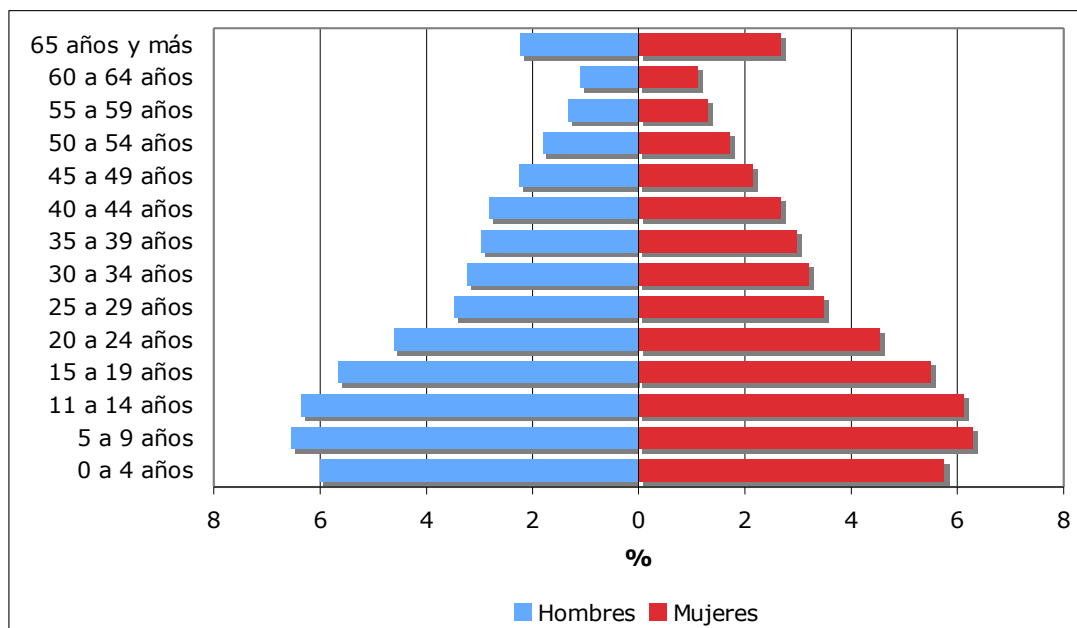
La población del país se estima en 6 millones de habitantes (2008), con una densidad de 14,5 habitantes por km<sup>2</sup>, una de las más bajas del continente. Con 40% de la población ubicada en el medio rural y un crecimiento demográfico de 2,0% anual (muy por debajo del 3,2% de los años ochenta), Paraguay es uno de los países menos urbanizados y de mayor aumento vegetativo de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, el elemento característico del país es la alta tasa crecimiento de la población (1,9%) en comparación con el resto de los países de América Latina que es del 1,2%. Responsable de este crecimiento es la alta tasa de fecundidad, la cual ronda en 3,75 hijos por mujer, lo cual ubica a Paraguay en el puesto número 50 a nivel internacional, y el tercero en América, muy lejos del caso de Argentina y de Brasil. De esta manera el 40% de la población paraguaya tiene menos de 15 años y el 25% de la población total tiene entre 15 y 29 años. Esta alta tasa de fecundidad se traduce en una alta tasa de crecimiento de la fuerza laboral, que asciende al 3,2% anual, en tanto que la tasa de crecimiento de la fuerza laboral del continente es de sólo 2,2%.

La importancia de la población joven se expresa claramente en la pirámide de población, lo cual muestra la gran cantidad de población joven, disponible a ingresar en el mercado laboral en las próximas décadas, y por lo tanto la baja tasa de dependencia del país, lo cual permite pensar en un contexto favorable para las políticas de crecimiento económico.

Figura 13: Pirámide de población de Paraguay al año 2002

Fuente: DGEEC. 2002.



No obstante, esta alta tasa de fecundidad no debe hacer perder de vista la importancia de la migración de la población paraguaya, fenómeno histórico y clave en el país. Más allá de las migraciones internas, miles de paraguayos han migrado hacia otros países, en primer lugar a Argentina, donde viven actualmente más de un millón de paraguayos; también España, especialmente luego de la crisis argentina del 2001, a Corea del Sur, Estados Unidos y Brasil, aunque todos estos países con valores significativamente menores.

Desde otro punto de vista, Paraguay es un país pluricultural y bilingüe; la población indígena actual representa sólo el 1,6% del total, pero un elevado porcentaje de los habitantes tiene ancestros indígenas; la población restante está compuesta por inmigrantes de varios orígenes.

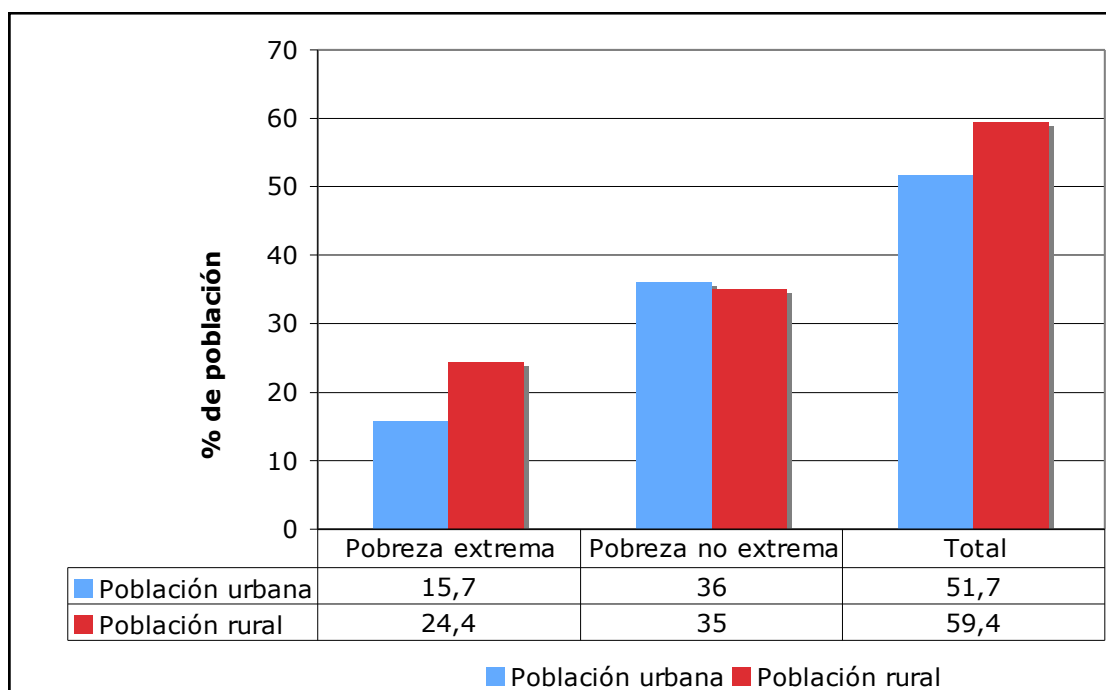
En el país existen dos idiomas oficiales; el español y el guaraní. Según el Censo 2002, en el 59% de los hogares el idioma habitualmente hablado es el guaraní y en el 35,8% de los hogares es el español, en tanto que el 5% restante de los hogares los idiomas hablados son portugués, otros idiomas indígenas, y alemán, principalmente. En el medio rural, en el 82,5% de los hogares el idioma predominante es el guaraní, y en el 8,5% es el español. En el medio urbano, el español es el idioma usualmente hablado en el 54,9% de los hogares. En cuanto a la educación, en comparación con otros países latinoamericanos, la tasa de analfabetismo de 7,8% se encuentra entre las más altas, considerando sólo la población de más de 10 años.

### 2.1.4 La pobreza y las desigualdades son un problema estructural del país

Paraguay es uno de los países de mayor desigualdad en América Latina. En 1995, el coeficiente de Gini para el ingreso era de 0,55, uno de los más altos de la región, pero no tan elevado como en Colombia, Chile, Brasil y Bolivia. El 10% de la población más rica recibe el 45% de los ingresos totales y el 40% más pobre, sólo el 10%. En cuanto al consumo, el 10% de la población más rica consume 91 veces más que el 10% más pobre.<sup>2</sup>

Esta situación de pobreza puede diferenciarse entre áreas rurales y urbanas, así como lo muestra la Figura 14, la pobreza extrema afecta más a las áreas rurales que a las ciudades. En cambio, la pobreza no extrema es más urbana que rural. En líneas generales, la pobreza es un problema que afecta más a las áreas rurales que a las urbanas, razón por la cual persiste un permanente éxodo rural en el país.

Figura 14: distribución de la pobreza según tipo de territorios



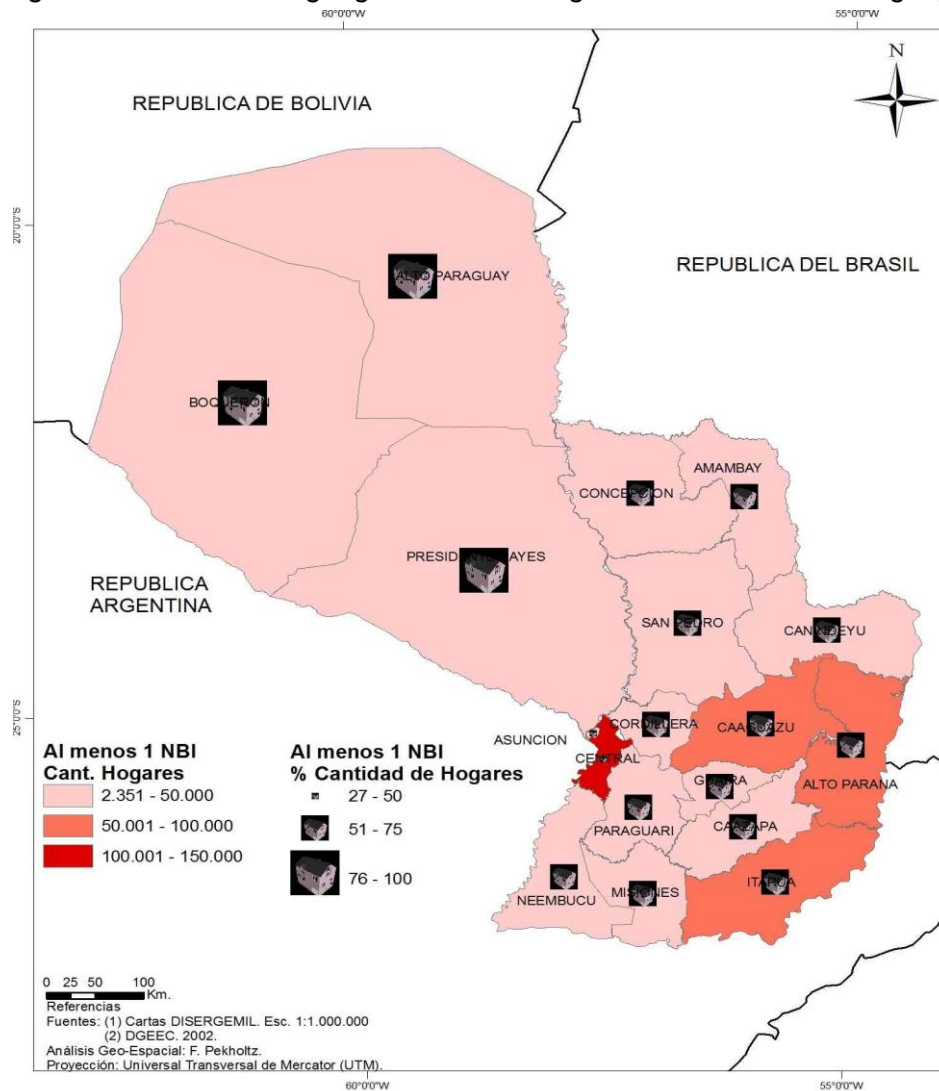
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Hogares 2007.

Los determinantes de la pobreza en Paraguay son diversos. El factor que aparece como más importante corresponde a los bajos niveles educativos comparados con otros países de la región, a la falta de empleos sostenibles en áreas urbanas y al bajo acceso a la tierra en las áreas rurales, entre otras.

<sup>2</sup> Huerga, M., Op. cit.

No obstante, si se analizan las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), aparecen grandes diferencias interregionales. La Figura 15 muestra la distribución de los hogares en Paraguay en los que hay al menos una NBI.

Figura 15: Distribución geográfica de los hogares con 1 NBI en Paraguay



### 2.1.5 Una economía en crecimiento pero con una estructura económica altamente dependiente

Históricamente el desarrollo económico del país ha estado estrechamente vinculado a la explotación agroforestal, a la cual se han añadido en algunos períodos el comercio de reexportación e importantes inversiones hidroeléctricas. Los ciclos económicos externos, en particular los de Argentina y Brasil, ejercen considerables repercusiones. De esta manera la estructura económica del Paraguay muestra una fuerte dependencia del sector servicios, especialmente el comercio y la agricultura.

Hasta fines de la década de los 70s, a diferencia de sus socios del Mercosur y de otros países de la región, Paraguay no atrajo flujos significativos de inversión extranjera, ni impulsó procesos de industrialización por sustitución de importaciones. El crecimiento estuvo asociado a las exportaciones tradicionales (productos forestales y carne bovina), y a otras como el algodón y actualmente la soja y la carne. Los productos destinados al consumo interno -mandioca, maíz, trigo, azúcar, porotos, bananas- tuvieron en la economía nacional menor relevancia.

Durante la década de los setenta el país registró una de las mayores tasas de crecimiento de América Latina (5,6% anual por habitante), gracias a la incorporación de tierras a la agricultura en la frontera oriental, a las inversiones en las represas de Itaipú y Yacyretá y los programas de ampliación de la red vial y de electrificación rural. En cambio, durante los años ochenta, si bien las cuentas externas eran sanas, la economía entró igualmente en recesión (el PIB por habitante decreció en 0,3% anual), afectada por la crisis de la deuda externa en los países vecinos y por la fuerte contracción de la inversión luego de la terminación de la represa de Itaipú.

Con el retorno de la democracia en 1989, se trató de renovar el modelo de crecimiento mediante reformas estructurales, liberalización de la economía y mayor inserción internacional. En particular los aranceles medios a las importaciones se redujeron de 54% en 1988 a menos de 15% en 1989 y a 9% en 1992; se dejó de intervenir en las tasas de interés y en los precios agrícolas; el comercio exterior se liberalizó ulteriormente con la incorporación al Mercosur en 1992; y se adoptaron medidas para estimular las inversiones extranjeras, que empezaron a cobrar cierta importancia (Molinas et al, 2006).

Sin embargo, la recesión continuó durante la primera mitad de los años noventa y se agravó posteriormente. Entre 1995 y 2002 el PIB por habitante se contrajo en 12,5% y la pobreza aumentó sensiblemente. Estas tendencias se debieron tanto a factores internos como externos. Entre los primeros cabe anotar que los esperados efectos positivos de las reformas y de la adhesión al Mercosur fueron anulados por una fuerte apreciación cambiaria y por la baja de las tasas de interés, que estimularon el consumo interno y las importaciones, penalizando al mismo tiempo la producción de bienes transables (tanto agrícolas como industriales) y las exportaciones. La crisis bancaria de 1995-98 afectó directamente a la producción y, además, consumió recursos fiscales que se sustrajeron a la inversión pública.

Los efectos negativos externos provinieron de las bajas de los precios de la carne, el algodón y la soja, la disminución del comercio triangular y las crisis y devaluaciones en Brasil y Argentina (1999 a 2002). En todo este período, los únicos sectores que crecieron y aumentaron el empleo urbano fueron el comercio, la intermediación financiera y los servicios privados asociados a la importación, lo mismo que algunos servicios públicos.

Desde 2003 hacia adelante, la mayor estabilidad política interna, así como los aumentos en los precios de los productos agrícolas han determinado un nuevo e importante ciclo al alza en el crecimiento, el cual se asienta principalmente en las exportaciones de soja y otros productos agrícolas y carne (ver Cuadro 1), lo cual no constituye una base suficientemente sólida como para asegurar la sostenibilidad de la economía, máxime si consideramos que el 50% de las exportaciones se realizan a los países del MERCOSUR, lo cual manifiesta una fuerte dependencia de dichos países.

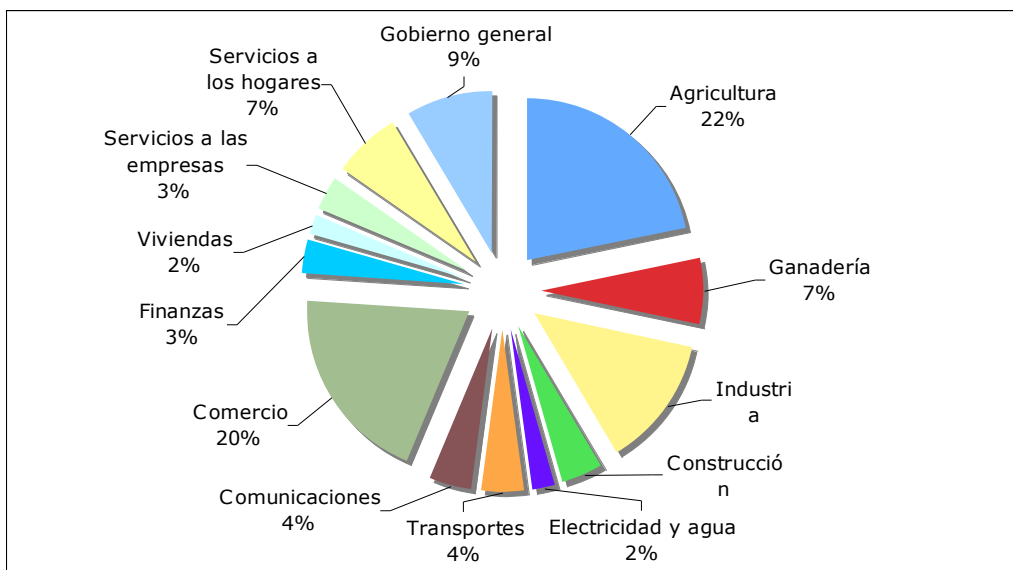
*Cuadro 1: Evolución del comercio exterior de Paraguay*

<b>Comercio exterior (en millones de dólares)</b>						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total exportaciones	1.858	2.170	2.861	3.352	4.838	6.899
Soja	341	517	579	566	439	1.171
Carne	71	61	162	254	424	368
Reexportaciones	823	807	104	1.608	2.859	3.396
Total importaciones	2.138	2.446	3.105	3.814	5.772	7.012

Fuente: Banco Mundial. 2009

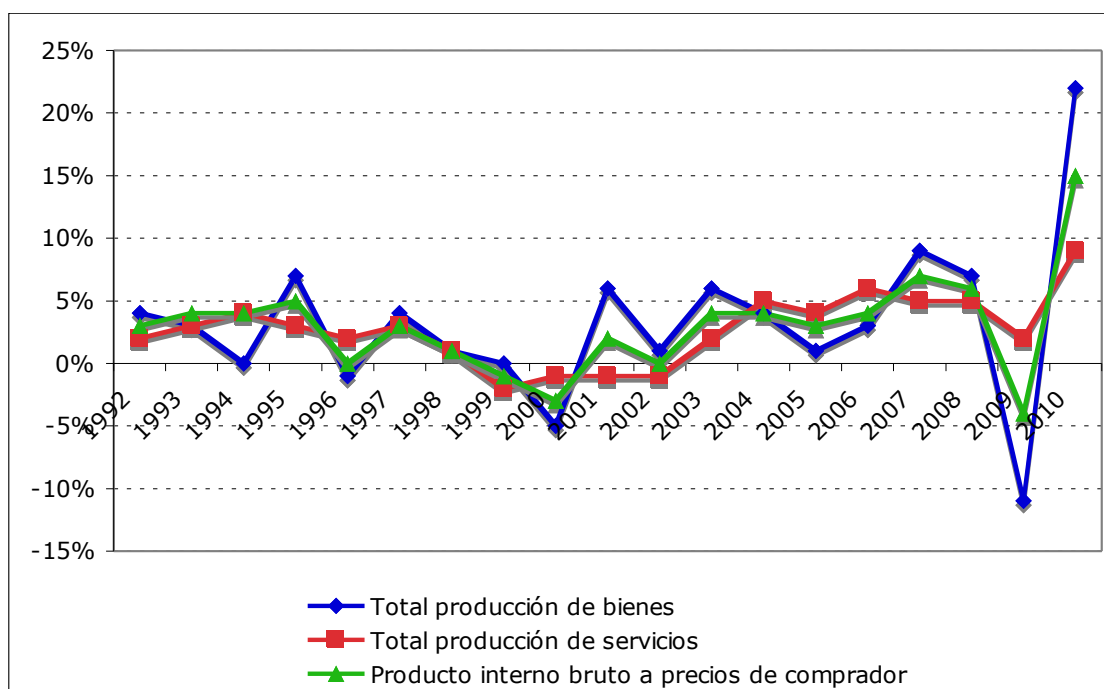
Actualmente el PIB del Paraguay asciende a 10.000 millones de dólares anuales (cifras provisorias del Banco Central del Paraguay). No obstante, y tal como lo muestra la figura 16, la estructura del PIB actual muestra una fuerte dependencia de la agricultura y el comercio. La dependencia de la economía paraguaya con respecto a la agricultura se observa muy claramente a través de la Figura 17, la cual muestra como el PIB global responde a los mismos patrones de evolución que el PIB agropecuario, es decir, que cualquier variación en la agricultura influye sobremanera en la variación global del PIB.

Figura 16: Estructura del PIB del Paraguay



Fuente: Banco Central de Paraguay

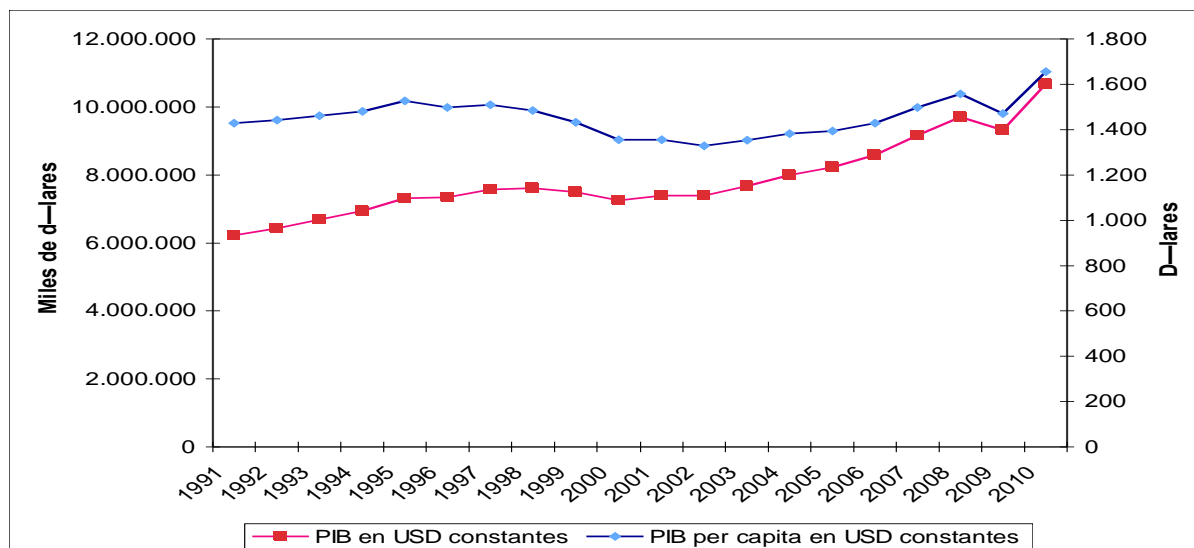
Figura 17: Evolución del componente del PIB del Paraguay



Fuente: Banco Central de Paraguay

Más allá de esta dependencia, tal como lo muestra la Figura 17 la evolución del PIB global ha sido sumamente importante en las últimas décadas, con un crecimiento acumulado en la última década a un 47%. Paradójicamente el crecimiento del PIB per cápita, que asciende en la actualidad a 1.656 dólares anuales (cifras provisorias del Banco Central del Paraguay) no siguió el mismo ritmo de crecimiento debido al crecimiento de la población.

Figura 18: Evolución de PIB global y del PIB per cápita en dólares constante



Fuente: Banco Central de Paraguay

El fuerte crecimiento de los últimos años ha permitido, por otro lado, disminuir sustancialmente la deuda externa en términos de porcentaje del PIB, pasando del 52% del PBI en el año 2002 al 29% en el año 2007. La deuda externa actual es de 4.163 millones de dólares al año 2008 (Banco Mundial).

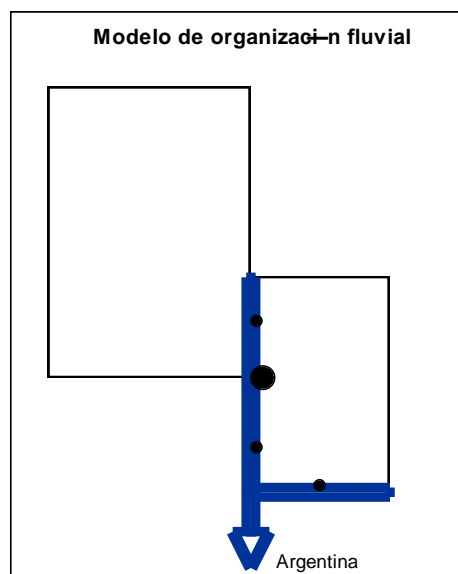
## 2.2 Temas claves para comprender las problemáticas territoriales del Paraguay

### 2.2.1 El territorio del Paraguay se organizó a partir de sucesivas conquistas de los recursos naturales.

Paraguay ha mantenido históricamente una posición mediterránea y periférica en América del Sur, su relación con el mundo ha estado condicionada por sus relaciones económicas y políticas en especial con Argentina y con Brasil.

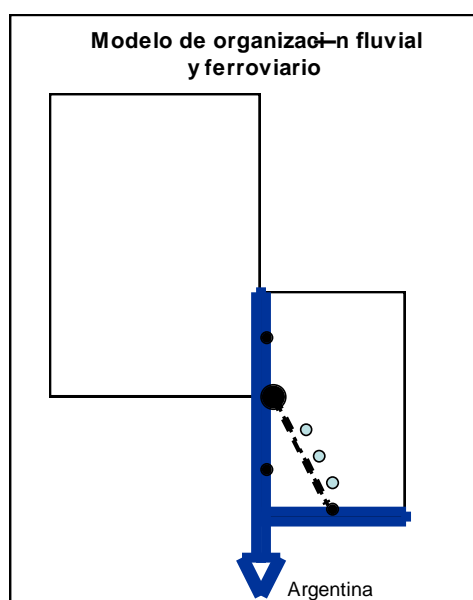
En un primer momento la conexión a nivel internacional estuvo asegurada por la vía fluvial (Paraguay-Paraná) a través de la Argentina, lo cual permitió organizar las ciudades portuarias en el eje del río Paraguay y en menor medida en el Paraná. En este eje de relación norte-sur, Asunción domina y controla el tráfico y las relaciones comerciales, organizando de esta manera un territorio lineal (en torno al río), pero en relación a las áreas interiores que proveían de materias primas (carne, algodón, mandioca, etc.).

Figura 19: El modelo histórico de organización territorial sustentado en el transporte fluvial



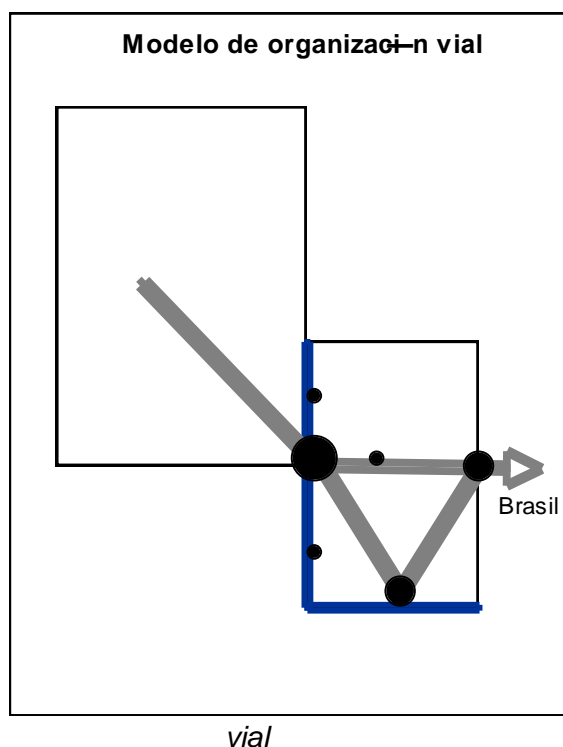
Este modelo de organización territorial se va tornando más complejo con la aparición del ferrocarril como medio de transporte, generando y consolidando numerosos pueblos y pequeñas ciudades del interior, pero muy especialmente en el centro y sur de la región Oriental. Este avance del FFCC permitió anexar además de las áreas ya organizadas por el transporte fluvial, mayores superficies del territorio paraguayo a la dinámica económica y productiva liderada por Asunción.

Figura 20: El modelo histórico de organización territorial sustentado en el FFCC



Ya en las décadas de los 60s y muy especialmente en los 70s, las relaciones políticas y económicas del país se orientan hacia Brasil, lo cual se traduce en la creación de rutas que unen a los centros más dinámicos del país con la región oriental y con Brasil, especialmente tras la construcción de la represa de Itaipú. Esta conquista del Este que estuvo motivada por razones geopolíticas (ocupación de zonas vírgenes y limítrofes al Brasil) y como una medida para descomprimir las regiones campesinas cercanas a Asunción, con mayor densidad de población, tuvo como resultado la ocupación y la organización del territorio extremo oriental.

Figura 21: El modelo histórico de organización territorial sustentado en el transporte



Estos tres grandes modelos de organización territorial no fueron producto de políticas públicas de planificación y ordenamiento territorial del país, sino que fueron el producto espontáneo de la conquista de recursos naturales y la producción de bienes primarios necesarios, o bien para el consumo interno o bien ligados a la exportación, y en la última etapa por la vocación de avanzar hacia el este de manera de controlar en forma más efectiva la frontera con Brasil.

Así la producción de yerba mate, algodón, madera, carne y más recientemente soja, trigo y girasol, han sido los responsables de la organización territorial, una organización fuertemente dependiente de los factores físicos por un lado y de los mercados internacionales de productos, lo cual torna al territorio paraguayo, en un territorio de muy bajo nivel de estructuración y capacidad de desarrollo endógeno.

## 2.2.2 El territorio del Paraguay y la nueva fase de organización territorial

*El territorio del Paraguay entra ahora en una nueva fase de organización territorial debido a la presencia de nuevas infraestructuras de transporte y comunicación que abrieron el territorio y permiten construir un nuevo escenario de integración que potencia el crecimiento del sector agropecuario y la consolidación de centros urbanos estratégicos.*

El modelo histórico de construcción territorial de Paraguay, fuertemente dependiente de la valorización de sus recursos naturales, entra ahora en una nueva fase, en la cual se conjugan dos factores claves: la valorización global de sus recursos naturales y un nuevo modelo de integración territorial a nivel internacional. En el futuro, Paraguay no será sólo un país de producción de bienes primarios, sino que también va a jugar un rol clave como plataforma de articulación y transporte que permite el paso de mercaderías desde el Mato Grosso hacia los puertos de la Cuenca del Plata y de mercaderías desde la fachada Atlántica hacia el Pacífico y viceversa. En otras palabras, Paraguay está entrando en una etapa de integración total dentro del contexto de América del Sur y del mundo en general gracias a dos grandes factores:

- a. Los proyectos de integración promovidos por IIRSA (Iniciativa de Integración Regional Sudamericana), los cuales buscan generar un nuevo escenario territorial a través de la construcción de caminos, puentes y otras infraestructuras que permitan integrar el territorio nacional con los países vecinos en forma eficiente y con menores costos y tiempos. Este modelo de integración se revela claramente en la Figura 22 la cual muestra los diferentes corredores y ejes de integración en Sudamérica. Esta iniciativa le permitirá a Paraguay avanzar con la construcción de varios proyectos estratégicos, algunos de los cuales se pueden visualizar a través de la Figura 23; y
- b. las ambiciones geopolíticas y económicas de los diferentes países de la región (Brasil especialmente) y de otros países fuera de la región (China, Japón, Estados Unidos), que buscan tierras y recursos naturales en el país, y que transforman en definitiva al Paraguay en un territorio clave para la producción de bienes primarios (agricultura, ganadería, minería, energía) pero también como territorio clave en la integración regional debido a su rol como plataforma de comunicaciones y transporte entre el Centro y Sur y entre el Océano Atlántico y el Océano Pacífico).

Figura 22: los grandes ejes y corredores de integración planteados por IIRSA

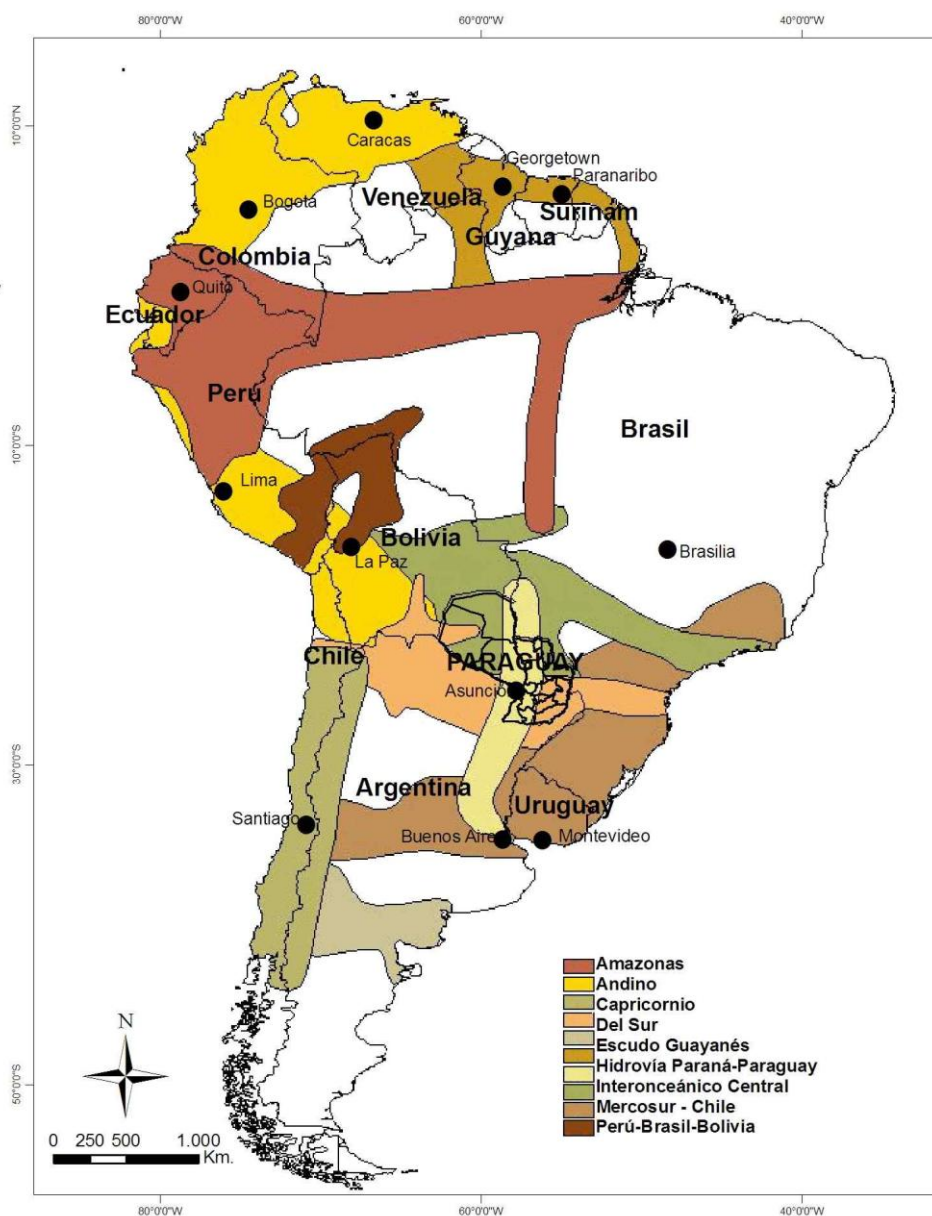
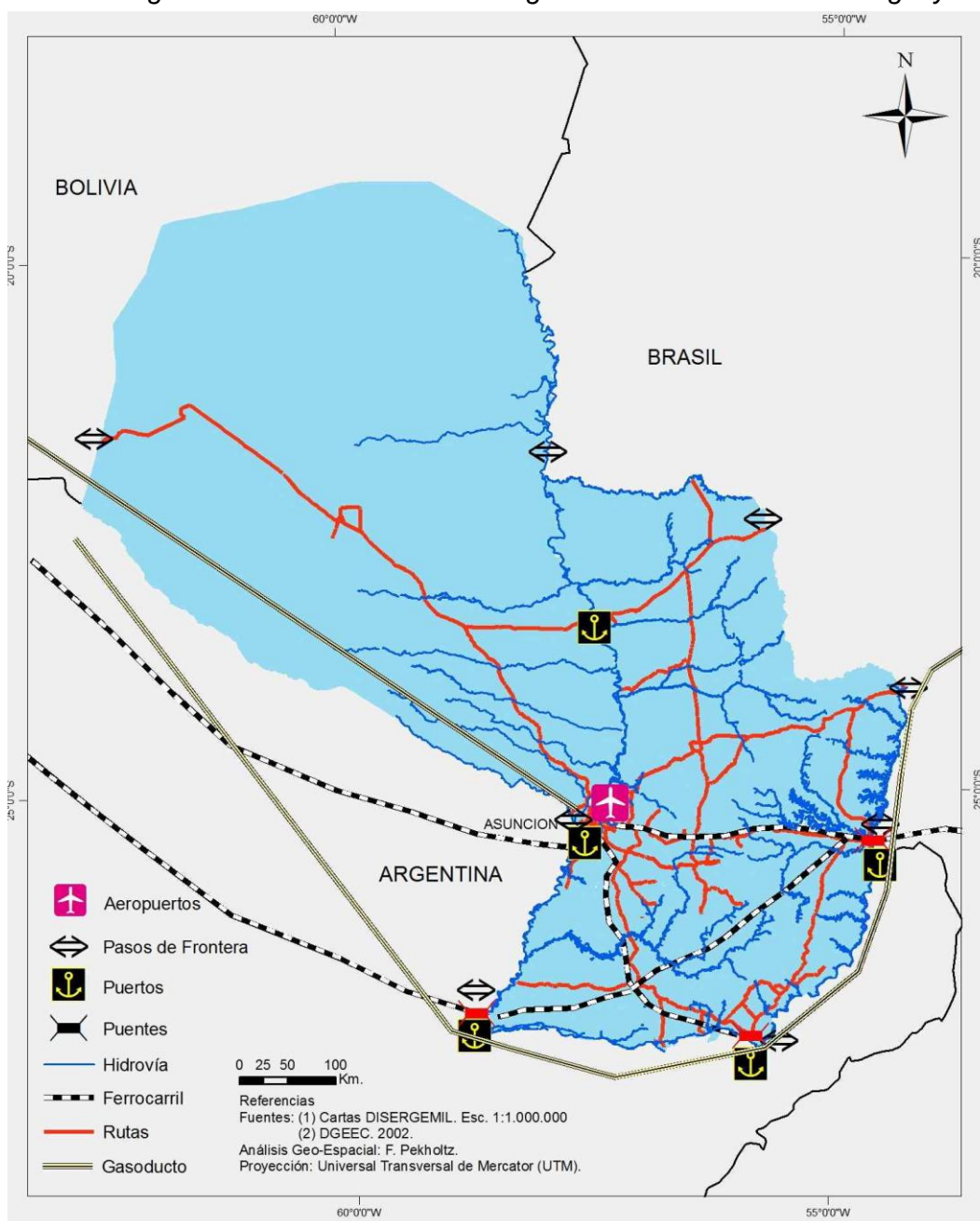


Figura 23: Grandes obras de integración internacional del Paraguay

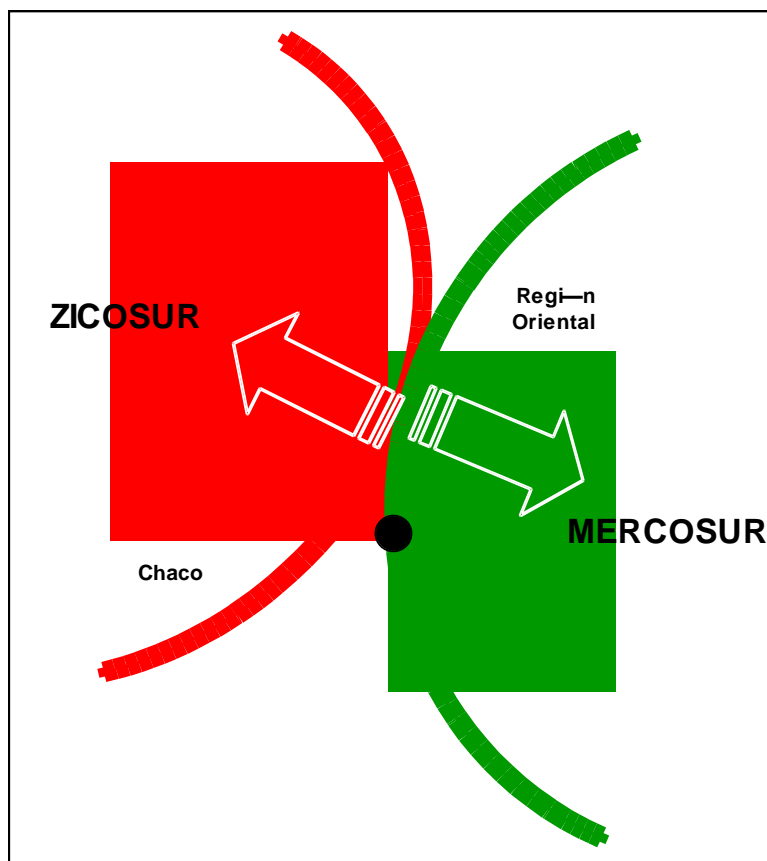


Todas las iniciativas puestas en marcha permitirían en definitiva integrar a Paraguay a todos los países vecinos considerando dos grandes ejes de integración (ver figura 24):

- a. la integración del Chaco Paraguayo con Bolivia, Brasil y Argentina, proceso liderado por ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano), generando las infraestructuras que permitan un intercambio más fluido y eficaz del Paraguay con dichos países en dicha región, lo cual le permitiría al país alcanzar con mayor eficacia los países del Asia-Pacífico, y
- b. la consolidación de la integración del Paraguay con Brasil y Argentina a través de nuevas infraestructuras en la Región Oriental, permitiendo integrar los territorios y

las empresas entre todos esos países. No obstante hay que reconocer que esta región oriental ya se encuentra muy integrada a estos países a través de puentes y ciudades gemelas, motorizado por el intercambio comercial y la producción y comercialización de bienes primarios (girasol, soja, trigo, etc.).

Figura 24: los contextos geopolíticos y la integración regional del Paraguay



El desafío al cual se enfrenta el país en este momento no es como reducir este nivel de integración o articulación con países y empresas extranjeras, sino fundamentalmente ¿cómo generar obras de infraestructura y consolidar las redes de integración internacionales de manera que ellas contribuyan eficazmente a potenciar y a generar nuevas oportunidades de desarrollo integral en todas las regiones, incluso las más alejadas, evitando que dichas obras se transformen en simples canales o redes de transporte para las grandes empresas transnacionales, sin impacto sobre las dinámicas locales y regionales de desarrollo?

En esta nueva fase de organización territorial, donde la creación de grandes obras de infraestructura de integración juega un papel clave, la valorización selectiva de los recursos territoriales se amplifica, pues la mayor permeabilidad del territorio paraguayo (producto de las nuevas obras de transporte en general) permite que capitales extranjeros pongan en marcha nuevas actividades productivas con mayor facilidad.

Esto es evidente en el Este, pero también en las últimas décadas en todo el norte de las regiones Oriental y Occidental, a partir de la instalación de brasileros, y también de inversores argentinos y uruguayos.

De esta manera, si bien el territorio paraguayo se va a transformar rápidamente en las próximas décadas, pues aparecerán nuevas áreas con fuerte valorización agroindustrial, la matriz básica de la organización territorial seguirá siendo la misma: un proceso de avance y ocupación selectiva del territorio por parte de sectores empresariales de Asunción, pero sobre todo de actores extranjeros, especialmente de Brasil y Argentina. El dato significativo es que este avance ya no se realizará como desde la década de los 60s en adelante, cuando el precio de la tierra era muy bajo. En este nuevo contexto, la conquista de territorios para la producción se torna más compleja debido a la fuerte demanda de tierras y a los mayores valores de la misma, lo cual permitiría anticipar nuevos y mayores conflictos entre nuevos inversores y población local, y mayores niveles de concentración de la tierra.

### **2.2.3 Más allá de los esfuerzos del país aun persisten problemas de integración**

*Más allá de los esfuerzos de integración internacional del Paraguay, todavía persisten problemas serios de integración internos en el país que es necesario resolver, no solo para producir más, sino también para mejorar la calidad de vida, generar nuevas oportunidades y permitir el arraigo local.*

El histórico bajo nivel de conectividad internacional afectan al país en general y particularmente a las regiones interiores que han tenido bajos niveles de conectividad e integración, lo cual ha impactado notablemente en su desarrollo económico y social, contribuyendo a acelerar la fuerte concentración demográfica y económica en Asunción y su zona metropolitana, y las ciudades de Encarnación y Ciudad del Este (ciudades que crecieron además gracias a su contacto comercial con los países vecinos).

A pesar de la histórica desintegración del interior del país, se han hecho grandes esfuerzos en la creación de infraestructuras de comunicación y transporte en las últimas décadas, que permitieron valorizar y generar nuevas oportunidades de desarrollo en áreas rurales.

Sin embargo, continúan hoy día muy fuertes limitantes en materia de comunicación e integración territorial que deben ser subsanadas a fin de generar nuevas oportunidades de desarrollo que permitan a su vez equilibrar el territorio nacional desde el punto de vista demográfico. Así, la red vial nacional alcanza 60.000 Km., de los cuales 4.068 Km están pavimentadas y 1.166 Km enripiadas, es decir, sólo el 8% de los caminos del país tiene asegurada una transitabilidad permanente, en tanto que el 92% de los caminos del país pueden tener dificultades de transitabilidad debido al deterioro, lluvias, etc.

La transitabilidad no afecta a toda la población de la misma manera. La Figura 25 presenta la accesibilidad a las rutas pavimentadas. Se puede observar que cerca de 3 millones de personas que residen en cabeceras de Distrito, se encuentran a menos de 10 Km. de una ruta pavimentada. Es decir que el 96% de las cabeceras de Distrito del país tienen acceso a rutas de todo tiempo. Aproximadamente 100.000 habitantes de cabeceras de distrito se encuentra entre 10 y 50 Km de rutas pavimentadas, y unos 26.000 se encuentran a más de 50 km de rutas pavimentadas.

Figura 25: Evolución histórica de la integración territorial a través de infraestructuras viales

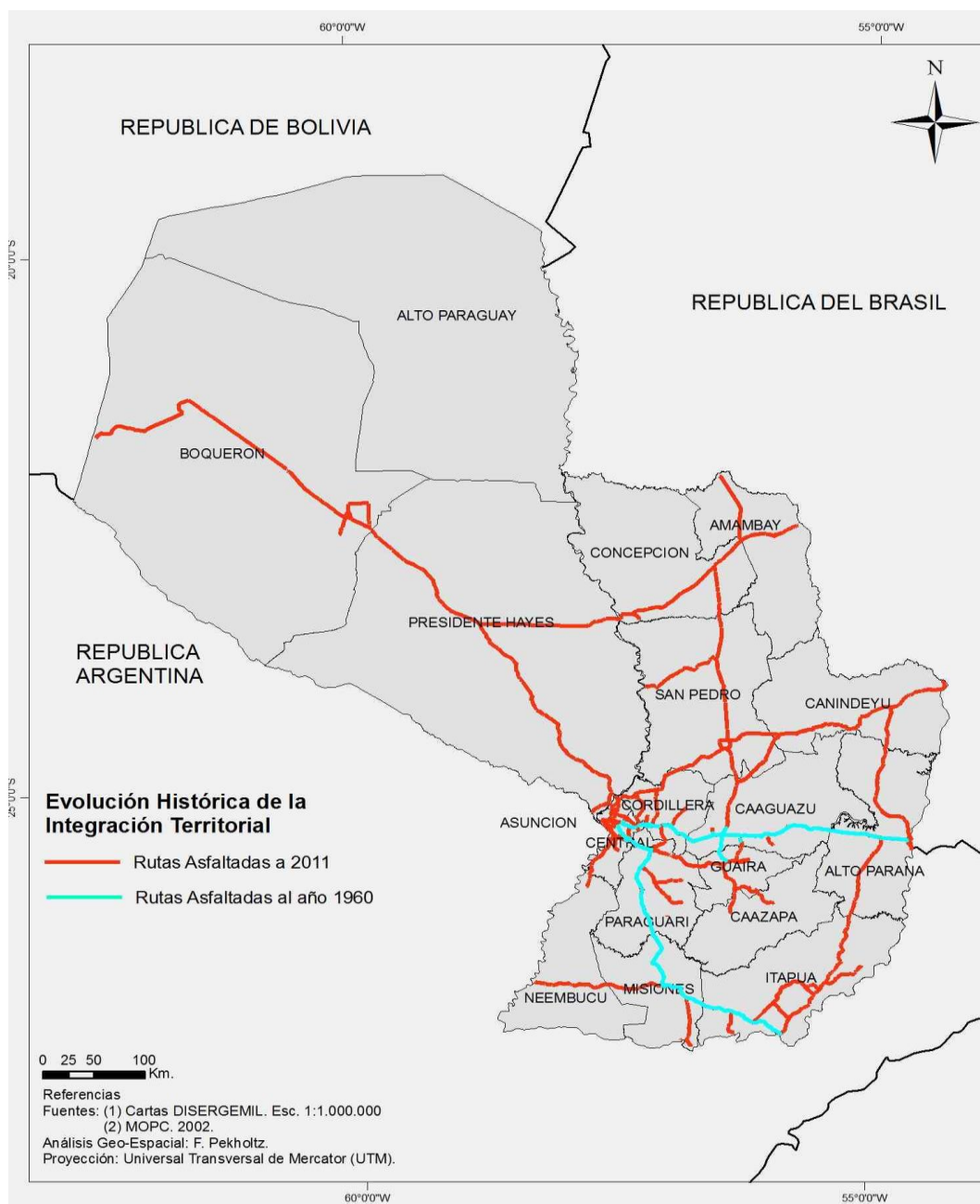
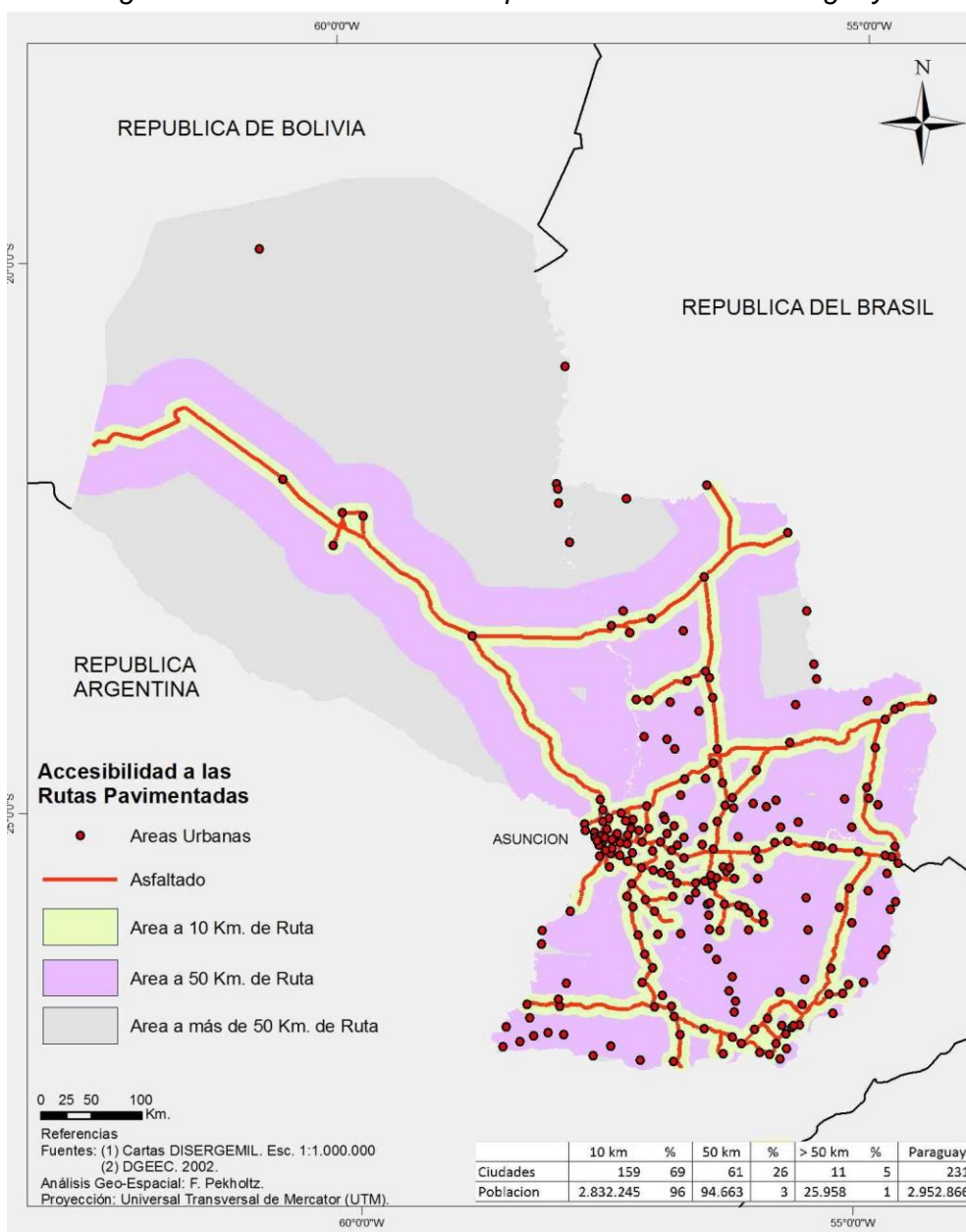


Figura 26: Accesibilidad a rutas pavimentadas en el Paraguay



Pese a que no existen trabajos cuantitativos que midan la relación entre desarrollo urbano y acceso a rutas pavimentadas, pareciera que en el caso del Paraguay esta relación es muy alta, y que el desarrollo urbano de los últimos años ha sido entre otras causas, producto del desarrollo agropecuario y de la pavimentación de rutas que las conecta con otros centros urbanos y otros mercados. De esta manera la pavimentación aparece como un factor clave de desarrollo territorial que es necesario consolidar.

## 2.2.4 El territorio paraguayo mantiene una fuerte dualidad

*El territorio paraguayo mantiene una fuerte dualidad entre áreas dinámicas que se insertan en las cadenas productivas competitivas globales y áreas que se mantienen marginales y con retrasos relativos en su calidad de vida y desarrollo económico.*

La matriz de desarrollo nacional, fuertemente dependiente de la valorización de sus recursos naturales (y de la producción de algunos pocos productos como carne, madera, etc.), de los recursos energéticos y del comercio de reexportación entra en una nueva fase en la cual aparece el sector agropecuario y agroindustrial como clave, especialmente el vinculado a la exportación.

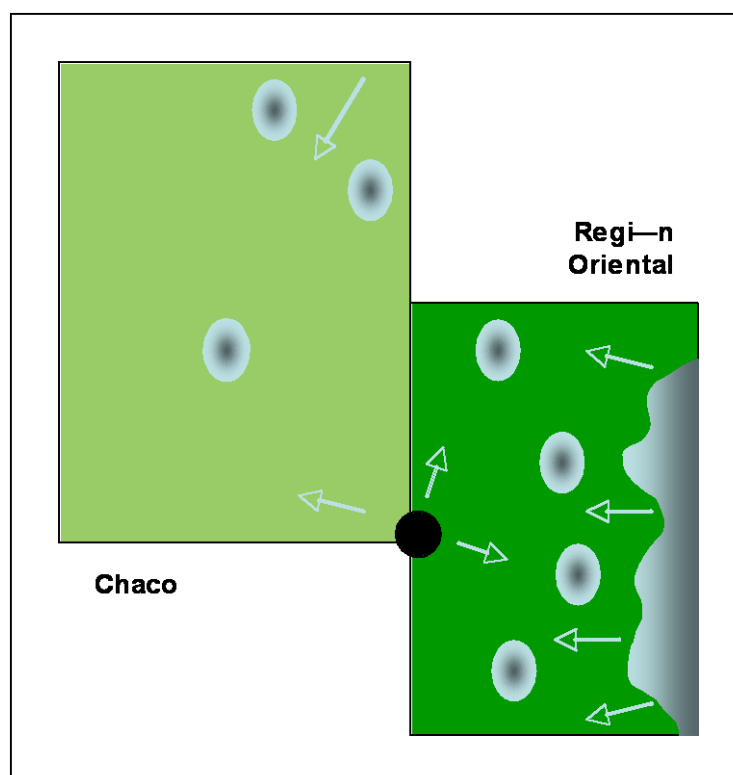
En efecto, emerge luego de los años 70 en el país, especialmente en la Región Oriental un nuevo sector productivo que se consolidó gracias a la disposición de nuevas tierras, paquetes tecnológicos modernos y eficientes y por sobre todo a una lógica productiva de carácter empresarial que pone el acento en la eficiencia productiva, la generación de escalas y la integración con mercados dinámicos, muchas veces ligados a la exportación.

La presencia de este nuevo sector productivo permitió construir en el país un nuevo modelo de organización territorial en el cual conviven territorios con fuerte dinamismo, con ciudades en crecimiento, con infraestructuras y servicios orientados a sostener sistemas productivos dinámicos y ligados a la exportación, que antes estaba monopolizado por el complejo soja-maíz-trigo, pero que ahora también involucra a las zonas de producción de sésamo, mandioca, caña de azúcar y fruta en las regiones tradicionalmente campesinas, pero también con problemas ambientales derivados del modelo productivo y con bolsones importantes de pobreza.

Muchas veces estos territorios están dinamizados por capitales externos (provenientes muy especialmente de Brasil y también de la Argentina, Uruguay, EEUU y Europa) quienes controlan grandes áreas ligadas a la exportación (vastas áreas de los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Amambay, etc.), o también son territorios en los cuales está presente una agricultura familiar conectada a mercados dinámicos, que posee recursos naturales en buen estado de conservación, especialmente suelos.

En líneas generales, estos territorios están fuertemente conectados a la dinámica de globalización. La figura 27 presenta un modelo de organización de este tipo de territorios, el cual se expande desde Brasil y avanza hacia el interior del país.

*Figura 27: Los territorios dinamizados por el complejo agroindustrial ligado a las exportaciones*



Por otro lado, hay otros territorios que presentan muy bajos niveles de desarrollo, en los que intentan sobrevivir un campesinado tradicional vinculado a la agricultura, la ganadería y una agroindustria de bajo nivel tecnológico, relacionada generalmente al mercado interno. Son territorios con bajos niveles de infraestructura y equipamiento, aislados de las dinámicas comerciales, con baja calidad de vida, con amplios sectores de población pobre y con graves problemas ambientales, especialmente con suelos muy degradados debido a la histórica sobreexplotación de los mismos.

La inserción de los territorios dentro de las cadenas globales de productos explica esta dinámica, algunos lugares tienen las condiciones para insertarse en forma exitosa en mercados competitivos a través de la valorización de sus recursos naturales (suelos, agua); otros en cambio no tienen estas capacidades, debido a la conformación de sus sistemas productivos o a la baja calidad (o deterioro) de sus recursos naturales.

Obviamente, se observa que este proceso de fragmentación territorial no respeta los tradicionales límites políticos administrativos de los Departamentos, pues dentro de un mismo Departamento se pueden identificar diferentes tipos de modelos territoriales, lo cual implica la necesidad de contar con información de detalle a nivel de distrito para poder identificar localmente (y dentro de cada Departamento) los diferentes tipos de territorios.

Teniendo en cuenta esta lógica de fragmentación territorial, el Instituto Desarrollo ha identificado, utilizando metodologías de clusterización, una tipología de territorios, los cuales reflejan un patrón particular de desarrollo territorial. Esta propuesta de identificación de territorios presenta patrones similares a otros esfuerzos realizados en Paraguay, especialmente el realizado por **Vázquez** (2011). Esta propuesta de creación de tipologías de territorios según sus dinámicas territoriales debe complementarse con la propuesta de tipología de territorios realizada también por el ID, pero para el nivel intra-departamental, la cual muestra cómo dentro de un mismo Departamento aparecen territorios con diferentes lógicas de desarrollo y formas de organización territorial.

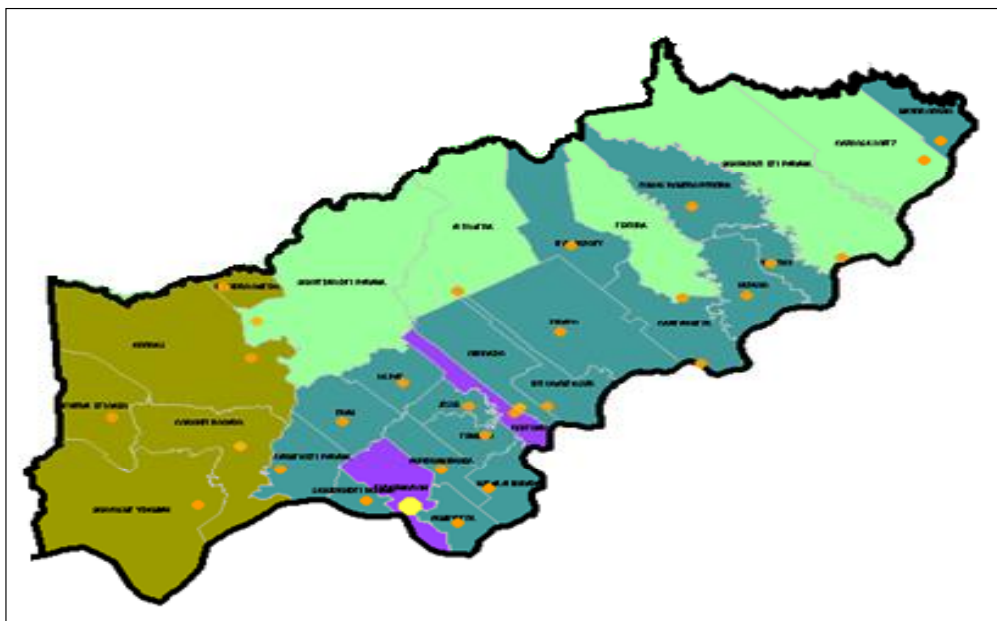
Las Figura 28 presenta esta propuesta de tipología de territorios considerando a los Departamentos como unidades mínimas. No obstante, esta propuesta no se ha efectuado hasta el momento para la región del Chaco, por lo cual la misma aparece como una región homogénea. Según esta propuesta existen 6 tipos de territorios en el Paraguay:

1. Territorios con menor desarrollo relativo, departamentos con menor población y menor densidad poblacional de la Región Oriental. Menor índice de Desarrollo Humano (IDH).
2. Territorios con diferentes niveles de desarrollo económico y social, mezcla entre población campesina tradicional y la producción agro-exportadora. Zona en transición, conflictos sociales y económicos.
3. Territorios con fuerte desarrollo agropecuario, con menores niveles de pobreza, pero con mayor nivel de desigualdad (coeficiente de Gini).
4. Territorios con predominio de población campesina tradicional, con preeminencia de propiedades minifundiarias y tierras sobreexplotadas desde los primeros asentamientos poblacionales al interior del Paraguay.
5. Territorios con una fuerte relación campo-ciudad, actividades productivas condicionadas por el desarrollo urbano y periurbano. Fuerte diversidad del uso del suelo.
6. Territorios de muy baja densidad poblacional, con fragmentos territoriales dinámicos, con creciente influencia externa.



Esta imagen es entonces una evidencia del proceso de fragmentación territorial del Paraguay. No obstante, esta tarea que ha sido realizada para pocos Departamentos y debería generalizarse para todo el país, de manera de contar con información más detallada que permita direccionar las políticas públicas de desarrollo territorial.

*Figura 29: El modelo de organización territorial fragmentario a nivel departamental*



Esta diferenciación y fragmentación entre territorios que se dinamizan a través de la producción agropecuaria y agroindustrial y territorios, que mantienen bajos niveles de producción y altos niveles de pobreza rural, es un claro reflejo de tres hechos fundamentales:

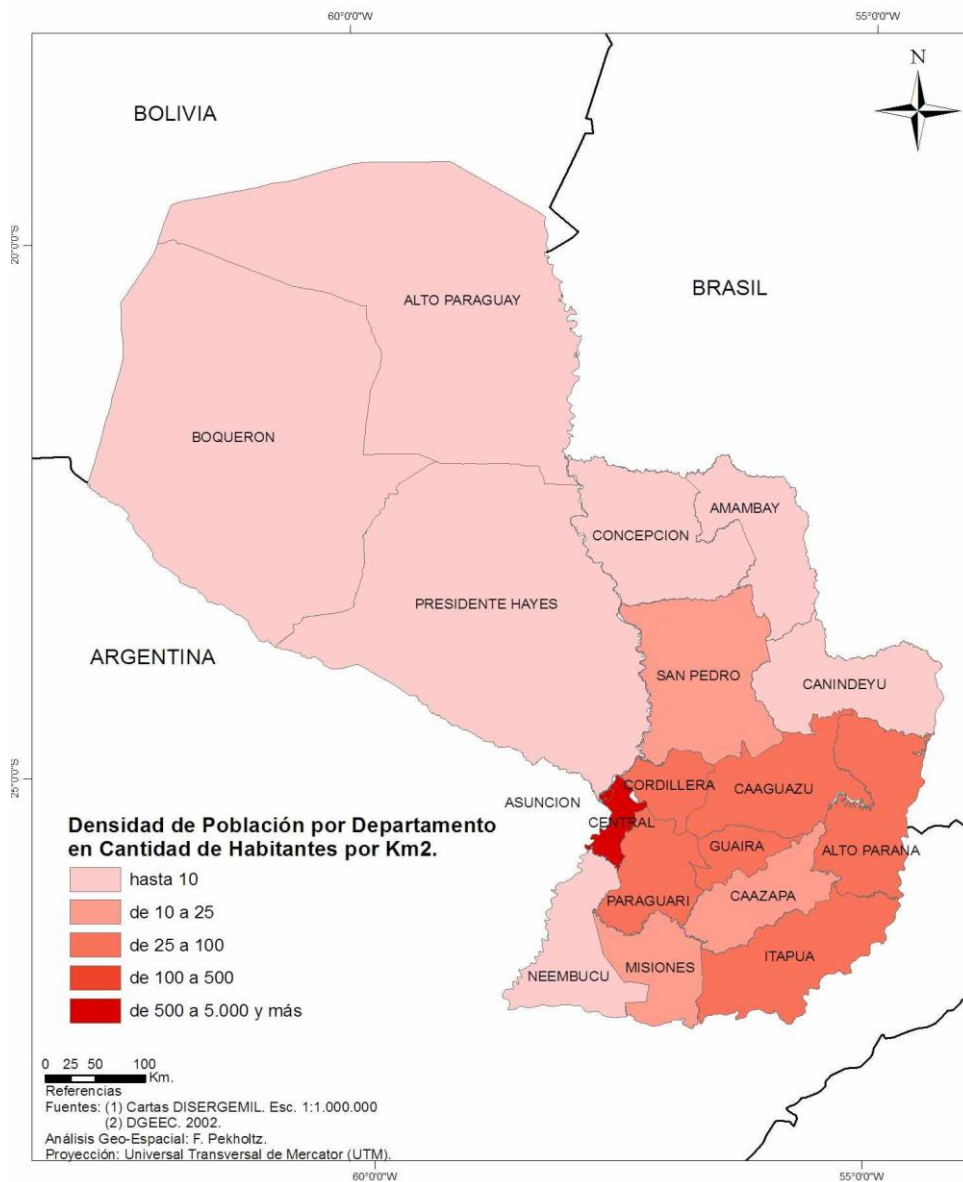
- a. Por un lado, la dependencia actual del país de las dinámicas de valorización internacional de sus recursos naturales, determinado en gran parte por sus respectivos precios. Históricamente, han sido el algodón y la carne; en la última década han sido la soja, el maíz, el trigo y actualmente se suma también la mandioca, la caña de azúcar, el sésamo y las frutas, entre otros.
- b. En segundo lugar, esta dinámica debe verse como producto de la integración de Paraguay dentro del contexto global, lo que permite que nuevos actores (cercanos y no tan cercanos) se inserten, controlen y valoricen territorios dentro del país (el avance de inversores de Brasil y de Argentina es el ejemplo más claro de esto).
- c. En tercer lugar, esta dinámica refleja la falta de una política integral de desarrollo y ordenamiento territorial que permita construir un modelo de desarrollo territorial menos fragmentario y más cohesionado e integrado a las necesidades del país.

## 2.2.5 El territorio del Paraguay presenta fuertes desequilibrios poblacionales

*El Territorio del Paraguay presenta fuertes desequilibrios poblacionales que no han permitido generar economías de aglomeración de calidad y que además impide la generación de oportunidades de desarrollo en las áreas más desintegradas y despobladas.*

Paraguay cuenta actualmente con casi 7 millones de habitantes (estimación a julio del 2008). Tal como lo muestra la Figura 30 y el Cuadro 2, la mayor parte de la población habita en los Departamentos Central, Alto Paraná e Itapúa, que son los Departamentos que contienen a las principales ciudades del país.

Figura 30: Población por departamento en Paraguay.



Cuadro 2: Población por departamento del Paraguay

NOMBRE	POBLACIÓN 2002	POBLACION ESTIMADA 2008
CENTRAL	1.363.399	1.913.399
ALTO PARANA	563.042	736.042
ASUNCION	513.399	612.534
ITAPUA	463.410	563.410
CAAGUAZU	448.983	538.983
SAN PEDRO	318.787	382.789
CORDILLERA	234.805	254.085
PARAGUARI	226.514	286.514
CONCEPCION	180.277	214.378
GUAIRA	176.933	186.938
CANINDEYU	140.551	169.578
CAAZAPA	139.241	163.241
AMAMBAY	113.888	156.876
MISIONES	103.633	110.638
PRESIDENTE HAYES	81.876	103.876
NEEMBUCU	76.738	105.738
BOQUERON	45.617	67.514
ALTO PARAGUAY	15.008	23.145

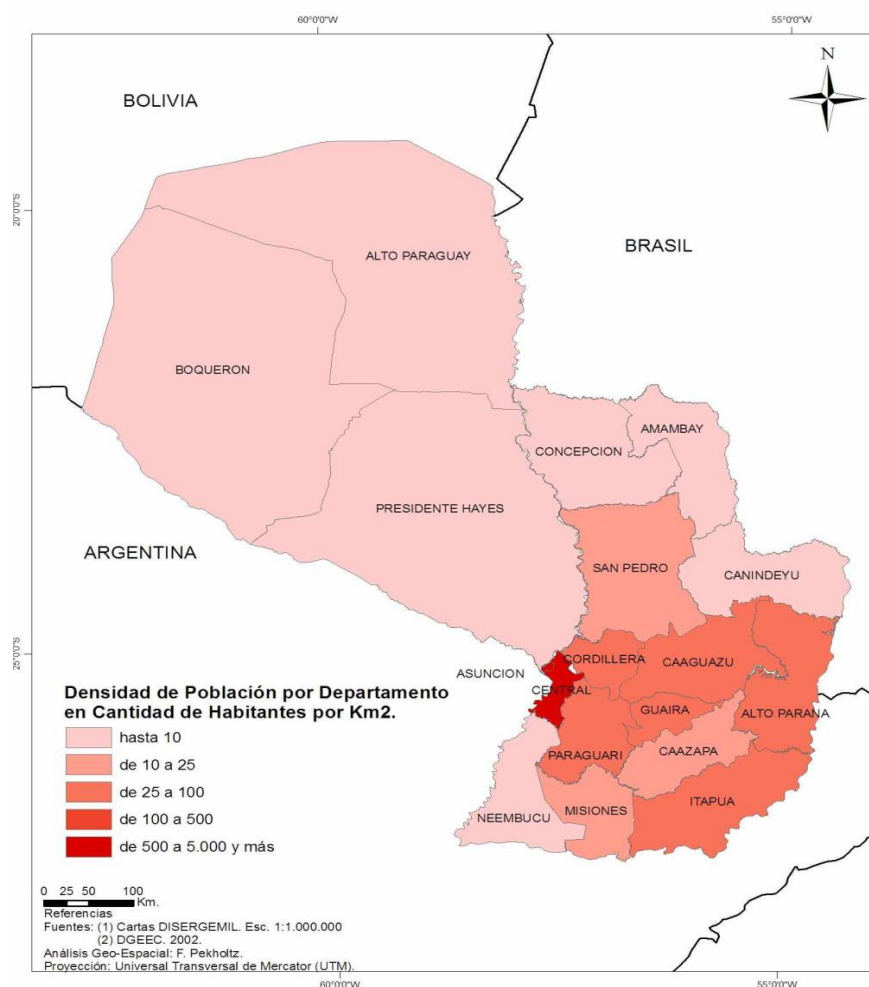
El resto del país tiene bajos niveles de población, muy especialmente la región Occidental o Chaco, que se reflejan claramente en las fuertes diferencias de densidad de población (Figura 31). Mientras la región del Chaco presenta densidades sumamente bajas, la región Oriental presenta niveles medios o altos.

De esta manera, en el 60% de la superficie del país vive sólo menos del 5% de la población, en tanto que en el 40% de la superficie del país vive el 95% de la población.

Paradójicamente la población del país es mucho más rural que la de otros países de América Latina. Aproximadamente el 60% de la población vive en ciudades y el 40% en zonas rurales, lo cual evidencia una situación de transición demográfica y económica inusual entre los países del Cono Sur, en los que el nivel de población urbana es mucho más elevado que la población rural.

Las disimetrías demográficas en Paraguay se reflejan y son también un producto de la movilidad poblacional, especialmente el éxodo del campo a la ciudad. Esta movilidad de la población rural del Paraguay, tal como lo reflejan numerosos trabajos y estudios responde a múltiples factores como la mayor conectividad entre campo y ciudad, la falta de oportunidades de desarrollo en el medio rural, las mayores demandas de servicios de la población rural y la construcción de modelos de vida urbanos, tanto a nivel de consumo como de prácticas sociales.

Figura 31: mapa de densidad de población por departamento



Tal como lo plantea Campos y Palau, los movimientos migratorios importantes comenzaron en los años 70, con el proceso de colonización del Instituto de Bienestar Rural (IBR), en el marco de una estrategia de descongestión y descompresión social de las áreas minifundiaras y también hacia la Argentina hacia ciudades fronterizas y Buenos Aires. Luego, la migración campo-ciudad se da en el marco de la penetración del capital en el campo, como resultado del proceso de diferenciación social causado por el proceso de concentración de la tierra y de centralización tecnológica.<sup>3</sup> También se produjo en todas estas décadas un proceso migratorio campo-campo o rural-rural, avanzando hacia tierras marginales.

Más recientemente, tal como lo indican los diferentes censos nacionales, los flujos migratorios no sólo se dirigen hacia Argentina y Brasil, sino también hacia España y hacia las ciudades más importantes del país (especialmente Asunción, Encarnación y Ciudad del Este), y más recientemente hacia las capitales de Departamento, las cuales concentran mayores infraestructuras y equipamientos, permitiendo a la población rural migrante alcanzar mayores oportunidades de desarrollo.

<sup>3</sup> Campos y Palau, 1980, citado en Campos, D., Op.cit.

La dinámica migratoria muestra la siguiente estructura: en primer lugar, existen departamentos que son típicamente expulsores de población, tales como Paraguairí, Ñeembucú, Caazapá, Concepción, Cordillera y Guairá. En un segundo grupo está el capital de país, Asunción (63,4%) y los Departamentos típicamente receptores de población, como Central (58,0%), Alto Paraná (54,2%) y Canindeyú (52,1%). Finalmente, existe un tercer grupo intermedio que presenta flujos migratorios menores con otros Departamentos o con el exterior (Argentina especialmente).

El impacto que este proceso migratorio tiene sobre las principales ciudades del país no son novedosos. El crecimiento de población genera un aumento en la demanda de empleos, infraestructuras y equipamientos colectivos, los cuales no pueden ser satisfechos aumentando los conflictos y los problemas sociales (pobreza, marginalidad, violencia).

No obstante, más allá de los datos que muestran la distribución de la población en el conjunto del país, lo que es importante tener en cuenta es que estas fuertes disimetrías atentan claramente con la generación de oportunidades para la población en general, en algunos lugares por la congestión que se produce (Asunción y su zona metropolitana), y en otros lugares porque la ausencia de población, infraestructuras y actividades, no permiten construir oportunidades de desarrollo sostenibles.

Sin embargo, hay que tener en claro que las disimetrías territoriales no constituyen un problema en sí mismo, pues muchas veces los desequilibrios territoriales responden a las oportunidades y a la dotación de recursos de los territorios. Lo que sí constituye ciertamente un problema son dos elementos claros en Paraguay.

En primer lugar, el fenómeno de saturación y congestión territorial que genera sobrecostos en el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos y que afecta las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población de un lugar. El caso más evidente es el de Asunción y su zona metropolitana. Si bien esta área cuenta con la cantidad de recursos necesarios (mano de obra, energía, logística, conocimientos, etc.) y la escala para generar economías y servicios dinámicos, con cierto nivel de internacionalización, los problemas de gestión territorial por el desmesurado crecimiento y concentración poblacional y de actividades torna poco competitivo a dicho territorio, anulando las ventajas de la concentración de recursos en dicho lugar.

Un proceso de ordenamiento territorial es imprescindible para dotar a esta región metropolitana de los instrumentos y mecanismos para administrar el territorio y el proceso de crecimiento, de manera que dicho crecimiento no limite e impida el desarrollo urbano y su rol como centro de innovación y dinamizador de la vida nacional.

Por otro lado, las bajas densidades también generan un círculo vicioso de despoblamiento y deterioro, pues al no contarse con una escala de población suficiente, esto no permite generar equipamientos e infraestructuras de calidad que permitan el asentamiento de nueva población y el desarrollo de nuevas actividades, generando como consecuencia una baja calidad de vida, una baja capacidad de valorización de recursos y por ende de generación de empleos. Esto es muy claro en las zonas más despobladas y más alejadas de los ejes de comunicación estructurante del territorio.

De esta manera, la carencia de políticas que regulen el crecimiento y la organización territorial de las áreas más congestionadas, como de las áreas de baja densidad poblacional, producen un círculo vicioso que amplifica las disimetrías territoriales y que en líneas generales van tornando cada vez menos competitivos ambos tipos de territorios. En las próximas páginas se analizan estas disimetrías territoriales en el país, considerando la población y los flujos migratorios como los mejores indicadores para dar cuenta de este proceso.

### **2.2.6 La estructura urbana del Paraguay se torna más compleja y polinuclear, reflejando los actuales procesos de cambio.**

Una primera dificultad importante para entender la organización urbana del Paraguay es la forma en cómo se percibe el concepto de ciudad. Siguiendo el criterio establecido en el país, por el cual una ciudad lo constituye cualquier cabecera de distrito, tenemos el caso que muchas pequeñas localidades de menos de 1.000 habitantes agrupados constituyen ciudades, sin reunir la población, los servicios ni la complejidad que caracterizan a cualquier tipo de ciudad en la misma región de Sudamérica.

De esta manera, es necesario considerar esta dificultad de manera que permita comprender mejor cómo funcionan las ciudades y cuál es su dinámica. Esta dificultad metodológica y conceptual deberá ser revisada hacia el futuro de manera que permita dar cuenta de las diferentes realidades de la estructura urbana y territorial del país.

Más allá de estas limitantes, se reconoce que la estructura urbana del Paraguay se ha ido transformando con fuerza en las últimas dos décadas. Tal como lo muestra el Cuadro 3 y la Figura 32, la misma posee cinco grandes niveles organizativos.

*Cuadro 3: Estratos de población urbana del Paraguay*

<b>Población Urbana</b>	<b>Cantidad de Ciudades</b>	<b>Población Total</b>
Menos de 2.000 hab.	102	97.775
Entre 2.000 y 10.000 hab.	97	440.956
Entre 10.000 y 50.000 hab.	18	471.453
Entre 50.000 y 250.000 hab.	12	1.429.585
Más de 250.000 hab.	1	513.399

En primer lugar, las localidades de menos de 2.000 habitantes son la unidad mínima de organización territorial. Constituyen 102 ciudades, totalizando aproximadamente 100.000 habitantes. Representan el escalón básico de servicios para el sector agropecuario y rural y cuyo dinamismo depende de muchas variables: distancia a rutas pavimentadas, dinamismo del sector agropecuario local, servicios disponibles, etc.

El segundo nivel lo constituyen las localidades que tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes. Son 97 en todo el país y cuentan con 440.000 habitantes. Constituyen los centros de servicio para las áreas rurales por excelencia, tal como lo muestra la Figura 30, estos se distribuyen en forma bastante homogénea en toda la Región Oriental.

El tercer nivel lo constituyen dos grupos de ciudades, las pequeñas ciudades, responsables de la dinamización de las áreas rurales del Paraguay, albergando las industrias agroalimentarias, las cooperativas, las organizaciones de productores y los comercios regionales más importantes (Itaguá, Pilar, San Estanislao y San Juan Bautista, entre otros). El otro grupo lo constituyen un conjunto de ciudades vinculadas al área metropolitana de Asunción y a Ciudad del Este, constituyéndose muchas veces en ciudades dormitorios. Estos son los centros urbanos que más se han dinamizado en la última década, gracias a que pudieron captar la renta de un desarrollo agropecuario selectivo, a la presencia de nuevos centros de salud y especialmente a nuevos centros educativos y pequeñas universidades privadas que han tenido un rol muy importante en la retención de jóvenes de las áreas rurales circundantes.

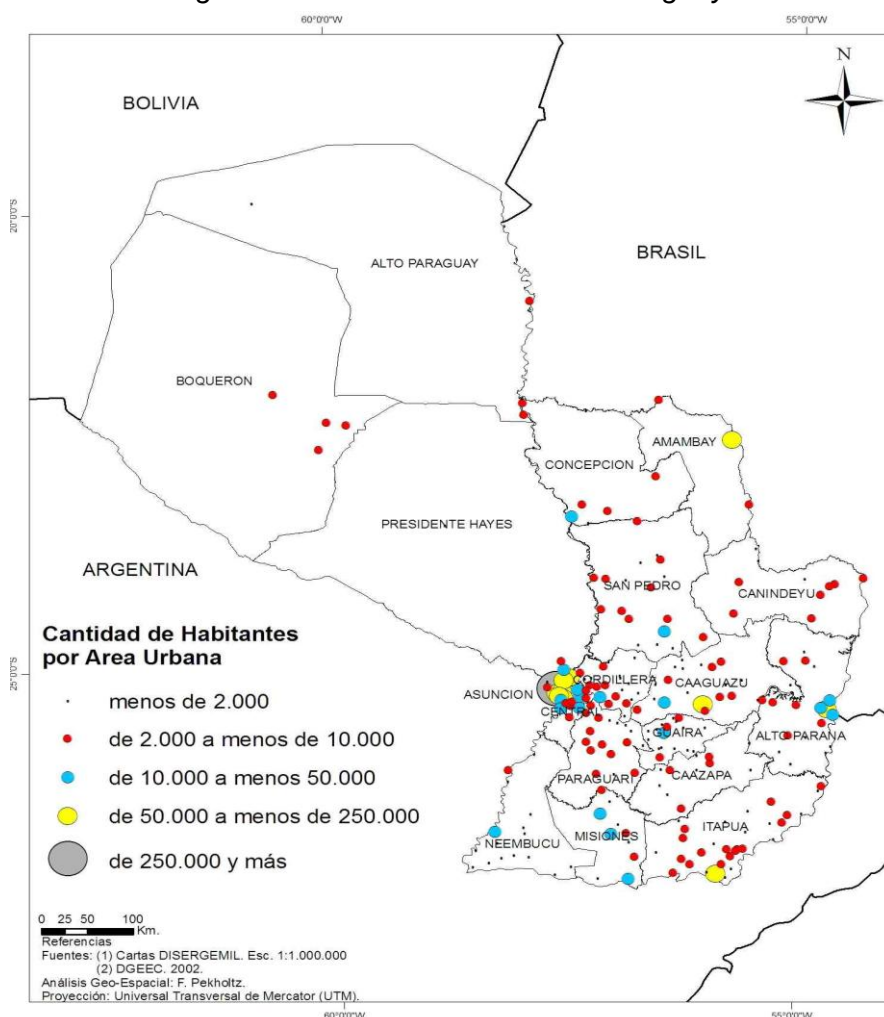
El cuarto nivel lo constituyen las ciudades de más de 50.000 habitantes. La mayor parte de ellas se encuentran en la zona metropolitana de Asunción (San Lorenzo, Luque, Capiatá, Lambaré, Fernando de la Mora, Limpio, Ñemby, Roque Alonso y Villa Elisa), además de Pedro J. Caballero, Encarnación y Ciudad del Este, las otras dos ciudades que estructuran la red urbana de Paraguay. Estas últimas se localizan en los límites del país, en contacto con ciudades importantes y dinámicas de los países vecinos (especialmente Foz de Iguazú y Posadas), lo cual refleja que son ciudades que crecieron al amparo del comercio con los países vecinos. Es de notar que esto ha sido posible gracias al Régimen de Turismo, por el cual Paraguay puede importar bienes de consumo suntuario con impuestos internos y valores arancelarios reducidos y luego reexportarlos a los países vecinos como Brasil y Argentina.

El crecimiento de las ciudades fronterizas ha sido posible gracias a un marco fiscal exógeno y no gracias a la capacidad de gestión y desarrollo urbano endógeno.

Por último, el quinto nivel lo constituye Asunción, que si bien cuenta con un poco más de medio millón de habitantes, si se contabiliza toda su área de influencia metropolitana, suma más de 2 millones de habitantes.

De esta manera, la red urbana del país está directamente estructurada por dos fenómenos: la prestación de bienes y servicios para su propia población y vastas áreas rurales de producción primaria (algunas más competitivas que otras) y la articulación territorial con otros territorios y ciudades, y por ende el desarrollo de una intensa vida comercial, como es el caso de Ciudad del Este y Encarnación y otras ciudades menores fronterizas como Pedro Juan Caballero, Saltos del Guairá y en pocos años más otras pequeñas localidades del Chaco, que crecerán bajo el impulso de sus gemelas de Brasil y de las actividades ganaderas.

Figura 32: Estructura urbana del Paraguay



### 2.2.7 El modelo productivo tradicional del Paraguay.

*El modelo productivo tradicional del Paraguay, la carencia y la debilidad de políticas de ordenamiento generaron un profundo deterioro de los recursos naturales, que es necesario revertir.*

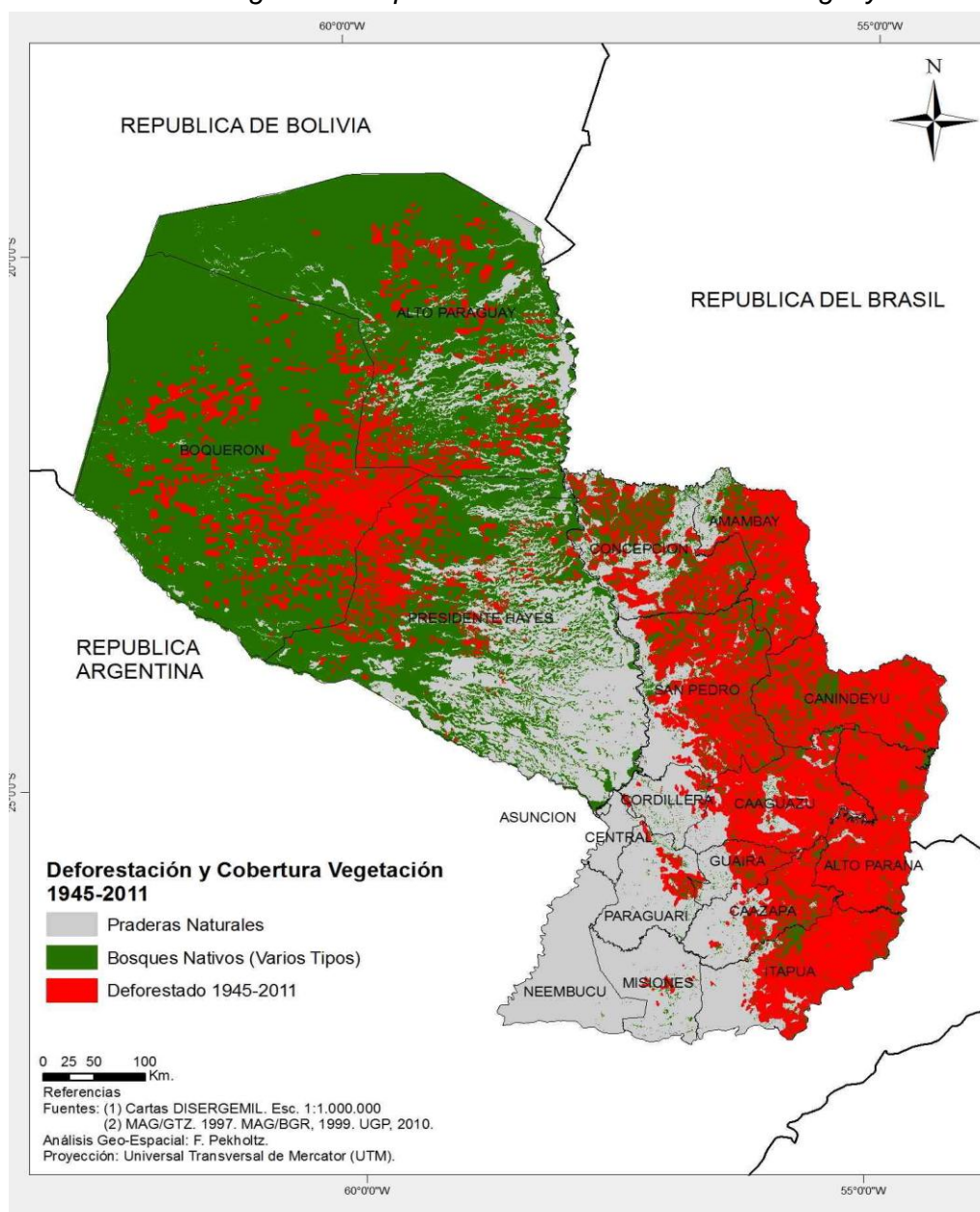
Se puede afirmar que el modelo de desarrollo económico del Paraguay se ha apoyado históricamente en el avance sobre nuevas tierras y recursos para producir bienes primarios; es decir, un modelo de conquista de territorios, pero no de aumento de productividad (hasta hace pocos años atrás), ni de industrialización. Este modelo de desarrollo económico ha generado problemas ambientales en todo el país, especialmente en la región este.

Un tema clave ha sido y sigue siendo la **pérdida de bosques** en el país. En 1945 la cobertura boscosa abarcaba el 52% del territorio de la región Oriental (8,3 millones de hectáreas), en tanto que en el año 2002 los bosques cubrían sólo alrededor del 22% del área (3,5 millones de hectáreas).

En efecto, hasta los años 50 la tierra fue un factor abundante y la baja presión por ella permitió mantener niveles de producción y productividad agrícola, ganadera y forestal que no produjeran gran degradación de los suelos o agotamiento de los bosques nativos. A partir de los 60s y fundamentalmente de los 70s, la estrategia de desarrollo agroexportadora llevó a una rápida expansión de la frontera agrícola en áreas ocupadas por bosques naturales, al amparo de políticas crediticias favorables para la agricultura y la ganadería, exenciones de impuestos y la política de distribución de tierras públicas en áreas cubiertas por bosques.

A partir de mediados de la década de los 80s, a la apertura de la frontera agrícola orientada a la producción de soja en los fértiles suelos de la costa del Paraná, se sumó la masiva deforestación orientada a la implantación de pasturas en buena parte de la región Oriental; ya en los noventa, la presión por la tierra por parte de pequeños productores y campesinos sin tierra, llevó a grandes terratenientes a deforestar sus tierras e implantar pasturas para evitar que fueran catalogadas como "improductivas" y fueran objeto de expropiación. También contribuyeron a la deforestación los campesinos en sus asentamientos o en las invasiones de tierras al practicar la tala de los bosques como medio de subsistencia.

Figura 33: El proceso de deforestación en Paraguay



Otro fenómeno importante de degradación de los recursos naturales ha sido el **progresivo empobrecimiento y degradación del suelo**. La falta de uso apropiado de prácticas de conservación y manejo de los suelos ha sido la causa principal de la erosión y pérdida de los mismos, afectados principalmente por la intensidad de las lluvias en zonas arenosas y con pendientes pronunciadas, y fundamentalmente asociado a la realización de cultivos anuales. Por otra parte, la sobreexplotación de los suelos destinados a la agricultura (algodón, durante muchas décadas, y más recientemente soja, girasol y trigo), más allá de las posibilidades de la regeneración natural de su fertilidad, ha acarreado una merma en su productividad y ha aumentado la vulnerabilidad de los ecosistemas rurales.

Por otro lado, la incorporación de nuevas tierras a la agricultura y las tecnologías utilizadas han generado una gran cantidad de **residuos tóxicos que contaminan** no solamente a los suelos sino también a las corrientes de agua (e incluso a las aguas subterráneas) constituyéndose también en una amenaza para la fauna y de la flora del país.

También en las zonas urbanas los procesos de contaminación originados por una **desordenada urbanización e industrialización** constituyen una amenaza creciente para el ambiente debido a la proliferación de basureros a cielo abierto, a efluentes cloacales sin tratamiento y a efluentes industriales peligrosos.

El **deterioro del patrimonio paisajístico**, tanto urbano como rural del Paraguay constituyen en este sentido un claro reflejo de los problemas ambientales y de la falta de ordenamiento territorial. Este deterioro paisajístico no es sólo un problema estético, sino que atenta contra la calidad de vida, contra la valorización integral los recursos patrimoniales a través del turismo y otras actividades recreativas que podrían sostener procesos de desarrollo y además podrían constituir hacia el futuro un sello de identidad natural del país.

En líneas generales, los procesos de deforestación, de degradación de suelos, la contaminación, la urbanización descontrolada y el deterioro paisajístico en general, es producto de la debilidad de los marcos regulatorios y de proyectos de ordenamiento territorial, temas que son claves para transformar a los recursos naturales del País en un recurso estratégico para el desarrollo de las generaciones futuras.

### **2.2.8 Los problemas de índole territorial del Paraguay**

*Los problemas de índole territorial del Paraguay no se pueden resolver debido a la debilidad de políticas y estrategias de ordenamiento territorial articuladas, consensuadas y explícitas.*

La planificación se instaló en el Estado paraguayo por impulso de la iniciativa “Alianza para el Progreso” la cual, a inicios de la década de 1960, tuvo un importante empuje en América Latina. El enfoque, inspirado en Keynes, 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. En 1962, se creó la Secretaría Técnica de Planificación (STP), a la par que se gestó un incipiente sistema nacional, con la instalación, en los Ministerios, de direcciones y oficinas de planificación. Varios planes fueron financiados, especialmente por el BID y el BM, organismos que marcaban la agenda en la materia. Numerosos técnicos nacionales fueron formados en cursos ofrecidos por la CEPAL y el ILPES, y constituyeron una élite técnica que actuó como contrapartida de los bancos multilaterales.

La construcción de las dos grandes represas no habría respondido a un modelo de desarrollo territorial de referencia, como el de las cuencas hidrográficas, sino a motivos políticos internos y externos. El llamado “Plan Triángulo” – integración vial entre Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, tampoco se sujetó a los postulados del modelo de los “polos de desarrollo”, aunque en el lenguaje político y económico se utilizara el citado modelo como referencia.

Ya en la década de 1970, se diseñó –aunque no se aplicó– una propuesta de regionalización, basada en la capacidad productiva y el uso potencial de los suelos, que consistió en aplicar al territorio una malla cuadrangular, basada en un enfoque productivo, con fuerte sesgo economicista. Uno de los objetivos de la misma fue aplicar un impuesto progresivo a la tierra para obligar a los propietarios a explotarla y reducir drásticamente el stock de tierras ociosas. Hubo una fuerte reacción contraria de los terratenientes. El gobierno, que ya en el año 1976 tuvo intención de aplicar el Impuesto a la renta personal (IRP), pero tuvo que dar marcha atrás.

Una característica que se mantuvo, a través de las diferentes etapas del gobierno stronista y que heredaron los de la transición democrática es la dificultad de acumular experiencia y el poco respaldo gubernamental a la planificación que, más que promover e instalar procesos sociales y políticos y una cultura de la previsión, se reducen a ejercicios de carácter técnico, impulsados, las más de las veces, por presión externa. Hasta la caída de la dictadura, el objeto de la planificación fue la infraestructura vial, cuyo principal referente fue el “Plan Triángulo”.

A nivel municipal, Asunción fue pionera en plantear una visión territorial de alcance metropolitano, cuando, en 1978, por impulso del intendente Gral. Pereira Ruiz Díaz, se creó la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana de Asunción y, en la década de los 80s, se diseñó el Plan Director Metropolitano y el Plan de Transporte Metropolitano (Plan CETA) apoyado por la JICA, organismo que, en 1987, también prestó apoyo técnico para la elaboración del Plan de Control de la Contaminación de la Cuenca del Lago Ypacaraí. Los planes metropolitanos, al igual que los nacionales, apuntaron al sector vial y al transporte.

La reforma constitucional de 1992 estableció la descentralización político-administrativa del Estado, el cual, sin embargo, mantuvo su condición unitaria. Se crearon las gobernaciones departamentales con el cometido de coordinar las obras y los servicios intermunicipales, así como traducir, a nivel del Departamento el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Estratégico Económico y Social para transformar la crisis en oportunidad, elaborado por la STP en el 2001, fue el primero de la transición democrática que tuviera el desarrollo como objetivo. Si bien presentaba consideraciones sociales e institucionales, el enfoque fue básicamente productivista, apoyado en la explotación de los recursos naturales.

Al igual que otros que le sucedieron, el Plan no actuó como referente para los planes sectoriales encarados por los ministerios y secretarías de estado.

Desde inicio de la década de 1990, la Municipalidad de Asunción elaboró el Plan Maestro de la Franja Costera y el Plan de Desarrollo Urbano–Ambiental, que contenía, este último, 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. Por su parte, la Gobernación del Departamento Central, encaró en 1995 un Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental que no tuvo continuidad con el cambio de autoridades. En torno a la cuenca de Lago Ypacaraí siguieron desplegándose numerosas iniciativas promovidas por distintos agentes. En el 1993, el Ministerio de Industria y Comercio promovió el Plan de Ordenamiento territorial para la localización industrial.

Mientras tanto, las agencias de cooperación bilateral financiaron numerosas iniciativas en todo el territorio nacional, directamente con el sector público o con ONGs. Planes de desarrollo municipal, de ordenamiento ambiental para municipios, 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, y de extensión de infraestructura de agua potable, conforman un stock de iniciativas con resultados dispares.

A nivel de los planes nacionales, el enfoque dominante fue el 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), a apoyar al pequeño productor rural (plan agrario, de desarrollo rural), protección del medio ambiente (conservación de la biodiversidad), TICs, desarrollo del turismo, construcción de caminos rurales, entre varios más.

El análisis de los documentos más recientes de políticas públicas, respaldadas por los planes de desarrollo y las estrategias para reducir la pobreza y para conservar la biodiversidad, muestran que el enfoque territorial no ha sido efectivamente incorporado por los sucesivos gobiernos, aunque en los diagnósticos y en las propuestas resalta que la producción agropecuaria y la agroindustria seguirán jugando un papel clave en el posicionamiento del país, tanto en el contexto regional como en el internacional.

Si bien situaciones como la pobreza, la baja densidad de ocupación de vastas áreas del país, la sobreexplotación de los recursos naturales, la inequidad en el acceso a los bienes y servicios públicos están localizados y conforman, fragmentos territoriales (áreas de relativa prosperidad, otras en expansión económica, algunas crónicamente empobrecidas cercanas a las nuevas áreas en recuperación), el territorio sigue siendo considerado básicamente como referente político/administrativo (Municipio, Departamento) o estadístico/cuantitativo (área urbana o rural).

Al no ser visualizados en su complejidad, los aspectos cualitativos del territorio se neutralizan a favor de las cifras y las categorías tradicionales, que esconden las profundas diferencias de lo rural entre diversas zonas del país, así como ocultan las fuertes implicancias de lo urbano en las conductas “campesinas”, gracias a la televisión y a las TIsC, que conectan espacios hasta hace poco desvinculados. Básicamente, no se capta la necesidad de revisar las categorías, a partir de las dinámicas sociales y económicas que van conformando territorios que no se ajustan a la geografía política oficial.

En los planes nacionales sigue primando una visión sectorial, a pesar de que, en la generalidad de los mismos, se subraya la necesidad de coordinar acciones, crear sinergias y mejorar la gestión pública. En casi todos, aparece la sustentabilidad como principio asumido, aunque, en la práctica, resulta difícil comprender la interacción entre las acciones propuestas, lo cual impide el cumplimiento de otro de los principios, la integralidad, que hace factible la sustentabilidad, así como facilita la eficiencia y la eficacia.

Al no haberse incorporado el enfoque territorial en los planes nacionales, las propuestas quedan en el nivel de enunciado: la pobreza, la descentralización, el aumento de la productividad, el acceso a los bienes y servicios básicos, tienen destinatarios diferentes según la zona del país, que habrá que visibilizarlos una vez analizadas las dinámicas de cada territorio específico.

A este déficit de enfoque se suman otros factores que disminuyen la incidencia de la planificación como proceso inductor y de respaldo de las políticas públicas: a) el cumplimiento de los objetivos de algunos planes sectoriales tropieza con la falta de articulación con otros planes y programas; b) la dificultad para la conformación y funcionamiento de equipos interdisciplinarios.

Ambos factores combinados han transformado a la planificación en un ejercicio técnico que pocas veces apoya al estamento político en la toma de decisiones. Al no coordinarse las acciones, no se crean las sinergias necesarias para apalancar las políticas públicas y lograr resultados positivos en el corto plazo.

No obstante, la coyuntura actual es propicia para cambiar el enfoque dominante en la planificación e intentar compartir acciones, tendiendo puentes entre los procesos en gestación.

Nuevos planes están arrancando en forma simultánea: el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda y el Plan nacional de Transporte, que avanzarán en forma articulada, integrando el enfoque territorial en sus procesos de elaboración y construyendo espacios de diálogo entre sus equipos técnicos.

### **2.3 Una mirada de síntesis sobre las dinámicas y las tendencias territoriales del Paraguay**

Las formas históricas de valorización del territorio y el avance y conquista desordenada de los espacios vacíos, las formas de inserción de la economía Paraguay a nivel internacional, el avance geopolítico y económico de los países vecinos, las nuevas dinámicas de transnacionalización del capital y la globalización del comercio, la emergencia de un nuevo modelo productivo agropecuario y finalmente las formas de gestión del territorio desde el sector público han sido los elementos claves en la organización territorial del país.

Como resultado de la combinación de todos estos elementos, actualmente el mapa paraguayo muestra **un territorio desequilibrado**, fenómeno que se consolida año a año, debido a la concentración de población en algunos lugares con ya elevados niveles de concentración, especialmente sobre el área metropolitana de Asunción y sobre Encarnación y Ciudad del Este, y al despoblamiento y pérdida de oportunidades de áreas rurales remotas, con bajos niveles de conectividad o con baja capacidad de valorización de sus recursos.

El mapa de Paraguay también muestra **un territorio con problemas de articulación territorial interno**. Si bien se han hecho grandes esfuerzos por integrar el país con los países vecinos y las áreas rurales con las áreas urbanas, siguen existiendo grandes deficiencias a nivel de vinculación territorial que es necesario resolver, ya no desde el punto de vista estructural, pues el sistema urbano de primer y segundo rango ya se encuentra conectada, sino en las áreas rurales, tal como lo muestran las figuras presentadas.

Paraguay también presenta **problemas ambientales y de deterioro del paisaje**, derivados del modelo de desarrollo económico y de la carencia de planes de ordenamiento territorial, situación que es muy clara y evidente en las ciudades. Esta degradación del ambiente, la pérdida de biodiversidad y el deterioro del paisaje no son problemas actuales, sino que también son un problema potencial pues limita el desarrollo hacia el futuro, no sólo por la falta de recursos (bosques), sino también porque un paisaje degradado no permite generar oportunidades de desarrollo (mejora de la calidad de vida, turismo, etc.).

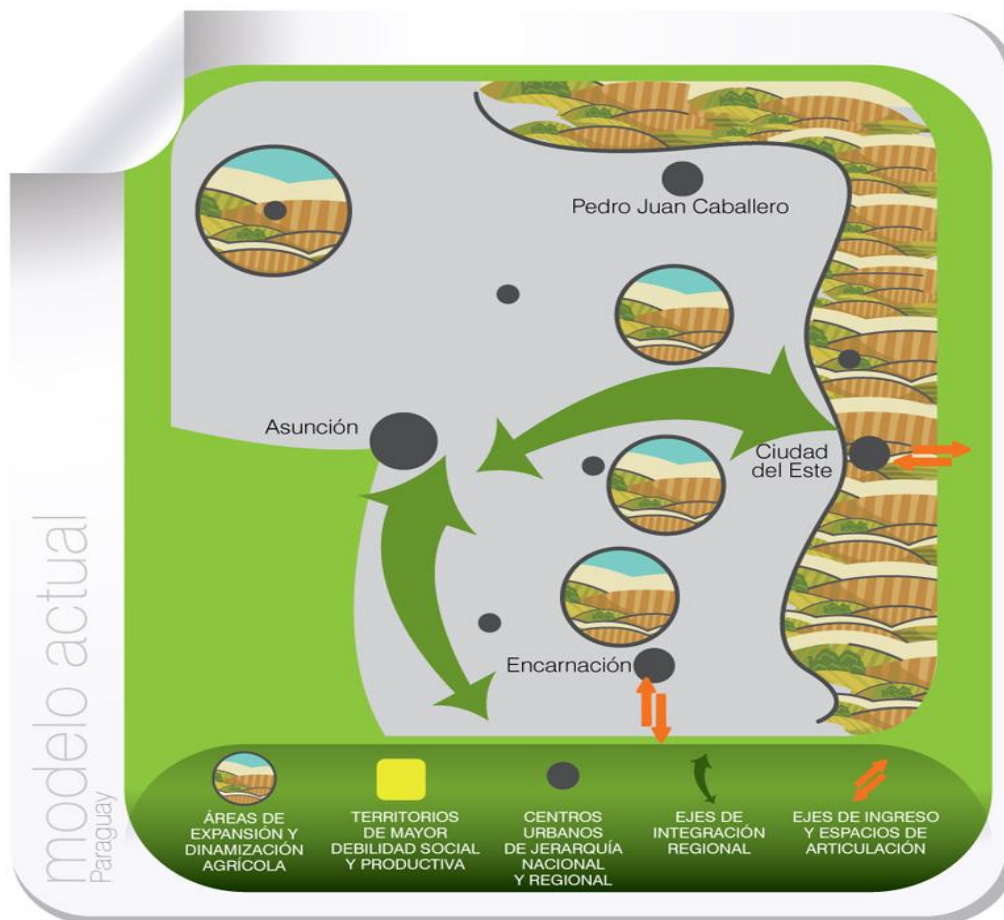
Por último, también observamos un territorio con una fuerte fragmentación. En efecto, bajo este modelo de organización territorial, cada región y cada lugar del Paraguay intenta resolver sus problemas estructurales y construir dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus recursos y potencialidades y a las formas de inserción en las dinámicas propias de la globalización y en estrecha relación con los países vecinos. Esto define con claridad los territorios que se dinamizan y los que declinan dentro de un mismo Departamento.

Todos estos fenómenos tienen tres grandes efectos sobre el presente y el futuro del país:

- d. En primer lugar reducen la calidad de vida y comprometen seriamente la competitividad y el desarrollo económico del país, lo que demuestra que la dimensión territorial es cada vez más clave en el desarrollo nacional y que debe ser considerada como elemento transversal en todas las políticas públicas.
- e. En segundo lugar, estos procesos pueden inhibir o anular los efectos positivos del crecimiento económico o los resultados esperados por las políticas sectoriales actuales, ya sea sociales, económicas, ambientales e institucionales, lo que también demuestra el carácter sistémico de la dimensión territorial y su articulación con todas las demás dimensiones del desarrollo nacional.
- f. En tercer lugar, condicionan y limitan los resultados de los Planes, programas o proyectos de futuro, esto nos enseña que hacia el futuro la planificación de las políticas públicas debe plantearse en forma articulada y sistémica, y no en forma sectorial y compartimentada.

Este modelo territorial actual puede verse reflejado en forma esquemática en la Figura 34.

Figura 34. El modelo territorial actual del Paraguay



Para revertir estos procesos y conducir en forma efectiva y favorable las dinámicas del proceso de globalización es necesario poner en marcha un plan de desarrollo y ordenamiento territorial, lo cual no constituye solamente una estrategia para mejorar el paisaje o para ordenar ciertos espacios, sino que se constituye en una estrategia clave para viabilizar el resto de las políticas sectoriales del país y transformar el crecimiento económico proveniente de la valorización de los recursos naturales, en desarrollo sostenible.

Sin embargo, el diseño de un plan de desarrollo y ordenamiento territorial deberá tener en cuenta que existen grandes tendencias o fuerzas que van a transformar aún más al territorio del Paraguay en las próximas décadas. Entre estas grandes fuerzas se pueden mencionar:

**El desarrollo de nuevas infraestructuras de comunicación y transporte.** Esto incluye el desarrollo de nuevas rutas, puentes, Internet, telefonía celular, etc., elementos que han sido claves en la transformación territorial en los últimos años y cuya importancia se va a incrementar sensiblemente en el futuro, integrando definitivamente al Paraguay con el mundo, pero también integrando a las áreas rurales del interior del país y consolidando una relación muy fuerte entre campo-ciudad.

**La demanda por nuevos territorios para la producción de bienes primarios.** La demanda de alimentos a nivel internacional sigue una tendencia creciente. Paraguay, al igual que muchos países del África subsahariana se posicionarán como nuevos actores claves en este mercado internacional. Esta demanda creciente de alimentos (que se traducirá en precios altos y sostenidos), el avance de nuevas lógicas empresariales en el sector agropecuario y la necesidad de divisas para sostener el sector público, actuarán en forma concomitante para consolidar el modelo agro-exportador. Este modelo productivo (más tecnificado e intensivo en capital) requerirá aumentar la producción lo cual se logrará a través de dos procesos: a) intensificación de los procesos productivos en las áreas de producción tradicional (región oriental) y b) cambio de uso del suelo en tierras que hasta hoy tienen una ocupación con sistemas productivos muy débiles o de baja productividad (Chaco).

**El avance de las lógicas empresariales en el sector agropecuario por sobre las lógicas campesinas.** Vinculado con el tema anterior, se va a producir en las próximas décadas un avance sustancial de las lógicas productivas de carácter más empresarial por sobre las lógicas campesinas. Este proceso que es tendencial a nivel de América Latina va a generar fuertes impactos en términos de calidad de vida, pobreza y marginalidad en grandes sectores de la población, máxime teniendo en cuenta que Paraguay cuenta con algo más de 180.000 campesinos de subsistencia.

**El aumento de la conflictividad por el control del territorio.** Las nuevas demandas de tierras y de recursos naturales por diferentes actores y grupos, nacionales e internacionales van a generar un aumento de la conflictividad a nivel nacional pues ahora todo el territorio nacional está “formalmente” conquistado y ocupado<sup>4</sup>. Este control de los territorios ya no será sólo por el control de la tierra para producir soja (como sucedió en las últimas décadas), sino que será para controlar los recursos naturales, el agua, los bosques, las redes de comunicación, las áreas de producción de cultivos ilícitos, etc.

**La urbanización y la consolidación de una estructura urbana polinuclear.** El desarrollo agroindustrial y comercial del Paraguay y la integración vial ha permitido romper la estructura urbana mononuclear del país. Más allá de la persistencia del fuerte proceso de congestión de Asunción, nuevas ciudades aparecen como dinamizadoras del territorio paraguayo, captando la población de las áreas rurales y aumentando aún más la proporción de la población urbana sobre la población rural.

---

<sup>4</sup> La expresión **formalmente conquistado y ocupado** se utiliza para designar el proceso de ocupación del territorio con títulos de propiedad legal, a diferencia de otros períodos históricos donde los poseedores u ocupantes no contaban con títulos legales sino que se basaban en el derecho natural.

Esta tendencia se va a reforzar en los próximos años y si no se crean condiciones para una mejor gestión urbana se van a generar nuevos problemas en las ciudades del interior, lo cual redundará en una pérdida de calidad de vida y competitividad económica.

**Una creciente demanda de descentralización.** El crecimiento de los centros poblados y las ciudades, la creciente complejización económica y productiva de los Distritos y las nuevas demandas de los actores privados va a impulsar nuevas demandas de descentralización por parte de los Departamentos y Municipios. Si estos Departamentos y Municipios no fortalecen sustancialmente sus capacidades de administración y gestión territorial, la descentralización perderá sentido y aumentarán los conflictos y problemas de índole territorial.

**El diagnóstico sobre el estado de situación del territorio paraguayo y las grandes tendencias o fuerzas que estructuran y van a estructurar el territorio nacional nos permiten observar entonces que el modelo de organización territorial del Paraguay ha cambiado y sigue cambiando rápidamente gracias a una valorización selectiva de los recursos naturales (lo que produce dinámicas de desarrollo en ciertos lugares) y a la mayor permeabilidad y fluidez del territorio debido a las nuevas rutas y medios de comunicación (teléfonos celulares, motos y vehículos en general).**

El nuevo modelo de organización territorial si bien muestra otra configuración, lo cual se evidencia en la figura 31, no cambia el patrón de desarrollo del país, un patrón que responde a la valorización de los recursos naturales (agricultura, ganadería, energía hidroeléctrica, etc.) que ahora se transforma con modelos de gestión más empresariales e intensivos en capital, que optimiza recursos, pero que siguen estando como hasta hace un siglo atrás, volcado hacia mercados externos. En este patrón también se incorpora recientemente el desarrollo comercial, volcado hacia fuera del país (comercio de reexportación hacia Brasil y Argentina principalmente).

***Teniendo en cuenta esta historia de construcción del territorio nacional, el diseño de un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se transforma en una gran oportunidad para pensar como deberá ser, no sólo el territorio, sino también el modelo de desarrollo productivo (agropecuario, industrial, de servicios, etc.), de integración internacional, de organización urbana, de gestión y administración territorial, de descentralización, etc. pues en definitiva, lo que se debiera transformar son las formas y el modelo como se construye el desarrollo en el país y en función de ello, las configuraciones territoriales que esto genera.***

### **3. EL ESCENARIO DESEADO Y LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PARAGUAY**

El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial tiene como objetivo organizar el territorio nacional en vistas a disminuir las asimetrías, aumentar sus niveles de integración, fortalecer la competitividad de su economía, mejorar la calidad de vida de toda la población y garantizar el equilibrio y la sostenibilidad ambiental.

Para lograr esto, el Plan plantea un modelo deseado de futuro y una serie de objetivos estratégicos que necesita alcanzar para construir este modelo deseado. Cada uno de estos objetivos estratégicos se componen a su vez de objetivos estratégicos específicos que declinan o plantean acciones más concretas y operativas.

#### **3.1 La visión prospectiva....El modelo territorial en construcción**

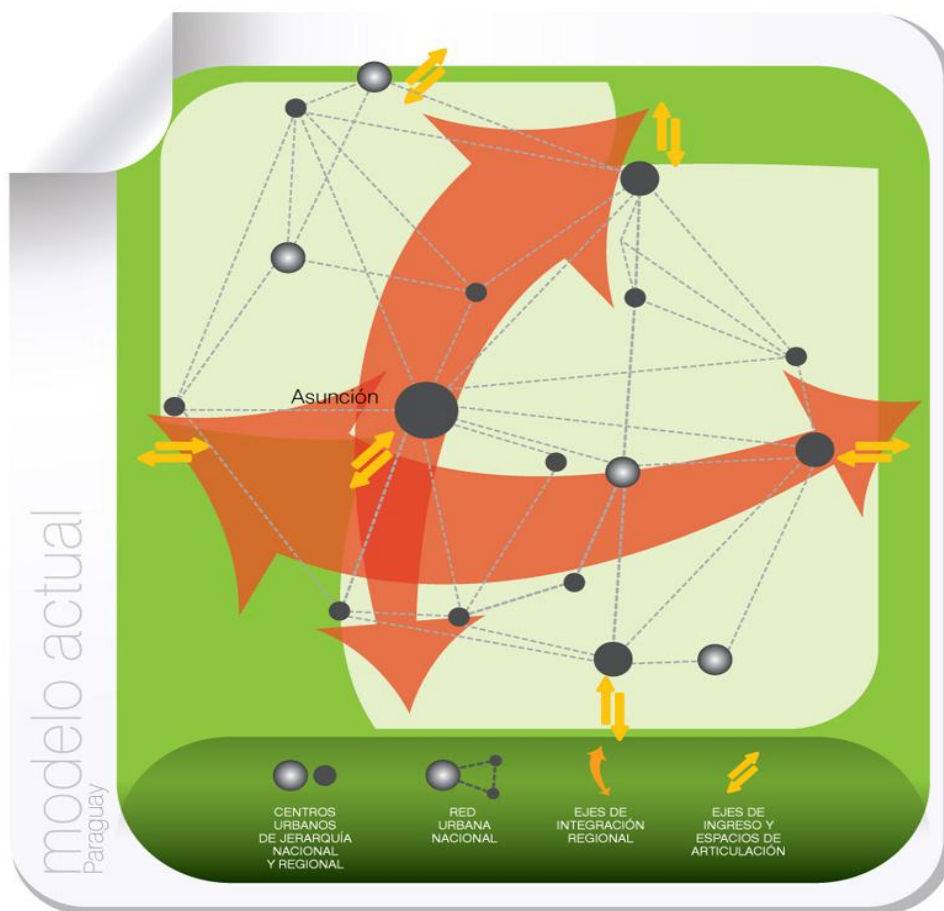
El modelo territorial que se pretende construir a través de la puesta en marcha del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial puede verse reflejado en la figura 35.

Este modelo de territorio se caracteriza por un mayor equilibrio en términos demográficos, gracias a la mayor homogeneidad en términos de oportunidades de desarrollo en todo el país, lo cual implica la posibilidad de valorizar y desarrollar ciertos espacios hasta hoy marginales dentro del país.

Estas nuevas oportunidades van a estar directamente vinculados a dos factores claves, una mayor integración territorial, tanto interna como externa que permitirá generar oportunidades productivas y de mejora de la calidad de vida gracias al acceso a servicios de calidad, y por otro lado la presencia de una red urbana más integrada, estructurada y estrechamente asociada a la valorización de los recursos naturales y otros recursos para el desarrollo (comercio, logística, servicios, etc.). Esta red urbana de nivel nacional será la base sobre la cual se podrá mejorar la calidad de vida de la población a través de una mejor dotación de bienes y servicios, pero también será la base desde donde se podrá potenciar el desarrollo económico.

No obstante, para lograr una mayor integración calidad de vida y competitividad de los sistemas productivos del Paraguay, es necesario preservar los recursos naturales y culturales, base del desarrollo nacional, lo cual deberá hacerse a través de políticas integrales de ordenamiento y preservación de los mismos.

Figura 35. El modelo territorial en construcción en Paraguay



Los grandes objetivos estratégicos para la construcción del modelo territorial deseado La construcción del modelo territorial deseado se estructura a través de grandes objetivos estratégicos, que son los que en definitiva van a conducir el desarrollo territorial del país. Estos grandes objetivos pueden dividirse en dos grandes grupos, un conjunto de cuatro objetivos de carácter espacial y un objetivo de carácter organizacional, sin el cual los primeros cuatro no serían posibles de alcanzar.

Además, estos grandes Objetivos estratégicos se declinan en objetivos estratégicos más específicos que se orientan a conducir las acciones previstas.

### 3.1.1 OE 1. Integrar efectivamente todo el territorio nacional a través de una mayor cobertura y una mayor calidad de las redes de transporte y comunicación

Como hemos visto en el diagnóstico territorial, el Paraguay tiene una situación muy peculiar en materia de integración territorial. El 96% de las ciudades (cabeceras de Distritos) se encuentran a menos de 10 km de distancia de una ruta pavimentada, lo cual es un dato significativo, no obstante no sucede lo mismo con las áreas rurales, las cuales tienen graves problemas de accesibilidad, especialmente en época de lluvia. No obstante la integración no sólo se logra con la pavimentación de rutas, sino con la mejora de la transitabilidad de las mismas, asegurando su calidad en forma permanente, y también con la mejora de los sistemas de transporte colectivo (ómnibus, tren, etc.).

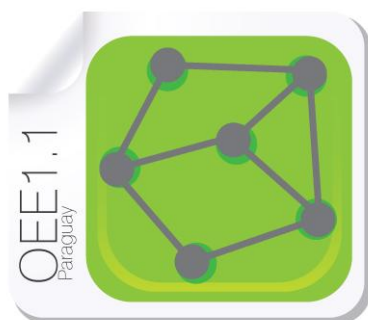
La integración no sólo implica el desarrollo de redes a nivel interno, sino también a nivel internacional, tal como se viene desarrollando a través de IIRSA, lo cual permitirá aumentar la conexión de Paraguay con los países vecinos, abriéndose así nuevas posibilidades de desarrollo.

Una mayor integración no sólo permite una mayor movilidad de las personas para acceder a bienes y servicios, permitiendo aumentar así su calidad de vida, sino que también permite generar oportunidades de desarrollo económico, aún en las áreas más remotas, permitiendo de esta manera también reequilibrar el territorio.

De esta manera un objetivo clave del PMNDyOT es integrar en forma efectiva todo el territorio (mayor cobertura y mayor calidad de medios de transporte y comunicación) de manera que se pueda generar un aumento sustancial de la calidad de vida en las áreas más remotas, una mayor generación de oportunidades productivas y como consecuencia una mayor integración y equilibrio territorial.

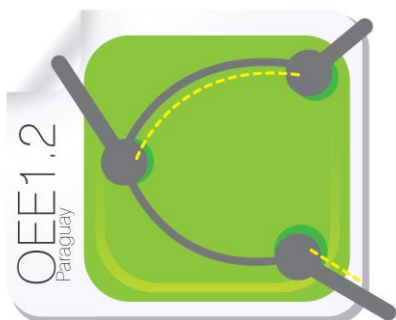
Todas estas propuestas se encuentran directamente vinculadas a los objetivos y estrategias planteadas por el Plan Nacional de Transporte y el Plan Nacional de Logística, además de las acciones planteadas dentro de la Iniciativa IIRSA.

Son claves para este logro los siguientes objetivos estratégicos específicos:



**OEE1.1. Conectar a través de rutas pavimentadas la totalidad de las localidades de más de 2.000 habitantes del país** de manera que los centros de servicio rural se consoliden efectivamente como promotoras del desarrollo rural y se puedan generar nuevos empleos en las áreas rurales.

Tal como lo muestra la experiencia internacional, las áreas rurales pueden generar más empleo rural no agropecuario, pero para ello es necesario mejorar sustancialmente la conectividad de las áreas rurales entre sí y con las ciudades de nivel regional. Conectar por pavimento a las localidades de más de 2.000 habitantes es entonces una estrategia no sólo de conectividad, sino también que promueve el desarrollo rural de todo el país.



**OEE1.2. Consolidar la integración con los países limítrofes a través de nuevos puentes, rutas y pasos fronterizos**, con mayores controles e infraestructuras de servicios, siguiendo para ello las iniciativas promovidas por IIRSA. Paraguay tiene una posición estratégica dentro del contexto de América del Sur, no obstante esta posición nunca ha podido ser valorizada lo suficiente para generar nuevas

dinámicas de desarrollo. Es imprescindible que Paraguay pueda superar su situación de mediterraneidad a través de una mayor conectividad con los países vecinos y con el resto del mundo. Este objetivo, que ya viene siendo planteada en el Plan Nacional de Transporte y de Logística y por la iniciativa IIRSA deberá permitir generar nuevas oportunidades de desarrollo económico en todo el país.



**OEE1.3. Transformar a Asunción en una plataforma de articulación multimodal** a partir de la integración del transporte fluvial, aéreo y terrestre, para lo cual se deberán repensar las infraestructuras de transporte, de uso del suelo y de desarrollo productivo en la región metropolitana. Asunción y su zona metropolitana están llamadas a jugar un rol clave en la integración de Paraguay en el contexto regional y mundial, pero para ello no basta que la

ciudad siga concentrando nuevas actividades, es imperativo que la misma comience a jugar un rol clave como plataforma de articulación de múltiples medios de transporte y comunicación en forma competitiva y que defina su rol como Terminal o como HUB en el contexto regional sudamericano. De esta manera el país podrá salir de su histórica mediterraneidad en forma efectiva, sin depender para ello de las relaciones de dependencia histórica de Argentina y de Brasil.

Para el logro de estos objetivos se van a plantear una serie de acciones, muchas de las cuales ya se encuentran estructuradas a partir de las iniciativas del Plan Nacional de Transporte, del Plan Nacional de Logística y de la Iniciativa IIRSA, además de otras iniciativas de carácter local de mejoramientos de la accesibilidad en las áreas rurales.

### 3.1.2 OE2. Promover el desarrollo de las áreas postergadas a través de estrategias integradas de Desarrollo Territorial

Paraguay presenta áreas de muy bajo nivel de desarrollo, con altos niveles de pobreza y con carencias de infraestructuras y equipamientos que limitan las oportunidades de desarrollo, en tanto que otras zonas del país están siendo dinamizadas por actividades productivas, especialmente vinculadas al sector agroindustrial exportador, aunque también mantienen problemas de desigualdad social y problemas ambientales que es necesario resolver. Esta dualidad no se manifiesta solo a nivel regional (regiones que se dinamizan y regiones que se encuentran estancadas y con problemas de pobreza estructural), sino que también se verifica a nivel departamental y local. Este proceso de fragmentación atenta obviamente contra la cohesión social, territorial y económica del país, por lo cual es necesario mejorar sustancialmente las condiciones de desarrollo de las áreas deprimidas o con problemas estructurales de pobreza de manera de converger con las regiones más dinámicas.

Para ello se torna necesario poner en marcha proyectos de desarrollo territorial integrados, de manera que estos territorios puedan mejorar sus condiciones estructurales y puedan aprovechar las dinámicas que se generan en todo Paraguay. Esto no implica de ninguna manera poner en marcha nuevos proyectos de desarrollo territorial (urbanos, rurales, sectoriales), sino que se requiere integrar y coordinar debidamente las múltiples iniciativas existentes en todas estas regiones de manera de mejorar sustancialmente sus impactos.

El Gobierno de Paraguay, haciéndose eco de esta problemática ha planteado a través de sus numerosos programas de intervención, objetivos de equilibrio territorial. Así el PEES, el Plan Agrario 2010-2011 y muy especialmente el Programa Paraguay para todos y todas a través del programa 2.3 que plantea iniciativas de compensación territorial para las áreas más retrasadas o con menores densidades de población. Los objetivos de equilibrio territorial, y de desarrollo de las áreas más marginales, son contenidos y considerados en este Plan de desarrollo y ordenamiento territorial a través de este objetivo estratégico.

Este logro de equilibrio territorial se podrá alcanzar a través de los siguientes objetivos estratégicos específicos:



**OEE2.1. Promover el desarrollo de las áreas rurales más pobres a través de estrategias integradas de desarrollo territorial rural** que contemplen el desarrollo productivo y la creación de infraestructuras estratégicas. Gran parte de las áreas rurales del país se encuentran en situaciones estructurales de pobreza y relativo atraso con respecto a las áreas más dinámicas, es necesario

resolver esta problemática, pero como la experiencia histórica lo demuestra, esto no es posible a través de acciones sectoriales, sino que se deben plantear enfoques integrales a través de estrategias de desarrollo territorial rural, las cuales puedan complementar el desarrollo productivo, la creación de infraestructuras, el mejoramiento educativo y sanitario, el desarrollo de servicios de calidad y la mejora sustancial en la capacidad del sector público para administrar los procesos de desarrollo. Para ello no se debe plantear la creación de mega proyectos de desarrollo territorial rural en todas las áreas rurales, sino que al contrario, con un enfoque estratégico se deberá apelar a los diversos programas y proyectos ya existentes, puestos en marcha en el país por organismos nacionales e internacionales de cooperación internacional, los cuales actúan en forma individual y sin coordinación entre ellos, generando efectos e impactos muy pobres.

En efecto, las iniciativas que lleva adelante el Ministerio de Agricultura, que se encuentran contemplado en el Plan de Acción 2010-2011 y los proyectos de cooperación del BID, Banco Mundial, Fida, JICA, GTZ y otros proyectos de desarrollo rural (EDRIPR entre otros) son contributivos a este objetivo de desarrollo más integral de los territorios rurales.



**OEE2.2. Valorizar las áreas de bajas densidades de población a través de la generación de nuevas actividades productivas y de poblamiento efectivo.** Esto implica crear en las regiones de menor densidad de población o de mayor nivel de aislamiento y distancia de los centros más poblados (Chaco y otras zonas de la región oriental), las capacidades técnicas y administrativas que permitan captar nuevas inversiones, generar nuevos procesos

productivos, ampliar la red de servicios e infraestructuras de manera de poder captar nueva población para asegurar el desarrollo de la zona y la ocupación efectiva del territorio, evitando de esta manera que los territorios sean colonizados por actores externos o actividad no lícitas. También para el logro de este objetivo se van a plantear una serie de acciones de planificación y coordinación de proyectos de desarrollo territorial, como para las áreas de mayor retraso relativo dentro del país, muchos de los cuales ya se encuentran estructurados a partir de las iniciativas del Ministerio de Agricultura, de los mismos Departamentos y de la cooperación internacional.

### 3.1.3 OE3. Consolidar una red urbana polinuclear que permita fortalecer las funciones de los centros urbanos, de manera que actúen como dinamizadores de sus regiones de influencia.

Si bien Asunción sigue concentrando la mayor parte de las funciones y actividades industriales y de servicios, Paraguay cuenta con una red urbana que se ha ido desarrollando rápidamente en pocos años, actualmente se consolidan muchos centros urbanos debido al dinamismo de las actividades económicas de sus áreas de influencia o debido al rol que las mismas adoptan en materia de intercambio comercial.

No obstante es necesario consolidar una red nacional de ciudades más dinámicas y más equilibrada y con una distribución más equilibrada en todo el territorio nacional, de manera policéntrica, capaz de sostener los procesos productivos de sus propias regiones o áreas de influencia, bajo la premisa que no pueden existir regiones y territorios dinámicos sin centros urbanos dinámicos capaz de liderar dichos procesos productivos y sociales.

De esta manera un objetivo clave del PMNDyOT es consolidar una red urbana nacional mucho más sólida y conectada, con ciudades más dinámicas, con mayor calidad de vida.

Este objetivo, si bien no está explicitado en las diferentes políticas, planes, programas y las múltiples iniciativas de desarrollo del Paraguay, está incluido en todos los proyectos de desarrollo local y urbano de las diferentes localidades y ciudades del país. Así el PEES lo plantea a través de sus diferentes objetivos, especialmente a través del pilar 6 que promueve el desarrollo de la infraestructura y el pilar 7 que promueve el fortalecimiento de la competitividad. La propuesta Paraguay para todos y todas es también muy explícito en relación a este objetivo, esta iniciativa plantea a través de su programa 1.4 el desarrollo de los lineamientos para la planificación urbana territorial. El Plan Nacional del Hábitat y la vivienda ponen particularmente el acento en este objetivo.

Este gran objetivo se desagrega en los siguientes objetivos estratégicos específicos:



**OEE3.1. Mejorar sustancialmente la calidad de vida y la competitividad económica del área metropolitana de Asunción** a través de una estrategia de desarrollo urbano que permita organizar las áreas y los usos del suelo, mejorar los sistemas de transporte y resolver los graves problemas ambientales del área, además de repensar toda esta zona como el nodo de integración de Paraguay al MERCOSUR y al mundo.

Asunción y su zona metropolitana es la única área urbana que supera el millón de habitantes, siendo además la capital del país y el nodo de desarrollo económico por excelencia del país. No obstante, es imprescindible mejorar la calidad de vida y la competitividad económica de esta zona metropolitana si se pretende equilibrar y desarrollar el territorio nacional, pues no existe un territorio dinámico y competitivo sino existe una región metropolitana capaz de dinamizarlo. En este sentido entonces Asunción deberá transformarse en una capital con mayores niveles de calidad en términos de servicios, transporte y comunicaciones, producción, relaciones internacionales, ocio y recreación y fundamentalmente en términos de calidad de vida.

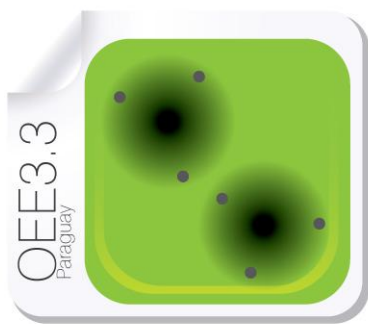
Según el ranking de competitividad de ciudades y su capacidad de atracción de inversiones realizadas por la Universidad de Rosario (Colombia) e Inteligencia de Negocios (Chile), Asunción se encuentra en el puesto n° 35 a nivel de América Latina, un puesto muy lejano con respecto a las ciudades más dinámicas de la región con mayores niveles de competitividad como Santiago de Chile, San Pablo o Buenos Aires, o con respecto a ciudades de su mismo tamaño como Panamá, Brasilia, Curitiba, etc. Mejorar el nivel de competitividad económica y la calidad de vida no es sólo una cuestión de mejora del clima de negocios, sino una estrategia de posicionamiento y desarrollo de la ciudad y del país.



**OEE3.2. Cualificar a las ciudades y localidades fronterizas como nodos de integración territorial** con los países vecinos, pero dotándolas de mayores infraestructuras y equipamientos de manera que permitan captar oportunidades. Estas ciudades (Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero) han tenido y tienen un rol muy importante en materia de conexión del Paraguay con los países vecinos, sin embargo, es necesario cualificar estas relaciones

para que estas no actúen como ciudades mostrador hacia los mercados externos, sino como **espacios de innovación e integración territorial**, para ello es necesario mejorar la calidad de vida en las mismas, mejorar el nivel de servicios comerciales y ordenar y cualificar el espacio construido de manera que esto también mejore el rol urbano de comercio, transporte y comunicaciones. También es necesario consolidar el rol de articuladoras territoriales de las localidades de Ayolas (Misiones), Carmelo Peralta (Alto Paraguay), Ypehû (Canindeyú), Alberdi (Ñeembucú), Nanawa (Presidente Hayes) y Mayor Otaño (Itapúa), localidades que son menores, pero que tienen un potencial de crecimiento muy importante dado el rol de integración territorial y comercial con los países vecinos.

Dada la dinámica de integración territorial del Paraguay, es necesario construir una red de ciudades fronterizas con acciones compartidas en materia de políticas de integración, ordenamiento urbano, políticas comerciales, etc. de manera que las ciudades y regiones fronterizas tengan mayor capacidad de control del impacto del flujo de transporte, personas e inversiones del exterior, y que puedan transformar dichos flujos en recursos para el desarrollo nacional y no sólo en generadores de oportunidades para los países vecinos.



**OEE3.3. Transformar a las ciudades medianas regionales y departamentales que tienen entre 20.000 y 250.000 habitantes como centros regionales de desarrollo.** Estas ciudades están llamadas a constituirse en el eslabón más importante de la red urbana de Paraguay en el futuro, pues serán los nodos regionales de jerarquía y los centros urbanos que van a dinamizar a cada uno de sus Departamentos y áreas de influencia. La

consolidación de las mismas se deberá lograr a través de dos vías: a) la concentración de infraestructuras y equipamientos (y de servicios administrativos) necesarios para el desarrollo humano (educación, salud, servicios sociales, etc.) y b) la generación de nuevas oportunidades productivas, especialmente para el sector agroindustrial.



**OEE3.4. Mejorar la capacidad de prestación de bienes y servicios de apoyo al sector rural en las localidades menores de 20.000 habitantes,** para que ellas puedan jugar un rol activo en las áreas rurales. Esto implica fortalecer estas localidades a través de adecuadas infraestructuras y equipamientos públicos de manera que permitan resolver las problemáticas de la población dispersa en el campo. No obstante hay que prestar atención (al igual que en

las ciudades de rango superior mencionadas anteriormente) de no generar procesos de concentración por éxodo del campo hacia estos centros urbanos, sino el mismo proceso de éxodo rural va a limitar la capacidad de desarrollo de las ciudades debido a la saturación de servicios y equipamientos.

De esta manera la red urbana nacional se va a organizar de la siguiente manera: 1º) un nodo nacional, responsable de articular al Paraguay con el MERCOSUR y el resto del mundo, 2º) nodos de carácter regional responsables de la articulación del país con los países vecinos, pero por sobre todo, nodos responsables de la modernización y desarrollo de los sectores productivos agroindustriales más importantes del país, 3º) centros urbanos regionales responsables de la dinamización de los Departamentos de todo el país y 4º) centros urbanos responsables de la dinamización de las áreas rurales.

Para el logro de este objetivo se van a plantear una serie de acciones, muchas de las cuales ya se encuentran en marcha en diferentes Ministerios y organismos públicos, o en los mismos Municipios o Departamentos.

### 3.1.4 OE4. Valorizar los recursos patrimoniales (cultural y natural) a través de estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial

El modelo de desarrollo productivo ha generado en Paraguay un deterioro importante en materia de medio ambiente y paisaje. Pero también la falta de estrategias y prácticas sostenidas de ordenamiento territorial han sido un factor clave en el deterioro de los recursos patrimoniales, ya sean esto el medio ambiente, pero también el patrimonio paisajístico, la arquitectura y el patrimonio edilicio. Para resolver esta problemática, este objetivo estratégico plantea poner en marcha planes de ordenamiento del uso del suelo y de preservación de los recursos patrimoniales, de manera que permita preservar y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y los recursos patrimoniales.

Preservar el paisaje, el ambiente y el patrimonio cultural no tiene como objetivo frenar o limitar el desarrollo productivo, al contrario, pretende sentar las condiciones para una mejor valorización de los recursos, generando territorios más competitivos y con mayores condiciones de vida en forma sustentable. Esta propuesta se encuentra muy debatida y discutida en el Paraguay pues existen numerosas iniciativas y lineamientos de acción que parten del gobierno, pero muy especialmente de la SEAM, organismo que tiene la potestad y los instrumentos técnicos y normativos para definir los lineamientos en materia de ordenamiento del uso del suelo junto con los municipios.

Los objetivos estratégicos específicos que se plantean son los siguientes:



**OEE4.1. Consolidar una red nacional y departamental de Parques y áreas protegidas del país** de manera que se garantice la existencia y la preservación de recursos de alto valor natural. Esto implica pasar de la simple existencia de parques y áreas protegidas a una red nacional debidamente articulada con manifiestas complementariedades entre ellas y con el entorno productivo, de manera que no permanezcan como relictos de áreas

naturales, sino como territorios testigos de mecanismos y métodos de preservación y desarrollo.

**OEE4.2. Poner en marcha planes de ordenamiento territorial y del uso del suelo rural** que permitan garantizar el equilibrio entre desarrollo económico productivo y la sostenibilidad del medio ambiente en todos los Departamentos y Municipios del país.



Estos planes deberán responder a lineamientos de carácter nacional planteados por la SEAM y otros organismos pertinentes y deberán ser ejecutados a través de cuerpos técnicos debidamente entrenados de manera que su ejecución sea efectiva, para lo cual deberán además estar sancionados por Ley. Estos planes de ordenamiento territorial y del uso del suelo rural serán la mejor herramienta para articular en forma eficaz el desarrollo productivo con la preservación del medio ambiente y del paisaje,

sentando las condiciones además para una mejora sostenida de la calidad de vida.

**OEE4.3. Poner en marcha planes integrales de ordenamiento del uso del suelo urbano y periurbano** de manera de preservar las condiciones ambientales y patrimoniales de las ciudades y pueblos del país. Se busca de esta manera transformar al medio ambiente y al patrimonio arquitectónico y cultural de nuestras ciudades y pueblos en recursos para el desarrollo y la mejora de la calidad de vida, superando los profundos procesos de degradación urbana y ambiental que aquejan a las ciudades.



de manera de preservar las condiciones ambientales y patrimoniales de las ciudades y pueblos del país. Se busca de esta manera transformar al medio ambiente y al patrimonio arquitectónico y cultural de nuestras ciudades y pueblos en recursos para el desarrollo y la mejora de la calidad de vida, superando los profundos procesos de degradación urbana y ambiental que aquejan a las ciudades.

Las acciones conducentes al logro de estos objetivos específicos ya se están llevando a cabo en el país, especialmente a través de la SEAM y de los municipios, es necesario consolidar los mismos para que sean efectivos y permitan resolver los problemas estructurales que afectan al medio ambiente.

Para el eficaz cumplimiento de estos planes de ordenamiento se deberá contar con una Ley Nacional que regule el uso del suelo, la cual se debe construir en forma colectiva por todas las organizaciones vinculadas a la temática. En el capítulo específico del marco legal se plantean ideas y propuestas sobre cómo avanzar para la creación de la misma.

### 3.1.5 OE5. Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay.

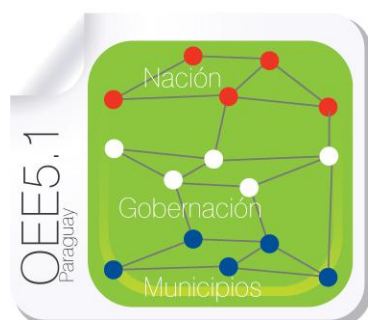
Ninguno de los objetivos anteriores se podrá alcanzar sino existen condiciones institucionales e instrumentales que permitan trabajar sobre el logro de los mismos.

Es imprescindible entonces, fortalecer, tal como lo plantea este objetivo estratégico, el capital social de la población, las capacidades técnicas del personal involucrado en los procesos de planificación, y el liderazgo político e institucional en los diferentes niveles de organización territorial (nacional, departamental y local), para poder promover y gestionar el desarrollo territorial.

Esto implica un cambio cultural e institucional de dimensiones, pues implica, no sólo repensar el rol de la planificación en la construcción del desarrollo territorial, sino también prepararse y construir un nuevo modo de hacer gestión del desarrollo, en forma participativa, incluyendo a todos los sectores sociales, económicos y políticos del país.

Los objetivos estratégicos específicos que se plantean son los siguientes:

#### OEE5.1. Recrear y consolidar el Sistema Nacional de Planificación como un articulador estratégico de la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial.



Esto implicará consolidar el SISPLAN para que opere bajo una lógica de redes con herramientas modernas de gestión y con una fuerte capacidad político institucional de coordinación. Esta propuesta de trabajo es transversal a la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y se desarrolla con profundidad como un instrumento clave en este mismo plan.

**OEE5.2. Crear y fortalecer un sistema nacional de capacitación en torno al Desarrollo y Ordenamiento territorial** en los tres niveles de organización territorial del Paraguay (Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios). Para ello será necesario articular y unificar un programa nacional de capacitación de alto nivel en materia de desarrollo y ordenamiento territorial que pueda brindar herramientas concretas y operativas a los participantes y a la administración pública en general.



Para ello será necesario articular a las Universidades y centros de formación y desarrollo de Paraguay a través de una red nacional que unifique criterios, cursos y docentes, bajo una asociación estratégica con la Secretaría Técnica de Planificación y otros organismos del gobierno nacional.

**OEE5.3. Crear instrumentos, métodos y los marcos legales necesarios para el desarrollo y el ordenamiento territorial** que pueda ser utilizado por los diferentes niveles de organización territorial. Muchos de estos instrumentos ya están en marcha en diferentes organismos del gobierno nacional (GIS, bases de datos, etc.), no obstante es necesario consolidar estas herramientas a través de una gestión consensuada entre organismos y un plan de acción para la creación de software, bases de datos, instrumentos y metodologías de planificación, existentes en otras partes del mundo, pero de escaso desarrollo en Paraguay.



Muchos de estos instrumentos ya están en marcha en diferentes organismos del gobierno nacional (GIS, bases de datos, etc.), no obstante es necesario consolidar estas herramientas a través de una gestión consensuada entre organismos y un plan de acción para la creación de software, bases de datos, instrumentos y metodologías de planificación, existentes en otras partes del mundo, pero de escaso desarrollo en Paraguay.

Un caso especial lo constituye la creación de los marcos legales necesarios para la administración y gestión del territorio.

En este sentido hay dos instrumentos que son necesario crear, una normativa que permita administrar y ejecutar este Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (cuyo contenido se presenta en este mismo documento) y una Ley Nacional del Uso del Suelo que permita regular y administrar el uso del suelo, esta ley no deberá ser definida solamente por la STP sino por el conjunto de organismos públicos que de una manera u otra tienen incumbencias directas sobre el uso del suelo (STP, SEAM, INDERT, MAG, SENAVITAT, etc.)

### 3.1.6 Síntesis de objetivos estratégicos del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay

*Cuadro 4: Objetivos estratégicos del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay*

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS
OE 1. Integrar efectivamente todo el territorio nacional a través de una mayor cobertura y una mayor calidad de las redes de transporte y comunicación	OEE1.1. Conectar a través de rutas pavimentadas la totalidad de las localidades de más de 2.000 habitantes del país
	OEE1.2. Consolidar la integración con los países limítrofes a través de nuevos puentes, rutas y pasos fronterizos,
	OEE1.3. Transformar a Asunción en una plataforma de articulación multimodal
OE2. Promover el desarrollo de las áreas postergadas a través de estrategias integradas de Desarrollo Territorial	OEE2.1. Promover el desarrollo de las áreas rurales más pobres a través de estrategias integradas de desarrollo territorial rural
	OEE2.2. Valorizar las áreas de bajas densidades de población a través de la generación de nuevas actividades productivas y de poblamiento efectivo
OE3. Consolidar una red urbana polinuclear que permita fortalecer las funciones de los centros urbanos, de manera que actúen como dinamizadores de sus regiones de influencia	OEE3.2. Mejorar sustancialmente la calidad de vida y la competitividad económica del área metropolitana de Asunción
	OEE3.2. Cualificar a las ciudades y localidades fronterizas como nodos de integración territorial
	OEE3.3. Transformar a las ciudades medianas regionales y departamentales que tienen entre 20.000 y 250.000 habitantes como centros regionales de desarrollo
	OEE3.4. Mejorar la capacidad de prestación de bienes y servicios de apoyo al sector rural en las localidades menores de 20.000 habitantes
OE4. Valorizar los recursos patrimoniales (cultural y natural) a través de estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial	OEE4.1. Consolidar la red de Parques y áreas protegidas del país
	OEE4.2. Poner en marcha planes de ordenamiento territorial y del uso del suelo rural
	OEE4.3. Poner en marcha planes integrales de ordenamiento del uso del suelo urbano y periurbano
OE5. Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay.	OEE5.1. Recrear y consolidar el Sistema Nacional de Planificación como un articulador estratégico de la política nacional de desarrollo
	OEE5.2. Crear y fortalecer un sistema nacional de capacitación en torno al Desarrollo y Ordenamiento territorial
	OEE5.3. Crear instrumentos, métodos y mecanismos de planificación y desarrollo

## **4. ESTRATEGIA Y PLAN DE TRABAJO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PARAGUAY**

En este capítulo se plantea la estrategia y el plan de trabajo concreto para la implementación del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Dicho plan no se plantea desde cualquier lugar, debe existir una o varias estrategias que permitan su construcción en un ambiente de incertidumbre, de múltiples actores y múltiples lógicas de actuación. Por ello, se plantean a continuación una serie de estrategias que son básicas y que representan los pilares del Plan y el plan de acción operativo para su implementación.

### **4.1 Las estrategias para la consolidación e implementación del Plan**

#### **4.1.1 Una estrategia participativa**

*El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento territorial sólo podrá llevarse adelante a través de una estrategia participativa que permita que el conjunto de la sociedad pueda participar, ya sea en forma directa o indirecta en las propuestas y proyectos a generarse dentro del Plan.* Esta estrategia participativa se enmarca dentro del contexto del SISPLAN, es decir el instrumento ya generado dentro del Gobierno Nacional para la planificación del desarrollo en forma participativa y consensuada. Dada la complejidad de esta tarea, la estrategia participativa será presentada en el punto referente a la consolidación del SISPLAN.

#### **4.1.2 Una estrategia de construcción y gestión de proyectos orientada a escenarios**

El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se plantea desde la construcción de un escenario deseado, es decir, no se propone un plan solo para resolver los problemas identificados en el diagnóstico territorial, sino que se piensa en el Plan en función a donde se quiere llegar. En este sentido esta propuesta de plan tiene un alto contenido prospectivo y de futuro, se mira el futuro que se quiere construir y para ello se plantean acciones, acciones que obviamente tienen en cuenta las limitaciones estructurales planteadas desde el diagnóstico territorial. *Por ello la estrategia del Plan consiste en tener siempre puesta la mirada en el escenario prospectivo planteado anteriormente, es decir el modelo territorial al cual se quiere llegar.*

#### 4.1.3 Una estrategia de consolidación por etapas flexibles

El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no es rígido ni inamovible, al contrario, hay que considerar al Plan como un proceso dinámico que tiene varias etapas que son flexibles y que se van adaptando a las condiciones político institucional y socioeconómico. *Para ello la estrategia del Plan consiste en ir construyendo acciones y etapas en forma flexible, tratando de adaptarse a los contextos, a las diferentes características de los territorios y a los diferentes momentos del país.*

#### 4.1.4 Una estrategia de coordinación de proyectos existentes y potenciales

El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no plantea una batería de proyectos desde el inicio, ni considera que no existen experiencias, iniciativas, planes, programas y proyectos anteriores o en forma simultánea, al contrario, queda bien claro que existen innumerables iniciativas en el país, las cuales ya han sido mencionadas en páginas anteriores, con las cuales este plan debe interactuar. *Teniendo en cuenta esta realidad, la estrategia del Plan no es construir numerosos proyectos desde cero, sino articular las múltiples iniciativas ya existentes en el país, a través de mecanismos eficientes de coordinación.*

#### 4.1.5 Una estrategia de creación de redes basadas en nuevas tecnologías y mayor participación multiescalar

La construcción del Plan a través de etapas flexibles, articulando las múltiples iniciativas existentes requiere la construcción de redes inter-institucionales sólidas, capaces de captar las nuevas oportunidades que se generan en el país. Por ello, *la estrategia del Plan consiste en desarrollar redes inter-institucionales sobre las cuales construir el proceso de planificación, a través de mecanismos de gestión eficiente, mayor capacidad de comunicación y una mayor articulación entre los diferentes niveles de organización territorial del país (Municipio, Departamento y Nación).*

#### 4.1.6 Una estrategia de aprendizaje compartido que permita endogeneizar las lecciones aprendidas

El proceso de planificación y de ejecución de proyecto sirve de poco sino se pueden endogeneizar las lecciones aprendidas en el proceso y de esta manera generar nuevas capacidades en todos los niveles de organización territorial del país. En este sentido se pretende que el proceso de planificación y gestión del plan sea un espacio de aprendizaje, donde todos los actores, tanto públicos como privados, puedan aprender unos de otros y se puedan reproducir estas lecciones aprendidas de manera de aumentar el capital cognitivo del proceso.

*Por ello, la estrategia del plan consiste en generar mecanismos de aprendizaje de manera que todos puedan, no sólo estar informados de lo que sucede, sino también aprender unos de otros.*

## 4.2 El plan de acción

El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se ejecuta desde una perspectiva temporal en tres grandes etapas:

- acciones de corto plazo, hasta 6 meses (año 2011)
- acciones de mediano plazo, 2 años (año 2012 y 2013).
- acciones de largo plazo, más de dos años (años 2013 a 2015) con una propuesta de actualización del plan al final el año 2015.

Desde el punto de vista de los ejes de trabajo hay que diferenciar:

- **Actividades generales:** son todas aquellas actividades que no son específicas, que pueden ser consideradas como actividades que hay que llevar adelante en todos los objetivos estratégicos.
- **Actividades específicas de los Objetivos estratégicos.** Son todas aquellas actividades que son específicas a los objetivos estratégicos 1 a 5. No obstante, muchas de las acciones planteadas en el OE5 serán planteadas en forma específica pero también como actividades generales pues tiene que ver con la organización y la implementación del Plan en general.

Dentro del conjunto de actividades hay algunas de ellas que son de carácter permanente y que serán señaladas en *itálica* dentro del cuadro de situación general y otras que tienen un período de inicio y de finalización.

Esta organización de las actividades nos permite definir el cuadro que se presenta a continuación:

#### 4.2.1 Matriz global de acciones del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial según objetivos estratégicos

Cuadro 5: Objetivos estratégicos, iniciativas y acciones complementarias del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

ACTIVIDADES GENERALES		ACTIVIDADES ESPECIFICAS				
	GENERALES	OE1	OE 2	OE 3	OE 4	OE 5
<b>CORTO PLAZO (año 2011)</b>	Presentación del Plan.					
	Identificación de actores políticos.					
	Identificación de técnicos.					
	Creación de un equipo ejecutivo de seguimiento de cada OE.					
	Consolidación y mantenimiento permanente del sistema de información integrado de todas las iniciativas existentes					
Análisis de consistencia territorial de las iniciativas.						
<b>MEDIANO PLAZO (año 2012 y 2013)</b>	Consolidar el SISPLAN como instrumento de gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial del Paraguay.	Diseño de nuevas propuestas o planes o actividades para el largo plazo.	Diseño de una red de proyectos de desarrollo territorial.	Diagnóstico sobre la problemática urbana del Paraguay	Diagnóstico estratégico del estado de situación de los recursos naturales y el paisaje en Paraguay	Actualizar el diagnóstico de situación sobre las capacidades de planificación y desarrollo territorial
	Consolidación de equipos técnicos de planificación y desarrollo en las Gobernaciones y Municipios	Análisis de impacto territorial de las actividades propuestas	Diseño de una estrategia de apoyo a los gobiernos departamentales y municipales.	Creación de una mesa de diálogo urbano	Definición de una estrategia concertada de planificación del uso del suelo rural	Diseño de una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión del desarrollo.
	Preparación y sanción de un marco normativo para regular la implementación del PNDyOT	Preparación de una cartera de proyectos.	Fortalecimiento de los planes de desarrollo territorial de nivel local o departamental en marcha.	Consolidación de equipos técnicos de planificación urbana	Perfeccionamiento de la metodología de planificación territorial a nivel de uso del suelo urbano y rural	Conformación de una red nacional de capacitación en materia de desarrollo territorial.

	Participación en el proceso de creación de la Ley Nacional del Uso del Suelo			Diseño de una estrategia urbana del Paraguay	Identificación de financiamiento para la puesta en marcha de experiencias piloto de planificación del uso del suelo rural	Capacitación de técnicos y funcionarios en materia de desarrollo territorial
				Identificación de financiamiento para la puesta en marcha de experiencias piloto de planes de desarrollo y competitividad urbana	Puesta en marcha de experiencias piloto de planificación del uso del suelo a nivel rural	
				Puesta en marcha de tres experiencias nacionales de planificación y ordenamiento urbano		
<b>LARGO PLAZO (año 2014 en adelante)</b>		Preparación de una metodología de actualización de datos.	Diseño e implementación de planes de desarrollo territorial de nivel local o departamental.	Puesta en marcha de proyectos de planificación y ordenamiento urbano	Puesta en marcha de proyectos de planificación del uso del suelo a nivel departamental	Diseño de una guía de financiamiento no tradicional.
		Mantenimiento de la cartera de proyectos.	Difusión e intercambio de experiencias de desarrollo territorial de nivel departamental y local	Difusión e intercambio de experiencias de planificación urbana	Difusión e intercambio de experiencias de planificación del uso del suelo a nivel nacional	Diseño de un instrumento financiero de carácter nacional de apoyo a la planificación y el desarrollo territorial.
	<b>Actualización del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (año 2015)</b>					

## 4.2.2 Acciones generales

### De corto plazo

1. **Presentación del Plan.** Se deberá presentar esta propuesta de Plan en diferentes ámbitos institucionales de manera de ir generando conocimiento, sinergias y un trabajo compartido en torno a este proceso.
2. **Identificación de actores políticos.** Identificar a los referentes político institucionales de cada organismos vinculado al plan de manera de generar el grupo institucional básico sobre el cual podrá funcionar el SISPLAN en un futuro inmediato. En este sentido no se recomienda construir el SISPLAN sin antes no haber fortalecido un ejercicio de trabajo colectivo sobre la problemática de la planificación. Este grupo de trabajo estará coordinado por la STP y será el responsable de animar y guiar el proceso del
3. **Identificación de técnicos.** Es necesario identificar a los técnicos de la STP y de la red de técnicos de los diferentes organismos públicos vinculados al Plan para comenzar a apoyar el proceso del Plan.
4. **Creación de un equipo ejecutivo de seguimiento de cada OE.** Como resultado de la identificación de los referentes políticos institucionales y de los técnicos involucrados en los OEs, la STP en forma conjunta con el organismo nacional involucrado directamente en cada uno de los OEs deberá poner en marcha un equipo técnico ejecutivo, para cada OEs, capaz de coordinar esta iniciativa. Este equipo técnico deberá avanzar con las propuestas técnicas, pero por sobre todo deberá llevar la agenda de trabajo y mantener en forma permanente la visión global de este objetivo estratégico.
5. **Consolidación y mantenimiento permanente de los sistemas de información.** En esta primera etapa se deberán consolidar todos los instrumentos elaborados (GIS, bases de datos, sistemas de información en general), y que fueron entregados a la STP en formato digital, esto es:
  - Sistema de información geográfico
  - Base de datos de actores
  - Base de datos estadística
  - Observatorio del desarrollo territorial
  - Sitio WEB del proyecto
  - Sistema de monitoreo y evaluación del Plan

Estos instrumentos y sistemas de información deberán consolidarse dentro de la misma WEB creada a los efectos del Plan de manera que se constituya en la herramienta base de trabajo. En cada uno de los OEs se presenta un mayor detalle de esta actividad para cada uno de los objetivos a trabajar.

### De mediano plazo

1. **Consolidar el SISPLAN como instrumento de gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial del Paraguay.** Esto va a implicar la conformación de un espacio permanente y regular de trabajo, con la conformación de un estatuto y la creación de comisiones de trabajo por cada uno de los objetivos estratégicos. Los detalles de la conformación y forma de organización del SISPLAN se detallan en este mismo documento. Esta actividad incluye la consolidación de la red de técnicos vinculados al Plan pues sino es sumamente difícil avanzar con esta propuesta de trabajo en forma sostenida.
2. **Consolidación de equipos técnicos de planificación y desarrollo en los Departamentos.** En estrecha relación al punto anterior, antes de plantear la creación de planes de desarrollo de nivel departamental (que articularán necesariamente las acciones ya en marcha por múltiples actores), será necesario fortalecer la capacidad de planificación y desarrollo territorial, para lo cual se torna imprescindible: crear los organismos o las áreas de planificación de nivel departamental, dotar a las mismas del financiamiento necesario, contratar e incorporar técnicos especializados y definir planes de trabajo internos en consonancia con las propuestas de fortalecimiento planteadas dentro del marco del SISPLAN.
3. **Preparación y sanción de un marco normativo para regular la implementación del PNDyOT .** Este proyecto se acompaña de una propuesta de marco normativo para la implementación del PNDyOT, no obstante el mismo se deberá, luego de los debates en el seno del SISPLAN, actualizar y adaptar a las condiciones del contexto. Este trabajo deberá dar lugar a un decreto, resolución o ley según lo que se defina en su momento.
4. **Participación en la definición de la Ley Nacional de Uso del Suelo.** Por otro lado, dentro de este mismo proceso, la STP deberá participar en conjunto con el INDERT, el MAG, SENAVITAT y la SEAM en un proceso de reflexión, análisis y diseño de una ley nacional de ordenamiento del uso del suelo, ley fundamental para regular el uso del suelo y evitar de esta manera conflictos sociales y ambientales por usos incompatibles. Este ley no es potestad de la STP sino que debe ser un trabajo liderado y coordinado por la SEAM pero en el cual participen todos los organismos públicos vinculados al uso del suelo.

### De largo plazo

1. **Perfeccionamiento del observatorio del desarrollo territorial en Paraguay.** Este observatorio además de contener la información generada desde el inicio del proyecto deberá contar con indicadores de de la dinámica territorial del paraguay de manera de dar cuenta de los procesos de cambio territorial. El observatorio deberá tener claras referencias a las dinámicas territoriales de los Municipios y los Departamentos.
2. **Actualización del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.** En el año 2015, y luego de transitado un período de 4 años de trabajo, la STP en forma conjunta con los actores del SISPLAN deberán trabajar en la actualización del PNDyOT, para lo cual una evaluación de los resultados y logros deberá ser realizado previamente.

3. La actualización del PNDyOT será la mejor manera de institucionalizar la práctica de planificación en el país y será además un hito importante que permitirá relanzar la discusión permanente sobre los escenarios de futuro.

#### 4.2.3 Objetivo estratégico 1 (OE1)

Cuadro 6: Objetivo estratégico 1

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS
OE 1. Integrar efectivamente todo el territorio nacional a través de una mayor cobertura y una mayor calidad de las redes de transporte y comunicación	OEE1.1. Conectar a través de rutas pavimentadas la totalidad de las localidades de más de 2.000 habitantes del país
	OEE1.2. Consolidar la integración con los países limítrofes a través de nuevos puentes, rutas y pasos fronterizos,
	OEE1.3. Transformar a Asunción en una plataforma de articulación multimodal

#### Acciones de corto plazo

- 1. Consolidación de un sistema de información integrado** de todas las iniciativas existentes y su incorporación al GIS de la STP. Los objetivos y las acciones que este OE plantea ya se encuentran planteadas (en algunos casos como proyectos ejecutivos) dentro de las iniciativas del MOPC y de la STP, sin embargo es necesario integrar toda esta información de objetivos y proyectos dentro de un mismo sistema de manera que se pueda avanzar con los trabajos técnicos posteriores con mayor eficacia. Los planes, iniciativas y estudios que deberán ser considerados son los siguientes:

  - MOPC - Plan Estratégico 2008-2013
  - Plan Maestro de TIC de la República del Paraguay
  - Plan Nacional de Transporte
  - Plan Nacional de Logística
  - Iniciativa IIRSA
  - Plan de Evaluación y Monitoreo Ambiental para Caminos rurales
  - Impacto del transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay
  - Estudio para el Mejoramiento del Corredor de Exportación y Puerto Granelero en Paraguay
  - Programa de fortalecimiento de instituciones competentes en infraestructuras regionales en Paraguay
- 2. Análisis de consistencia territorial de las iniciativas.** A partir de la información consolidada en los sistemas de información es necesario identificar la complementariedad o el conflicto entre iniciativas y proyectos planteados por los diferentes organismos y proyectos de manera de evitar redundancias o superposiciones.

### **Acciones de mediano plazo**

1. **Diseño de nuevas propuestas o planes o actividades para el largo plazo.** A la luz del análisis de consistencia de iniciativas, el equipo técnico deberá elaborar nuevas propuestas complementarias a las ya planteadas por los diferentes organismos y proyectos de manera de dar cumplimiento a los OEES planteados. Estas iniciativas pueden ser la construcción de nuevas infraestructuras viales, puentes, pavimentación o enripiado de rutas, puestos de frontera, etc. Las nuevas propuestas de proyectos deberá consolidarse dentro del sistema de información con los proyectos ya planteados por otros organismos.
2. **Análisis de impacto territorial de las actividades propuestas** Todos los proyectos planteados deberán analizarse en función del impacto territorial que ello pueda generar en el territorio, para ello se recomienda la utilización del método REMI de impacto de infraestructuras de manera que a partir de este análisis se puedan identificar diferentes escenarios o alternativas de creación de infraestructuras, dentro de los cuales se deberán priorizar aquellos que maximicen los objetivos estratégicos específicos planteados. La utilización del método REMI permitirá dotar al análisis de racionalidad a la vez que generará un proceso transparente y riguroso de planificación con la participación de los equipos técnicos del OE y de otros Ministerios si es necesario.
3. **Preparación de una cartera de proyectos.** Una vez definido los proyectos y analizada su complementariedad es necesario definir en detalle todos los proyectos, sus prioridades, sus fuentes de financiamiento, sus procedimientos de ejecución de obras, etc. Todos estos deberán incorporarse al sistema de información y gestión de proyectos del MOPC y de la STP, incluyendo su visualización a través del GIS de la STP. Este plan de inversiones deberá dar lugar a un documento maestro del OE 1, y su posterior difusión en formato electrónico en la WEB del Plan, incluyendo un mapa digital de la cartera de proyectos (véase la experiencia IIRSA).

### **Acciones de largo plazo**

1. **Preparación de una metodología de actualización de datos.** El equipo técnico deberá diseñar un método de levantamiento y validación de nueva información que deberá integrarse a la cartera de proyectos. Esta metodología debería tener dos instrumentos claves: por un lado el levantamiento de necesidades de inversión por parte de las Gobernaciones y los Municipios (además claro esta de las necesidades planteadas por el Gobierno nacional) y por otro lado la realización de talleres de planificación de infraestructuras en el cual puedan participar técnicos y referentes de los diferentes Ministerios y a partir de los cuales puedan canalizar la demanda de infraestructuras requeridas para el desarrollo de sus propios sectores.
2. **Mantenimiento de la cartera de proyectos.** La cartera de proyectos creada deberá ser mantenida en forma permanente a través de la metodología planteada en el punto anterior.

#### 4.2.4 Objetivo estratégico 2 (OE2).

Cuadro 7: Objetivo estratégico 2

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS
OE2. Promover el desarrollo de las áreas postergadas a través de estrategias integradas de Desarrollo Territorial	<p>OEE2.1. Promover el desarrollo de las áreas rurales más pobres a través de estrategias integradas de desarrollo territorial rural</p> <p>OEE2.2. Valorizar las áreas de bajas densidades de población a través de la generación de nuevas actividades productivas y de poblamiento efectivo</p>

#### Acciones de corto plazo

1. **Consolidación de un sistema de información integrado** de todas las iniciativas existentes y su incorporación al GIS de la STP. Los objetivos que este OE plantea ya se encuentran planteadas en diferentes documentos de política pública, especialmente a través de:

- Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020
- Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad
- Marco Estratégico Agrario 2008-2013
- Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008 - 2014

No obstante ello las mismas no plantean proyectos ejecutivos concretos, los que sí plantean proyectos ejecutivos concretos son los planes departamentales de desarrollo, los planes municipales y los programas y proyectos de desarrollo rural, especialmente aquellos llevados adelante por el MAG y todos los proyectos de cooperación internacional que dicho Ministerio lleva adelante con el Banco Mundial, Fida, BID, GTZ, JICA, etc. Entre todas estas iniciativas se pueden observar cientos de proyectos o ideas proyecto, las cuales no están sistematizadas, muchas de ellas no tienen presupuesto y otras han quedado solamente en una etapa de idea proyecto. No obstante, al igual que se planteo para el OEs1, para poder construir una estrategia de promoción del desarrollo de áreas postergadas es necesario sistematizar todas las iniciativas existentes, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, de manera que se pueda avanzar con los trabajos técnicos posteriores con mayor eficacia.

2. **Análisis de consistencia territorial de las iniciativas.** Tal como se planteo anteriormente para el caso del OE1, a partir de la información consolidada en los sistemas de información es necesario identificar la complementariedad o el conflicto entre iniciativas y proyectos planteados por los diferentes organismos y proyectos de manera de evitar redundancias o superposiciones. Esto permitirá observar que existen en muchas áreas del país, zonas con varios proyectos de promoción del desarrollo territorial sin que ellos estén coordinados ni articulados. Toda esta información, con detalle de su estado de situación y las posibles complementariedades entre ellas deberá estar incorporada en el GIS del proyecto.

### **Acciones de mediano plazo**

1. **Diseño de una red de proyectos de desarrollo territorial.** La STP deberá crear una red nacional de proyectos que sea capaz de generar, difundir e intercambiar información y experiencias de buenas prácticas de las acciones en marcha, y que permita además realizar un monitoreo y una evaluación permanente de todas las iniciativas. Esta red de proyectos utilizará al Observatorio del desarrollo territorial creado en el marco de este proyecto de consultoría como plataforma de trabajo. Esta red de proyectos deberá ser animada por el personal de la STP.
  
2. **Diseño de una estrategia de apoyo a los gobiernos departamentales y municipales.** La STP viene contribuyendo desde hace varios años en la preparación de planes de desarrollo territorial a las gobernaciones y los municipios. Sin embargo el impacto real de dichos planes no han sido medidos, evaluados ni monitoreados, por lo cual se desconoce el impacto real de los mismos. En virtud de esta situación es necesario que la STP replantee su estrategia de apoyo e intervención en los Departamentos y Municipios, lo cual implicará:
  - definir con claridad una **agenda** de apoyo a las gobernaciones y municipios, priorizando el apoyo a las gobernaciones y municipios que ya cuentan con iniciativas en la materia y que con un bajo nivel de inversión en términos de tiempo y recursos humanos, puedan consolidarse. En un segundo momento se debería avanzar sobre gobernaciones y municipios que no poseen iniciativas y que tienen escasos recursos humanos y financieros.
  - Manejar en forma adecuada y con un alto nivel de expertise las **metodologías de de preparación de los planes** de desarrollo territorial, apoyándose para ello en la metodología elaborada en este trabajo.
  - Definir con claridad los **mecanismos de monitoreo y evaluación** a poner en marcha, utilizando para ello los instrumentos planteados en este trabajo.
  - Definir las **condicionalidades o beneficios fiscales** que se pueden plantear para que las gobernaciones y municipios lleven adelante en tiempo y forma sus planes de desarrollo. Estas propuestas se encuentran detalladas en el OE5
  
3. **Fortalecimiento de los planes de desarrollo territorial de nivel local o departamental en marcha.** Una vez identificados los proyectos y analizada su complementariedad, y fortalecidas las capacidades locales de planificación y desarrollo es necesario avanzar, en forma conjunta entre el equipo técnico nacional y las áreas de planificación departamental y en función de la agenda planteada previamente, en el fortalecimiento, revisión y mejora de los planes de desarrollo territorial ya en marcha en el país, poniendo énfasis en la articulación e integración de todos ellos dentro de la estrategia nacional y con los diferentes Objetivos estratégicos planteados en este plan. La consolidación de estos planes ya existentes implica también incorporar los mismos a la red y al observatorio nacional de desarrollo territorial.

### **Acciones de largo plazo**

1. **Diseño e implementación de planes de desarrollo territorial de nivel local o departamental.** Una vez identificados los proyectos y analizada su complementariedad, y fortalecidas las capacidades locales de planificación y desarrollo es necesario definir en forma conjunta entre el equipo técnico nacional y las áreas de planificación departamental, un plan de desarrollo territorial que articule e integre todos los proyectos, sus fuentes de financiamiento, sus procedimientos de ejecución de obras, etc. Todos estos deberán incorporarse al sistema de información y gestión de proyectos de la STP, incluyendo su visualización a través del GIS. Una vez definidos estos Planes, se deberá preparar un documento maestro de desarrollo territorial en el cual se visualice con claridad los roles y funciones de cada proyecto ya en marcha dentro de la estrategia general del nuevo plan.

### **4.2.5 Objetivo estratégico 3 (OE3)**

*Cuadro 8: Objetivo estratégico 3*

<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS</b>	<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS</b>
OE3. Consolidar una red urbana polinuclear que permita fortalecer las funciones de los centros urbanos, de manera que actúen como dinamizadores de sus regiones de influencia	OEE3.2. Mejorar sustancialmente la calidad de vida y la competitividad económica del área metropolitana de Asunción
	OEE3.2. Cualificar a las ciudades y localidades fronterizas como nodos de integración territorial
	OEE3.3. Transformar a las ciudades medianas que tienen entre 20.000 y 250.000 habitantes como centros regionales de desarrollo
	OEE3.4. Mejorar la capacidad de prestación de bienes y servicios de apoyo al sector rural en las localidades menores de 20.000 habitantes

### **Acciones de corto plazo**

1. **Consolidación de un sistema de información integrado** de todas las iniciativas existentes en materia de desarrollo urbano y su incorporación a los sistemas de información de la STP en estrecha relación con la SENAVITAT. Los objetivos que este OE plantea ya se encuentran planteadas en diferentes documentos de política pública, especialmente aquellos vinculados a la SENAVITAT. Al igual que en los casos de los OEs anteriores, para poder construir una estrategia de promoción del desarrollo urbano en Paraguay es necesario sistematizar todas las iniciativas existentes, de manera que se pueda avanzar con los trabajos técnicos posteriores con mayor eficacia. Para la recuperación de la información vinculada a la problemática urbana hay que prestar especial atención a los siguientes trabajos:
  - MOPC - Plan Estratégico 2008-2013
  - Programa de fortalecimiento de instituciones competentes en infraestructuras regionales en Paraguay
  - Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020
  - Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad
  - “1ra jornada de Planificación integrada gobierno central – gobiernos departamentales”
  - Plan maestro de desarrollo del sector turístico
  - Plan estratégico sectorial de agua potable y saneamiento de Paraguay
  - Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008 – 2014

2. **Análisis de consistencia territorial de las iniciativas.** Tal como se planteo en los anteriores OEs, a partir de la información consolidada en los sistemas de información es necesario identificar la complementariedad o el conflicto entre iniciativas y proyectos planteados por los diferentes organismos y proyectos (especialmente la política de urbanismo y vivienda llevada a cabo por SENAVITAT y los gobiernos locales) de manera de evitar redundancias o superposiciones.

### **Acciones de mediano plazo**

1. **Diagnóstico estratégico sobre la problemática urbana del Paraguay.** Antes de avanzar en propuestas de desarrollo urbano, es necesario poner en marcha un estudio integral sobre la problemática urbana del país, identificando las fortalezas y las debilidades de cada uno de los niveles o estratos de la estructura urbana nacional. Este estudio generará los conocimientos necesarios para poder plantear los proyectos estratégicos necesarios para cada tipo de escalón urbano del país y así poder avanzar en el logro de los objetivos estratégicos planteados.
2. **Creación de una mesa de diálogo urbano.** A partir del diagnóstico urbano del país es necesario consolidar con los actores involucrados en la política urbana (intendentes, técnicos y funcionarios del SENAVITAT, MOPC y STP), para ello se prevé crear una mesa de trabajo sobre la problemática urbana del país a partir de la cual se deberán consensuar acciones de desarrollo.
3. **Consolidación de equipos técnicos de planificación y desarrollo en las ciudades del Paraguay.** De la misma manera que se planteo en el OE 2, antes de plantear la creación de planes de desarrollo urbano, será necesario fortalecer la capacidad de planificación y desarrollo urbano, para lo cual se torna imprescindible: crear los organismos o las áreas de planificación en las ciudades más importantes del país, dotar a las mismas del financiamiento necesario, contratar e incorporar técnicos especializados y definir planes de trabajo internos. Además se deberá fortalecer dentro del contexto nacional, y bajo la coordinación de la mesa de diálogo urbano, un equipo técnico capaz de realizar estudios, generar instrumentos y metodologías y evaluar en formar permanente las políticas urbanas en el Paraguay.
4. **Diseño de una estrategia de desarrollo urbano para el Paraguay.** Una vez realizado los estudios en profundidad sobre la problemática urbana del Paraguay, y fortalecidas las capacidades de planificación y desarrollo urbano, es necesario definir en forma conjunta entre el equipo técnico nacional, la mesa de diálogo urbano y los técnicos especialistas de los municipios, una estrategia nacional de desarrollo urbano, que recupere los objetivos estratégicos planteados en este Plan, pero que los profundice, complemente y consolide. Dicha estrategia urbana nacional deberá constituirse en una pieza clave del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay.
5. **Identificación de financiamiento para la puesta en marcha de experiencias piloto de planes de desarrollo y competitividad urbana.** La STP junto con SENAVITAT deberían avanzar en la identificación de recursos financieros para poner en marcha tres experiencias piloto de planificación urbana integral en ciudades de distinto rango de tamaño.

Estos recursos deberán permitir la puesta en marcha de equipos técnicos y un proceso de planificación de alto nivel profesional, con capacidad de generar un plan consensuado, debidamente articulado con el resto de las estrategias del PNDyOT y de las propuestas de SENAVITAT. Fondos de la cooperación internacional, de las regalías de Itaipu o de otras fuentes a identificar.

6. **Puesta en marcha de tres experiencias nacionales de planificación y ordenamiento urbano.** El financiamiento obtenido deberá permitir poner en marcha tres experiencias de planificación urbana que sirvan como modelo de referencia a nivel nacional y que permita extraer buenas prácticas y métodos de trabajo probados. Estas experiencias deberán tener lugar en una ciudad de nivel nacional/regional (Encarnación, Ciudad del Este o Concepción), una ciudad de nivel medio y una ciudad de nivel menor, vinculada a la prestación de servicios a las zonas rurales adyacentes. Cada una de estas experiencias podrá generar lecciones aprendidas que deberán ser sistematizadas y tenidas en cuenta en el proceso de planificación de otras ciudades del país hacia el futuro.

#### **Acciones de largo plazo**

1. **Puesta en marcha de proyectos de planificación y ordenamiento urbano.** Una vez identificadas buenas prácticas y definida una metodología probada de planificación urbana es necesario avanzar con esta política de planificación urbana en todo el país. Estas acciones deberán ser permanente a tal punto que todas las ciudades del país puedan consolidar sus equipos técnicos y sus oficinas de planificación urbana, sin depender de financiamiento o equipos técnicos externos. La STP y SENAVITAT tienen un rol claro en esta política, de acompañamiento, promoción y apoyo técnico cuando se requiera, además claro esta de los lineamientos estratégicos en materia de desarrollo urbano de nivel nacional.
2. **Difusión e intercambio de experiencias de planificación urbana.** Todas las experiencias de planificación urbana deberán ser modelizadas de manera que se puedan difundir las buenas prácticas. El Observatorio Nacional del Desarrollo Territorial, en conjunto con la red de proyectos de desarrollo territorial serán los ámbitos para poder lograr estos objetivos.

#### **4.2.6 Objetivo estratégico 4 (OE4)**

*Cuadro 9: Objetivo estratégico 4*

<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS</b>	<b>OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS</b>
OE4. Valorizar los recursos patrimoniales (cultural y natural) a través de estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial	OEE4.1. Consolidar la red de Parques y áreas protegidas del país
	OEE4.2. Poner en marcha planes de ordenamiento territorial y del uso del suelo rural
	OEE4.3. Poner en marcha planes integrales de ordenamiento del uso del suelo urbano y periurbano

### **Acciones de corto plazo**

1. **Consolidación de un sistema de información integrado** de todas las iniciativas existentes y su incorporación al GIS de la STP. Los objetivos que este OE plantea ya se encuentran planteadas en diferentes documentos de política pública, especialmente a través de:
  - Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020
  - Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008 - 2014
  - Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio (POAT) Año 2007
  - Estrategia Nacional y plan de acción para la conservación de la biodiversidad
  - Programa de apoyo al sistema nacional ambiental

No obstante ello las mismas no plantean proyectos ejecutivos concretos, los que sí plantean proyectos ejecutivos concretos son los planes departamentales de desarrollo, los planes municipales y los programas y proyectos de desarrollo rural, especialmente aquellos llevados adelante por el MAG y todos los proyectos de cooperación internacional que dicho Ministerio lleva adelante con el Banco Mundial, Fida, BID, GTZ, JICA, etc. Entre todas estas iniciativas se pueden observar cientos de proyectos o ideas proyecto, las cuales no están sistematizadas, muchas de ellas no tienen presupuesto y otras han quedado solamente en una etapa de idea proyecto. No obstante, al igual que se planteo para el OEs1, para poder construir una estrategia de promoción del desarrollo de áreas postergadas es necesario sistematizar todas las iniciativas existentes, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, de manera que se pueda avanzar con los trabajos técnicos posteriores con mayor eficacia.

2. **Análisis de consistencia territorial de las iniciativas.** Tal como se planteo anteriormente para el caso de los otros OEs, a partir de la información consolidada en los sistemas de información es necesario identificar la complementariedad o el conflicto entre iniciativas y proyectos planteados por los diferentes organismos y proyectos de manera de evitar redundancias o superposiciones. Esto permitirá observar que existen en muchas áreas del país, zonas con varios proyectos de promoción del desarrollo territorial sin que ellos estén coordinados ni articulados. Toda esta información, con detalle de su estado de situación y las posibles complementariedades entre ellas deberá estar incorporada en el GIS del proyecto.

### **Acciones de mediano plazo**

1. **Realización de un diagnóstico estratégico de situación sobre el estado de situación de los recursos naturales y culturales del Paraguay.** Si bien existen numerosos estudios y trabajos sobre el estado de los recursos naturales en Paraguay, se torna necesario contar con un diagnóstico estratégico en materia de recursos culturales y naturales de manera que permita diseñar una estrategia amplia de protección de los recursos, identificando las fortalezas y las debilidades de cada uno de los tipos de recursos (naturales y culturales).
2. **Diseño de una estrategia concertada de ordenamiento del uso del suelo y preservación de recursos culturales y naturales.** El equipo técnico en forma conjunta con las áreas de medio ambiente, SENAVITAT, MOPC, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industria, etc.) deberán plantear una estrategia nacional de ordenamiento del uso del suelo urbano, rural y de los recursos naturales y culturales. Existe ya un gran avance en la

materia, especialmente por parte de la SEAM, quién lidera esta estrategia a nivel nacional. Es necesario por lo tanto que esta actividad este liderada por este organismo y que dentro de este marco la STP contribuya como un actor clave en materia de apoyo a la coordinación, velando por mantener una coherencia global de las propuestas planteadas.

3. **Perfeccionamiento de la metodología de planificación territorial.** Una vez definida una estrategia nacional de ordenamiento del uso del suelo, se deberán crear los instrumentos y metodologías necesarias para llevar adelante los planes de ordenamiento territorial de nivel local y departamental. En este trabajo se ha planteado una metodología para el desarrollo territorial de nivel departamental o local, no obstante si bien esta metodología sirve de marco de referencia, la planificación del uso del suelo requiere de otros instrumentos más específicos. Diversas metodologías pueden ser planteadas, entre ellas el método SIRTPLAN elaborado por la FAO u otras metodologías. Cualquiera sea el caso, dicha metodología deberá ser claramente formulada y confeccionada una guía metodológica a nivel nacional que pueda ser utilizada por los diferentes proyectos.
4. **Identificación de financiamiento para la puesta en marcha de experiencias piloto de planificación del uso del suelo.** La STP junto con la SEAM deberían avanzar en la identificación de recursos financieros para poner en marcha tres experiencias piloto de planificación del uso del suelo a nivel rural en diferentes zonas del país. Estos recursos deberán permitir la puesta en marcha de equipos técnicos y un proceso de planificación de alto nivel profesional, con capacidad de generar un plan consensuado, debidamente articulado con el resto de las estrategias del PNDyOT y de las propuestas de la SEAM, el Ministerio de Agricultura y la SENAVITAT.
5. **Puesta en marcha de tres experiencias nacionales de planificación del uso del suelo.** El financiamiento obtenido deberá permitir poner en marcha tres experiencias de planificación del uso del suelo rural que sirvan como modelo de referencia a nivel nacional y que permita extraer buenas prácticas y métodos de trabajo probados. Estas experiencias deberán tener lugar en diferentes eco-regiones, lo cual permitirá generar lecciones aprendidas que deberán ser sistematizadas y tenidas en cuenta en el proceso de planificación del uso del suelo hacia el futuro.

### **Acciones de largo plazo**

1. **Puesta en marcha de proyectos de planificación del uso del suelo.** Una vez identificadas buenas prácticas y definida una metodología probada de planificación del uso del suelo es necesario avanzar con esta política de planificación en distintas regiones del país. Estas acciones deberán ser permanente a tal punto que todas las Gobernaciones puedan contar con técnicos de referencia que puedan trabajar con los expertos de la SEAM y del Ministerio de Agricultura. La STP tiene un rol claro en esta política, en el acompañamiento y apoyo técnico cuando se requiera, además de los lineamientos estratégicos en materia de desarrollo territorial para cada una de las regiones.

2. **Difusión e intercambio de experiencias de planificación del uso del suelo.** Todas las experiencias de planificación del uso del suelo deberán ser modelizadas de manera que se puedan difundir las buenas prácticas. El Observatorio Nacional del Desarrollo Territorial, en conjunto con la red de proyectos de desarrollo territorial serán los ámbitos para poder lograr estos objetivos.

#### 4.2.7 Objetivo estratégico 5 (OE5)

*Cuadro 10: Objetivo estratégico 5*

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS
OE5. Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay.	OEE5.1. Recrear y consolidar el Sistema Nacional de Planificación como un articulador estratégico de la política nacional de desarrollo
	OEE5.2. Crear y fortalecer un sistema nacional de capacitación en torno al Desarrollo y Ordenamiento territorial
	OEE5.3. Crear instrumentos, métodos y mecanismos de planificación y desarrollo

##### **Acciones de corto plazo**

Las acciones de corto plazo han sido identificadas en el punto correspondiente a Actividades generales de corto plazo, tales como Creación de un equipo ejecutivo de seguimiento, consolidación de los sistemas de información y análisis de consistencia de las iniciativas planteadas.

##### **Acciones de mediano plazo**

1. **Actualizar el diagnóstico de situación sobre las capacidades de planificación y desarrollo territorial del Paraguay.** Es imprescindible contar con un diagnóstico estratégico de las capacidades en materia de planificación y desarrollo y ordenamiento territorial en sus diversos niveles de gobierno, esto es Gobierno Central, Departamentos y Municipios. Este diagnóstico ya ha sido elaborado en los últimos años por el Ministerio de Hacienda, el mismo deberá actualizarse identificando con claridad las fortalezas y las debilidades de cada uno de los niveles de gobierno en la materia. Este diagnóstico también deberá hacer hincapié en la identificación de los espacios de capacitación existentes en Paraguay en materia de capacitación para el desarrollo y el ordenamiento territorial de manera de ir organizando, aunque de manera informal en un primer tiempo, un sistema de capacitación que articule Universidades y organismos de investigación y desarrollo.
2. **Diseño de una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión del desarrollo.** En función del diagnóstico planteado en el punto anterior, la STP en forma conjunta con la Secretaría de la Función Pública deben definir una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de planificación y desarrollo, la cual deberá poner énfasis en tres elementos claves: la consolidación del sistema nacional de planificación, la creación de un sistema nacional de capacitación en materia de planificación y desarrollo

territorial, y por último la creación de métodos, instrumentos y herramientas para la planificación y el desarrollo territorial.

- 3. Conformación de una red nacional de capacitación en materia de desarrollo territorial.** Para poder implementar este Plan es imprescindible generar nuevas capacidades en materia de desarrollo territorial, lo cual puede realizarse a través de la construcción de una red de organismos de capacitación (públicos y privados) en materia de desarrollo territorial. Dentro de esta red se puede plantear un programa amplio de cursos, seminarios y otros tipos de capacitaciones en general (maestrías, cursos de postgrado especializados) que estén al servicio de los actores de nivel nacional, departamental y municipal involucrados en la problemática del desarrollo. Esta red puede apoyarse en la experiencia de otros países y organismos internacionales como la CEPAL u otras organizaciones de cooperación internacional con la cual se pueden establecer lazos de contacto y cooperación, especialmente a través del intercambio de docentes y especialistas en las temáticas.

### **Acciones de largo plazo**

- 1. Identificar y diseñar una guía de financiamiento no tradicional.** La STP en forma conjunta con el Ministerio de Hacienda deberá elaborar una guía de recursos no tradicionales que pueda ser utilizada por las Gobernaciones y los Municipios para crear mecanismos de financiamiento que les permitan apalancar sus proyectos de desarrollo y ordenamiento Territorial. Estos mecanismos no tradicionales pueden ser: fideicomisos, fondos de inversión, etc.
- 2. Diseño de un instrumento financiero de carácter nacional de apoyo a la planificación y el desarrollo territorial.** Los proyectos planteados en cada uno de los planes de desarrollo departamental y local requieren de recursos económicos y financieros para su implementación, sin ellos los proyectos son sólo buenas ideas. Para resolver este problema estructural y darle más racionalidad a la toma de decisiones la STP en forma conjunta con el Ministerio de Hacienda deberá identificar y elaborar una propuesta de herramienta de financiamiento formal que permita la ejecución de proyectos a la imagen de un fondo estructural (Regalías en el caso de Paraguay, FOCEM en el caso del MERCOSUR o de Fondos estructurales en el caso de la Unión Europea). Este fondo deberá estar sujeto a condicionalidades para su otorgamiento, es decir que serán recibidos por las Gobernaciones o Municipios sólo si se cumple con la elaboración e implementación de los Planes de Desarrollo Territorial pactados con el gobierno nacional, para lo cual se deberá considerar no sólo la etapa de diseño sino la eficaz implementación del mismo, evaluada a través del sistema de monitoreo y evaluación.

## 5. CONSOLIDACIÓN DEL SISPLAN Y METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE NIVEL DEPARTAMENTAL

La estrategia participativa utilizada para la realización de esta propuesta no se agota en este documento, al contrario, tal como se planteó anteriormente, **la estrategia clave para el desarrollo y el ordenamiento territorial del Paraguay es la participación de la sociedad a través de diferentes mecanismos, pero especialmente a través del SISPLAN**. En este apartado se hace referencia entonces a la consolidación de este instrumento de participación pues sobre este instrumento se deberán consolidar e implementar cada una de las líneas estratégicas, además se presenta la metodología que deberían seguir las Gobernaciones para la construcción de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

### 5.1 El Sistema de Planificación (Sisplan) como instrumento de planificación en Paraguay

Se denomina **Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)**, al conjunto de procesos, normas y procedimientos de carácter político, técnico y administrativo, a ser cumplido por las instituciones que lo conforman y que enlaza los tres niveles de organización del Estado (nacional, departamental y municipal) en vistas a la planificación del desarrollo de los territorios, entendido este como un proceso abierto a la participación social, dinámico, ajustable y evaluable, mediante el cual se establece una visión de largo plazo, y se elaboran programas para el mediano y largo plazo para poder construir dicha visión de largo plazo<sup>5</sup>.

El SISPLAN comprenderá los procesos de planificación referidos a todo el territorio nacional, se trate de temas sectoriales y de áreas especiales a ser atendidas y en los tres niveles de la organización estatal. El SISPLAN es el ámbito o la red interinstitucional a través de la cual la STP podrá coordinar en forma efectiva al conjunto de actores institucionales en el proceso de planificación de políticas públicas, incluyendo obviamente este Plan Marco Nacional.

De esta manera se asume que el SISPLAN opera bajo una lógica de redes, es decir una modalidad organizativa y de gestión, abierta, adaptable, flexible y fluida, que rompe los moldes tradicionales con sus estilos cerrados, compartimentados, burocráticos y centralizados que han caracterizado el funcionamiento de las estructuras burocráticas y administrativas del Paraguay, el trabajo en red requiere la interdisciplina, favorece la participación social y la interacción global - local.

---

<sup>5</sup> Se entiende que la visión de largo plazo expresa la imagen del futuro deseable para el país, que toma en cuenta las demandas sociales, las potencialidades, los obstáculos y restricciones para el desarrollo. Por otro lado se entiende que los programas de mediano y largo plazo resultantes son los instrumentos a través de los cuales se establece la asignación y el uso de los medios para el diseño y la elaboración de los proyectos y las iniciativas a ser impulsados. El Plan es el documento técnico resultante que contempla, en forma ordenada y coherente, los objetivos, las estrategias, las políticas, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados

Entendido de esta manera el SISPLAN constituye la red que permitirá cambiar la práctica de planificación, al basarse en colaboración entre actores, la confianza, la comunicación y el intercambio. Los objetivos del SISPLAN son los siguientes:

- a. Institucionalizar el proceso de planificación del desarrollo del país;
- b. Asegurar la compatibilidad de los planes, programas y proyectos en todos los niveles de la organización político – administrativa del Estado;
- c. Dotar al Estado de instrumentos de políticas que garanticen el uso adecuado de los recursos públicos;
- d. Favorecer la participación social mediante la concertación de las acciones entre el sector público y el sector privado.

Los principios básicos sobre los cuales se sostiene el SISPLAN son los siguientes:

- a. La integralidad: los procedimientos y las decisiones relacionarán todos los sectores y ámbitos de la realidad nacional;
- b. La subsidiaridad: coherentemente con el fortalecimiento del proceso de descentralización, un asunto será resuelto por la autoridad más próxima al objeto del problema. Los niveles departamental y municipal asumen el rol de sujetos de la planificación;
- c. La equidad: se atenderá a la diversidad socio cultural y territorial en el acceso a los recursos y a las oportunidades;
- d. La sostenibilidad: se aplicarán medidas ambientales, sociales y económicas que garanticen la continuidad de los procesos de cambio;
- e. La participación social: las comunidades y los grupos de interés podrán intervenir en las distintas fases del proceso, en particular, para la definición de las demandas prioritarias;
- f. La eficiencia y la eficacia; se optimizará la asignación y el uso de los recursos para el logro de los objetivos y metas establecidos.

El SISPLAN estará organizado en **dos niveles**:

**El nivel horizontal**, que comprende todas las instancias del gobierno nacional, forman parte de este nivel, los Ministerios y las Secretarías de Estados, los entes autárquicos prestadores de servicios y otros, como los institutos, abocados a la atención de grupos o sectores específicos, que cuentan con dependencias destinadas a la función de planificación, en particular. Estos se describen a continuación:

- el 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, como: turismo, clima de negocios, productos forestales, textiles, biocombustibles, frutas y hortalizas, carne y cuero, entre otras

- la Secretaría del Ambiente (SEAM), que prepara un proyecto de ley para la creación del Ministerio del Ambiente al cual se le otorgaría la competencia de regular el ordenamiento territorial;
- la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR), que cuenta con un Plan nacional de Turismo ;
- la Secretaría Nacional del Hábitat y la Vivienda (SENAVITAT), que se encuentra en proceso de elaboración del Plan Nacional del hábitat y la vivienda
- la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), que dispone del Plan nacional de Gestión de Riesgos
- el Instituto Nacional del Indígena (INDI)
- el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)
- la Administración Nacional de Electricidad (ANDE);
- la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.a. (ESSAP)
- la Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.a. (COPACO)
- Aceros del Paraguay S.a. (ACEPAR)
- la Industria Nacional del Cemento (INC)
- la Itaipú Binacional
- la Entidad Binacional Yacyretá (EBY)

Todas las instituciones públicas están obligadas a suministrar al SISPLAN las informaciones que les sean solicitadas para el cumplimiento de las respectivas funciones. Dentro de este nivel horizontal la Secretaría Técnica de Planificación (STP), institución rectora de la planificación, es la encargada de coordinar, elaborar, diseñar y promover las acciones conducentes al desarrollo sostenible del país. Actuará como órgano rector del sistema.

Las competencias de la STP, en tanto órgano rector del SISPLAN abarcan:

- Elevar a la consideración del Presidente de la República el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial;
- Coordinar y articular el funcionamiento del SISPLAN;
- Asegurar la compatibilidad de los planes a nivel de los órganos del gobierno nacional y de éstos con los de los niveles departamentales y municipales;
- Organizar el flujo de información al interior del SISPLAN.

**El nivel vertical** del SISPLAN, comprende las articulaciones que relacionan al gobierno nacional con el departamental y el municipal y que tiene como objetivo resguardar la compatibilidad de los objetivos, políticas y acciones nacionales, subnacionales y locales que se planteen. Participan en estos niveles, además del gobierno de nivel nacional, la Gobernación Departamental y los Municipios.

El Gobierno Departamental tiene, entre sus competencias, la elaboración del Plan departamental de desarrollo, en consonancia con el Plan Marco Nacional. Está constituida por los siguientes estamentos:

- a. El Gobernador
- b. La Junta Departamental
- c. La Secretaría de Planificación

La Municipalidad, que tiene, entre sus funciones, la planificación del desarrollo local. Está conformada por los siguientes estamentos:

- a. El Intendente
- b. La Junta Municipal
- c. La Dirección de Planificación.

Además de estos dos niveles el SISPLAN incluye diferentes espacios de participación social, canalizados a través de instancias formalizadas, dotadas de regulaciones específicas. En efecto, la **participación social** será transversal, organizada a través de procedimientos e instrumentos previstos en las normativas existentes y otras que serán creadas. Las organizaciones sociales, legalmente constituidas, participarán a través de los canales formales establecidos en el reglamento del SISPLAN para:

- Dar respuestas a las consultas sobre temas prioritarios para la comunidad y/o el sector, formuladas por la autoridad municipal;
- Proponer, a través de los representantes, ajustes al Plan de Desarrollo municipal;
- Ejecutar proyectos específicos contenidos en el Plan de Desarrollo municipal;
- Controlar los proyectos y programas que se realicen en sus comunidades.

Podrá constituirse un Consejo Consultivo del SISPLAN, como organismo de participación de las organizaciones civiles, cuyas funciones serán asesorar, emitir sugerencias y recomendaciones, proporcionar información. Estará presidido por el Ministro Secretario Ejecutivo de la STP e integrado por representantes de las organizaciones gremiales, sindicales, profesionales y de las Universidades.

Para poder llevar adelante la gestión del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es necesario fortalecer el SISPLAN, para ello se ha planteado el Objetivo Estratégico número 5 que plantea “Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay” y tres Objetivos Estratégicos Específicos, los cuales constituyen elementos claves y prioritarios para la planificación del desarrollo en Paraguay. Las acciones planteadas en páginas anteriores en torno a estos OEEs garantizan el fortalecimiento del SISPLAN y su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

## 5.2 Metodología para la elaboración de un plan de desarrollo y ordenamiento territorial departamental

Parte del esfuerzo de fortalecimiento institucional pasa, como se dijo en apartados anteriores por crear mecanismos, instrumentos y métodos de planificación, susceptibles de ser utilizados por el Gobierno Nacional, las Gobernaciones y los Municipios. Teniendo en cuenta ello en este capítulo se presenta una metodología de planificación estratégica del desarrollo departamental y del ordenamiento territorial que puede ser utilizada para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial departamentales (PMDyOTd).

### 5.2.1 Proceso metodológico

La planificación estratégica del desarrollo es una experiencia reciente en el país. Las iniciativas, en dicho campo, tuvieron un carácter más bien endógeno, en el sentido que no surgieron de una decisión política de cambio de las prácticas y procedimientos institucionales de gobierno sino de ofertas provenientes de agentes externos a la institución, sea ésta del nivel nacional, departamental o municipal. Tal vez sea uno de los motivos que explican el bajo grado de aplicación de los planes, que no fueron acompañados por la gestión política ni administrativa que tradujera en hechos coordinados y sinérgicos las acciones previstas en los documentos elaborados.

El desarrollo, en cuanto proyecto político, se expresa en situaciones de poder difuso, en territorios donde actúa una amplia gama de agentes con sus propias racionalidades, valoriza los recursos tangibles e intangibles; requiere por tanto, nuevos enfoques, nuevas habilidades y destrezas técnicas y políticas.

En este contexto, la planificación constituirá un proceso de aprendizaje continuo, cuyo principal beneficiario será la sociedad en su conjunto, porque mejorará, en forma sistémica, la calidad de la demanda social y de la oferta pública. Es uno de los desafíos que asumirá el SISPLAN, una vez que el PMDyOT tenga que ser desarrollado a nivel de las unidades territoriales de planificación, para las cuales se plantea el proceso metodológico que se detalla a continuación. El mismo tiene carácter político, técnico y social, como trípode sobre el cual se apoya y se sostiene el desarrollo territorial.

- **Descripción de las fases**

1. Identificación de la situación/rol del Departamento en el contexto actual del país

Cada Departamento presenta una situación particular, que proviene de condicionantes históricos estructurales, de su posición geográfica, de los recursos naturales que posee, de las características de la población, de las actividades económicas que se desarrollan, factores todos que es preciso conocer y evaluar.

Hay departamentos que presentan indicadores socioeconómicos superiores al promedio – país, otros que lo igualan y otros que se ubican por debajo. Las estrategias de desarrollo y las acciones serán diferentes, en cada caso.

- a. El primer paso consiste, entonces, en relevar el “**escenario actual**” del departamento, valorando el estado de todos sus recursos o formas de capital: *el natural* (suelo, clima, agua, vegetación, fauna); *el construido* (la red de infraestructura, los equipamientos colectivos, la red urbana y sus conexiones), *el económico* (formas y modos de producción, modelo de acumulación, tecnología, servicios); *el capital social* (las organizaciones civiles, la institucionalidad pública, las relaciones entre los actores económicos, políticos, sociales); *el capital humano* (características de la población, por edad, nivel de educación, ingresos, empleo, los fenómenos migratorios, entre otras) y *el capital simbólico* (los lazos de confianza, el grado de asociatividad, los valores dominantes, la disposición o resistencia al cambio, las culturas locales, etc.);
  - b. Esta información permitirá ubicar al departamento en una “**Matriz de desempeño territorial**”, que lo posicionará con relación al país y a los demás departamentos, en el momento actual.
2. Con esta información se diseñará el “**escenario tendencial**”, que es un pronóstico formulado para un tiempo a convenir (5, 10, 15 años o más), suponiendo que las tendencias se mantengan, es decir, que las condiciones estructurales no varíen sustancialmente.
  3. En función al posicionamiento del país (contexto nacional) , previsto para el año de referencia, se procede a detectar:
    - a. *las fortalezas y las debilidades* del Departamento en el escenario del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del país;
    - b. así como *las oportunidades y amenazas* que le plantea el contexto nacional e internacional, que incluirán los planes, programas y proyectos del Gobierno central que afectan al Departamento, tanto los que están en fase de elaboración como los que están siendo ejecutados. Se releva así el “**escenario contextual**”.
    - c. Los resultados se reportan en una “**Matriz de desempeño contextual**” que permitirá ver las capacidades departamentales para participar activamente en el PMNDyOT.
    - d. Con la información recabada, procesada y sistematizada, se habrá alcanzado el conocimiento estructural y funcional del Departamento, visualizando las condiciones del contexto nacional y global, su desempeño actual y previsible en un futuro, si se operan cambios sustantivos. Las autoridades departamentales contarán con los datos necesarios para comunicar a los actores políticos, económicos y sociales la decisión de acompañar el desarrollo nacional, aprovechando las fortalezas departamentales y las oportunidades que el país, el entorno regional y el internacional ofrecen. Se trabajará en la construcción del *apoyo social y político* necesario para incidir, en forma concertada y sinérgica, en la realidad territorial.

- e. Se elaborará una metodología para ordenar el proceso de consulta y conformar una **Mesa de Concertación (MC)**, con representantes de los sectores departamentales claves. En el caso de haberse constituido el Consejo de Desarrollo Departamental, podría ser ésta la instancia que sustituya a la Mesa de Concertación, si se considera pertinente. De la misma, deberán formar parte las Municipalidades, a través de sus representantes. Es indispensable el diseño y la puesta en marcha de una *estrategia de comunicación*.
4. La MC elaborará la imagen del futuro departamental deseable, o “**escenario deseable**” que se contrastará con el “escenario contextual”, para detectar la brecha entre ambos, es decir, la distancia que separa la realidad departamental de la que el conjunto de actores departamentales desean alcanzar en el plazo establecido.
5. Para ir reduciendo la brecha, con mayor o menor celeridad, será necesario construir el “**escenario estratégico**”, cuya elaboración estará a cargo de la **Unidad de Planificación Estratégica de desarrollo y ordenamiento territorial del Departamento**, conformada por técnicos capacitados, que elaborarán el PMDyOT departamental, cuyos avances serán presentados a la MC. Este escenario permitirá negociar con el Gobierno nacional las asignaciones y las medidas compensatorias necesarias para que el Departamento se prepare como actor del desarrollo territorial.
6. Del PMNDyOT departamental surgirán las acciones que se traducirán en programas y proyectos de desarrollo, que involucrarán activamente a los actores políticos, económicos y sociales.

Para la aplicación de la metodología presentada, el SISPLAN, además de formar y capacitar a los técnicos departamentales, deberá realizar el seguimiento de la planificación departamental, bajo la forma de una asesoría del tipo “capacitación en acción” cuyos desarrollos y los resultados serán evaluados a los fines de incrementar la eficacia y mejorar la calidad.

A su vez, la **Unidad de Planificación Estratégica de desarrollo y ordenamiento territorial departamental**, tendrá que replicar el proceso en y con las municipalidades, para lo cual será menester prever en su estructura organizacional una división encargada de la formación y capacitación.

Convendría considerar la posibilidad de que el SISPLAN establezca una alianza con la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), de manera a incluir en los programas de capacitación de la citada entidad la formación de capacidades para la aplicación de la metodología del PMDyOT a nivel local.

## 6. PROPUESTA DE SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Es muy común que los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial no cuenten con sólidos sistemas de monitoreo y evaluación de impacto de las acciones, lo cual conlleva en muchos casos a desviaciones y a la pérdida de recursos. Para resolver este problema el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial requiere de un marco técnico de monitoreo y evaluación que permita constatar el proceso de mejora territorial, que se traduce obviamente en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y en los objetivos estratégicos específicos. Para ello se ha definido un sistema de monitoreo y evaluación del Plan a través de un conjunto de indicadores de estado, es decir indicadores que dan cuenta del estado de situación del territorio a un momento dado.

Existen varios enfoques y metodologías para la evaluación y el monitoreo de proyectos, claramente sistematizados y ordenados, no obstante, lo más importante es diferenciar que es el monitoreo y que es la evaluación del proyecto y construir un sistema que permita llevar adelante estas dos tareas en forma conjunta.

Por **monitoreo del proyecto** entendemos la **evaluación sistemática y continua del avance del proyecto en comparación con lo que se planificó**, es decir es el análisis permanente que permite observar si el proceso va siguiendo el rumbo que se pensó desde el origen. El monitoreo permite realizar el seguimiento sistemático de las acciones, accediendo a la información que puede ser usada para evaluar los proyectos que se generan en el proceso de desarrollo y posibilita finalmente adecuar y ajustar los proyectos y programas durante su ejecución. El monitoreo es ante todo una herramienta de gestión y constituye en un instrumento clave para la gerencia del proyecto.

Por **evaluación de impacto del proyecto** entendemos a **la apreciación y valoración sobre los efectos y los resultados territoriales que se van logrando a través del proyecto o los proyectos ejecutados**. La evaluación permite observar hasta qué punto se lograron los objetivos estratégicos. De esta manera la evaluación determina los efectos de una acción a fin de contribuir al proceso de toma de decisiones sobre su mantenimiento, transformación o interrupción y permite fundamentar mejor la elaboración de acciones y propuestas futuras.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este documento presenta el sistema de monitoreo y evaluación de Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y la batería de indicadores que van a permitir monitorear y evaluar dicho Plan.

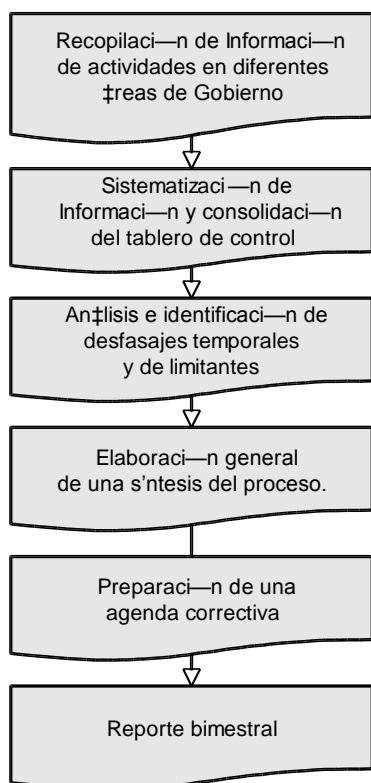
Se detallan a continuación dos partes, la primera da cuenta del sistema de monitoreo del Plan, lo cual implica una serie de indicadores de avance del Plan, y es como dijimos anteriormente una herramienta de gestión. En segundo lugar se presenta el sistema de evaluación de impacto, el cual requiere de una serie de indicadores.

## 6.1 El sistema de monitoreo del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Para poder monitorear el proceso del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es necesario crear un instrumento sencillo que permita observar como funciona el proceso en función de lo planificado originalmente. Este instrumento deberá estar construido de tal manera que permita el seguimiento permanente por parte de los equipos técnicos de la STP pero con una interfase que permita la discusión y la construcción de consensos con los participantes del Plan, pues muchas de las acciones vinculadas al Plan no son de ejecución de la STP, sino de otros organismos del sector público.

Se propone para ello construir un tablero de control del Plan y trabajar en el monitoreo sistemático del Plan y sus acciones, trabajando para ello bajo dos modalidades: a) incorporación de información en forma permanente al tablero de control, b) realización de reuniones bimestrales para evaluar el estado de situación del Plan en función del tablero de control.

El tablero que se pretende construir no implica recopilar nueva información, sino que se presenta como una herramienta sencilla que debe contrastar la evolución de las tareas previstas en el plan de acción (en principio el plan de acción de corto plazo, y luego las



acciones de mediano y largo plazo) con las tareas realmente efectuadas. De esta manera se podrá ir cotejando la ejecución de las actividades con lo planificado, identificando de esta manera los desfases y en función de ello tomar las medidas y los recaudos necesarios para su corrección.

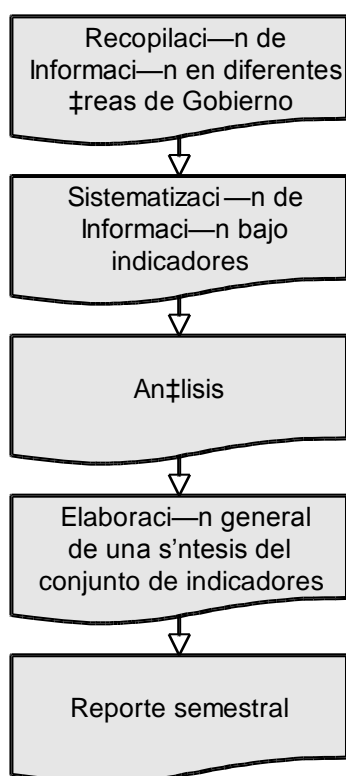
El sistema de monitoreo a través del tablero de control deberá funcionar de la siguiente manera. En primer lugar es necesario recopilar información sobre el estado de avance de cada uno de los componentes planteados en el Plan, dentro de los organismos del Estado involucrados. En segundo lugar es necesario sistematizar toda esa información dentro del tablero de control. En tercer lugar es necesario realizar un análisis que permita detectar los desfases temporales en la realización de las actividades y en segundo lugar la identificación de las limitantes o problemas que han impedido llevar las acciones en tiempo y forma, este análisis deberá permitir luego de realizar una síntesis general del proceso, elaborar una propuesta de agenda capaz de corregir estos desfases y superar las limitantes que impiden que las acciones se puedan llevar a cabo

en tiempo y forma.

Una vez terminado el proceso de monitoreo en ciclos de dos meses, es necesario realizar un reporte que será distribuido a todos los organismos involucrados, la cual incluirá el estado de situación del proceso del Plan junto con las acciones a emprender para corregir los desfases identificados.

## 6.2 El sistema de evaluación de impacto del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Por impacto entendemos al efecto acumulado de la ejecución de uno o varios proyectos sobre el territorio, en un determinado tiempo, por ejemplo: disminución del éxodo rural, aumento significativo del empleo rural, aumento de los estándares de protección ambiental cumplidos, disminución sustancial del NBI, etc. De esta manera lo que se pretende es construir un sistema que nos permita evaluar este impacto, para lo cual se plantean una batería de indicadores de



diferente índole, los cuales permiten evaluar cómo se han ido cumpliendo o alcanzando los diferentes objetivos estratégicos planteados por el Plan. El Organismo responsable del montaje y la ejecución del Sistema de Evaluación de Impacto del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial será la Secretaría Técnica de Planificación, para lo cual deberá contar con el apoyo del resto de los organismos públicos.

El sistema de evaluación de impacto deberá funcionar de la siguiente manera

En primer lugar se realiza la recopilación de información en diferentes áreas de Gobierno. Esta información deberá ser luego sistematizada bajo el formato de los indicadores que se definen en este mismo documento. En tercer lugar, una vez sistematizada la información bajo indicadores, es necesario analizar de dicha información, utilizando para ello la matriz planteada en el cuadro 11. En este análisis también se deben observar los factores o problemas que impiden o limitan alcanzar los objetivos planteados, de manera que se puedan resolver a través de acciones

específicas.

A partir de este análisis se deberá plantear una síntesis y redactar un informe semestral de seguimiento, lo cual permitirá que las diferentes áreas de gobierno involucradas en el Plan puedan realizar los ajustes necesarios en sus proyectos y acciones, a los fines de mejorar el proceso de ejecución del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

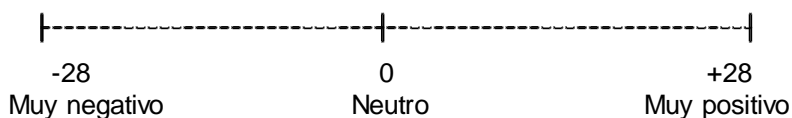
La matriz de análisis de los indicadores se organiza tal como lo muestra el cuadro siguiente. Se introducen los indicadores en la columna izquierda, acompañada del cambio de valor del indicador en la columna derecha. Los valores de cambio del indicador pueden variar entre + (señala un cambio positivo en el indicador), = (señala una estabilidad en el indicador) y - (señala un cambio negativo en el indicador).

Desde el punto de vista del análisis interesa observar los indicadores que muestran valores negativos pues será necesario analizar cómo se están ejecutando los proyectos que van a contribuir al logro de los objetivos estratégicos vinculado al indicador.

*Cuadro 11. Matriz para el análisis de los indicadores*

Indicador	Cambio del indicador
1	+
2	+
3	=
4	-
n	+
<b>TOTAL</b>	<b>+2</b>

También es importante realizar una sumatoria de los 28 indicadores, sumando los casos positivos y restando los casos negativos, de esta manera se podrá tener una visión global del estado de evolución del Plan. Los parámetros que hay que considerar para comprender el estado de situación del Plan son los siguientes:



Para realizar este análisis es necesario contar con indicadores que responden claramente al cumplimiento de los objetivos estratégicos. Como podrá observarse en el cuadro 18 existe para cada objetivo estratégico específico uno o más indicadores, los cuales se acompañan también de información sobre el porcentaje de contribución de dicho indicador para evaluar el cumplimiento de dicho objetivo estratégico. Estos indicadores que se han planteado responden a las siguientes premisas:

1. Que sean eficaces para evaluar los procesos de cambio territorial.
2. Que brinden información pertinente para pronosticar tendencias.
3. Que sean de fácil recopilación de la información de base, medición e interpretación de los resultados.
4. Que tengan bajos costos operativos.
5. Que pueda servir a los diferentes organismos participantes para el monitoreo y evaluación de sus propias políticas sectoriales

Cuadro 12: Matriz de objetivos e indicadores

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	OBJETIVOS ESTRATEGICOS ESPECIFICOS	INDICADORES DE LOGROS	DESCRIPCION DEL INDICADOR	Nº	% de explicación de cada OEEs
OE 1. Integrar efectivamente todo el territorio nacional a través de una mayor cobertura y una mayor calidad de las redes de transporte y comunicación	OEE1.1. Conectar a través de rutas pavimentadas la totalidad de las localidades de más de 2.000 habitantes del país	% de cobertura de localidades de más de 2.000 hab. conectados por pavimento	El mismo mide el porcentual de localidades de más de 2.000 habitantes que tienen conexión con la red urbana nacional a través de rutas pavimentadas. El objetivo del plan es llegar a contar con el 100 % de las localidades de más de 2.000 hab. conectadas.	1	100%
	OEE1.2. Consolidar la integración con los países limítrofes a través de nuevos puentes, rutas y pasos fronterizos,	Índice de conectividad del Paraguay con cada país	El índice de conectividad es un indicador que permite medir la capacidad de comunicación por vía terrestre, en un municipio o en una región, a partir de la combinación de la accesibilidad y la cobertura. La accesibilidad se relaciona con la calidad de los caminos y carreteras; al tiempo que la cobertura se refiere a la cantidad de los mismos.	2	50%
		Número de vehículos de entrada y salida al país	El mismo mide la cantidad de vehículos de transporte de pasajeros y de carga que entran y salen del país por los diferentes puestos fronterizos. La información deberá ser brindada por la policía nacional, la aduana u otros organismos responsables	3	50%

		% de empresas de transporte con operaciones de transporte y logística (por rubros y modos de transporte) en Asunción comparado con el total nacional	Mide el porcentual de empresas de transporte que operan en la zona metropolitana de Asunción en comparación con el total nacional. No importa solamente el crecimiento de este porcentaje sino la diversificación de las modalidades de transporte	4	40%
	OEE1.3. Transformar a Asunción en una plataforma de articulación multimodal	% de aumento del número de pasajeros en transporte aéreo sobre total nacional	Mide la evolución del porcentaje de crecimiento del transporte aéreo de Asunción sobre el total nacional. Permite ver el peso creciente de dicho modo de transporte en Asunción	5	20%
		% de aumento del número de pasajeros en transporte terrestre sobre total nacional	Mide la evolución del porcentaje de crecimiento del transporte de pasajeros por vía terrestre de Asunción sobre el total nacional. Permite ver el peso creciente de dicho modo de transporte en Asunción	6	20%
		% de aumento del transporte de mercaderías internacional en diferentes modos de transporte	Mide la evolución del porcentaje de crecimiento del transporte de mercaderías de Asunción sobre el total nacional. Permite ver el peso creciente de dicho modo de transporte en Asunción	7	20%
OE2. Promover el desarrollo de las áreas postergadas a través de estrategias integradas de Desarrollo Territorial		OEE2.1. Promover el desarrollo de las áreas rurales más pobres a través de estrategias integradas de desarrollo territorial rural	% de aumento del PBI per capita	Mide la evolución del PBI per capita por Departamento, y por municipio permitiendo observar como evoluciona el nivel de riqueza/pobreza de la población en	8

			términos de PBI comparado con el promedio nacional.		
	OEE2.2. Valorizar las áreas de bajas densidades de población a través de la generación de nuevas actividades productivas y de poblamiento efectivo	% de crecimiento de población	Mide la evolución de la población por Departamento y por municipio comparado con el promedio nacional.	9	50%
		% de aumento del PBI por sectores	Mide la evolución del PBI por cada uno de los sectores por Departamento comparado con el promedio nacional, permitiendo observar el comportamiento de dicho departamento en términos de producción sectorial.	10	50%
OE3. Consolidar una red urbana polinuclear que permita fortalecer las funciones de los centros urbanos, de manera que actúen como dinamizadores de sus regiones de influencia	OEE3.2. Mejorar sustancialmente la calidad de vida y la competitividad económica del área metropolitana de Asunción	% de crecimiento del índice de desarrollo humano	Mide la evolución del índice de desarrollo humano de la región metropolitana comparado con la situación nacional.	11	50%
		PBI per capita	Mide la evolución del PBI per capita de la región metropolitana comparado con la situación nacional	12	50%
	OEE3.2. Cualificar a las ciudades de Encarnación, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero como nodos de integración territorial	% de aumento de flujos de transporte de bienes y personas con países limítrofes	Mide el crecimiento y la evolución del flujo de transporte de bienes y personas entre dichas ciudades y los países limítrofes, diferenciándose la población local que se mueve cotidianamente entre ciudades y los flujos no cotidianos.	13	50%
		% de crecimiento del índice de desarrollo humano	Mide la evolución del índice de desarrollo humano en dichas ciudades.	14	50%
	OEE3.3. Transformar a las ciudades intermedias regionales y departamentales que tienen entre 20.000 o 30.000 y 100.000	% de aumento del PBI del sector servicios sobre el total de la región	Mide la evolución del PBI del sector servicios de la ciudad sobre el total del sector servicios de la región de manera de observar la creciente	15	100%

	habitantes como centros regionales de desarrollo		importancia de dicha ciudad en materia de prestación de servicios a dicho territorio. Se podrán elegir algunos servicios más específicos de manera de definir mayores detalles.		
	OOE3.4. Mejorar la capacidad de prestación de bienes y servicios de apoyo al sector rural en las localidades menores de 10.000 habitantes	% de aumento del número de productores agropecuarios apoyados por los servicios locales según categoría de productor (pequeños, medianos y grandes)	Mide la proporción de productores agropecuarios que operan con comercios locales, diferenciándose entre pequeños, medianos y grandes. Este indicador se puede obtener fácilmente a través de encuestas permanentes realizadas en los comercios y servicios de localidades de menos de 10.000 hab. organizadas desde la STP y ejecutadas en forma descentralizada por los municipios.	16	100%
OE4. Valorizar los recursos patrimoniales (cultural y natural) a través de estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial	OOE4.1. Consolidar la red de Parques y áreas protegidas del país	% de superficie de parques administrados y preservados	Mide la evolución de la superficie de parques y otras áreas protegidas realmente administrados y preservados	17	10%
		% de crecimiento de visitantes	Mide la evolución de los visitantes a los parques y otras áreas protegidas.	18	40%
		% de crecimiento de proyectos de investigación científicos en dichos parques	Mide la evolución de los proyectos de investigación científicos en los parques y otras áreas protegidas	19	50%
	OOE4.2. Poner en marcha planes de ordenamiento territorial y del uso del suelo rural	% de Departamentos y municipios con planes de ordenamiento del uso del suelo y de protección ambiental rural	Mide la cantidad y la evolución de los Departamentos y Municipios que cuentan con planes de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental	20	20%

		diseñados	diseñados.		
		% de Departamentos y municipios con planes de ordenamiento del uso del suelo y de protección ambiental rural legislados y aplicados	Mide la cantidad y la evolución de los Departamentos y Municipios que cuentan con planes de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental a nivel rural legislados y en ejecución.	21	80%
	OEE4.3. Poner en marcha planes integrales de ordenamiento del uso del suelo urbano y periurbano	% de Departamentos y municipios con planes de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental urbano diseñados	Mide la cantidad y la evolución de los Departamentos y Municipios que cuentan con planes de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental de nivel urbano diseñados.	22	20%
		% de Departamentos y municipios con planes de ordenamiento del uso del suelo y de protección ambiental urbano legislados y aplicados	Mide la cantidad y la evolución de los Departamentos y Municipios que cuentan con planes de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental a nivel urbano legislados y en ejecución.	23	80%
OE5. Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay.	OEE5.1. Recrear y consolidar el Sistema Nacional de Planificación como un articulador estratégico de la política nacional de desarrollo	Número de actores que participan efectivamente en el SNP	Mide la cantidad y la evolución de los actores que participan efectivamente en el SNP	24	50%
		Número de acciones gestionadas por el SNP	Mide la cantidad y la evolución de las acciones gestionadas por la SNP	25	50%
	OEE5.2. Crear un sistema nacional de capacitación en torno al Desarrollo y Ordenamiento territorial	Número de capacitaciones de alta calidad realizadas	Mide la cantidad y la evolución de las capacitaciones realizadas en materia de desarrollo y ordenamiento territorial en Paraguay.	26	100%
	OEE5.3. Crear instrumentos, métodos y mecanismos de	Número de instrumentos, métodos y mecanismos de	Mide la cantidad y el tipo de instrumentos, métodos y mecanismos de	27	20%

	planificación y desarrollo	planificación creados	planificación creados para la planificación del desarrollo territorial.		
		Número de instrumentos, métodos y mecanismos de planificación efectivamente en funcionamiento	Mide la cantidad y el tipo de instrumentos, métodos y mecanismos de planificación efectivamente en funcionamiento para la planificación del desarrollo territorial.	28	80%

## **7. PROPUESTA DE NORMATIVA PARA EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

La propuesta de Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial requiere necesariamente de un marco normativo que le de sustento, en función de ello este capítulo plantea y formula una serie de recomendaciones de marco normativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para su aprobación en instancias correspondientes y también una serie de recomendaciones para la elaboración de una Ley Nacional del Uso del Suelo.

En primer término, se identifican las necesidades de reordenamiento del marco normativo para que se adecuen a la propuesta de Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDyOT), basado en los estudios disponibles sobre funciones, responsabilidades y formas de organización de los diferentes niveles de organización territorial.

En segundo lugar se formulan las propuestas o recomendaciones de marco normativo, en función de los estudios de base y a la propuesta de PMDyOT para su aprobación en las instancias que correspondan.

En tercer lugar se plantea una propuesta de trabajo para avanzar en forma coordinada con todos los actores vinculados al ordenamiento territorial en una Ley Nacional de Uso del Suelo.

### **7.1 Necesidades de reordenamiento del marco normativo para garantizar el desarrollo equilibrado y sustentable del territorio nacional.**

La propuesta de Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es entendida *“como una herramienta de gestión que permite, a través de sus diferentes instrumentos (acciones, normativas e instrumentos) organizar más eficazmente el territorio de manera que se generen las condiciones básicas que viabilicen el desarrollo económico productivo, la mejora de la calidad de vida de la población, el desarrollo político institucional y la sustentabilidad ambiental.”*

El Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que se propone, traduce en términos territoriales las Estrategias, Programas, Planes ya formulados por el Gobierno Nacional. El Plan se orienta a *“definir lineamientos estructurales, planes de acción y recomendaciones en materia de instrumentos y mecanismos para la gestión territorial de nivel nacional.”* Por lo tanto el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es un plan de carácter referencial e indicativo para el sector privado, aunque pueda tener un carácter obligatorio para el sector público conforme lo dispone el artículo 177 de la Constitución

Tal como se expresa en dicha propuesta, el Plan requiere de un componente normativo legal que lo sustente. El sustento normativo viene expresado a través de un acto del órgano competente que lo apruebe formalmente, a fin de que éste tenga la calidad de acto jurídico.

Esta formalización es necesaria precisamente para establecer y ordenar las reglas que regularán el cumplimiento de sus disposiciones y para facilitar el seguimiento e implementación. Es preciso que los organismos y entidades del Estado tengan en claro cuál es el carácter del plan y cuál es la relación que tienen con el mismo.

Por tanto, el primer requerimiento es definir cual es el órgano que tiene dicha competencia y cual es acto jurídico que debe emitir dicho órgano para la formalización del plan.

Otra exigencia jurídica es la determinación del contenido del acto. En efecto, además de la aprobación, el acto jurídico debería incluir disposiciones necesarias para su cumplimiento, implementación y seguimiento. En este caso, se plantean necesidades de articulación y coordinación entre las instituciones nacionales, como así también entre éstas y los entes territoriales como los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales. En este ámbito, se plantean también necesidades de armonización de este plan con otros planes integrados al sistema nacional de planificación y la relación de este plan con el sistema de presupuesto. Estas necesidades de armonización, articulación y coordinación requieren cuanto menos la integración de los sistemas de información y el establecimiento de instancias que faciliten la discusión y el trabajo conjunto entre las instituciones involucradas.

En lo que respecta al uso del suelo, esta es una temática que supera los alcances del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial pues corresponde a una escala o nivel de organización territorial de nivel departamental y municipal, no obstante se entiende que este tema debe ser debatido dentro del contexto del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. La complejidad de la problemática del uso del suelo hace que este tema deba ser abordado, debatido y definido en una plataforma de trabajo específica que involucre a todas las instituciones vinculadas a fin de elaborar un marco jurídico adecuado. En efecto, en esta materia, coexisten diversas instituciones y en distinta escala territorial. Por un lado, las municipalidades tienen competencias para aprobar sus planes de ordenamiento territorial incluyendo la zonificación del territorio y la delimitación de las áreas urbana y rural. Por otra parte, existen otras entidades como la SENAVITAT y el INDERT que también tienen competencias para definir regímenes de urbanización y zonificación (SENAVITAT en sus programas y proyectos de vivienda y el INDERT en las colonizaciones rurales). Se suma a ello, las competencias de la Secretaría del Ambiente (SEAM) para elaborar los planes de ordenamiento ambiental del territorio<sup>6</sup>.

Surge también como un requerimiento, el apoyo técnico a las municipalidades en sus funciones de planificación, en particular, en la elaboración del Plan de Desarrollo Sustentable y en el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Este acto jurídico debe ser generado a través del procedimiento administrativo pertinente conforme al orden jurídico vigente. Si este ordenamiento no indicare un procedimiento específico, la autoridad administrativa tiene la potestad discrecional para determinar el trámite que sea más oportuno y conveniente para cumplir con la finalidad pretendida.

---

<sup>6</sup> Para un análisis más detallado puede consultarse el documento "Análisis del marco jurídico sobre planificación y ordenamiento territorial" elaborado para GTZ y UNFPA. Diciembre de 2010

En concreto, las necesidades identificadas de reordenamiento son las siguientes:

- a) Definir el carácter del acto de aprobación del plan y el órgano competente para hacerlo. Debe determinarse si el acto debe ser emitido por ley, por un decreto, por una resolución ministerial o por otro acto normativo.
- b) Determinar el contenido del acto e incluir las disposiciones necesarias para su cumplimiento, implementación y seguimiento.
- c) Establecer mecanismos de articulación y coordinación entre las instituciones nacionales para la implementación del plan. Este aspecto es relevante atendiendo la multiplicidad de instituciones nacionales que intervienen en la planificación y que tienen atribuciones susceptibles de incidir en el ordenamiento del territorio.
- d) Establecer un sistema integrado de información, que incluya a los planes estratégicos institucionales. La coordinación exige la centralización de la información no solo para poder articular las acciones y armonizar los instrumentos de planificación sino también como insumos que sirven para la actualización del Plan Marco Nacional de Desarrollo Territorial.
- e) Articular el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con el sistema de presupuesto. Este aspecto requiere la coordinación fluida entre la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda.
- f) Establecer mecanismos de armonización entre el Plan Marco Nacional de Desarrollo Territorial y los Planes Departamentales de Desarrollo, lo cual requiere determinar los medios de coordinación efectivos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales. En efecto, compete al Gobernador Departamental (según el Art. 17 inciso r de la Ley N° 426 Orgánica Departamental) “preparar el plan de desarrollo departamental que deberá coordinarse con el plan nacional de desarrollo”. Además, según el Art. 20 inc. f) de la misma ley, es deber y atribución de la Junta Departamental: “aprobar, modificar o rechazar el Plan de Desarrollo del Departamento y el Presupuesto Departamental remitido a su consideración por el Gobernador”.
- g) Establecer una instancia de apoyo técnico a las municipalidades en la elaboración de sus planes de desarrollo sustentable y de sus planes de ordenamiento urbano y territorial. Las municipalidades tienen competencias para planificar el municipio a través de estos instrumentos de planificación, conforme a la Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010. El contenido de estos planes está detallado en dicha ley. Estas competencias presentan un doble desafío: (i) por un lado, se plantea el desafío de la armonización de estos planes municipales con el plan nacional de desarrollo territorial; (ii) por otro lado, considerando la existencia de gobiernos locales de menor desarrollo institucional, se presenta el desafío de asistirles técnicamente en un marco compatible con la autonomía municipal.

- h) Definir el procedimiento para la aprobación del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El procedimiento debe precisar el órgano que tiene la iniciativa en la formulación, los mecanismos de coordinación en el proceso de su elaboración tanto en el ámbito nacional, como entre éste y los ámbitos departamentales y municipales. Entre los trámites, también podría contemplarse un periodo o instancia para facilitar la información pública de su contenido y recibir observaciones y sugerencias tendientes a orientar el producto final a ser sometido a consideración de la instancia competente para su aprobación.
- i) Definir mecanismos de trabajo y coordinación entre las instituciones que intervienen en el uso del suelo para que entre todas ellas puedan definir una normativa general para la planificación del uso del suelo (Ley Nacional del Uso del Suelo).

## **7.2 Propuestas o recomendaciones de marco normativo para el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.**

A partir de las necesidades identificadas en el punto anterior, se recomienda la creación de un Decreto del Poder Ejecutivo que apruebe el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y permita consolidar al mismo como el eje de referencia de la Política Territorial del Paraguay.

### **7.2.1 Identificación del acto jurídico requerido para la aprobación del Plan y del órgano competente. Decreto del Poder Ejecutivo que apruebe el Plan.**

La aprobación de instrumentos de planificación constituye una actividad administrativa y no legislativa en tanto y en cuanto no tenga por objeto establecer limitaciones a la libertad de los particulares. En efecto, si se plantea la aprobación de un plan de carácter referencial o indicativo para el sector privado, esta función compete a órganos administrativos. Distinto sería el caso del ordenamiento territorial que regule el uso del suelo y establezca limitaciones y prohibiciones a la actividad de los particulares. En estos casos, la atribución para dictar este tipo de ordenamientos corresponde al Poder Legislativo o a las autoridades que tengan expresas competencias otorgadas por la Constitución o la ley para dictar reglamentos externos (como lo son las municipalidades, que tienen competencias para dictar ordenanzas municipales sobre uso del suelo).

En este caso, se plantea un instrumento de planificación que es, efectivamente, de carácter referencial e indicativo para los particulares. Por tanto, constituye una actividad que debe ser aprobada por un acto emanado de la administración pública siempre que no implique la modificación del régimen de competencias o de alguna otra norma prevista en ley.

Se trata de un instrumento de planificación con alcance nacional, por tanto, su aprobación corresponde al nivel estatal y no al municipal o al departamental cuyas competencias se limitan a sus respectivos ámbitos territoriales.

En el ámbito estatal, la dirección de la administración general del país corresponde al Poder Ejecutivo, órgano que tiene estas atribuciones conforme a la distribución de facultades establecidas en la Constitución (Art. 238 inciso 1).

Por tanto, la aprobación del Plan es atribución del Presidente de la República en su carácter de titular del Poder Ejecutivo.

**La forma jurídica para la aprobación del Plan es la de un Decreto. En este caso, será la de un decreto de carácter reglamentario dado su alcance general.**

Conforme a la Constitución, el decreto requiere para su validez el refrendo del ministro del ramo (Art. 238 inciso 5). Los ministros del ramo son aquellos que tienen competencias relacionadas con las actividades propuestas por el Plan. Por tanto, en principio, el plan debería ser refrendado por los Ministros de Hacienda, Obras Públicas y Comunicaciones, Interior, y Agricultura y Ganadería. Los titulares de las secretarías no pueden refrendar el decreto pues los órganos que dirigen no constituyen ministerios.

### **7.2.2 Contenido del decreto de aprobación.**

Tal como se ha señalado, el decreto debería incluir las disposiciones necesarias el cumplimiento, implementación y seguimiento del Plan. Estas disposiciones podrían satisfacer las necesidades de articulación de los sistemas y planes, de coordinación interinstitucional y de apoyo técnico. Concretamente, además de la aprobación, se recomienda incluir los siguientes puntos:

- a) Relación del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con el Sistema Nacional de Planificación. Puede aclararse que el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es un componente del Plan Nacional de Desarrollo y se integra al Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN). La referencia jurídica al Plan Nacional de Desarrollo es relevante atendiendo lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución el cual establece que los planes nacionales de desarrollo son de cumplimiento obligatorio para el sector público e indicativos para el sector privado.
- b) Sistema Integrado de Información de instrumentos de planificación. Establecer el Sistema Integrado de Información que incorpore los planes estratégicos institucionales, y asignar a la STP la responsabilidad de su implementación y actualización. El suministro de información al sistema requiere disponer la obligación de los organismos y entidades del Poder Ejecutivo de suministrar al Sistema Integrado de Información sus planes estratégicos institucionales antes de su aprobación, para que la STP pueda formular un informe técnico acerca de la armonización de los planes con el Plan Nacional de Desarrollo.
- c) Seguimiento y monitoreo del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se propone establecer los equipos técnicos institucionales de seguimiento y sus funciones (Este requerimiento es establecido en el Plan en el numeral 4 "Acciones planteadas). Asimismo, se plantea establecer la obligación de los organismos y entidades del Estado de remitir copia de sus planes estratégicos institucionales a la STP para que ésta emita un dictamen técnico acerca de la armonización con el Plan Nacional de Desarrollo Territorial.

- d) Coordinación del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con el Plan de Desarrollo Departamental. Establecer una instancia de coordinación con las Gobernaciones. Puede ser una instancia nacional, estableciendo un Consejo integrado por la STP, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Consejo de Gobernadores y la Asociación de Juntas Departamentales para facilitarse información, discutir estrategias de desarrollo y orientar el desarrollo departamental. No obstante, también existirá la necesidad de tener un relacionamiento directo con cada Gobernación para la elaboración de los Planes Departamentales de Desarrollo, para cuyo efecto la STP debe prestarles apoyo técnico, tal como lo dispone el artículo 16 inciso a) de la Ley N° 426 Orgánica Departamental. Este apoyo técnico requerirá seguramente la designación de una instancia de enlace con representantes designados por la STP y por cada Gobernación.
- e) Con respecto a las municipalidades. Tal como se ha señalado, las municipalidades tienen atribuciones para elaborar y aprobar sus planes de desarrollo sustentables y sus planes de ordenamiento urbano y territorial. No obstante, estos planes deben ser armonizados con los planes nacionales de desarrollo a tenor de lo dispuesto en el Art. 177 de la Constitución que establece el carácter obligatorio de los planes nacionales para todo el sector público. Dada la existencia de municipalidades con menor grado de desarrollo institucional, se recomienda establecer una unidad de apoyo a las municipalidades que oriente y las capacite en la elaboración de sus Planes de Desarrollo Sustentables y sus Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial. Esta unidad podría ser coordinada por la STP e integrada con participación del Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, la Secretaría nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) y la SEAM.

Si bien existe un anteproyecto de ley que propone la creación de un Sistema Nacional de Planificación e incluye varios de estos aspectos, no se observan obstáculos para que estas recomendaciones sean incorporadas en un decreto. Como se ha señalado, solo existirá la necesidad de dictar una ley si se establecen normas que limiten la actividad de los particulares, o si se plantea alguna disposición que modifique el régimen de organización o de atribuciones previsto en otras leyes. De no ser así, el Poder Ejecutivo tiene atribuciones para establecer medidas dirigidas a los órganos y entidades de la administración que se encuentre bajo su dependencia y orientadas a facilitar la ejecución y seguimiento del plan, y mejorar la coordinación interinstitucional y las relaciones con los gobiernos departamentales y municipales.

### **7.2.3 Procedimiento para la aprobación del decreto.**

Tal como se ha señalado, el decreto debe ser tramitado por los órganos competentes para el efecto y conforme al procedimiento pertinente establecido en el ordenamiento jurídico. Si este ordenamiento no indicare un procedimiento específico, la autoridad administrativa tiene la potestad discrecional para determinar el trámite que sea más oportuno y conveniente para cumplir con la finalidad pretendida.

En este caso, no se observa que exista un procedimiento específico determinado en las leyes.

En cuanto a la iniciativa del procedimiento y al órgano competente para la formulación de la propuesta de plan, considerando que se trata de un instrumento que establece líneas estratégicas multidimensionales (no solo ambientales), es jurídicamente correcto atribuir esa competencia a la Secretaría Técnica de Planificación. Distinto sería el caso de los planes de ordenamiento ambiental del territorio cuya formulación corresponde a la Secretaría del Ambiente (SEAM) a tenor de lo dispuesto en su ley orgánica.

No obstante, es preciso que exista una fluida coordinación en el proceso de formulación del plan entre ambas instancias (STP y SEAM) y con otras instituciones nacionales cuyas funciones inciden en el desarrollo y ordenamiento territorial tales como el Ministerio de Obras Públicas, el SENASA, SENAVITAT, INDERT, entre otras. De lo contrario, puede interpretarse que un órgano interfiere en las funciones de otro, lo cual puede darse por ejemplo, por la sola confusión terminológica entre el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio y por los alcances y delimitaciones de cada plan.

Un tema a puntualizar en el trámite y en la coordinación con la SEAM es el referente a los impactos ambientales del Plan. La Ley N° 294 de Evaluación de Impacto Ambiental hace referencia a la necesidad de someter a la evaluación de impacto ambiental a los planes directores y reguladores de asentamientos urbanos, colonias y urbanizaciones, y en términos muy generales a cualquier actividad pública o privada que por sus dimensiones o su intensidad sea susceptible de causar impactos ambientales. A nuestro criterio, la evaluación de impacto ambiental no sería necesaria para un plan de carácter nacional como el de desarrollo territorial dada su formulación genérica, sino más bien para los instrumentos de planificación que lo concreten y ejecuten, y que regulen el uso del suelo (como lo serían por ejemplo el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial de las municipalidades o los planes de urbanización del SENAVITAT o los planes de colonización del INDERT). En principio, por tanto, no se observa que el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial tenga que someterse al trámite de evaluación de impacto ambiental aunque se reitera, este tema debe definirse con la SEAM.

Un trámite recomendable es la apertura de un periodo de información pública durante el cual el borrador de plan es difundido al público con el propósito de recibir comentarios y observaciones. Esta etapa no solo posibilitará la participación de la sociedad sino también permitirá que otras instituciones públicas tengan conocimiento del mismo para la formulación de observaciones y sugerencias.

Con respecto a la participación de las gobernaciones y municipalidades, se sugiere hacer una presentación del plan al Consejo de Gobernadores, a la Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay (AJUDEPA), a la Organización Paraguaya para la Cooperación Intermunicipal (OPACI) y a la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA) y establecer un plazo para recibir observaciones.

La tramitación debería incluir la presentación del Plan a las dos instancias principales de articulación y coordinación en el ámbito nacional que son el Gabinete Social y el Equipo Económico.

Por último, es pertinente presentarlo al Consejo de Ministros como instancia previa a la consideración del Presidente de la República.

En resumidas cuentas, el procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que se sugiere es el siguiente:

- a) Remisión del borrador de Plan a los organismos involucrados (mencionados en el punto 4 del Plan). Reuniones de trabajo con estos organismos para coordinar criterios y responder a observaciones.
- b) Presentación del borrador de Plan al Consejo de Gobernadores, a la Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay (AJUDEPA), a la Organización Paraguaya para la Cooperación Intermunicipal (OPACI) y a la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA) y establecer un plazo para recibir observaciones.
- c) Apertura de un trámite de información pública por un periodo determinado.
- d) Presentación del borrador al Equipo Económico y al Gabinete Social.
- e) Presentación al Consejo de Ministros
- f) Firma del Decreto de aprobación del Plan.
- g) Publicación del Decreto en la Gaceta Oficial y difusión del Plan.

### **7.3 Propuesta de trabajo para la creación de la Ley Nacional del uso de suelo**

A partir de las necesidades identificadas en los apartados anteriores, se plantea la necesidad de contar en el país con una Ley de Uso del Suelo que defina directrices técnicas para asegurar los instrumentos de regulación del uso del suelo, y establezca un organismo de coordinación. Como hemos dichos anteriormente, si bien la definición de esta Ley no es competencia de este trabajo, si se considera básico que la propuesta de trabajo de creación de una Ley Nacional del Uso del Suelo se enmarque dentro de un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

En este documento no se propone un documento de Ley, sino un mecanismo para que los múltiples actores involucrados puedan construir juntos la misma. Para ello se propone impulsar una plataforma de trabajo específica de reflexión y análisis, que involucre a todas las instituciones vinculadas a fin de elaborar un marco jurídico de carácter nacional con los siguientes objetivos:

- a) definir algunas directrices y procedimientos para asegurar la armonización de los instrumentos de regulación del uso del suelo.
- b) establecer una autoridad de aplicación para coordinar los criterios, requerir informes, emitir dictámenes y formular observaciones tendientes a lograr el cumplimiento de las normas técnicas;

- c) disponer la obligación de las instituciones involucradas de obtener un informe técnico de la autoridad de aplicación y de abrir un periodo de información pública para permitir la presentación de observaciones, antes de la aprobación del régimen de uso de suelo.

La atribución para dictar este tipo de normas corresponde al Poder Legislativo a través de una Ley, considerando que puede afectar el régimen de competencias establecido en otras leyes y limitar la actividad de los particulares.

El liderazgo de esta plataforma de trabajo para la elaboración de la Ley deberá ser definido al más alto nivel político institucional. No obstante hay que tener en cuenta que la problemática del uso del suelo y las normativas que lo regulan tiene su expresión espacial en el nivel local (Municipios) y/o en las áreas de regulación del uso del suelo rural (INDERT, SEAM, etc.), por lo cual es necesario velar por el equilibrio de intereses y competencias. En este sentido ya existe un anteproyecto de ley de ordenamiento ambiental del territorio en estudio que aborda esta problemática y que asigna competencias a la SEAM en la materia<sup>7</sup>.

No obstante, se recomienda que tanto la STP como las otras instituciones involucradas (INDERT, SENAVITAT, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Industria y Comercio) participen del proceso de su elaboración y discusión. En este proceso, también debería promoverse la participación de las organizaciones municipales y departamentales tales como el Consejo de Gobernadores, a la Asociación de Juntas Departamentales del Paraguay (AJUDEPA), a la Organización Paraguaya para la Cooperación Intermunicipal (OPACI) y a la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA) y establecer un plazo para recibir observaciones.

El trabajo de reflexión y análisis para la definición de la ley debería basarse en las siguientes recomendaciones<sup>8</sup>:

- a) Definir algunas directrices y procedimientos para asegurar la armonización de los instrumentos de regulación del uso del suelo. Ello podría requerir, tal como lo hace el Anteproyecto de ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio, la regulación de las categorías de uso del territorio, disponer la clasificación de las áreas y los criterios para definir las como urbana y rural, establecer las definiciones. Estas normas son importantes para orientar la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial que elaboren las municipalidades.
- b) Establecer la autoridad de aplicación para coordinar criterios técnicos, definir criterios ambientales, prestar asistencia técnica y monitorear los planes de uso de suelo. Esta definición es importante para evitar superposiciones o conflictos entre las instituciones nacionales, departamentales y municipales. En principio, se sugiere que la autoridad de aplicación de esta normativa sea la SEAM tal como lo propone el anteproyecto de ley de ordenamiento ambiental del territorio.
- c) Para evitar conflictos y superposiciones entre los reglamentos nacionales, departamentales y municipales, es preciso delimitar con claridad el contenido y alcance

---

<sup>7</sup> El anteproyecto es el titulado "Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio".

<sup>8</sup> Recomendaciones formuladas en el documento "Análisis del marco jurídico sobre planificación y ordenamiento territorial" elaborado para GTZ y UNFPA. Diciembre de 2010. Se toman como referencia además las propuestas del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

que tendría cada uno de ellos<sup>9</sup>. El contenido de la Ordenanza del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial Municipal ya se encuentra definido en la Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010.

- d) Determinar con claridad el carácter jurídico de los planes, y en especial, si el plan nacional es obligatorio o meramente referencial para los demás planes.
- e) Determinar con claridad las competencias del Gobierno Departamental en la materia, y las relaciones y efectos del reglamento del plan departamental con los demás planes (si será de carácter obligatorio o meramente indicativo).
- f) Regular un procedimiento o trámite para verificar la correspondencia de los reglamentos municipales y departamentales con el reglamento nacional. Por ejemplo, disponer que con anterioridad a la aprobación, la autoridad municipal o departamental solicite a la Autoridad de Aplicación el informe técnico de la correspondencia del proyecto de reglamento de plan municipal o departamental con el plan nacional<sup>10</sup>.
- g) Regular un procedimiento o trámite para verificar la correspondencia de los planes e intervenciones sectoriales (planes de transporte, planes viales, servicio de agua potable, etc.) con el Plan de Ordenamiento Territorial que elabore el municipio y con el Plan Nacional que elabore la Autoridad de Aplicación. Por ejemplo, establecer la obligación de poner de manifiesto el proyecto de plan y de notificar a las instituciones afectadas, de realizar una audiencia pública, entre otras.
- h) Regular un procedimiento o trámite para verificar la correspondencia de los reglamentos de uso de suelo con los planes nacionales o departamentales de desarrollo y con los planes de inversión pública. Por ejemplo, podría establecerse la atribución de la autoridad de aplicación de recabar información a los órganos de planificación con el objeto de verificar la concordancia entre los planes. Debería aclararse además la relación entre los planes y cual es la solución jurídica en caso de conflictos (cual prevalece).
- i) Debería establecerse la forma de articulación y de solución de conflictos entre las municipalidades y la de otros órganos como SENAVITAT e INDERT en materia de urbanismo. Por ejemplo, podrían otorgarse atribuciones a la autoridad de aplicación para definir criterios técnicos que resuelvan eventuales controversias.
- j) Establecer un mecanismo de información y audiencia pública<sup>11</sup> antes de la aprobación de los reglamentos que permita a los interesados y al público en general formular consultas, plantear observaciones o sugerencias con respecto a los borradores. La Ley debería aclarar si la audiencia pública es de convocatoria obligatoria o facultativa.

---

9 Para la delimitación puede utilizarse como referencia el artículo 7 de la Ley 388/97 de Ordenamiento Territorial de Colombia.

<sup>10</sup> tal como lo establece el artículo 25 de la Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial del Uruguay.

<sup>11</sup> Este mecanismo está contemplado en la Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial del Uruguay, la cual dispone en su artículo 25 que *“Los instrumentos se someterán a la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa, a efectos de abrir el periodo de audiencia pública y de solicitud de informes. La audiencia pública será obligatoria para los Planes Locales y para todos los instrumentos especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos.”*

## 8. BREVES CONCLUSIONES Y REFLEXIONES SOBRE PASOS A SEGUIR

**El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es una iniciativa del Gobierno de Paraguay para poder revertir los históricos procesos de desequilibrios, desintegración y deterioro de los recursos. Este plan no introduce numerosas iniciativas ni planes y proyectos, al contrario, la estrategia que se plantea es articular las múltiples iniciativas ya puestas en marcha en el país y articular las mismas en forma estratégica, dentro de un procesos gradual, orientado a construir el escenario deseado y generando un proceso de aprendizaje compartido entre todos los actores. De esta manera, este Plan no se convierte en un “nuevo plan convencional”, sino en una apuesta estratégica que requiere ante todo de una mirada amplia de los procesos territoriales y una lógica de trabajo en red que es necesario construir y consolidar.**

Teniendo en cuenta estas consideraciones, queda claro que todas las acciones planteadas en el Plan no serán llevadas a cabo por la STP, sino que son acciones que se ejecutan en forma descentralizada, por parte de diferentes organismos públicos de diferentes niveles de organización territorial. El rol de la STP en este proceso es mantener una visualización permanente del proceso, realizar la sistematización de la información, monitorear el proceso y coordinar las acciones que sea necesario para mantener la coherencia global del Plan.

La construcción de este proceso de planificación no es una tarea fácil, el desarrollo y el ordenamiento territorial deben verse como un proceso de mediano y largo plazo para el cual hay que sentar ciertas bases previas, en este sentido el fortalecimiento y el cumplimiento del Objetivo Estratégico 5 es clave en la construcción y gestión permanente del Plan. **Debe quedar claro entonces que este documento sólo sienta las bases para la construcción de una política territorial en Paraguay, no constituye un fin último ni el punto de llegada, sino todo lo contrario, constituye el punto de partida, la piedra basal desde la cual se deberán organizar las tareas técnicas, los procesos participativos y deliberativos, los estudios sectoriales, la generación de información, la definición de normativas y por sobre todas las cosas, el trabajo en red entre los múltiples actores que hoy están involucrados en esta problemática, ya sea de nivel nacional, como de los niveles departamentales y locales.**

No obstante, dada la situación territorial del Paraguay, este Plan no es una opción más de política pública o una aventura planificadora, sino un deber político pues el país se enfrenta a grandes desafíos a nivel nacional e internacional que no es posible ya soslayar. El Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es una oportunidad histórica de lanzar al país hacia el futuro, con una nueva matriz territorial, que permita alcanzar los sueños de una mejora de la calidad de vida en todos los rincones del país, una mayor competitividad de su economía y una mayor sostenibilidad de sus recursos naturales.

## 9. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- ADEPO. 2010. Paraguay: dinámica poblacional y territorial en centros poblados fronterizos. Programa de Fortalecimiento de Ciudades Fronterizas, Comité Interinstitucional de Población (CIP). Ministerio del Interior - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Banco Mundial. 2008. República del Paraguay. Opciones de Desarrollo Económico y Social. Desafíos y prioridades para un crecimiento con equidad y buen gobierno. Período 2008-2013.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. "Paraguay: Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios" (PR-L1001), Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2006. "Documento de Diagnóstico" y "Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)", Equipo de Preparación del Proyecto MAG-Banco Mundial, Asunción (mimeo).
- Banco Mundial, 2006a. "La innovación institucional en los sistemas de investigación y extensión agrícolas en América Latina y el Caribe", Washington, D.C.
- Banco Mundial (2007), "Property Tax: Key to Fiscal Decentralization and Better Land Use", Report No 37456, Washington D.C. Publicado en español bajo el título "Paraguay, Impuesto Inmobiliario: herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra"
- Banco Mundial. 2007. Paraguay, Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra. Banco Mundial Of. Paraguay.
- Birbaumer, G. et al. 2009. Gerencia de desarrollo territorial rural. El cambio Económico desde el interior del país. GTZ-MAG.
- Cresta, Juan. 2011. Convergencias en Paraguay: Evolución de las disparidades regionales 1992-2008. En Paraguay en el MERCOSUR, Asimetrías internas y Política Comercial Externa. CADEP, Asunción. Pag. 15-55.
- FAO – Banco Mundial. 2007. PARAGUAY, Desarrollo Agrícola y Rural. Tendencias recientes y Recomendaciones. Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial, Servicio de América Latina y el Caribe, Dirección del Centro de Inversiones. Roma – Asunción. 44 p.
- FAO/Banco Mundial, 2006. "Paraguay. Desarrollo Agrícola y Rural. Tendencias recientes y recomendaciones"; Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial, Roma.
- FAO. 2003. La pobreza rural en el Paraguay. Documento interno.
- FAPRI 2008, "US and World Agricultural Outlook", Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University and University of Missouri
- Gabinete Social de la Presidencia de la República. 2008. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Documento ejecutivo
- JICA - Secretaría Técnica de Planificación, 2000. "The Study on the Economic Development of the Republic of Paraguay: Final Report, Cluster Formation", Noviembre.
- Molinas Vega, J.R (con la colaboración de J. Ibarra y F. Bresciani), 2006. "El rol de la agricultura en Paraguay. Desafíos actuales y perspectivas futuras", Instituto de Desarrollo-FAO, Asunción.

- MOPC. 2008. Plan Estratégico 2008-2013 del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Documento de trabajo.
- MOPC. PLAN NACIONAL de SEGURIDAD VIAL 2008-2013. Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documento Ejecutivo.
- PNUD. 2007. Orientaciones de políticas para la reducción de desigualdades en el Paraguay. Cuaderno de Desarrollo Humano N°3. Asunción.
- PNUD. 2007. Gestión pública y comunitaria para el desarrollo humano. Dos experiencias paraguayas. Asunción.
- PNUD. 2008. Informe nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2008. Asunción.
- Secretaría de la Mujer. 2008. PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES (2008-2017). Presidencia de la República - Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA. Documento de trabajo
- Vázquez, F. 2006. Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. UNFPA, GTZ, ADEPO, Serie Investigaciones, Población y Desarrollo. Asunción, 194 p.
- Vázquez, F. 2011. Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio. En Paraguay en el MERCOSUR, Asimetrías internas y Política Comercial Externa. CADEP, Asunción. Pag. 56-125.

## 10. ANEXO: FUNDAMENTOS LEGALES E INSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN PARAGUAY

### 10.1 Las bases legales

### 10.2 Base Constitucional

La Constitución Nacional (CN) 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.

El carácter “indicativo” de los Planes de Desarrollo Nacional para el sector privado no permite el establecimiento de determinaciones territoriales y de regulaciones que sobrepasen los dominios públicos. Para trascender al sector privado y a los territorios privados, las disposiciones del Plan de Desarrollo Nacional necesitan derivar en normativas formales establecidas por las entidades públicas a cargo.

El Plan Nacional de Desarrollo podrá considerar como referencias los planes y programas sectoriales indicados por la Constitución Nacional, entre los que se identifican los siguientes:

#### Planes sectoriales

- Planes destinados al fomento de la calidad de vida, mediante el reconocimiento de factores condicionantes como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad (CN, Art. 6).
- Planes especiales de salud reproductiva y salud materno-infantil para la población de escasos recursos (CN, Art. 61).
- Planes de vivienda de interés social (CN, Art. 100).
- Planes de reforma agraria (mención en el Art. 115 de la CN).

#### Áreas de programación

- Sistema Nacional de Salud (CN, Art. 69).
- Programas de bienestar social mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y en la participación comunitaria (CN, Art. 70).
- Programas de educación preventiva y de rehabilitación de los adictos (CN, Art. 71).
- Programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos (CN, Art. 75).
- Programación de asentamientos campesinos (CN, Art. 115).

- Programas globales de coordinación y de orientación de actividad económica nacional (CN, Art. 176).

### 10.3 Secretaría Técnica de Planificación

La Secretaría Técnica de Planificación (STP) fue creada en 1962, mediante el Decreto-Ley 312, aprobado por Ley 841. En esta disposición se especifican las funciones de la STP. Mediante el Decreto 4.070 del 20 de junio de 2002, la STP fue reorganizada, implicando una redefinición de sus funciones.

El Decreto 4.070, en su Artículo 2 expresa: *“La Secretaría Técnica de Planificación es el órgano rector de los sistemas nacionales de planificación; seguimiento y evaluación de la gestión pública; inversión pública y financiamiento externo, así como de la estadística nacional e información socioeconómica, y la especialización de los recursos humanos.”*

Con mayor detalle, el Art. 6 del Decreto 4.070 indica las funciones de la STP:

*“Las funciones y atribuciones de la Secretaría Técnica de Planificación son:*

- a) formular las políticas necesarias para que la Secretaría cumpla con las funciones asignadas constitucional y legalmente;*
- b) elaborar los lineamientos para el desarrollo económico, social y cultural del país en coordinación con los Ministerios del Poder Ejecutivo y otras entidades del sector público;***
- c) establecer normas, mecanismos y procedimientos de planificación del desarrollo y políticas públicas;***
- d) analizar, coordinar y verificar la consistencia y sostenibilidad de las políticas económicas, sociales y medioambientales;***
- e) organizar y administrar la información para el desarrollo en coordinación con las demás políticas económicas y medioambientales;*
- f) proponer y evaluar la política de cooperación técnica internacional;*
- g) conducir, en forma separada o conjuntamente con otros Ministerios, las negociaciones internacionales para la obtención de recursos financieros externos para la obtención de recursos financieros externos para la inversión pública y la cooperación técnica internacional;*
- h) ejecutar los convenios de cooperación internacional;*
- i) velar por la viabilidad de la inversión pública, financiamiento externo y cooperación técnica internacional;*
- j) proponer las inversiones públicas y privadas para el desarrollo del país;***
- k) asistir y aconsejar al Consejo de Ministros y al Equipo Económico Nacional;*
- l) participar, directamente o a través de un funcionario o funcionarios designados para tal efecto, con el Ministerio de Hacienda en la elaboración y estudio del proyecto del Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Nación, para su posterior remisión al Congreso de la Nación;*
- m) administrar los recursos humanos, financieros y no financieros de la institución;*
- n) especializar los recursos humanos que requiera la estructura de un Estado promotor del desarrollo sustentable;*

- o) elaborar o evaluar los proyectos de ley o decretos que sean sometidos a su consideración por la Presidencia de la República.”*

Las principales atribuciones de la STP abarcan la **investigación**, la **coordinación** y el **asesoramiento** a otras entidades. No se indica específicamente que la STP tenga a su cargo la elaboración de planes de desarrollo. Sin embargo, el Art. 6 inc. c) le faculta a determinar las normas, los mecanismos y los procedimientos de planificación. Con ello, la STP cuenta con atribuciones **metodológicas**, mientras que sus atribuciones no abarcan el establecimiento de planes de carácter vinculante para las demás entidades públicas.

Sin embargo, las facultades de realizar **propuestas** en la planificación presupuestaria y las atribuciones de negociar fondos de cooperación internacional, además de las funciones de evaluación, asesoramiento y supervisión (inc. b y d), permiten una importante influencia de la STP en las medidas gubernamentales.

#### **10.4 Gobernaciones**

Las funciones y atribuciones de las Gobernaciones están establecidas por el Art. 163 de la Constitución Nacional, que dice:

*“Es de competencia del gobierno departamental:*

- 1. coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos;*
- 2. preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el **Plan Nacional de Desarrollo**, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;*
- 3. coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación;*
- 4. disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental, y*
- 5. las demás competencias que fijen esta Constitución y la ley”.*

Las Gobernaciones, por ende, cuentan con atribuciones en aquellos ítems cuyo alcance sobrepasa el territorio de un municipio en particular. Todos los municipios del país, con excepción de Asunción, se encuentran incluidos en el territorio de una gobernación determinada.

Las atribuciones se encuentran establecidas por la Ley 426/94 “Orgánica Departamental” (modificada por la Ley 2.862/06), cuyo Artículo 16 determina:

- 1. “El Gobierno Departamental tiene como objeto:*
  - a. 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. Para el efecto, la Secretaría*

- Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales;*
- b. Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten;*
  - c. Formular el Presupuesto Anual del Gobierno Departamental que será previsto en el Presupuesto General de la Nación;*
  - d. Administrar los bienes y recursos del Gobierno Departamental;*
  - e. Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento;*
  - f. Coordinar con los organismos competentes del Gobierno Central la política sanitaria aplicable al Departamento;*
  - g. Participar de los programas de cooperación internacional en el Departamento dentro de los límites establecidos en los Acuerdos Internacionales, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional conforme a la Ley;*
  - h. Organizar con los recursos previstos en el Presupuesto del Departamento los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio y dentro del mismo Departamento, en coordinación con los Municipios y con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia;*
  - i. Cuando dos o más Gobiernos Departamentales limítrofes tengan proyectos coincidentes, podrán coordinar sobre los mismos, con sujeción a las disposiciones legales que rijan la materia;*
  - j. Requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas de carácter nacional que operan en el Departamento;*
  - k. Adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas residentes en el mismo y del medio ambiente y de los recursos naturales del Departamento; y,*
  - l. Cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución Nacional y las Leyes.”*

En consecuencia, las Gobernaciones cuentan con 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, según el inciso i).

La Secretaría Técnica de Planificación cumple una función de **articulador** y **supervisor** de los intereses de los tres niveles (Nacional, Departamental y Municipal) a ser reconocidos para los planes departamentales.

Por ende, las Gobernaciones son la Entidad adecuada para trascender, por una parte, los requisitos de los Planes de Desarrollo Nacional a un nivel regional, y por otra parte, reconocer la autonomía municipal en las cuestiones de su propia relevancia.

### El “principio contracorriente”

Sin que ello fuera indicado específicamente, la doble orientación hacia “arriba” y hacia “abajo”, a las cuales son sujetas las planificaciones departamentales implica un principio de gestión conocido como “principio contracorriente”.

En un contexto territorial, este principio significa que *“el desarrollo y el ordenamiento de los sub-espacios deberá **integrarse** en las circunstancias y las exigencias del espacio superior, mientras que el desarrollo y el ordenamiento del espacio superior deberá **considerar** las circunstancias y los requisitos de sus sub-espacios.”* (Ley de Ordenamiento Territorial, Alemania).

### El Plan de Desarrollo Departamental

Según el Art. 17 inc. r) de la Ley 426, es deber y atribución del Gobernador: *“preparar el plan de desarrollo departamental que deberá coordinarse con el plan nacional de desarrollo”*.

Además, según el Art. 20 inc. f) de la misma ley, es deber y atribución de la Junta Departamental: *“aprobar, modificar o rechazar el Plan de Desarrollo del Departamento y el Presupuesto Departamental remitido a su consideración por el Gobernador”*.

Como la Ley 426 no determina contenidos ni estructuras específicas del Plan de Desarrollo Departamental, sus delineamientos generales estarán dados por el Art. 16 inc. a), que atribuye a las gobernaciones departamentales los ámbitos del *“desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento”*.

A diferencia con los Municipios, los planes Departamentales **no cuentan con las atribuciones formales de regular el uso del suelo**. Más bien, su función consiste en **canalizar adecuadamente las inversiones públicas**, a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo. Este propósito, se detalla en el Artículo 45 de la Ley 426, que establece:

*“Son planes de inversión los relacionados con:*

- a. El desarrollo agropecuario, que comprenderá especialmente la construcción de caminos rurales, obras de riego, aprovechamiento del agua, saneamiento del suelo y reforestación;*
- b. El desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico y en especial la construcción y dotación de centros educacionales, deportivos, culturales, de formación profesional, tecnológicos y de investigación científica;*
- c. La salud, la asistencia social y la nutricional, que comprenderán los programas de atención a la familia, al niño y al adolescente en situación irregular, construcciones y equipamientos de edificios médico-asistenciales, escuelas rurales, viviendas de interés social y planes globales de salud pública preferentemente para combatir males endémicos;*
- d. La promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo industrial de la pequeña y mediana empresa, el turismo y la capacitación profesional del personal necesario para tales fines;*
- e. La construcción y mantenimiento de obras y vías de comunicación;*

- f. *La conservación, preservación y recuperación del ambiente y de los recursos naturales;*  
*y,*
- g. *La cooperación con los organismos encargados del mantenimiento, reconstrucción y recuperación de los edificios e instalaciones públicas y privadas de valor histórico o cultural.”*

Con ello, la **planificación presupuestaria** es el principal medio de implementación de los planes departamentales.

A ello se suma la asistencia técnica, financiera y de recursos humanos que las gobernaciones pueden aportar al proceso de planificación municipal, acorde al Art. 17 de la Ley 3.966 (Carta Orgánica Municipal).

## **10.5 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 “Carta Orgánica Municipal” del 8 de febrero de 2010, que derogó a la anterior Ley 1.294/87 y sus disposiciones subsecuentes.

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*
- b. *la delimitación de las áreas urbanas y rurales del municipio;*
- c. *la reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo;*
- d. *la reglamentación y fiscalización del régimen de loteamiento inmobiliario;*
- e. *la reglamentación y fiscalización del régimen de construcciones públicas y privadas, incluyendo aspectos sobre la alteración y demolición de las construcciones, las estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas y electromecánicas, acústicas, térmicas o inflamables;*
- f. *la reglamentación y fiscalización de la publicidad instalada en la vía pública o perceptible desde la vía pública;*
- g. *la reglamentación y fiscalización de normas contra incendios y derrumbes;*
- h. *la nomenclatura de calles y avenidas y otros sitios públicos, así como la numeración de edificaciones;*
- i. *el establecimiento, mantenimiento y actualización de un sistema de información catastral municipal.”*

Las excepciones son los servicios que quedan a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos, de conformidad a los convenios de delegación de competencias, previstos en los Artículos 16, 17 y 18 de la Ley 3.966.

Además de ello, los Municipios pueden abarcar funciones de otros organismos públicos, según el Art. 16 de la Ley 3.966:

*“Además de las funciones propias establecidas en la ley, las municipalidades podrán ejercer competencias nacionales o departamentales delegadas de otros organismos y entidades públicas en materias que afecten a sus intereses propios.*

*El ejercicio de competencias nacionales o departamentales delegadas requerirá de un convenio previo entre la administración delegante y la municipalidad.*

*En el convenio deberá constar el alcance, contenido, condiciones y duración de éste, así como el control que se reserve la administración delegante, los casos de resolución del convenio, y los recursos que transfiera la administración delegante a la municipalidad.*

*Para que la delegación sea efectiva, se requiere que el convenio esté aprobado por las respectivas Juntas Municipales.*

*Las competencias delegadas se ejercen de acuerdo con la legislación vigente para la administración delegante.”*

Bajo las atribuciones explícitas del Art. 12, y las atribuciones adicionales del Art. 16, los Municipios cuentan con una amplia base legal para todo tipo de medidas territoriales dentro de sus límites.

Están previstas expresamente las transferencias de los recursos necesarios para que el municipio ejecute las funciones asignadas, por lo cual el municipio NO está obligado a sobrellevar parte ninguna de los costos resultantes de las medidas acordadas desde su presupuesto propio.

#### Relacionamiento con otros organismos públicos

Según el Art. 17 de la Ley 3.966, las relaciones recíprocas entre el Gobierno Nacional, los gobiernos departamentales y las municipalidades, deberán:

***a) respetar el ejercicio legítimo de las atribuciones de cada administración;***

***b) considerar, en la actuación de las atribuciones propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquéllos cuya gestión esté encomendada a otras administraciones;***

***c) facilitar información sobre sus respectivas gestiones que sea relevante para las otras administraciones; y,***

***d) prestar asistencia a las otras administraciones, en especial a las municipalidades de menores recursos, basada en la cooperación técnica, financiera y de recursos humanos.”***

El inciso a) implica la exigencia de respetar el derecho de cada municipio en cuanto a la planificación municipal, que es atribución intrínseca de cada municipio.

En casos de superposición de atribuciones, o en caso de repercusiones de las medidas de una administración a otras administraciones, los intereses de la otra parte necesitan ser **considerados** (inc. b).

Sin embargo, el inc. d) abre amplios espacios para el Gobierno Nacional y a las Gobernaciones en **asistir** a los municipios en la planificación territorial. En particular para el contexto de los municipios rurales del presente proyecto, puede estimarse la existencia de requerimientos de asistencia técnica y financiera adicional, para el proceso de planificación, y para la implementación de sus disposiciones. Esta asistencia, sin embargo, NO puede implicar la desvinculación municipal del proceso de planificación, ni la imposición de medidas contrarias a los propósitos localmente definidos.

### Sistemas de Planificación Municipal

El Artículo 224 de la Ley 3.966 establece la obligación municipal de establecer un sistema de planificación que abarca, como mínimo, dos componentes: El **Plan de Desarrollo Sustentable Municipal (PDS)**, y el **Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial**. Esto abarca la posibilidad de crear aún más planes municipales, si ello fuera requerido.

Según el Artículo 225 de la Ley 3.966, el Plan de Desarrollo Sustentable tendrá por finalidad el..:

*“desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo, figurando como instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio.*

*El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá como contenido básico un plan social, un plan económico y un plan ambiental del municipio.*

*Los planes operativos y de inversión de la Municipalidad deberán responder al Plan de Desarrollo Sustentable.”*

Cabe destacar que este Plan no es de carácter expresamente cartográfico. Además el Art. 225 establece que *“los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizarlas con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio.”*

Esto determina al Plan de Desarrollo Sustentable de los Municipios como punto de partida para los planes y las estrategias de las demás dependencias. Con ello, se asigna a los municipios un rol sumamente relevante, prevaleciendo las medidas locales ante las disposiciones impuestas por parte de administraciones “superiores”.

El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) está reglamentado por el Art. 226 de la Ley 3.966. Según esta Ley, el Plan tendrá la finalidad de:

*“orientar el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio para conciliarlos con su soporte natural.*

*El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial es un instrumento técnico y de gestión municipal donde se definen los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable y contiene como mínimo los siguientes aspectos:*

- a. *la delimitación de las áreas urbana y rural;*
- b. *la zonificación del territorio: establecimiento de zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos en función a criterios de compatibilización de actividades,*

*optimización de sus interacciones funcionales y de concordancia con la aptitud y significancia ecológica del régimen natural;*

- c. *el régimen de fraccionamiento y de loteamiento inmobiliario para cada zona;*
- d. *el régimen de construcciones;*
- e. *el sistema vial; y,*
- f. *el sistema de infraestructura y servicios básicos.”*

Este Plan, que sí cuenta con implicaciones cartográficas, necesita adecuarse al Plan de Desarrollo Sustentable (y no viceversa). Cabe destacar que los seis ítems especificados son necesarios para contar con un plan consistente, pero no son concluyentes, por lo cual el POUT puede abarcar cualquier consideración adicional derivada del Plan de Desarrollo Sustentable.

En particular, el inc. b) permite la determinación tanto de usos como de restricciones para los distintos territorios municipales, constituyendo al POUT como una versátil herramienta de planificación.

### Evaluación

En la comparación internacional, los municipios de Paraguay cuentan con amplias atribuciones para definir su desarrollo territorial, lo cual es respaldado por la obligación de las demás administraciones de “armonizar” sus medidas con los planes municipales, y la formulación abierta del contenido del POUT.

Esta disposición colisiona con la realidad presupuestaria, personal y técnica de la mayoría de los municipios, en particular del interior del país. Sin embargo, la Ley abre espacios para la cooperación entre los municipios, las gobernaciones y la administración central, lo cual permite un mayor nivel de inserción de las ideas de desarrollo de estos entes hacia los planes municipales.

## **10.6 La Sociedad civil y sus organizaciones**

La Constitución Nacional (Art. 128) establece, como principio general que: *“En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley.”*

A diferencia de otros países, los mecanismos formales de participación ciudadana en los procesos de planificación pública no están explícitamente previstos por la Constitución y las leyes relevantes. Por ello, no existe ninguna obligación formal en la participación activa en cualquier tipo de planificación. En cambio, los protagonistas de los procesos de planificación tampoco cuentan con obligaciones formales de abrir los procesos a la participación pública.

Sin embargo, la Constitución Nacional contempla el derecho “a la defensa de los intereses difusos”, acorde al Artículo 38: *“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y*

*de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo”.*

Sin que se indiquen los mecanismos de respuesta a estos reclamos, los ámbitos especificados (ambiente, hábitat, salud pública, cultura, etc.) cuentan con una estrecha afinidad hacia la planificación territorial. Con ello, la sociedad civil, sea individuo o grupo, tiene el derecho de reclamar el **inicio** de un proceso de planificación, si la solución de lo reclamado requerirá de este tipo de medida. Asimismo, la sociedad tiene el derecho de realizar reclamos **durante** un proceso de planificación, en casos que medidas previstas impliquen efectos negativos hacia la calidad de vida y el patrimonio colectivo de las partes afectadas.

Cabe destacar que los ámbitos indicados por el Artículo 38 no son concluyentes, abriendo amplios espacios que podrán justificar una participación pública en la mayoría de las decisiones territoriales.

Si bien los reclamos realizados no son necesariamente vinculantes, el propósito del Artículo 38 refleja la importancia de una **consideración** de los mismos, en el contexto de los demás intereses presentados.

Sin que exista una obligación formal de informar sobre medidas de planificación previstas anteriormente a las sesiones públicas de los organismos de aprobación, una gestión transparente y participativa podrá contribuir en absorber los reclamos en etapas preliminares, facilitando así su adecuada consideración.

Según el Art. 42 de la Constitución Nacional, toda persona puede asociarse con propósitos lícitos (incluyendo la articulación durante los procesos de planificación), sin que nadie puede ser obligado a pertenecer a tal asociación: *“Toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. La forma de colegiación profesional será reglamentada por ley. Están prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”.*

## **10.7 Organismos de cooperación internacional**

Para la actuación de los organismos de cooperación internacional, como parte del relacionamiento del Paraguay con otros estados, es de relevancia el Artículo 143 de la Constitución Nacional:

*“La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios:*

- 1. la independencia nacional;*
- 2. la autodeterminación de los pueblos;*
- 3. la igualdad jurídica entre los Estados;*
- 4. la solidaridad y la cooperación internacional;**
- 5. la protección internacional de los derechos humanos;*
- 6. la libre navegación de los ríos internacionales;*
- 7. la no intervención, y**
- 8. la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo”.*

Con ello, queda claramente definido que los organismos de cooperación internacional cuentan con la atribución de cooperar solidariamente con el desarrollo del país, sin contar con ningún tipo de atribución regulatoria o de intervención en las gestiones de los organismos públicos.

Según Art. 6 del Decreto 4.070, que indica las funciones de la STP, esta entidad cuenta con las atribuciones primordiales en cuanto al relacionamiento con los organismos internacionales:

- g) conducir, en forma separada o conjuntamente con otros Ministerios, las negociaciones internacionales para la obtención de recursos financieros externos para la obtención de recursos financieros externos para la inversión pública y la cooperación técnica internacional;*
- h) ejecutar los convenios de cooperación internacional;*
- i) velar por la viabilidad de la inversión pública, financiamiento externo y cooperación técnica internacional;*

Por otra parte, ningún organismo público está obligado al consentimiento de la STP para gestionar cooperaciones técnicas que no incidan en el presupuesto público, ni impliquen convenios internacionales (por ejemplo, becas, intercambio de expertos, voluntariados o intercambio de información).

## **10.8 Financiamiento de los procesos de planificación e implementación**

Al no existir en el Paraguay una Ley o norma que centralice todo tipo de proyectos de planificación, podrá considerarse a la **planificación presupuestaria** como herramienta primordial de gestión y de control, tanto de los procesos de planificación, como también de sus medidas de aplicación.

La procedencia de los fondos será clave para adoptar los mecanismos formales de gestión y de monitoreo, a modo de transparentar el proyecto, y de garantizar la participación de los actores, en concordancia con sus aportes presupuestarios correspondientes.

## **10.9 Establecimiento del Presupuesto**

El Presupuesto General de la Nación es establecido anualmente por el Ministerio de Hacienda, en coordinación con los organismos estatales que derivan sus requerimientos hacia este Ministerio, en donde se revisa su justificación y viabilidad, realizando los ajustes necesarios. El Ministerio de Hacienda, en primer lugar considera las obligaciones existentes (en particular, los costos del personal funcionario), las inversiones corrientes (mantenimiento etc.), y los proyectos derivados de las atribuciones formales de la institución.

Es allí donde surge la importancia de respaldar a los proyectos previstos con la importancia que ellos tendrían con relación al cumplimiento de los objetivos institucionales y gubernamentales. En particular, los programas de gobierno y/o los planes nacionales de desarrollo podrían constituir una fuente clave para la evaluación de proyectos contemplados.

Asimismo, podrán considerarse a los planes sectoriales o regionales como respaldo formal en la planificación presupuestaria, particularmente cuando cuentan con el respaldo formal de los distintos organismos públicos involucrados.

Una vez establecido el así llamado “Anteproyecto de Presupuesto”, el Congreso Nacional necesita definir los ajustes, para luego aprobarlo con fuerza de Ley, acorde al Artículo 216 de la Constitución Nacional.

*“Artículo 216 - El proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta. Se integrará una comisión bicameral la cual, recibido el proyecto, lo estudiará y presentará dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta días corridos. Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados se abocará al estudio del proyecto en sesiones plenarias, y deberá despacharlo en un plazo no mayor de quince días corridos. La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y si las aprobase, el mismo quedará sancionado. En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones a la otra Cámara, la cual se expedirá dentro del plazo de diez días corridos, exclusivamente sobre los puntos discrepantes del Senado, procediéndose en la forma prevista en el Art. 208, inciso 1., 2. y 3., siempre dentro del plazo de diez días corridos.*

*Todos los plazos establecidos en este Artículo son perentorios, y la falta de despacho de cualquiera de los proyectos se entenderá como aprobación. Las Cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto presentado a su estudio por el Poder Ejecutivo, solo por mayoría absoluta de dos tercios en cada una de ellas”.*

En casos de no obtenerse una aprobación del presupuesto para el nuevo año fiscal, el Artículo 217 determina la aplicación del presupuesto anterior:

*“Si el Poder Ejecutivo, por cualquier razón, no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto General de la Nación dentro de los plazos establecidos, o el mismo fuera rechazado conforme con el artículo anterior, seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso”.*

## **10.10 Formulación del Presupuesto**

Las disposiciones sobre la elaboración y estructuración presupuestaria están contempladas en la Ley 1.535/99 “de Administración Financiera”. Acorde al Art. 12 inc. b) de esta ley, el presupuesto necesita contener el presupuesto de gastos destinados al cumplimiento de planes, programas y proyectos.

**Art. 12** *El Presupuesto General de la Nación contendrá la siguiente información básica:*

- a) presupuesto de ingresos, corrientes y de capital, provenientes de la recaudación de impuestos, tasas, contribuciones, ventas de bienes y servicios, rendimientos del capital, regalías, herencias, legados y donaciones, así como las utilidades correspondientes de las empresas públicas o mixtas y entes descentralizados y cualquier otro recurso financiero que se estime recaudar durante el año;*
- b) presupuesto de gastos, corrientes y de capital, destinados al cumplimiento de los planes, programas y proyectos que, en lo que corresponda, será estructurado por Departamentos;***

- c) *presupuesto de financiamiento, que incluye los ingresos generados por el crédito público y las recuperaciones de préstamos, y los gastos para atender las amortizaciones de capital y las demás aplicaciones de naturaleza financiera; así como la disponibilidad de caja resultante al cierre del ejercicio fiscal;*
- d) *anexo del personal, con la cantidad, naturaleza y denominación de cargos, así como las categorías y remuneraciones correspondientes; y*
- e) *el presupuesto de las empresas públicas contará además con anexos de cálculo analítico de estos y rendimiento de bienes y servicios.*

## **10.11 Clasificación del Presupuesto**

Atendiendo la vinculación inmediata entre las determinaciones presupuestarias y las finalidades de su utilización, el nivel de detalle presupuestario es decisivo para la flexibilidad en el manejo financiero de los organismos públicos a cargo de la planificación y la ejecución.

En este contexto, el **Clasificador Presupuestario** es esencial para precisar la finalidad de los gastos, fuera de las cuales un organismo público no puede realizar gastos presupuestados. Este clasificador, a pesar de tratarse de un catálogo altamente estandarizado, necesita de la aprobación anual, como parte del Presupuesto General de la Nación, acorde a lo dispuesto por el Art. 11 de la Ley 1.535/99:

*El clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento, es un instrumento metodológico que permite la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación de la información sobre los organismos y entidades del Estado, relativa a sus finalidades y funciones, así como de los ingresos y gastos, que serán previstos en el Presupuesto General de la Nación, considerando toda la gama posible de operaciones.*

*El clasificador presupuestario servirá para uniformar las transacciones financieras y facilitar el análisis de la política fiscal, así como la ejecución, modificación, control y evaluación del Presupuesto.*

*Al sancionarse la Ley del Presupuesto General de la Nación también se aprobará como anexo el clasificador presupuestario que regirá durante el correspondiente ejercicio fiscal.*

*A tal efecto, el anexo respectivo respetará los siguientes lineamientos:*

- a) *el Presupuesto se presentará clasificado de acuerdo con las orientaciones que se enumeran en las clasificaciones de gastos e ingresos;*
- b) *las clasificaciones de los ingresos y de los gastos del Presupuesto servirán para ordenar las transacciones financieras y facilitar el análisis de la política fiscal y la programación, ejecución y control del presupuesto;*
- c) *los gastos se clasificarán atendiendo a las finalidades que persiguen;*
- d) *la clasificación del gasto según su objeto determina la naturaleza de los bienes y servicios que el Gobierno adquiere para desarrollar sus actividades;*
- e) *la clasificación económica del gasto determina el destino del mismo en: consumo, transferencia e inversión de los bienes y servicios que adquiere el Gobierno para desarrollar sus actividades;*
- f) *la clasificación funcional del gasto determina las finalidades específicas, según los propósitos inmediatos de la actividad gubernamental;*
- g) *la clasificación sectorial del gasto determina los sectores de la economía en que se realiza el mismo; y*
- h) *los ingresos se clasificarán básicamente en: corrientes y de capital.*

## 10.12 Vinculación y control del Presupuesto

Los organismos estatales que elaboran sus presupuestos están estrechamente vinculados a las atribuciones formales del organismo correspondiente, siendo escaso el espacio para la atribución de encargos externos. Además, la asignación de recursos a los Departamentos debe alinearse a los planes de desarrollo correspondientes, y a los programas generales de gobierno central, según lo establecido por el Artículo 7 de la Ley 1.535/99:

*Los presupuestos se elaborarán observando las siguientes normas fundamentales:*

- a) ***en ningún caso los organismos y entidades del Estado incluirán en sus presupuestos recursos para desarrollar planes o programa que no guarden relación directa con sus fines y objetivos establecidos por la Constitución, la ley o sus cartas orgánicas;***
- b) *la descentralización de los recursos financieros del Estado hacia los gobiernos departamentales se implementará conforme a los planes de desarrollo por áreas geográficas y a programas de carácter general del Gobierno Central;*
- c) *en la Ley del Presupuesto General de la Nación no se incluirá ninguna disposición que tenga vigencia fuera del ejercicio fiscal ni disposiciones o cláusulas que modifiquen o deroguen a otras leyes de carácter permanente.*

En su planificación presupuestaria, los organismos públicos están sujetos a los lineamientos (es decir, el tipo de gasto), y los montos globales determinados por el Poder Ejecutivo, acorde el Art.15 de la Ley 1.535/99:

*Art 15: a) los organismos de la Administración Central elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con sujeción a los lineamientos y montos globales que determine el Poder Ejecutivo y sobre la base de la estimación de recursos financieros y las prioridades de gastos de inversión pública establecidos también por el Poder Ejecutivo para el ejercicio fiscal correspondiente (...).*

Esta disposición otorga al Presidente de la República, y en su representación al Ministerio de Hacienda amplias facultades de determinar de antemano el rumbo de la planificación presupuestaria.

Una vez que el presupuesto haya sido desembolsado, los organismos públicos son responsables por su correcta ejecución, incluyendo al control cuantitativo y cualitativo de las medidas y los proyectos financiados (Art. 51 de la Ley 1.535/99):

*Los titulares de los organismos y entidades del Estado que hayan obtenido recursos del Crédito Público, serán responsables de las funciones de evaluación, seguimiento y control cualitativo y cuantitativo de los programas de ejecución, a través de las respectivas Unidades de Administración y Finanzas y de las Unidades Ejecutoras de Proyectos.*

Con estas disposiciones, no se presenta la posibilidad de derivar los controles finales hacia entidades externas. Aún en casos de planificación integrativa entre varios organismos públicos sectoriales y/o territoriales, cada organismo mantendrá la responsabilidad por la presentación adecuada de su presupuesto parcial, por el desembolso adecuado de los recursos, y para los

controles finales. La Ley no contempla la posibilidad de reasignar estas atribuciones hacia algún tipo de organismo de planificación y/o ejecución conjunta.

### **10.13 Autonomía presupuestaria municipal**

A diferencia de los demás organismos estatales, los municipios cuentan con una mayor autonomía presupuestaria, al recibir montos globales para el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, los municipios tienen la capacidad de generar recursos propios, los cuales son gastados o invertidos en función a las demandas locales.

#### **Observaciones:**

Los planes referenciales no tienen un impacto formal directo, pero necesitan ser considerados para la elaboración de otros planes y proyectos.

Los planes “textuales” pueden o no tener una componente cartográfica, aunque la parte cartográfica más bien tiende a interpretar y complementar la parte escrita, en vez de contemplar informaciones y determinaciones propias (ejemplo: ilustración cartográfica de indicadores por unidad territorial)

Cuadro 13: Representación esquemática de las atribuciones institucionales

	Estado en general	Ministerios y Secretarías	STP	Gobernaciones	Municipios	Organismos de Cooperación; ONGs; Sociedad Civil
<b>Base legal</b>	Constitución Nacional	Constitución Nacional, Leyes específicas	Ley 841/62; Decreto 4.070/02	Ley 426/94	Ley 3.966/10	Constitución Nacional
<b>Funciones</b>	-Derechos constitucionales -Desarrollo Nacional	Sectoriales y específicas	Planificación; seguimiento y evaluación de la gestión pública	Desarrollo Departamental	-Planificación, ordenamiento y reglamentación del uso del suelo -Desarrollo social, urbano, vial, educativo, ambiental, cultural, productivo, de salud, y de infraestructura.	-Exigencia generalizada de respetar las leyes y de colaborar en bien del país
<b>Planes</b>	Plan Nacional de Desarrollo	Planes sectoriales	(Normas, mecanismos y procedimientos de planificación)	-Plan de desarrollo departamental -Planes de inversión -Planes sectoriales (político, económico, social, turístico y cultural)	-Plan de Desarrollo Sustentable -Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial -Planes sectoriales -Ejecución presupuestaria	
<b>Fuentes de orientación de planes</b>	-Plan de Desarrollo Sustentable Municipal	- Plan Nacional de Desarrollo -Plan de Desarrollo Sustentable Municipal		-Plan Nacional de Desarrollo -Plan de Desarrollo Sustentable Municipal	-Plan Nacional de Desarrollo -Asistencia STP (indicativo) -Asistencia Gobernaciones (indicativo)	-Plan Nacional de Desarrollo (indicativo) -Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial
<b>Característica de Planes</b>	Sin especificar	Textual-Numérico (cartográfico en casos como MOPC o SEAM)	Textual-cartográfico	-Textual -Numérico (Plan de Inversión)	-Textual (PDS) -Textual-cartogr. (POUT)	
<b>Impacto</b>	-Referencial (sector público) -Indicativo (sector privado)	-Ejecución presupuestaria	-Asistencia técnica, financiera y personal -Propositivo -Planificación presupuestaria	-Ejecución presupuestaria -Asistencia técnica a Municipios	-Referencial (PDS) -Normativo general (POUT)	
<b>Cooperación</b>			-Ministerio del P. Ejecutivo -Otras entidades del sector público -Gobernaciones -Organismos de Cooperación Internacional	Con Municipios, según solicitud municipal	Gobernaciones, según solicitud municipal	

## **11. ANEXO: ACTORES PARTICIPANTES DEL PROCESO DE DISEÑO DEL PLAN MARCO NACIONAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

### **11.1 Comité interinstitucional de diseño del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

El CI ha sido conformado por las siguientes Instituciones y referentes:

- Ariel Colman, Representante Ministerio de Hacienda
- Cristian Decormis, Programa de Pre-Inversión – MH-BID
- Rodrigo Mussi, Representante SEAM
- Mario Vachetta, Representante SENAVIDAT
- Francisco Knaps, Representante SENAVIDAT
- Elizabeth Barrios, Representante DGEEC
- Mirtha Denis, Representante Gabinete Social
- Gonzalo Garay, Director IIRSA - MOPC
- Eligio Benítez, Ministerio de Agricultura y Ganadería

### **11.2 Participantes del proceso de diseño del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

- Bernardo Esquivel, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Paulino Villagra, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Carlos Rodríguez, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Enrique Delvalle Alonso, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Rosalba Ibarra, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Mario Ruiz Díaz, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Ángel Villalba, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Jorge Fernández, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Lucio Riveros, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Víctor González, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Yda Caballero, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Esmelda Romero, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Ángel Silva, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Braulio Bareiro, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Nilda Céspedes, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Pablo Brítez, Secretaria Técnica de Planificación (STP)
- Luis Añazco, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
- María Argaña, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
- Carla Linares, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
- José Avalos Gamarra, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
- Luis A. Álvarez, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)
- Sara María Sánchez, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)
- María de los Ángeles Gatti, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)
- Gustavo Esteche, SIGEST/ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Oscar Galeano, Ministerio de Hacienda/UDM
- Jorge Armadams, Ministerio del Interior (MI)

- Gerardo Maldonado, Ministerio de Defensa Nacional
- Marcelo A. Kublik, Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)
- María Celeste Benítez, Secretaria del Ambiente (SEAM)
- Ylsa Avalos Miñarro, Secretaria del Ambiente (SEAM)
- Rosa Ugarte, Asesora Proyecto ORDAZUR. (SEAM)
- Luz Marina Coronel, Secretaria del Ambiente (SEAM)
- Gustavo Casco, Secretaria del Ambiente (SEAM)
- David Fariña, Secretaria del Ambiente (SEAM)
- Ana Burró, Secretaria Nacional de Turismo (SENATUR)
- Rocío Robledo, Parque Tecnológico Itaipú
- Marcelo Ruffinelli, Parque Tecnológico Itaipú
- Osvaldo Núñez, Planificación Gobernación de Itapúa
- Rosa Díaz de Ayala, Técnico de Población
- Paulino Guerrero Ibáñez, Técnico de Población
- Hugo Oddone, Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO)
- Chuang Ana, Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX)
- Ponillaux Mirian, Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX)
- Fabricio Vásquez, Especialista en Geografía y Ordenamiento Territorial
- Aldo Natalicia, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
- Lourdes Duarte, Corporación REMA
- Kajifusa Hiroki, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)
- Miuriel Vecca, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)
- Miguel Hirai, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)
- Akihiro, Tsukamoto, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)