

6. El lento proceso de construcción de la planificación territorial en Paraguay

Marcelo Sili

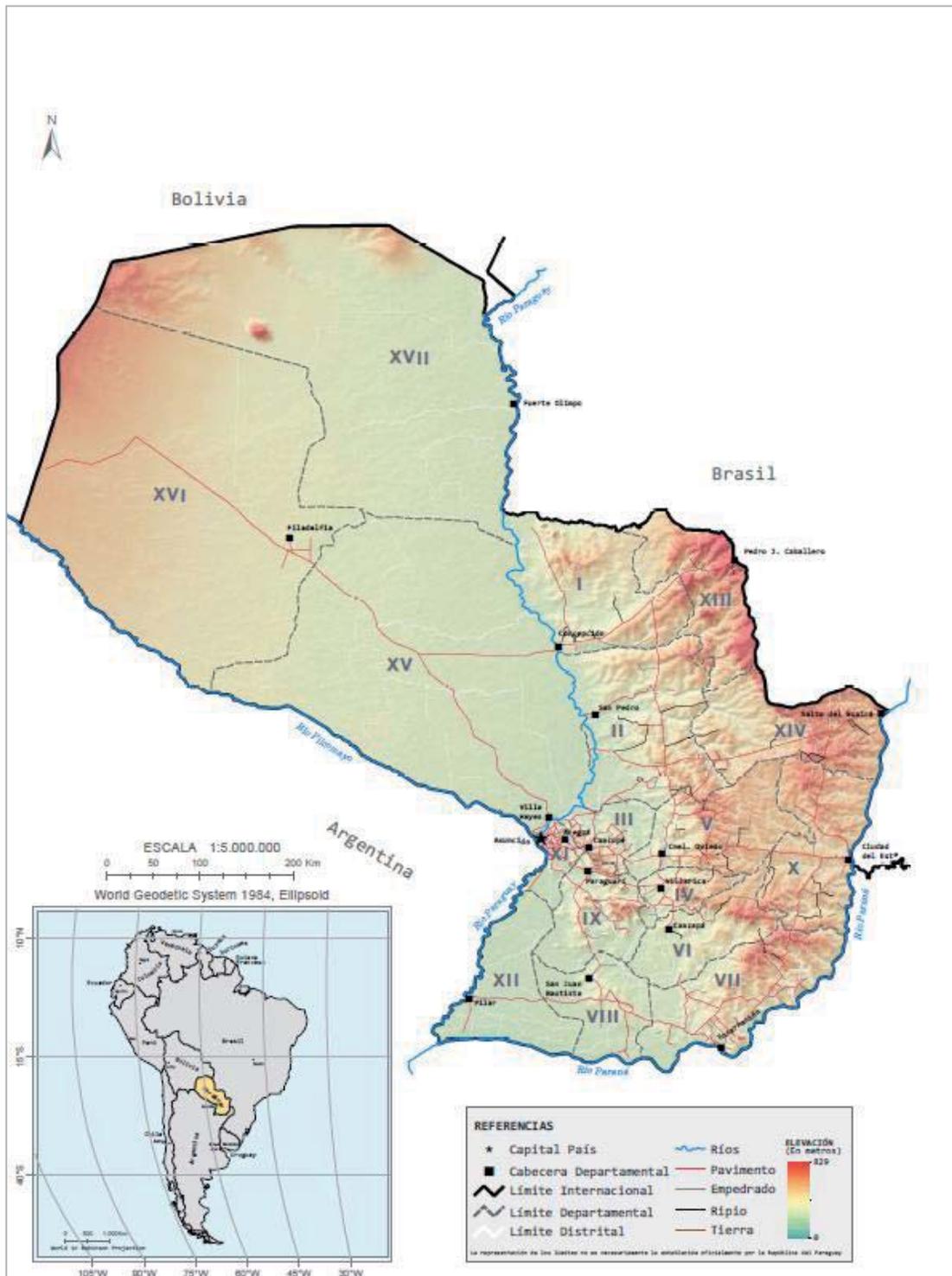
Claudia Avila

1. El modelo de organización territorial del país

Paraguay es un país de medianas dimensiones. Con sus 400.000 km², su superficie equivale, aproximadamente, a la mitad de Bolivia y al 5% de Brasil. Localizado en un área de transición y con una posición estratégica en el contexto de América del Sur (ver figura 1), el país mantiene estrechos e históricos lazos con Argentina y Brasil, sus grandes vecinos del Sur y del Este; actualmente también consolida sus relaciones con Bolivia hacia el Este y el Norte. Con estos tres países, especialmente con Argentina y Brasil, comparte sus aproximadamente 4.000 km de fronteras.

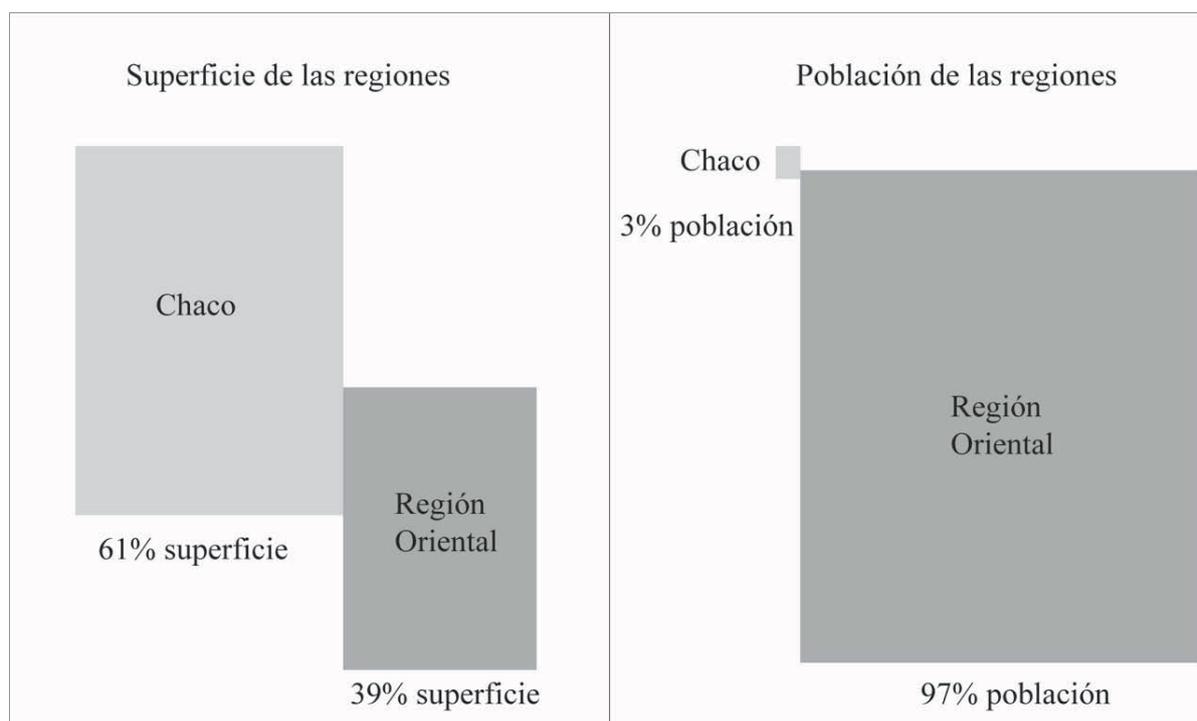
El río Paraguay divide al país en dos regiones naturales muy diferentes. Hacia el Este, la región Oriental, con tierras fértiles localizadas en las cuencas de los ríos Paraguay y Paraná y clima tropical/subtropical húmedo, representa el 39% del territorio, pero alberga el 97% de la población y gran parte de la actividad económica, agropecuaria y administrativa. La Región Occidental, más conocida como el *Chaco*, alberga apenas el 3% de la población, tiene suelos de menor calidad y lluvias escasas, que rondan los 400-700 mm ubicadas en las zonas más occidentales y noroccidentales (Figura 2). Por ello, su principal actividad productiva es la ganadería y ciertas actividades agrícolas (Valdez et al., 2011).

Figura 1. Mapa físico político del Paraguay



Fuente: Acción territorial 2017.

Figura 2. Distribución de la población paraguay



Fuente: Sili, M., Causarano, M., Sosa, E. y Scribano, R. (2011). *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay*.

La red urbana del país está estructurada directamente por dos fenómenos: la prestación de los bienes y servicios necesarios para la propia población y para las vastas áreas rurales de producción primaria (algunas más competitivas que otras), y la articulación territorial entre territorios y ciudades, los cuales están, en varios casos, asociados a una intensa vida comercial, como Ciudad del Este y Encarnación, sin descartar otras ciudades fronterizas menores 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 del desarrollo de las actividades ganaderas.

Actualmente Paraguay tiene 7 millones de habitantes (2016), con una densidad de 14,5 habitantes por km², una de las más bajas del continente (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo, 2015). Según se indicó, en el *Chaco*, que representa el 60% de su superficie vive menos del 5% de la población, en tanto que, el Oriente, que constituye el 40% restante, vive el 95% de los habitantes. 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, todavía, uno de los países menos urbanizados y con mayor aumento vegetativo de América Latina y el Caribe.

En efecto, su tasa de crecimiento poblacional (1,9%) es alta comparada con el resto de los países de América Latina (1,2%). Responsable de este crecimiento es la alta tasa de fecundidad, la cual ronda en 3,75 hijos por mujer, dato que ubica a Paraguay en el puesto 50 a nivel internacional, y en el tercero en América. El 40% de la población paraguaya tiene menos de 15 años y el 25% de la población total tiene entre 15 y 29 años. Desde el punto de vista de la pobreza, Paraguay es uno de los países de mayor desigualdad en América Latina. En 2010, el coeficiente de Gini para el ingreso era de 0,51, uno de los más altos de la región (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo, 2010). El 10% de la población más rica recibe el 45% de los ingresos totales del país y el 40% más pobre, apenas el 10%. Los determinantes de la pobreza en Paraguay son diversos. Los factores que aparecen como más importantes son los bajos niveles educativos comparados con los de otros países de la región, la falta de empleos sostenibles en áreas urbanas y el bajo acceso a la tierra en las áreas rurales, entre otros.

Históricamente, el desarrollo económico del país ha estado 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. Con un PIB de 27.784.434 de dólares anuales, la economía del Paraguay muestra una fuerte dependencia del sector servicios, especialmente del comercio, y de la agricultura, fundamentalmente de la producción de soja (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo, 2015).

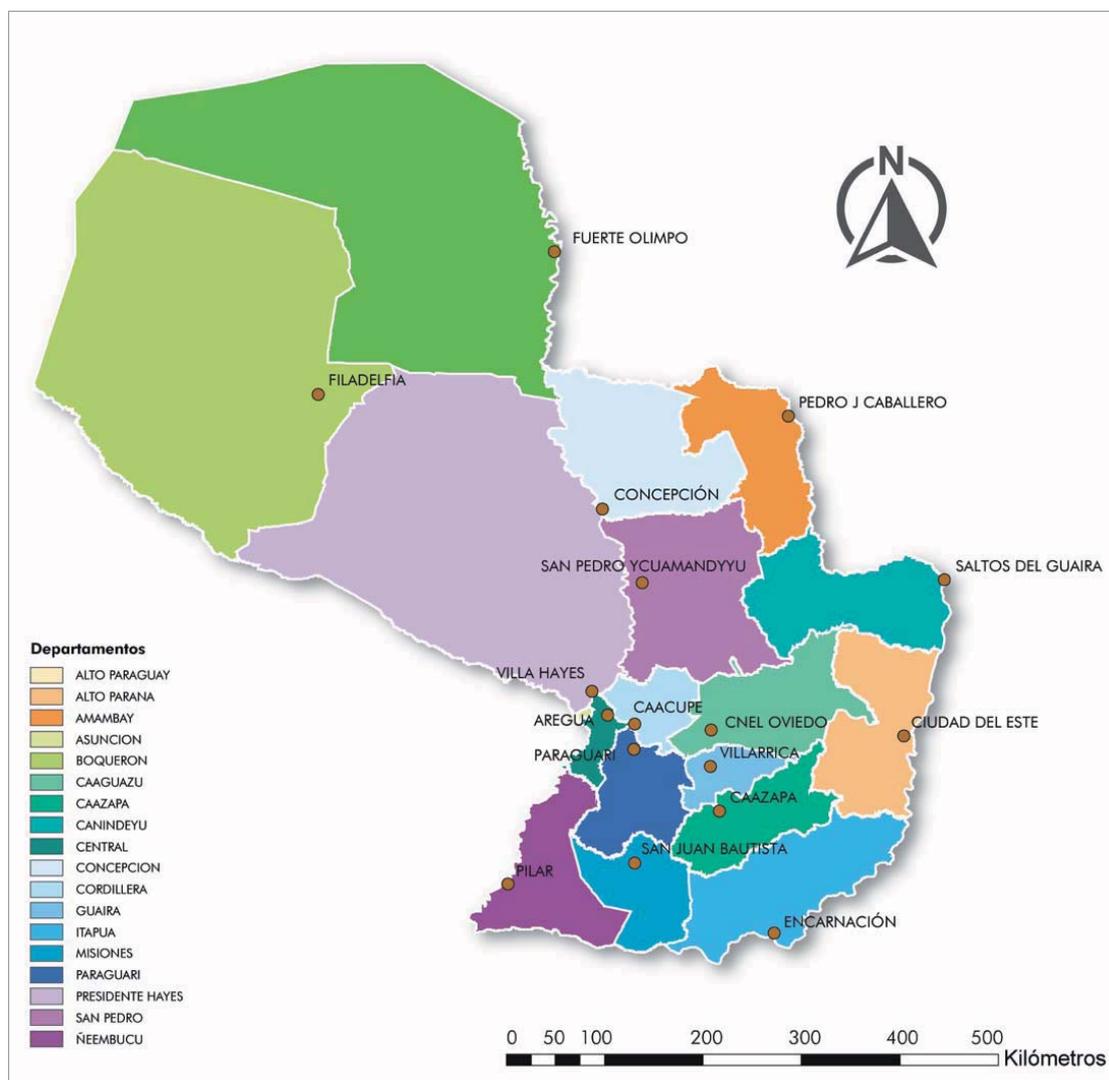
Desde el punto de vista administrativo, y según lo establecido por su Constitución y sus leyes, Paraguay es un Estado unitario. La Constitución de 1992 asegura la división de poderes, de acuerdo con ésta, el país adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista. El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República. Además, existe un vicepresidente quien, en caso de impedimento o ausencia temporal del presidente o vacancia definitiva de dicho cargo, lo sustituye con todas sus atribuciones. El presidente y el vicepresidente son elegidos por votación popular para un mandato de cinco años, sin posibilidad de reelección. Los otros dos poderes son el Poder Legislativo ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores (Cámara Alta), de 45 miembros, y una Cámara de Diputados (Cámara Baja), que consta de 80 diputados. Finalmente, el Poder Judicial a cargo de la administración de Justicia es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, y por los demás Tribunales y Juzgados que establece la ley.

Desde el punto de vista de su estructuración política y administrativa, el territorio nacional se divide en departamentos y distritos. Los diecisiete departamentos de Paraguay constituyen la primera división política administrativa del país. La Región Oriental concentra catorce, mientras que la Región Occidental posee tres. A ellos se suma Asunción –la capital–, que es un distrito, pero que para efectos censales es considerada como un departamento. El gobierno de cada departamento es ejercido

por un gobernador y por una Junta Departamental, electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos. El Gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional.

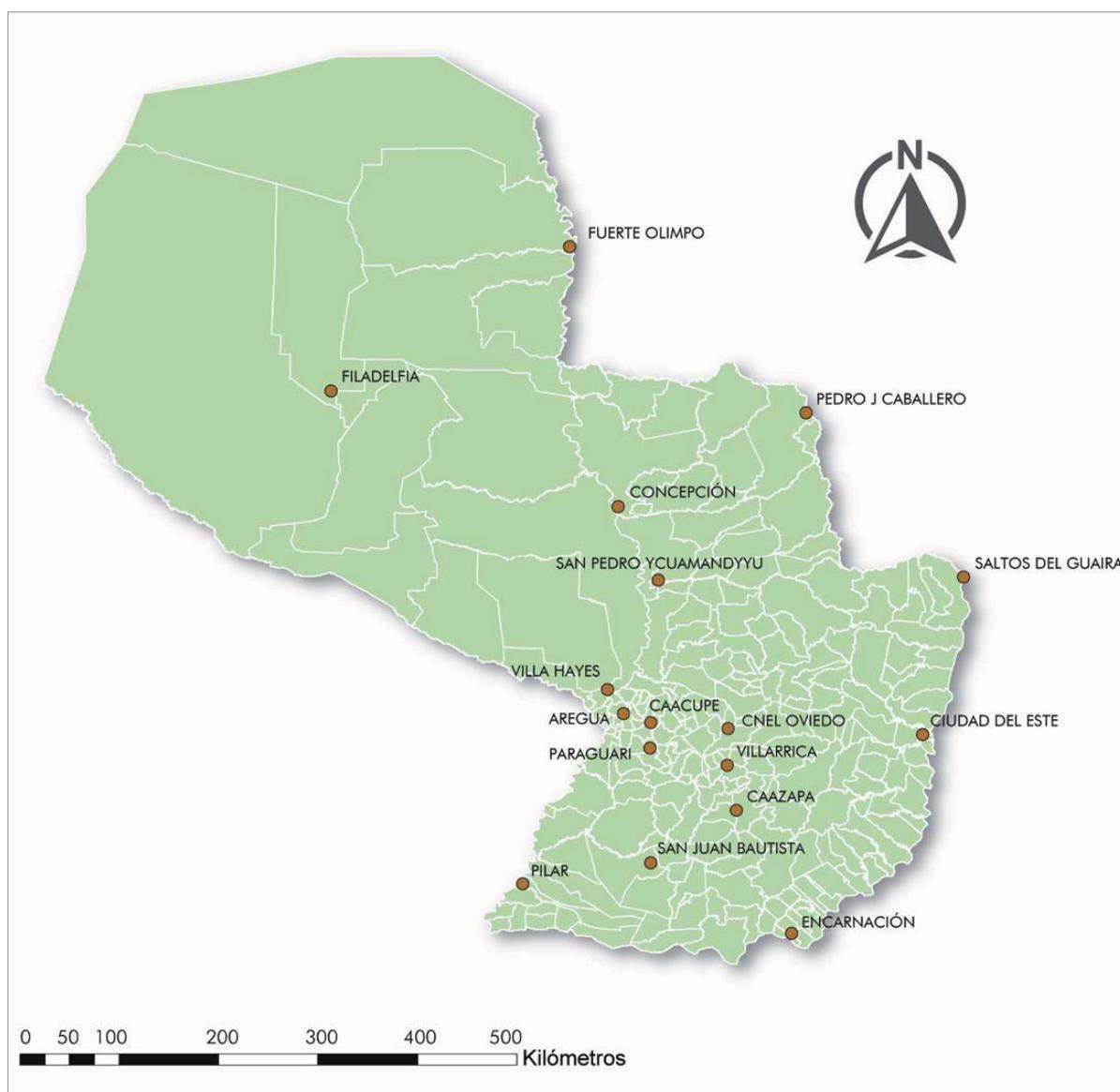
Además, el país cuenta con 254 municipios, incluyendo Asunción. Éstos componen cada una de las subdivisiones de un departamento. A su vez, están divididos en áreas urbanas y rurales. La Constitución Nacional de 1992 reconoce a los distritos la autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. Los distritos son muy desiguales en tamaño y complejidad, lo cual hace que la administración territorial del país no resulte una tarea simple. Hay distritos que tienen menos de 100 km² y otros, en el Oeste, que cuentan con más de 50.000 km² (Figura 3 y 4).

Figura 3. División político-administrativa del Paraguay (Departamentos)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. División político-administrativa del Paraguay (Municipios)



Fuente: Elaboración propia.

Fuertemente dependiente de la valorización de aquellos recursos naturales ligados a la exportación, el modelo histórico de construcción territorial de Paraguay ha dejado como resultado un territorio complejo atravesado por un conjunto de problemáticas de organización y desarrollo que solicitan una mirada integral. Las principales problemáticas que cabe identificar son las siguientes:

En primer lugar, el territorio del Paraguay aparece como desequilibrado. Se trata de un fenómeno que se consolida año a año, debido a la concentración de la población en algunos lugares cuyos niveles de crecimiento poblacional son ya elevados: el área metropolitana de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este. Esto tiene como contraparte el despoblamiento y la pérdida de oportunidades en áreas rurales

remotas, con bajos niveles de conectividad o con baja capacidad de valorización de sus recursos. 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 las siguientes dos características: a) la saturación y congestión territorial en Asunción y su zona metropolitana, lo cual genera sobrecostos en el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos y afecta las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población de un lugar (Sili *et al.*, 2011), y b) las extremas bajas densidades en la región occidental, que generan un círculo vicioso de despoblamiento y deterioro, pues, al no contarse con una escala de población suficiente, resulta imposible 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 escasa capacidad de valorización de los recursos y también, por ende, de generación de empleos.

Otra problemática clave es el bajo nivel de articulación territorial interna. Si bien se han hecho grandes esfuerzos por integrar al país con los vecinos, y a las áreas rurales con las urbanas, siguen existiendo grandes deficiencias a nivel de vinculación territorial que es necesario resolver. Aunque el sistema urbano de primer y segundo rango actualmente se encuentra conectado, no sucede lo mismo en las áreas rurales (Vázquez y Goetz, 2013).

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. Un tema clave en el país ha sido y sigue siendo la pérdida de bosques: si en 1945 la cobertura boscosa abarcaba el 52% del territorio de la Región Oriental (8,3 millones de hectáreas), en 2002 la proporción apenas representaba el 22% del área (3,5 millones de hectáreas). Otro fenómeno importante ha sido el progresivo empobrecimiento y degradación de los suelos debido a la falta de prácticas de conservación y manejo y a la realización de cultivos anuales. Los suelos se ven afectados por la intensidad de las lluvias en zonas mayormente arenosas y con pendientes pronunciadas. 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 (incluyendo las subterráneas), constituyéndose también en una amenaza para la fauna y la flora del país. 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 y a la presencia de efluentes cloacales sin tratamiento y de efluentes industriales peligrosos.

2. La trayectoria del sistema de planificación del desarrollo territorial en Paraguay

2.1 Los inicios de la planificación

La planificación se instaló en el Estado paraguayo por impulso de la “Alianza para el Progreso”¹⁸, iniciativa que en la década de 1960 tuvo un importante empuje en América Latina. Inspirado en Keynes, su enfoque apuntaba a la instalación de un sistema de economía mixta, con empresas estatales productoras y abastecedoras de servicios, a la espera de que el sector empresarial privado nacional, de muy incipiente desarrollo, madurara lo suficiente para asumir tales competencias.

No obstante, la planificación fue un proceso marginal en el Paraguay. Recién en 1962 se creó la Secretaría Técnica de Planificación (STP), 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 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), organismos que marcaban la agenda en la materia. Numerosos técnicos nacionales fueron formados en cursos ofrecidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y constituyeron una élite técnica que actuó como contrapartida de los bancos multilaterales.

Las experiencias concretas de planificación más reconocidas fueron la construcción de las dos grandes represas (Itaipú y Yacyretá) y el llamado “Plan Triángulo” de integración vial entre Asunción, Ciudad del Este y Encarnación (Vázquez, 2006). También en la década de 1970, se diseñó –aunque no se aplicó– una propuesta de regionalización, basada en la capacidad productiva y en el uso potencial de los suelos, que consistió en aplicar al territorio una malla cuadrangular, basada en un enfoque productivo, con fuerte sesgo en el desarrollo económico. Uno de los objetivos de la iniciativa fue aplicar un impuesto progresivo a la tierra para obligar a los propietarios a explotarla y reducir así el stock de tierras ociosas, sin embargo, la fuerte presión de los terratenientes impidió la aplicación de la política.

A nivel municipal, Asunción fue pionera en plantear una visión territorial de alcance metropolitano, con la creación de la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana de Asunción en 1978; luego, con el diseño del Plan Director metropolitano y el Plan de Transporte metropolitano (Plan CETA, Comisión de Estudio del Transporte de Asunción) apoyado por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) en 1987 y, a posteriori, con el diseño del Plan de

¹⁸ La “Alianza para el Progreso” (en inglés: *Alliance for Progress*) fue un programa de ayuda económica, política y social de los Estados Unidos para América Latina efectuado entre 1961 y 1970.

Control de la Contaminación de la cuenca del Lago Ypacarai. Los planes metropolitanos, al igual que los nacionales, apuntaron al sector vial y al de transporte.

2.2 El período 1990-2010

La reforma constitucional de 1992 estableció la descentralización político-administrativa del Estado, creándose las gobernaciones con el cometido de coordinar las obras y los servicios intermunicipales, así como de traducir, a nivel departamental, el Plan Nacional de Desarrollo. La creación de estas gobernaciones no cambió la condición unitaria, fuertemente centralizada, que caracteriza al Paraguay. Desde ese momento hasta la actualidad, numerosos planes, programas y proyectos fueron planteados, con diferentes enfoques y miradas. A nivel nacional, se crearon planes con un enfoque más sectorial, como los planes de salud para distintos destinatarios y temas a encarar (salud reproductiva, descentralización del sistema de salud, control de vectores y enfermedades), de educación (reforma educativa), de apoyo a los sectores carenciados (reducción de la pobreza), de apoyo al pequeño productor rural (plan agrario, de desarrollo rural), de protección del medio ambiente (conservación de la biodiversidad), sobre TIC, desarrollo del turismo, construcción de caminos rurales, entre varios más. Una excepción ha sido el Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDyOT) de 2012, el cual se centra claramente en el desarrollo y el ordenamiento del territorio.

A nivel departamental también se plantearon numerosos planes, pero siempre con una clara orientación económico-productiva y social. Recién en años recientes se plantearon planes de ordenamiento territorial, aunque con nulo o bajo impacto.

A nivel local, por el contrario, se generaron muchas iniciativas: planes estratégicos de diferente tenor y planes de carácter territorial. Así, por ejemplo, a inicios de la década de 1990, la Municipalidad de Asunción elaboró el Plan Maestro de la Franja Costera y el Plan de Desarrollo urbano-ambiental. El segundo, contenía algunas directrices de carácter metropolitano, al igual que el Plan Metropolitano de Manejo de los Residuos Sólidos (AMMR), el Plan para la construcción del Sistema de Catastro Urbano del Gran Asunción (SICUGA) y la actualización del Plan CETA de transporte metropolitano. 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 Ypacarai siguieron desplegándose numerosas iniciativas promovidas por distintos agentes. En 1993, el Ministerio de Industria y Comercio promovió el Plan de Ordenamiento Territorial para la localización industrial. Los municipios más pequeños del país también plantearon numerosas iniciativas, tales como planes de desarrollo

municipal, planes de ordenamiento ambiental, planes de fomento de las organizaciones vecinales, programas y proyectos de mejoramiento de barrios, junto con los destinados a la construcción de viviendas en nuevos asentamientos, de extensión de la infraestructura de agua potable, o de ordenamiento territorial con un claro enfoque hacia un mejor uso del suelo. Muchas de estas iniciativas fueron fruto de proyectos de cooperación bilateral formulados directamente con los municipios y ONGs.

3. La planificación territorial en Paraguay en la actualidad

3.1 La organización del sistema de planificación

En la actualidad, pasadas ya dos décadas del inicio del proceso descentralizador y del robustecimiento de los esfuerzos en materia de planificación para hacer frente a las problemáticas territoriales, el gobierno central, las gobernaciones y los municipios cuentan con diversos organismos, instrumentos de intervención y experiencias concretas.

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

- STP (Secretaría Técnica de Planificación). Tiene como función elaborar las metas generales del desarrollo, por sectores y regiones; coordinar los proyectos y programas del sector Público y el Plan General del Desarrollo y los Planes por Sectores y Regiones, incluyendo los planes de ordenamiento territorial de nivel nacional. En años recientes, la STP ha trabajado en la definición de lineamientos estratégicos de nivel nacional (Plan Nacional de Desarrollo), ha apoyado a los municipios para que cada uno de ellos pueda elaborar y poner en marcha sus planes de desarrollo municipal y, recientemente, ha secundado a los mismos también en la puesta en marcha de proyectos de ordenamiento territorial. De esta manera, la STP ha participado activamente en la promoción de procesos de ordenamiento territorial en todo el país.
- SENAVITAT (Secretaría Nacional de vivienda y hábitat). Su función es la generación de viviendas para la población de bajos recursos y la promoción de la mejora del hábitat. Este organismo ha participado activamente en los últimos años, apoyando procesos de planificación urbana, movilizadora especialmente por la necesidad de mejorar la localización de las inversiones en viviendas y en la mejora del hábitat.

- SEAM (Secretaría del Ambiente). Tiene como función formular, coordinar y ejecutar las políticas ambientales, incluyendo entre ellos los planes de ordenamiento territorial. En los últimos años, este organismo ha apoyado las políticas de conservación de los recursos naturales a través de planes ambientales de biodiversidad, de gestión de residuos sólidos y de apoyo al ordenamiento.
- Servicio Nacional de Catastro: su función es llevar el registro actualizado todos los bienes inmuebles del país. En los últimos años el servicio nacional de catastro ha puesto sus esfuerzos en apoyar a los municipios en la actualización de sus catastros y la capacitación de sus recursos técnicos, para posibilitar el ordenamiento y desarrollo local.

El nivel departamental. Las gobernaciones, que constituyen el segundo nivel de organización político-administrativo, han puesto en marcha iniciativas de desarrollo y de ordenamiento territorial de diferente tenor y complejidad, aunque más circunscriptas a la promoción del desarrollo económico y productivo, pero no al ordenamiento territorial y ambiental, dado que éste es de incumbencia más directa de los municipios. Del total de diecisiete departamentos, quince han puesto en marcha Planes de Desarrollo Departamental, especialmente orientados a mejorar la producción local en los distintos distritos de cada departamento. En tanto, en cinco departamentos se han puesto en marcha planes de ordenamiento territorial con diferentes niveles de evolución y complejidad.

El nivel municipal. El tercer nivel político-administrativo, conformado por los municipios, constituye el nivel por excelencia para la puesta en marcha de procesos de ordenamiento territorial, ante todo porque los municipios son los que tienen potestad político-administrativa para gestionar y administrar el uso del suelo. Entre 2015 y 2018, los 254 municipios del país han puesto en marcha Planes de Desarrollo bajo los estándares planteados por la STP. Actualmente hay cerca de veinte municipios avanzando con la puesta en marcha de Planes de Ordenamiento Territorial de nivel local, claramente orientados a definir los usos del suelo, previendo las dinámicas de crecimiento de los pueblos y ciudades y los posibles procesos de degradación ambiental.

3.2 La articulación de los niveles espaciales

En las últimas décadas, fuertes transformaciones en los Estados y en las políticas públicas, producto del cambio tecnológico y de la emergencia de nuevas lógicas de redes, han sido en parte responsables del rompimiento y la readecuación de los vínculos jerárquicos entre los niveles de la administración pública territorial, es

decir, entre los niveles de gobierno nacional, departamental y local. En los modelos de administración territorial históricos, el nivel central de gobierno tenía un rol clave en la definición de las políticas estructurales y en la generación de mecanismos de transmisión de dichas políticas e iniciativas hacia los niveles locales. Los planes, programas y proyectos se ejecutaban desde el gobierno central, en tanto que los departamentos y los municipios eran depositarios o ejecutores de las órdenes y planes planteados desde aquella instancia.

La situación ha cambiado notablemente en décadas recientes, destacando dos dinámicas convergentes. En primer lugar, el gobierno central se ha debilitado y no cuenta con capacidades para diseñar e implementar planes, programas y proyectos que lleguen a los niveles locales con eficacia. En segundo lugar, los departamentos, y más especialmente los municipios, han asumido nuevas potestades o funciones, habiendo emergido además una multiplicidad de nuevos actores que operan en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial de nivel local sin vinculación con el nivel nacional (ONGs, organismos de cooperación internacional, etc.) De esta manera ha cambiado sensiblemente la relación entre los niveles de la organización político-administrativa: de un orden jerárquico se pasó a un orden de negociación multiescalar, donde las gobernaciones y los municipios tienen injerencia y participación crecientes, aunque como veremos posteriormente, no cuentan con la capacidad técnica necesaria para llevar adelante iniciativas de planificación y gestión territorial.

Esta situación es claramente evidente en Paraguay. El gobierno central plantea una serie de lineamientos estratégicos o diseña e implementa planes, programas y proyectos de carácter sectorial o territorial, pero los mismos en muchos casos no se implementan a nivel departamental o local debido al bajo nivel de vinculación político institucional entre el gobierno central y el gobierno departamental o local. Esta baja vinculación y por ende bajo nivel de cooperación entre niveles político-administrativos, se debe principalmente a que cada nivel está gobernado por diferentes partidos políticos o a que se verifica una competencia o conflicto de interés entre distintos actores. Esta situación de bajo nivel de cooperación y sinergia entre niveles político-administrativos se observa también entre municipios y las gobernaciones regidas por diferentes partidos políticos: en muchos casos los municipios desconocen la relación jerárquica con las gobernaciones y gestionan directamente los procesos de desarrollo, acciones y recursos con el nivel central, lo cual no permite construir una coherencia global de las políticas de desarrollo de nivel departamental. Los comportamientos oportunistas contribuyen a generar una fuerte fragmentación de proyectos de todo tipo en los municipios e imposibilita la construcción de un sentido colectivo en los departamentos, lo que termina dando lugar a profundas incoherencias en las acciones territoriales y generando mayores conflictos y procesos de degradación territorial y ambiental.

En este nuevo contexto histórico, es claro que ya no alcanza con mantener un orden jerárquico y garantizar el cumplimiento de las órdenes de los gobiernos centrales, sino que es necesario buscar nuevos mecanismos que permitan resguardar la compatibilidad y la coherencia de los objetivos, políticas y acciones nacionales, subnacionales y locales que se planteen, teniendo en cuenta que ahora todos los niveles escalares tienen interés en construir procesos de desarrollo.

3.3 Los mecanismos participativos en los procesos de planificación territorial

Otro tema clave en los procesos de planificación del desarrollo territorial en Paraguay son las dinámicas de participación, las cuales están completamente subordinadas a los tipos de iniciativas puestas en marcha y a las modalidades de articulación multiescalar anteriormente mencionadas.

En el nivel correspondiente al gobierno central, la participación social en los procesos de planificación se encuentra muy limitada a consultas a organismos de cooperación internacional (muchas veces con el objetivo de identificar y obtener apoyo técnico y financiero), a empresas consultoras o a Universidades para la realización de trabajos técnicos y, eventualmente, a la presencia de alguna organización social afín a la problemática del trabajo, pero sin vinculaciones duraderas.

En los niveles departamentales, los procesos de planificación abiertos a la participación comunitaria son escasos. La participación de la sociedad civil está circunscripta a las organizaciones sociales y técnicas directamente vinculadas a las temáticas territoriales, como pueden ser grupos ambientalistas, organizaciones profesionales, etc.

A nivel local, los procesos participativos son muy disímiles. En aquellos casos en los que se han llevado adelante algún plan de desarrollo comunitario o social, la participación de distintos actores sociales y organizaciones ha sido muy importante y activa, lo cual ha permitido generar un consenso sobre las acciones a llevar adelante. En cambio, los planes de desarrollo local diseñados en los últimos años, impulsados por la Secretaría Técnica de Planificación, han sido elaborados por consultoras, Universidades o por los mismos equipos técnicos, con dispositivos de participación social muy débiles, que han permitido en muchos casos organizar las acciones municipales, aunque sin consenso ni validación social.

4. Las principales debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial en Paraguay

La trayectoria histórica de la planificación territorial en Paraguay ha sido muy pródiga en términos de generación de iniciativas, aunque ha tenido muy bajo impacto en términos de mejora de la organización y el desarrollo de los territorios. Esta trayectoria ha dejado grandes enseñanzas sobre el funcionamiento de la planificación y sobre sus debilidades, las cuales interesa sistematizar para poder generar políticas correctivas hacia el futuro. Entre las principales debilidades, se pueden observar las que a continuación se detallan.

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

Una segunda problemática tiene que ver con el predominio de enfoques verticales y jerárquicos. En los procesos de planificación del desarrollo territorial en Paraguay prevalece claramente un enfoque de arriba hacia abajo (*top down*). Cuando los gobiernos diseñan un plan, el mismo se realiza con la participación de una consultora o una universidad, sin la participación de la sociedad civil y con escaso diálogo con los otros niveles escalares. Este tipo de enfoque ha sido priorizado por los gobiernos centrales, departamentales o locales para poder contar en forma rápida con un plan que permita darle credibilidad al gobierno y una imagen de racionalidad y ordenamiento en su gestión. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, tales planes quedan solo como buenos documentos técnicos que no llegan a pasar a la fase de implementación. Un ejemplo de ello ha sido la elaboración masiva de planes de desarrollo local por parte de los Municipios, el Gobierno nacional obligo a todos los Municipios del país a realizar sus planes de desarrollo, en base a un formulario tipo, con el incentivo que a partir de dichos planes los municipios

obtendrían financiamiento adicional para obras y servicios. A partir de esta propuesta los 254 municipios del Paraguay formularon sus planes a través de consultoras o Universidades, sin procesos participativos, ni con estudios técnicos de base, quedando muchos de ellos como documentos de consulta sin ningún valor propositivo.

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

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

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

La falta de recursos humanos capacitados es una debilidad clave en el sistema de planificación en Paraguay. Si bien en las últimas décadas se manifestó una clara voluntad orientada a la creación de ámbitos institucionales para la planificación y el ordenamiento territorial, como ha sido el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), todavía no se cuenta con la densidad necesaria de recursos humanos capacitados en materia de planificación y gestión del desarrollo y, especialmente, con capacidad para conformar equipos multidisciplinarios. El único ámbito estatal que cuenta con recursos para la planificación territorial en Paraguay es la Secretaría Técnica de Planificación (10 técnicos formados en temas de planificación), en tanto las Gobernaciones y los Municipios (salvo los de ciudades de más de 100.000 habitantes) no cuentan con personal calificado. Los sistemas académicos en el país tampoco cuentan con los espacios de formación necesarios para reconstruir estas capacidades en torno a nuevos enfoques y metodologías de intervención que permitan pasar de una gestión de proyectos sectoriales a proyectos territoriales más complejos y conflictivos. Esta situación se agudiza claramente en los municipios, los cuales disponen de muy escasos recursos para su gestión político-administrativa y menos aún para la planificación y la gestión territorial.

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

Vinculado con lo anterior, un tema recurrente en Paraguay ha sido la falta de herramientas e instrumentos para la planificación y la gestión territorial, esto es, de información catastral, de cartografía básica de los territorios (Paraguay no cuenta con mapas detallados de su territorio a gran escala), de metodologías para la planificación, de sistemas de seguimiento, evaluación y control, de equipamiento informático. Así por ejemplo la información censal no está actualizada, no existen

censos económicos recientes (el último tiene más de 20 años) y no existe cartografía oficial de calidad. Esta carencia ha condicionado y limitado la planificación e implementación de planes, generando, en muchos casos, una profunda fragmentación y anarquía en los procesos técnicos. Se trata de una situación visible en todos los niveles escalares de la administración pública, pero es aún peor en los municipios más pequeños.

Finalmente, se puede observar que los procesos de planificación en Paraguay no han generado o acumulado experiencias de las cuales aprender: todo proceso de planificación que emerge se enfrenta a los mismos desafíos que los anteriores; no ha existido una capacidad de aprendizaje institucional en torno a la planificación y el desarrollo territorial que permita capitalizar conocimientos sobre qué hacer y cómo llevar adelante procesos más efectivos de planificación. Un elemento que ha contribuido a la discontinuidad y a la anarquía de procesos es la presencia de numerosas agencias de cooperación que llevan adelante proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial, cada una de estas Agencias (cooperación alemana, cooperación japonesa, cooperación francesa, etc.) aportan sus metodologías, enfoques e instrumentos, pero no se coordinan con los planes o estrategias nacionales, por lo cual no permiten construir un aprendizaje compartido ni acumular conocimientos que sirvan para sostener y madurar nuevas prácticas. Una vez que el proyecto de cooperación técnica y su financiamiento finalizó, los equipos técnicos se desarmaron, sin que se pueda recuperar la experiencia y sus resultados.

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

5. Los desafíos del futuro en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial en Paraguay

El Paraguay está entrando en una nueva fase histórica en términos de organización y desarrollo del territorio, 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 será un país clave en la producción de bienes primarios para los mercados internacionales, lo cual se va a conjugar con la

consolidación de su territorio como plataforma de articulación y transporte de mercaderías desde el Mato Grosso hacia los puertos de la Cuenca del Plata y desde la fachada Atlántica hacia el Pacífico y viceversa.

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 va a amplificar: la permeabilidad del territorio paraguayo permite que capitales extranjeros puedan poner en marcha nuevas actividades productivas con relativa facilidad, esto es más evidente en el Este del país, pero en las últimas décadas comienza a serlo también en las regiones nororiental y occidental, a partir de la instalación de numerosos inversores de diferentes nacionalidades. Una clara evidencia de esta dinámica son las crecientes inversiones de empresas de Brasil, de Argentina y de Uruguay en el sector agropecuario, industrial y de logística, atraídas por las buenas condiciones de rentabilidad actual, pero también por la proyección hacia el futuro inmediato. De esta manera, en el Paraguay aparecerán nuevas áreas de fuerte valorización agroindustrial, con un proceso de avance y ocupación selectiva del territorio por parte de sectores empresariales, por lo general extranjeros. El dato significativo es que este avance ya no va a tener lugar del mismo modo que en las décadas precedentes, cuando el precio de la tierra era muy bajo. En el nuevo contexto, la conquista de territorios para la producción se torna más compleja debido a la fuerte demanda de tierras y a sus mayores valores, lo cual permitiría pensar en nuevos y mayores conflictos entre inversores y población local, y en considerables niveles de concentración de la tierra.

En síntesis, el avance y la conquista desordenados de los espacios vacíos o de menor valorización relativa, las formas de inserción de la economía paraguaya a nivel internacional, el avance geopolítico y económico de los países vecinos, las nuevas dinámicas de transnacionalización del capital, la globalización del comercio, y la emergencia de un nuevo modelo productivo agropecuario serán elementos claves en la organización territorial del país.

Cabe suponer que este nuevo formato de organización territorial va a generar impactos sustanciales en dos grandes sentidos. Por un lado, en lo que concierne a la potencial degradación de los recursos naturales, por el otro, en lo que respecta al aumento de la concentración urbana, especialmente en la zona metropolitana de Asunción y en las ciudades medias vinculadas al nuevo esfuerzo agroindustrial y agroexportador. Para hacer frente a estos procesos y revertir los potenciales procesos de degradación ambiental y del hábitat, se torna imprescindible repensar las políticas y las prácticas de ordenamiento y desarrollo territorial. Cabe formular algunas recomendaciones centradas en cuatro temáticas principales, todas ellas recomendaciones emergentes de las problemáticas previamente analizadas:

La modernización y mejora de los modelos de planificación y gestión. Es imprescindible revalorizar, fortalecer y modernizar la planificación como factor

clave y estratégico del desarrollo en Paraguay. Claramente, ello implica generar nuevas condiciones político-institucionales que sustenten estas prácticas. En esta línea, puede plantearse lo siguiente:

La experiencia concreta de los procesos de planificación en Paraguay y en América Latina en general muestra que los casos más exitosos y sostenibles de planificación son aquellos que se basan en una sólida estrategia de participación de la sociedad civil, especialmente a nivel local. Por tanto, es imprescindible fortalecer las estrategias de participación en todos los niveles escalares, de manera que los procesos de planificación cuenten con la legitimidad social necesaria para la implementación de los proyectos e iniciativas resultantes del proceso de planificación.

Si bien la planificación requiere de ciertos niveles mínimos de formalización, las mejores prácticas son aquellas en las cuales las iniciativas se van construyendo en etapas, en forma flexible, tratando de adaptarse a los contextos, a las diferentes características de los territorios y a los diferentes momentos del país. Así, no hay que pensar solamente en la elaboración de documentos (planes) como el resultante de la planificación, sino además en procesos dinámicos y flexibles que se van construyendo con la participación social y el apoyo técnico.

La experiencia de la planificación en Paraguay muestra que todos los planes, programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial que se diseñan e intentan implementar lo hacen desde un “punto cero”, es decir sin el reconocimiento de una historia y de una trayectoria de iniciativas para el desarrollo. Esto es claramente visible en las etapas de cambios de gobierno: generalmente las nuevas autoridades desconocen o discontinúan las iniciativas planteadas en gobiernos anteriores. Una recomendación clara al respecto es que los planes, programas y proyectos deben continuarse, generando un proceso de aprendizaje permanente y de acumulación de experiencias. La construcción de mesas políticas, de convenios y pactos electorales puede servir como instrumento para dar continuidad a dichos procesos.

Finalmente, un elemento clave para mejorar los procesos de planificación sería revitalizar el sistema nacional de planificación como ámbito de intercambio de información, experiencias y promoción de la planificación en Paraguay. El SISPLAN o sistema de planificación del Paraguay existe como herramienta institucional, aunque ha sido dejado de lado en las últimas décadas dada la falta de capacidad técnica y política para su gestión.

El desarrollo de capacidades. Un segundo gran desafío lo constituye la generación de nuevas capacidades, de manera que se pueda ir construyendo una “cultura” de la planificación, y ello no solo en los ámbitos técnicos, sino, además y muy

especialmente, en los niveles y ámbitos político-institucionales. En este sentido cabe formular las sugerencias que siguen:

En primer lugar, es imprescindible contar con un diagnóstico estratégico de las capacidades en materia de planificación, desarrollo y ordenamiento territorial en los diversos niveles de gobierno (Central, Departamentos y Municipios). Este diagnóstico deberá identificar con claridad las fortalezas y las debilidades de cada uno de los niveles de gobierno en la materia. También deberá hacer hincapié en la identificación de los espacios de capacitación existentes en Paraguay en materia de desarrollo y ordenamiento territorial de manera de ir organizando, aunque de manera informal en un primer tiempo, un sistema de formación que articule Universidades y organismos de investigación y desarrollo.

Vinculada a la recomendación anterior, se debería plantear y poner en marcha una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión del desarrollo (red o sistema nacional de capacitación para la planificación). Esta estrategia deberá ser funcional a la creación de una “cultura” de la planificación en los diferentes niveles de gobierno y podrían participar en la misma diferentes organismos de todos los niveles de gobierno, ONGs, organismos de la cooperación internacional y Universidades. Esta estrategia nacional debería incluir actividades de capacitación y sensibilización a la planificación, cursos especializados, maestrías, orientadas a personal técnico de los organismos públicos, pero también para funcionarios políticos. Dentro de esta estrategia, es necesario endogeneizar las lecciones aprendidas. En efecto, el proceso de planificación y de ejecución de proyecto sirve de poco sino se pueden internalizar las lecciones aprendidas, generando así nuevas capacidades en todos los niveles de organización territorial del país. En este sentido se pretende que el proceso de planificación y gestión de los planes 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 generado.

Una tercera recomendación es consolidar y asegurar la continuidad y sostenibilidad de los equipos técnicos de planificación en los diferentes niveles de gobierno de manera que no se generen recambios permanentes en el personal, lo que atenta contra la continuidad de los procesos de planificación. La creación de organismos en red, con la participación de Universidades y ONGs, la aseguranza de financiamiento, la dotación de equipamiento, entre otras cosas, serían factores claves para ello.

La creación de instrumentos innovadores. Los diferentes niveles de gobierno necesitan crear e implementar instrumentos más innovadores para poder hacer frente a los procesos de planificación. Actualmente esto no es una dificultad dada la disponibilidad existente de herramientas de gestión de la información, metodologías

y técnicas de análisis y planificación y gestión territorial, etc. A continuación, se delinearán algunas recomendaciones al respecto:

Diseñar e implementar una red nacional de proyectos de desarrollo territorial. La misma tendría como función generar, difundir e intercambiar información y experiencias de buenas prácticas de las acciones en marcha, de manera de generar un ámbito de aprendizaje sobre la planificación. Los planes, programas y proyectos incluidos en esta red deberían estar detallados, con sus prioridades, sus fuentes de financiamiento, sus procedimientos de ejecución de obras, etc. Además, esta red podría servir para realizar un monitoreo y una evaluación permanente de todas las iniciativas. Debería estar apoyada por un sitio web con un sistema de información geográfico en línea.

Diseñar instrumentos financieros de apoyo a la planificación y al desarrollo territorial. Los proyectos planteados en cada uno de los planes de desarrollo (nacional, departamental y local) requieren de recursos económicos y financieros para su implementación: sin ellos, los proyectos son solo buenas ideas. Para resolver este problema estructural y darle más racionalidad a la toma de decisiones se deberían identificar y elaborar propuestas de herramientas de financiamiento formal que permitan remitir la ejecución de los proyectos a un Fondo estructural (Regalías en el caso de Paraguay, FOCEM¹⁹ en el caso del MERCOSUR o de Fondos estructurales en el caso de la Unión Europea). Asimismo, se deberá pensar en otros mecanismos de financiamiento de proyectos a través de fondos de cooperación o de alianzas público-privada.

Crear un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de los planes de 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 estos problemas se debería diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos, con un conjunto estandarizado de indicadores para cada nivel escalar (para los Departamentos y para los Municipios) que permitan dar cuenta del estado de situación del territorio y de los proyectos en marcha en un momento dado. Si bien la STP avanzó en el diseño de sistemas de monitoreo, los mismos deberán ser fortalecidos y sostenidos a través del tiempo.

La implementación efectiva de marcos normativos. Finalmente, una estrategia de fortalecimiento de la planificación territorial en Paraguay requerirá indudablemente de la definición de un marco normativo nacional, departamental y local para la

¹⁹ El FOCEM es un fondo destinado a financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

planificación y el ordenamiento territorial. En primer lugar será necesario avanzar con la aprobación de la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, de la cual ya existen proyectos; se requiere, también, un conjunto coherente de normas que permitan poner en marcha procesos de ordenamiento en todos los niveles escalares, guardando coherencia y atendiendo a la complementariedad de roles y funciones.

Conclusión

En los últimos años Paraguay desplegó un conjunto de políticas orientadas más a mejorar su competitividad, especialmente en relación con la exportación de materias primas, que a resolver sus inequidades territoriales internas. Según diferentes indicadores, esto ha permitido mejorar las tasas de crecimiento económico del país. Los discursos sobre el desarrollo y el desarrollo territorial no se han reflejado en políticas activas de planificación eficientes.

Para poder revertir los desequilibrios territoriales y sociales es necesario reconstruir las herramientas de planificación y gestión del desarrollo, las cuales se encuentran desarticuladas. Sin embargo, no se trata de una tarea imposible, por el contrario, la coyuntura actual es propicia para cambiar el enfoque dominante en la planificación e intentar compartir acciones, tendiendo puentes entre los procesos en gestación. Los planes, programas y proyectos deben visualizarse como nuevas oportunidades para construir espacios de diálogo y consenso en la sociedad y para reconstruir las políticas de planificación de mediano y largo plazo que tanto requiere el país. Es de esperar que los diferentes organismos e instancias de planificación estén cada vez en mejores condiciones, con sus capacidades técnicas acrecentadas y contando con una mayor participación social, para construir nuevos modelos de planificación y gestión del desarrollo más cercanos a las complejas realidades institucionales y políticas del país y acordes con sus perspectivas futuras.

Referencias

DGEEC (2015). Compendio Estadístico 2015.

DGEEC (2010). Paraguay. Coeficiente de Gini por área de residencia, según año de la encuesta. Periodo 2006-2010.

Disponible en:

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/datos/pobreza/gini/Coeficiente%20de%20gini.%202006%20-%202010.pdf>

Dirección General de Estadística Encuestas y Censos - DGEEC. (2015). Paraguay Proyección de la población por sexo y edad, según distrito, 2000-2025.

Disponible en:

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf>

Sili, M., Causarano, M., Sosa, E. y Scribano, R. (2011). Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay. Asunción.

Valdés, A. Sili, M. y Segura G. (2011). El Desarrollo Agropecuario y Rural en Paraguay. Diagnóstico y opciones de política. LCSSD Occasional Paper Series on Food Prices. Banco Mundial.

Vázquez, F. (2007). Territorio y población: Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. Asunción.

Vázquez, F. y Goetz, K. (2013). Atlas de Políticas Públicas del Paraguay : tendencias y retos de intervención. Asunción, Ministerio de Hacienda.

