

MODELOS DE GESTIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL DE NIVEL LOCAL Y DEPARTAMENTAL EN PARAGUAY



MODELOS DE GESTIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL DE NIVEL LOCAL Y DEPARTAMENTAL EN PARAGUAY



Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT
Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología – PROCIENCIA
Proyecto de Investigación Asociativo: PINV15-944

Investigadores

Marcelo Sili
José Carlos Rodríguez
Claudia Ávila
Paola Martínez
Bernardo Bozzano

Revisión y ajustes

Silvia Denis Scala

**Investigación para el Desarrollo
Presidente**

Elvio Segovia

Director Ejecutivo

Bruno Osmar Martínez

Gerente de Proyectos

Karina Godoy

Director del Área

Bruno Osmar Martínez

Investigación para el Desarrollo
Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277
Asunción, Paraguay
Tel. +595 21 525526
www.desarrollo.org.py

ISBN digital: 978-99967-865-9-4

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
1 LA ACCIÓN TERRITORIAL COMO MARCO DE REFERENCIA	13
1.1 La acción territorial, como mecanismo de construcción del territorio y el desarrollo territorial	17
1.2 ¿Qué tipos de acción territorial?	19
1.3 ¿Dónde se produce la acción territorial?	21
1.4 ¿Quién produce la acción territorial?	22
1.5 Los recursos en juego en la acción territorial	24
1.6 ¿Cómo se organizan los actores en torno a la acción territorial?	26
1.7 La dinámica de la acción territorial	29
1.8 A modo de síntesis.....	31
2 METODOLOGÍA DE ANÁLISIS	33
3 EL ESCENARIO TERRITORIAL.....	37
3.1 El territorio de Paraguay	38
3.2 Medio ambiente y recursos naturales	41
3.3 Dinámica demográfica y social.....	48
3.4 Dinámica económica productiva.....	51
4 TEMAS CLAVES PARA COMPRENDER LAS PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES DEL PARAGUAY	57
4.1 La dinámica histórica de organización territorial.....	57
4.2 La nueva fase de organización territorial del Paraguay.....	59
4.3 Conectividad e integración territorial	63
4.4 Desequilibrios territoriales.....	66
4.5 Desequilibrios demográficos.....	67
4.6 La estructura urbana del Paraguay	72
4.7 Problemáticas ambientales en el Paraguay actual	75
4.8 Una mirada de síntesis sobre las dinámicas y las tendencias territoriales del Paraguay.....	77
5 LA GESTIÓN TERRITORIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS GOBERNACIONES	81
6 ORGANIZACIÓN PARA LA ACCIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS DEL PARAGUAY	85
6.1 Los estilos de gestión municipal en Paraguay	91
6.1.1 Tipo I: Promoción del desarrollo y asistencia local urbana.....	98
6.1.2 Tipo II: Gestión de redes y desarrollo rural	98
6.1.3 Tipo III: Infraestructura, capital humano y social	99
6.1.4 Tipo IV: Competitividad económica y desarrollo rural.....	100

6.2	Entre las miradas y la intervención	101
6.3	A modo de síntesis.....	103
6.4	Buenas prácticas de acción y desarrollo territorial de nivel municipal	105
6.4.1	Buenas prácticas productivas en el Municipio de Capitán Miranda	111
6.4.2	Buenas prácticas de gestión del desarrollo en el Municipio de Minga Guazú	112
6.4.3	Recuperación del patrimonio cultural y ambiental en el Municipio de Ñemby	112
6.4.4	Audiencias públicas para el presupuesto municipal en el Municipio de Villa Elisa.....	113
7	UNA MIRADA MULTIACTORAL E INTEGRAL DE LA ACCIÓN TERRITORIAL EN PARAGUAY	115
7.1	Acciones territoriales básicas y centralizadas.....	116
7.2	Acciones territoriales focalizadas con baja coordinación.....	119
7.3	Acciones territoriales diversificadas y fragmentadas	122
7.4	Acciones territoriales integrales en redes.....	124
7.5	Hallazgos y elementos claves para la reflexión sobre la acción territorial	127
7.6	A modo de síntesis.....	129
8	RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS DISTRITOS DE PARAGUAY.....	131
	REFERENCIAS.....	139

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Evolución del comercio exterior de Paraguay	53
Cuadro 2: Población por departamento del Paraguay	68
Cuadro 3: Estratos de población urbana del Paraguay	72
Cuadro 4: Grupos de municipalidades del Paraguay según decreto 3250/15	86
Cuadro 5: Estratos de población de los municipios del Paraguay.....	87
Cuadro 6: Esquema comparativo de tamaño de municipios por población y superficie.....	88
Cuadro 7: Los principales problemas de los municipios percibidos por sus intendentes	92
Cuadro 8: Principales acciones emprendidas por los municipios.....	93
Cuadro 9: Principales acciones de lucha contra la pobreza emprendidas por los municipios	94
Cuadro 10: Tipos de municipios según sus iniciativas generales y de lucha contra la pobreza.....	95
Cuadro 11: Percepciones, iniciativas generales y lucha contra la pobreza.....	101
Cuadro 12: Iniciativas generales de la acción municipal.....	102
Cuadro 13: Lucha contra la pobreza	102
Cuadro 14: Buenas prácticas municipales	107
Cuadro 15: Buenas prácticas y correlación con tipos de municipios	109
Cuadro 16: Tipología de acciones territoriales.....	115
Cuadro 17: Necesidades de fortalecimiento en materia de planificación y gestión del desarrollo en los municipios del Paraguay	131

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1:	Tipo de vínculo entre actores y la forma de gobernanza	28
Figura 2:	Articulación multiescalar de las acciones territoriales en marcha	30
Figura 3:	Articulación y coordinación de las acciones territoriales	31
Figura 4:	República del Paraguay	39
Figura 5:	Las diferencias en superficie y población por regiones.....	40
Figura 6:	División política administrativa del Paraguay (departamentos y distritos).....	41
Figura 7:	Mapa de relieve del Paraguay	42
Figura 8:	Mapa de temperaturas del Paraguay	42
Figura 9:	Mapa de precipitaciones del Paraguay	43
Figura 10:	Recursos hídricos del Paraguay	44
Figura 11:	Los usos del suelo en Paraguay	47
Figura 12:	Pirámide de población de Paraguay al año 2016	49
Figura 13:	Distribución de la pobreza según tipo de territorios.....	50
Figura 14:	Distribución de la pobreza según NBI	51
Figura 15:	Estructura del PIB del Paraguay	54
Figura 16:	Evolución del componente del PIB del Paragu 2016ay.....	54
Figura 17:	Evolución de PIB global y del PIB per cápita en dólares constantes	55
Figura 18:	El modelo histórico de organización territorial sustentado en el transporte fluvial.....	57
Figura 19:	El modelo histórico de organización territorial sustentado en el FFCC.....	58
Figura 20:	El modelo histórico de organización territorial sustentado en el transporte vial	58
Figura 21:	Los grandes ejes y corredores de integración planteados por IIRSA...60	
Figura 22:	Grandes obras de integración internacional del Paraguay	61
Figura 23:	los contextos geopolíticos y la integración regional del Paraguay	62
Figura 24:	Evolución histórica de la integración territorial a través de infraestructuras viales	64
Figura 25:	Accesibilidad a rutas pavimentadas en el Paraguay	65
Figura 26:	Los territorios dinamizados por el complejo agroindustrial ligado a las exportaciones.....	67
Figura 27:	Población por departamento en Paraguay.	68
Figura 28:	Mapa de densidad de población por departamento	70
Figura 29:	Estructura urbana del Paraguay	74
Figura 30:	El proceso de deforestación en Paraguay	76
Figura 31:	Relación entre población y superficie en los municipios del Paraguay..87	
Figura 32:	Organigrama básico de una Municipalidad en Paraguay.....	90
Figura 33:	Distribución de los diferentes tipos de municipalidades en Paraguay ..97	
Figura 34:	Buenas prácticas de los Municipios del Paraguay.....	108
Figura 35:	Principales necesidades de fortalecimiento en materia de planificación y gestión del desarrollo por tipos de municipios del Paraguay	133

| INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina en general han vivido, en las últimas décadas, profundos procesos de transformación territorial (urbanización, nueva relación campo ciudad, avances de fronteras agrarias, nuevas dinámicas migratorias, etc.), producto de cambio en los modelos económicos y productivos, en las políticas sociales y en las formas de intervención del Estado en la gestión del territorio. Numerosos estudios han sido llevados a cabo para analizar estos procesos en la región y poner en evidencia situaciones de degradación ambiental, deterioro del hábitat, congestión, aumento de desequilibrios regionales, etc. (VEIGA, 2002; TACCOLI, 2006; BERDEGUÉ *et al.*, 2012; SILI, 2017; COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, 2016).

Frente a estos procesos de cambio, emergen muchas iniciativas que tienen como objetivo captar nuevas oportunidades para potenciar el desarrollo de los territorios (proyectos de desarrollo local, creación de nuevas empresas, generación de nuevos productos, etc.) (CAMPAGNE, *et al.* 2014); o bien para superar las situaciones de pobreza y la crisis del territorio a través de proyectos de apoyo a la agricultura familiar, la creación de infraestructuras, la promoción y animación cultural, etc. Esta multiplicidad de iniciativas muchas veces están formalizadas en un plan o un proyecto (Plan de desarrollo regional, Plan de desarrollo estratégico de nivel local, Plan de desarrollo rural, etc.), o bien pueden ser iniciativas más informales o sin conexión con otras. Estas iniciativas surgen desde ámbitos políticos administrativos como gobiernos locales, departamentales y nacionales, con financiamiento nacional o internacional, o también desde sectores sociales y productivos, a través de organizaciones sociales o empresariales.

Paraguay no escapa a esta situación, al contrario, cientos de iniciativas son puestas en marcha en vistas a mejorar las condiciones de desarrollo, tanto a nivel urbano como rural. Así, el Gobierno central tiene una densa agenda de políticas, programas y proyectos sectoriales con impacto departamental y municipal, la cual se superpone a las agendas de los Gobiernos departamentales y de los mismos Gobiernos municipales, y también a la agenda de apoyo al desarrollo de los

organismos de cooperación multilateral, bilateral y de la cooperación descentralizada.

Más allá de quién pone en marcha estas acciones y de la naturaleza de las mismas, la evidencia en la región y en Paraguay, muestra que hay dos elementos distintivos en torno a estas iniciativas para el desarrollo territorial. En primer lugar el bajo nivel de coordinación de las mismas, con superposición, conflictos y competencia entre ellas, lo cual lleva a la pérdida de eficacia y de impacto de las mismas (RIFFO, 2013). En segundo lugar, la diversidad de significados y representaciones que los múltiples actores involucrados en estas iniciativas tienen sobre el sentido del desarrollo (IPARRAGUIRRE, 2017), y del tipo de escenario territorial que se pretende construir, lo cual torna más confusos los objetivos y el modelo de futuro a seguir.

Estos dos elementos, que parecen ser factores inhibidores o limitantes a la construcción de acciones virtuosas de desarrollo, pueden ser observados en múltiples escalas territoriales, desde los niveles nacionales hasta los locales. Estos elementos definen un nuevo contexto y un nuevo desafío desde dónde pensar las políticas y las acciones para la gestión, el ordenamiento y el desarrollo de los territorios, pues los tradicionales enfoques y modelos de intervención, pensados para territorios ya estructurados, con políticas jerárquicas, con roles y funciones claramente definidos, y con un modelo de modernización y crecimiento claramente definido y socialmente aceptado, ya no generan los resultados esperados (SILI *et al.*, 2015).

Teniendo en cuenta este nuevo escenario signado por la complejidad de procesos y la fragmentación de la acción pública, privada y colectiva, y desde una perspectiva propositiva de mejora de la gestión del desarrollo, el objetivo de este trabajo de investigación es analizar las formas cómo los múltiples actores involucrados en un territorio generan acciones en vistas al desarrollo del mismo, y a partir de allí identificar diferentes modelos de acción territorial. Interesa entender así las acciones que se ponen en marcha en un territorio, las formas de organización de los actores involucrados, las representaciones que estos actores tienen en torno al futuro y los diferentes modelos de acción territorial que se construyen a nivel municipal en Paraguay, de manera que estos conocimientos alimenten la reflexión sobre las estrategias de promoción del desarrollo territorial a seguir por parte de los gobiernos, el sector privado, las organizaciones sociales y los organismos de cooperación.

La hipótesis que sustenta este trabajo es doble:

1. Por un lado se postula que las acciones territoriales que se generan para construir y organizar el territorio y por ende su desarrollo hacia el futuro son extremadamente diversas y complejas, sin embargo, a pesar de tanta diversidad en los tipos de acciones, se pueden reconocer grandes patrones o modelos de acciones en cuanto a las formas de realización y el enfoque de las mismas.
2. En segundo lugar, el análisis de cada uno de estos modelos permite observar que:
 - La naturaleza de las acciones territoriales y los estilos de gobernanza puestos en marcha, tienen una fuerte correlación con el nivel de desarrollo productivo y la cantidad de población de un territorio.
 - El alineamiento político partidario entre el municipio y los niveles superiores (Gobernación y Nación), es clave en la construcción de la acción territorial, ya sea para potenciar o limitar esta.
 - El diseño de una estrategia más clara para construir el futuro del territorio (especialmente a nivel municipal) y el establecimiento de plataformas de trabajo compartidas que articulen a los distintos niveles territoriales, favorece notablemente la puesta en marcha de acciones para el desarrollo.

Diferentes perspectivas conceptuales pueden ser planteadas para este tipo de análisis; la más tradicional se enraiza en el *public management* en su versión anglosajona (GRUENING, 2001) y en la *action publique territoriale* en su versión francesa (DOUILLET, NÉGRIER & FAURE, 2015; LANDEL & PECQUEUR, 2011). Estas perspectivas conceptuales pueden sustentar el análisis del rol del Estado y de las políticas públicas en la construcción y la organización del territorio. Un indicador de ello es que gran parte de la producción científica de las últimas décadas ha estado sustentada en esta perspectiva. Sin embargo, la profunda transformación operada en el contexto latinoamericano, globalización y descentralización de por medio (CEPAL, 2016), han definido un nuevo contexto en el cual los operadores del cambio territorial no son sólo el Estado, sino, y cada vez más, los actores privados (empresas especialmente) y los actores colectivos (organizaciones sociales, cooperativas, etc.). Teniendo en cuenta esta nueva realidad, es necesaria una base conceptual más amplia que permita comprender el rol y el accionar de múltiples actores, es por ello que se apela al concepto de acción territorial como soporte conceptual y metodológico para el análisis (SILI, 2017), marco conceptual que se analiza en la primera parte de este trabajo.

A posteriori, este informe presenta una sucesión de capítulos que permite enhebrar ideas, conceptos e información necesaria para comprender las formas como se construye el desarrollo territorial en Paraguay, apelando a una mirada multiescalar, en primer lugar centrada sobre las gobernaciones, y en segundo lugar en torno a los municipios, piezas fundamentales de la organización territorial y de las dinámicas de desarrollo. Como resultado de la acumulación sistemática y organizada de información, ideas y conceptos, la última parte de este informe presenta los resultados concretos de esta investigación, una tipología de formas de acción territorial, es decir de formas de construcción del desarrollo territorial en el país a nivel local.

Finalmente, este trabajo presenta una serie de recomendaciones en torno a la mejora de la planificación y gestión del desarrollo, recomendaciones que son aplicables desde una perspectiva multiescalar referente a los niveles de Gobierno nacional, departamental y municipal.

1 | LA ACCIÓN TERRITORIAL COMO MARCO DE REFERENCIA

Los profundos cambios tecnológicos y la intensificación de las interdependencias entre países y territorios (SASSEN, 1991; CASTELLS, 1999; DICKEN, 2010), no sólo han transformado la naturaleza de la relación espacio-sociedad y también la conceptualización que se hace de la misma. Los debates sobre la relación globalización-espacio han oscilado entre enfoques que plantean la tendencia hacia la disolución del espacio como fricción o barrera a los procesos económicos, sociales, culturales y políticos y, por tanto, la emergencia de un mundo que tiende hacia la homogeneidad (OHMAE, 1990), y por otra parte, enfoques que postulan exactamente lo contrario; esto es, la creciente relevancia de las diferencias y las especificidades locales, la afirmación de identidades, los conocimientos y aprendizajes locales, etc. (MASSEY, 1991; VELTZ, 1992; PORTER, 2000). Esta segunda posición ha dado lugar a una profusa reflexión sobre la relación espacio sociedad, que visualiza al espacio como una dimensión de la sociedad, y no como un contenedor de la sociedad o como un reflejo de los hechos sociales y económicos. Bajo esta línea argumental, el espacio tiene un rol activo y estructurante en la construcción de la sociedad, y a su vez el espacio es estructurado por lo social (GIDDENS, 1984; MASSEY, 1985). Este avance conceptual que implica la redefinición de la relación espacio-sociedad en las ciencias sociales influye con fuerza en los nuevos enfoques del desarrollo regional y local que emergen en la década de los 80s, que se expresarán principalmente en la perspectiva del desarrollo endógeno (MONCAYO JIMÉNEZ, 2001).

Esta redefinición de la relación espacio-sociedad nos lleva a posicionar al territorio como pieza clave de las políticas de desarrollo. La base etimológica de territorio hay que buscarla en el vocablo latino *territorium* que, derivado de *terra*, significa porción de tierra apropiada. Por lo tanto, territorio es la porción de tierra que puede ser utilizada, organizada y controlada en función del deseo de una persona o un grupo de personas. Esta acepción, vinculada al sentido del poder y el control de un espacio por parte de una persona, fue evolucionando paulatinamente, entendido para algunos como un “espacio apropiado

por un grupo social con conciencia de su pertenencia y apropiación” (BUSTOS CARA, 2008, p. 16). Otra definición cercana a ella plantea que el **territorio** es un espacio geográfico con un sentido, un sentido individual y colectivo sobre su realidad actual pero también con un significado u orientación hacia el futuro.

De esta manera entendemos al territorio como un espacio geográfico que carga con un conjunto de intencionalidades políticas, sociales, productivas, culturales (proyectos) que se plasman o concretan en función de las capacidades de los actores o los grupos de actores para llevarlas a cabo (capacidad de acción). Así, el territorio no es entonces un simple soporte físico, sino la “arena” donde los grupos sociales construyen un devenir. Por lo tanto, las características de estos territorios no van a depender sólo de sus condiciones naturales, ni de su configuración espacial, sino también de las formas en cómo se articulan entre sí los proyectos de cada uno de los actores y cómo a partir de esta articulación son capaces de valorizar y gestionar el lugar y construir un proyecto de futuro.

La idea de un proyecto de futuro nos remite al hecho que todo territorio tiene una dimensión histórica, una historia a través de la cual se define su trayectoria temporal. Dicho proyecto de futuro no es el simple producto mecánico de la agregación de proyectos individuales, sino el producto de complejas relaciones, conflictos y representaciones sociales. “La objetividad nos obliga a reconocer el carácter teleonómico de los seres vivos (y de los territorios), a admitir que en sus estructuras y performances ellos realizan y persiguen un proyecto” (MONOD, 1970 *apud* LE MOIGNE, 1989, p. 124), construcción que se hace condicionado por las características del medio físico y del contexto global del territorio. Es a través de este proyecto de futuro y de las acciones e iniciativas que los hombres ponen en marcha para construir el mismo que se puede interpretar un territorio, como lo afirma Le Moigne (1989, p. 136) “es en relación al proyecto del sistema (el territorio) y no con respecto a la estabilidad observable que la acción puede ser interpretada. El objeto (territorio) define su ideal de estabilidad, no por la no variabilidad de su estructura, sino por la satisfacción de sus proyectos”. En otras palabras, en su evolución histórica, el sistema (territorio) va definiendo una trayectoria evolutiva en tanto realiza el proyecto teleonómico que se fijó o diseñó socialmente, tanto de manera explícita o implícita. La performance de dicho territorio va a medirse entonces como la capacidad que tiene el mismo para mantenerse, renovarse y lograr concretar los proyectos planteados a través de una compleja y densa red de acciones de sus actores. Un desafío mayor en términos de política territorial, expresada y formalizada a través de una estrategia de desarrollo territorial, es definir con claridad el esce-

nario hacia dónde avanzar y a partir de allí definir los instrumentos y los mecanismos para construir dicho escenario. No obstante, es necesario reiterar aquí la necesidad de salir de la trampa del trayectorismo, es decir, del relato social de la inevitabilidad de caminar hacia escenarios de progreso y modernidad, y pensar el futuro de los territorios como una construcción social y cultural pensada desde la propia realidad y las representaciones y necesidades de los actores del mismo, y claramente desenmascarada la idea de una trayectoria inevitable hacia el progreso. Esto no impide pensar que el progreso y la modernidad pueden ser considerados como una vía a seguir, pero claramente esta vía debe ser discutida y consensuada.

Visto de esta manera, la definición del proyecto de futuro del territorio (VANIER, 2015) es clave para la estructuración de la acción y de políticas, pues favorece la convergencia y concertación de múltiples actores en torno a un ideario del territorio (APPADURAI, 2015). Así, los objetivos y escenarios deseados de futuro permiten construir utopías capaces de movilizar y concertar diferentes actores de la sociedad, favoreciendo la constitución de un proyecto territorial a partir del cual la solidaridad y el juego de competencias se ordenan. De esta manera la definición de un proyecto de futuro con sus objetivos actúa como marco de regulación de las energías y los conflictos sociales, en función de un proyecto colectivo.

Los objetivos de desarrollo aparecen, entonces, como el faro que orienta y hacia el cual se dirigen las acciones de una sociedad. Actúan como utopía movilizadora de la sociedad, pues lo que no es todavía actúa sobre la realidad actual. Lo importante es construir esta utopía de futuro que claramente podría ser diferente a la trayectoria impuesta por la lógica de la modernización, enraizada en el capitalismo y el modelo de acumulación y crecimiento. Así, el territorio se define y gestiona desde el presente a partir de un proyecto de futuro, poniendo en valor el legado histórico para adecuarlo a las exigencias actuales (FRANÇOIS; HIRCZAK; SENIL, 2006; LAJARGE, 2011). Interesa la tensión que se produce entre el presente y los objetivos y escenarios deseados para el futuro, pues esta tensión es la que promueve la acción territorial, materia prima de cualquier proceso de desarrollo territorial.

Desde otro punto de vista, es importante considerar que para poder construir dicho escenario y proyecto de futuro, los objetivos deben estar claramente explicitados y ser capaces de ser leídos y comprendidos por la sociedad en su conjunto, por lo tanto deben ser parte del universo de referencia de los actores. La evidencia en América Latina

en las últimas décadas muestra que muchos de los fracasos de las políticas de desarrollo se producen debido a:

1. Por un lado, el divorcio que se plantea en el universo cultural de los diferentes sectores sociales de los países, entre las políticas de modernización y desarrollo planteadas por las élites y el universo de referencia cultural del resto de la sociedad (RIST, 2013). En este caso se observa cómo muchos países, regiones y localidades han caído en la trampa del trayectorismo.
2. Por la carencia de una definición clara de un proyecto como guía hacia dónde encauzar las acciones de los múltiples y diversos actores, proyecto que deberá ser construido sin caer en la trampa del trayectorismo. La experiencia muestra que los “territorios huérfanos de futuro”, es decir, aquellos que no pueden definir una imagen o escenario de futuro o una imagen realista, coherente con las condiciones estructurales locales, difícilmente puedan alcanzar escenarios de mayor desarrollo y sólo alcancen la mejora de ciertas variables del territorio (por ejemplo crecimiento productivo). Esto constituye un desafío mayor, pues es necesario construir un proyecto de futuro que sea capaz de sintetizar las múltiples voces y no sólo aquellas que tienen más poder o capacidad para imponer sus propios proyectos.

Ahora bien, dentro de la lógica de la globalización y del paradigma de la modernización y el crecimiento imperante en las últimas décadas, los proyectos de futuro de los territorios en América Latina han estado claramente dominados por dos grandes elementos. En primer lugar, por la necesidad de valorizar los recursos (especialmente recursos naturales), generar nuevas innovaciones y mejorar las condiciones de producción, con el objetivo final de lograr una mayor competitividad del territorio en términos económicos productivos, lo cual conduciría según Schejtman y Berdegúe (2004) a una mejora de la calidad de vida en la región. En segundo lugar, por la necesidad de modernizar los modelos de gestión y gobernanza, pues se asume que en este nuevo contexto global, donde prima una nueva lógica de redes, los territorios deben reinventar sus mecanismos de gestión, de manera que se puedan resolver, administrar y reorientar las profundas transformaciones políticas y económicas y garantizar buenas condiciones sociopolíticas para asegurar el desarrollo productivo. Dentro de este contexto, las consideraciones sobre la identidad, el patrimonio, las infraestructuras, los equilibrios socioespaciales y la planificación territorial entre otras, si bien han estado sumamente presentes, las mismas han sido subsidiarias y han estado supeditadas a estos dos grandes objetivos de competitividad territorial y gobernanza.

Más allá de *l'air du temps* y del paradigma dominante, es claro que un proyecto de futuro asociado al desarrollo territorial no se agota en la competitividad y la gobernanza, sino que se deben considerar múltiples dimensiones de carácter eminentemente territorial, pues lo que constituye el objeto y sujeto de cualquier proceso de desarrollo es el territorio en sí mismo, y no un sector productivo o un grupo de actores solamente (SILLI, 2010). Teniendo en cuenta ello, desde un punto de vista prescriptivo, y como sólo hecho para localizar el referencial de pensamiento que nos moviliza en términos de ideario de desarrollo, definimos al **desarrollo territorial** (CAMPAGNE; PECQUEUR, 2014) como un escenario deseado de futuro que se caracterizaría por las siguientes imágenes:

1. La existencia de una real capacidad de gestión y control del territorio por parte de los actores concernidos por dicho territorio.
2. Una identidad territorial fortalecida, fuente de innovación y desarrollo cultural que le permite a la sociedad comprender su existencia, su lugar y su relación con el mundo.
3. Un hábitat, un paisaje y un ambiente sano, garantes de una elevada calidad de vida segura y de sostenibilidad del empleo.
4. Una organización espacial que favorece la integración social y económica y minimiza los conflictos por el uso del suelo y los recursos.
5. La presencia de infraestructuras y equipamientos adaptados a las condiciones del territorio y con capacidad para mejorar la calidad de vida, mitigar los riesgos y promover el empleo de calidad.
6. La existencia de un ambiente de innovación y valorización de la multiplicidad de los recursos del territorio, de manera de sostener sistemas de producción con empleo de calidad.

1.1 La acción territorial, como mecanismo de construcción del territorio y el desarrollo territorial

En función de esta concepción del territorio y del desarrollo territorial, la **acción territorial** puede ser definida como el conjunto de iniciativas y acciones que ponen en marcha los diferentes actores involucrados en el territorio, capaz de dotar de sentido, significado y orientación al mismo, generando funcionalidades y legitimando localizaciones de infraestructuras, sistemas productivos u órdenes normativos que se despliegan en un espacio, calificándolo en función de su propio sentido del presente y del futuro, y en función del ideario de desarrollo que poseen los actores comprometidos con el mismo (BUSTOS CARA, 2009). En otras palabras, la acción territorial es el proceso a partir de

la cual una sociedad construye su proyecto territorial asociado a su propio ideario de desarrollo.

La acción territorial es necesariamente un proceso complejo que integra el pasado, dada la memoria y las estructuras físicas heredadas, el presente, por las condiciones de contexto actuales, y el futuro de acuerdo a las imágenes y representaciones que tenemos sobre ese futuro deseado y que determinan las intencionalidades en la toma de decisiones. Así, la acción territorial integra y coordina necesariamente múltiples y diversas iniciativas de actores con temporalidades y ritmos de vida muy diferentes, pues todos los actores y los grupos sociales involucrados no necesariamente siguen las mismas lógicas y las mismas rítmicas culturales. De allí que la acción territorial es también un claro generador de conflictos entre actores y grupos sociales, pues las acciones de unos chocan o limitan las acciones de otros actores. Así, las acciones territoriales no siempre son horizontales, ni benéficas para todos los actores o habitantes de un territorio, al contrario, puede tratarse de acciones que contradicen las ideas y representaciones de desarrollo de otros actores. Las estrategias para superar los conflictos que se generan a partir de la acción territorial de múltiples actores es una tarea sobre la cual no existen recetas claras, sino que constituye una tarea política y técnica de envergadura. De esta manera, la acción territorial debe ser entendida desde una perspectiva de construcción y transformación de la sociedad y el territorio, como un **ir haciendo en el territorio**, contenidos por una estructura que condiciona (medio físico, condiciones político institucionales, etc.), pero también con un margen de maniobra y autonomía por parte de los sujetos (BUSTOS CARA, 2009), lo cual permite pensar y promover una visión optimista sobre las posibilidades de intervención y construcción de escenarios deseados. La acción territorial se encarna, entonces, en un sujeto intencional, orientado hacia el futuro, un sujeto competente, pues tiene capacidad para movilizar recursos, conocimientos e información sobre la realidad. Esto supone un reconocimiento de que “el actor no existe fuera de un sistema que define su libertad y la racionalidad que puede utilizar en sus acciones, pero también se reconoce que el (sistema) territorio no existe sin el actor que le da vida y puede transformarlo” (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, p. 11).

En síntesis, la acción territorial constituye el conjunto de iniciativas que los actores ponen en marcha para construir y dar sentido a un territorio, estas acciones son situadas en un espacio determinado, un espacio de interacción (territorio de acción) incluido dentro de un contexto estructurante más amplio (territorios y sociedades que los abarcan y contienen), y están estructuradas bajo un modelo de gobernanza, condicionadas por las normas o reglas formales e informales

vigentes y el intercambio de recursos, que se caracterizan por ser escasos y estar inequitativamente distribuidos (MANZANAL; PONCE, 2012).

1.2 ¿Qué tipos de acción territorial?

La acción territorial son todas aquellas iniciativas capaces de organizar y transformar un territorio, y que pueden ser planificadas, pauidas y organizadas por una sociedad o por diferentes grupos sociales (la gestión del agua por parte de un grupo de productores, la organización de una feria para la valorización del patrimonio cultural local, etc.), o por individuos (la creación de una fábrica, la realización de cultivos, etc.), pero también incluye todas las acciones cotidianas que “no surgen necesariamente de un plan consciente, sino simplemente de lo que la gente hace, siente, percibe y llega a articular en su búsqueda de significado para su vida cotidiana. Tales prácticas crean espacios heterotópicos en todas partes” (HARVEY, 2013, p. 15). En el mismo sentido Gumuchian y otros plantean “el territorio debe ser pensado a través de un conjunto de microeventos, entendiendo por tales las actitudes y los comportamientos de los actores en el territorio” (GUMUCHIAN *et al.*, 2003, p. 48). Muchos de estos microeventos, o acciones individuales o colectivas, producen resultados cuya dimensión territorial es menor. Sin embargo, la red de estas acciones se transforma en un momento dado o confluye en la construcción de un proyecto territorial. Harvey señala al respecto: “No tenemos que esperar a que la gran revolución constituya esos espacios [...]. Lo espontáneo confluye en un momento de irrupción cuando diversos grupos heterotópicos ven de repente, aunque sólo sea por un momento efímero, las posibilidades de la acción colectiva para crear algo radicalmente diferente” (HARVEY, 2013, p. 15). Es decir, un proyecto territorial que tiene un sistema de acción que le es propio. Un ejemplo claro de esto se da cuando un conjunto de asociaciones de productores agropecuarios se organiza para crear una feria local, la cual luego da lugar a la creación de una marca territorial y posiblemente a la puesta en marcha de un proyecto más integral de desarrollo rural, con inversiones en infraestructuras y otras acciones de planificación del uso del suelo por ejemplo. Este encadenamiento de acciones de menor a mayor complejidad termina por contribuir a la definición de un proyecto territorial con una clara definición de un escenario de futuro.

Desde el punto de vista de su complejidad, hay acciones territoriales que pueden ser consideradas como iniciativas cotidianas de los actores en términos individuales (MOINE; FAIVRE, 2013, p. 3), pero también hay acciones territoriales de mayor complejidad y enverga-

dura, llevadas a cabo por uno o múltiples actores y con más fuerza y capacidad para organizar y estructurar el territorio. Así, la creación de una ruta, la ocupación de tierras por parte de grupos campesinos, la instalación de una industria o un supermercado en un área residencial, la planificación de un espacio urbano, la valorización de un recurso patrimonial local, etc., son acciones de mayor complejidad y envergadura de mayor visibilidad y estructuración territorial.

Las acciones pueden también ser de distinta naturaleza o finalidad. En muchos casos las acciones pueden ser generales, es decir, se interviene en forma integral, por ejemplo, a través de la puesta en marcha de un plan de desarrollo del territorio, lo cual no quiere decir que esta acción sea eficaz, incluyente y participativa, pues puede ser (como de hecho suele ser en numerosas oportunidades) una acción vertical sin compromiso ni participación de los actores locales. En otros casos las iniciativas de los actores se circunscriben a temas específicos, acciones territoriales de carácter social, con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población; por ejemplo, la organización de nuevas actividades educativas en el territorio, un proyecto de valorización cultural y patrimonial, la implementación de un plan de salud, la creación de una sala médica, etc.; otras pueden ser **de desarrollo económico**, con el objetivo de generar mayor actividad y mayores ingresos, como por ejemplo la creación de empresas, la organización de un grupo de productores en torno a un problema de comercialización y agregado de valor de su producción, la creación de un parque industrial, la introducción de innovaciones productivas, etc.; puede tratarse **de creación de infraestructura**, cuando implique la construcción y mejora de los elementos o servicios necesarios para el funcionamiento en sociedad; o **de ordenamiento territorial**, cuando la dinámica y la acción de los actores se circunscriba a la organización del uso y ocupación del espacio (JIMÉNEZ, 2016). Estas acciones con finalidades específicas pueden estar bien coordinadas y ser complementarias con otras acciones, o bien puede suceder, tal como lo muestra la experiencia, que sean acciones que no se articulan ni complementan, o aún más, se contradigan entre sí.

Una última característica del tipo de acción territorial lo constituye su nivel de estructuración, institucionalización o formalización a través de normas e instituciones. Así se puede identificar una acción territorial **formalizada** cuando la misma se legitima mediante normas u organismos específicos que surgen para regular su desarrollo. Así, por ejemplo, la construcción de un plan de viviendas por parte del Estado está estructurada por reglas burocráticas y administrativas bien claras por parte del sector público, o la puesta en marcha de un plan de regulación urbana, etc. Hay también acciones territoriales que son de

cierta envergadura y que se encuentran en procesos de estructurarse o formalizarse institucionalmente, sin que muchas veces este proceso sea completo. Y por último, hay innumerables acciones que no tienen ningún tipo de estructuración o institucionalización, presentando actuaciones más bien esporádicas de acuerdo a la intencionalidad de los participantes y a las necesidades que se presenten en el territorio.

1.3 ¿Dónde se produce la acción territorial?

Cualquier acción territorial se produce dentro de un espacio de interacción en donde se construye un vínculo social y se intercambian recursos (KNOEPFEL *et al.*, 2007; SUBIRATS *et al.*, 2008). Estos espacios pueden tener diferentes dimensiones, pero son, ante todo, los espacios de acción cotidiana de los actores. Esto puede ser un paraje rural, un pueblo y su área de influencia, una pequeña microrregión, una provincia, etc. Lo que define el territorio de acción no son las fronteras o los límites políticos administrativos, sino el poder de actuación o la legitimidad que los actores tienen sobre un territorio. Así, por ejemplo, un productor agropecuario tiene un ámbito de acción centrado en su explotación, pero también en su paraje rural y en su pueblo o pequeña ciudad en tanto interviene en redes de organización locales promotoras de actividades vinculadas a la vida cotidiana de ese lugar. Pero también hay actores cuyos ámbitos de acción son de otros niveles escalares, por ejemplo un gobierno provincial tiene un ámbito de actuación de toda la provincia. Una organización empresarial e industrial que lleva adelante acciones de promoción y desarrollo de la actividad industrial de su sector tiene un ámbito de acción que sobrepasa lo local y que se despliega en el territorio de intervención que puede ser local o provincial o nacional. Estos espacios se encuentran dentro de un **contexto espacial estructurante** o ámbito de referencia (territorio nacional o provincial), que es el que define ciertas condiciones a las cuales se sujetan los actores.

Sin embargo, lo que es clave es que, si bien hay acciones que tienen un claro registro o inscripción local, o provincial o nacional, la acción territorial es un proceso multiescalar, es decir, una construcción que se realiza con estrechos vínculos entre los múltiples niveles de organización del territorio. Así, las acciones que dan sentido y direccionalidad a un territorio pueden surgir mayormente de una fuerza endógena, que emerge del propio territorio local a partir de sus capacidades, pero también puede estar impulsada desde una fuerza exógena preponderante, sea ésta provincial, nacional o internacional, o puede estar controlada o regulada por fuerzas o condicionantes que operan en otros niveles escalares. Esta visión de proceso multiescalar

debe permitir superar interpretaciones muy localistas y concentradas exclusivamente en las fuerzas o factores endógenos. La experiencia muestra al respecto que aquellos lugares que se pueden conectar con actores y empresas de otros niveles escalares, pueden generar vínculos portadores de innovación y de nuevas oportunidades de acción. En otras palabras, las posibilidades de construir acciones virtuosas en un territorio van a depender en muchas ocasiones de la capacidad de los actores de articular esos múltiples niveles escalares en torno al proyecto del territorio.

Desde otro punto de vista, la experiencia muestra que para que una acción territorial pueda ser eficaz y contribuir a la generación de circuitos virtuosos de desarrollo territorial, debe ser construida al amparo de marcos regulatorios estables y previsibles que le den certeza a los actores involucrados, es decir, se debe contar con políticas globales estructuradas por los niveles escalares superiores, de manera que actúen como “paraguas” de protección o marcos de referencia para la acción pública, privada y colectiva de nivel local. La acción territorial construida sin marcos de referencia claros suele profundizar los procesos de fragmentación de los territorios. Así, por ejemplo, si a nivel local un intendente y un grupo de vecinos ponen en marcha una iniciativa ambiental que no tiene ningún correlato o marco legal que lo contenga a nivel provincial, es muy probable que estas iniciativas fracasen o tengan dificultades de salir adelante. Las experiencias ambientales son muchas veces loables a nivel local, pero pueden no ser exitosas dado que no existen políticas o normativas de orden general que las contengan. Otro caso muy frecuente es cuando un municipio o gobierno local pretende poner en marcha una estrategia de desarrollo con un sentido de futuro determinado. En muchos casos, dichos escenarios de futuro no tienen su correlato a nivel regional o nacional, donde los modelos de futuro planteados no son muchas veces similares o, aún más, pueden ser completamente contradictorios con el modelo local.

1.4 ¿Quién produce la acción territorial?

Los actores concernidos en la construcción de la acción territorial son múltiples. En función a su forma de organización podemos clasificar a los actores en públicos, privados y colectivos. La acción pública es ejercida por aquellos sujetos que basan su propósito de intervención en el hecho de que representan a los ciudadanos y se rigen por la estructura política administrativa del Estado. La lógica de acción implica actuar en función de aquellas alternativas que mejoren la capacidad para obtener consenso político, promoviendo los acuerdos y

compromisos que sean necesarios. Real-Dato (2009) señala que los actores públicos están integrados por: el gobierno, que representa el Poder Ejecutivo en los diferentes niveles de competencia; la burocracia y la administración pública, que ejecuta las decisiones gubernamentales; y el Parlamento y los órganos de justicia, que constituyen el Poder Legislativo y Judicial. Dente y Subirats (2014), en tanto, identifican: a los actores políticos, que participan del proceso decisonal en términos generales o con referencia explícita a la cuestión que se esté tratando; y a los actores burócratas, que basan su intervención en la consideración que las reglas legales les atribuyen una responsabilidad determinada en el procedimiento.

Los actores privados, en tanto, reúnen a los individuos, empresas y corporaciones que intervienen en el territorio a partir de un interés específico que implica en muchas ocasiones la maximización de beneficios económicos o el logro de beneficios sociales o culturales. La dinámica que se haga preponderante en el territorio incidirá directamente sobre sus intereses, sea por los costes que implica afrontarla o por la posibilidad de incrementar alguna de sus posiciones en el espacio social (BOURDIEU, 2005).

Finalmente, la acción colectiva implica la integración de distintos actores en forma de asociación para asumir la representación de intereses que no pueden actuar por ellos mismos, tales como la salud, la educación, la igualdad, la protección del medio ambiente, la seguridad. Estos intereses generales suelen estar lejos de encontrarse entre los prioritarios de los actores políticos y privados, por lo que pugnan por sus propios mecanismos de participación (CROZIER; FRIEDBERG, 1977). El propósito de intervención busca contribuir al bien común, incorporando ciertas estructuras organizativas que asumen la tutela de intereses generales y los representan en las distintas instancias que se requieran para evitar que sean desatendidos (BUSTOS CARA, 2008; DENTE; SUBIRATS, 2014).

Esta clasificación de los actores en públicos, privados y colectivos, de acuerdo a la lógica de intervención, asocia a los sujetos sociales a determinados comportamientos y al uso de recursos específicos. Si bien estos actores se reúnen en grupos relativamente homogéneos, se encuentran atravesados por la pluralidad que circunscribe cualquier comunidad, en muchos casos conformando sub-grupos específicos, que compiten por los mismos recursos en juego. Esta fragmentación interna influenciará también en las estrategias finalmente implementadas, dando cuenta de vínculos de competencia tanto externos como internos.

El abordaje empírico del tipo y organización de los actores requiere identificar varios elementos.

- En primer lugar, el tipo y la densidad de los actores involucrados en la acción.
- En segundo lugar, las lógicas, representaciones e imaginarios que ellos movilizan, y que fundan y legitiman su acción, pues son estas lógicas y representaciones las que en definitiva guían las acciones de los hombres. Identificar estas representaciones e imaginarios permite reconocer los intereses y motivaciones que existen en torno a un determinado territorio.
- En tercer lugar, las funciones que cada actor desempeña en el entramado socio-territorial, el tiempo que lleva participando de esa gestión y los principales escenarios formales o informales en los que se vinculan.

El abordaje pormenorizado de estas cuestiones permitirá identificar las razones por las que se han producido determinadas dinámicas, comprendiendo las modificaciones paulatinas pero sostenidas que accionan el territorio. Así, tal como lo argumenta Abramovay (2006, p. 67):

El estudio de los territorios desde el ángulo de las fuerzas sociales que los componen no es sólo una invitación a análisis empíricos bien fundamentados sobre su constitución –más que de recomendaciones de política–, sino que allana el camino hacia la comprensión de los cambios que nuevas fuerzas sociales pueden imprimir a la manera como están hoy organizadas.

Reconocer a los territorios como campos de disputa, en los que se ponen frente a frente los protagonistas, permite explicar las distintas transformaciones que se cristalizan en el espacio desde sus propias bases.

1.5 Los recursos en juego en la acción territorial

Otra de las variables claves constitutivas de la acción territorial, la constituyen los **recursos** a partir de los cuales los actores intentan imponer sus valores e intereses en la estrategia implementada. Subirats *et al.* (2008, p. 94) definen recurso como “un activo de materias primas de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones”.

Es importante tener en cuenta que no existen recursos de los territorios “en sí”, sino que éstos surgen de la intencionalidad, la movilización

ción y la cooperación de los actores que con cierto grado de autonomía los construyen a partir de su relación con el sistema de producción (KEBIR, 2006; LANDEL; PECQUEUR, 2011). Así, cada sujeto territorial estructurado por diferentes elementos de la economía, la cultura y la naturaleza, interactúa con los bienes que le vienen dados (fauna, flora, patrimonio, conocimiento, historia, etc.), imbuyéndolos de un mayor o menor valor en función de sus objetivos e intereses en el entramado territorial, seleccionando aquellos objetos que considera más relevantes para su estrategia y excluyendo a otros. Es cada sociedad y sus actores, la que activa sus componentes y los resignifica en el tiempo en función a nuevos contextos, nuevos usos y nuevas demandas.

Los recursos territoriales son escasos y se distribuyen desigualmente entre los miembros de una sociedad. Los actores que ejercen dominio sobre alguno de los activos en juego son quienes finalmente logran influir en la entramada decisional, intercambiando los diferentes recursos de los que disponen o que pueden movilizar, mientras que las mayorías que no controlan los recursos suelen acompañar o bien rechazar pasivamente estos procesos.

Para el abordaje empírico de estas dinámicas, Knoepfel *et al.* (2007) y Subirats *et al.* (2008) aportan una tipología de recursos fácilmente identificables:

- Recursos patrimoniales o infraestructura: son el conjunto de bienes tangibles que disponen los actores, pueden ser elementos naturales y culturales, la infraestructura, el equipamiento, las instalaciones, etc.
- Recurso jurídico o derecho: son las bases legales y reglamentarias de derecho constitucional, civil y administrativo, que organiza el contenido y la selección de los otros recursos. Es administrado principalmente por los actores públicos, rigiendo la organización del territorio.
- Recursos humanos o personales: refieren a la formación de los participantes en el entramado territorial. La complejidad creciente de los problemas colectivos, como sucede con el desarrollo territorial, atribuye un rol cada vez más importante a este recurso, en términos cuantitativos y cualitativos.
- Recursos económicos: aluden a los medios financieros necesarios para implementar las acciones.
- Recursos cognitivos o información: son los conocimientos vinculados a resolver los problemas, los avances científico-tecnológicos como otros saberes no formales vinculados a la vida en sociedad.

- Recursos relacionales u organización: es la capacidad de organizar la vinculación entre actores y los valores colectivos de una comunidad (HERNÁNDEZ, 2016).
- Recursos de confianza o consenso: hace referencia a la conformidad y acuerdo entre los actores respecto a las acciones y objetivos a emprender, lo cual brinda mayor o menor legitimidad a las acciones.
- Recursos cronológicos: refieren al tiempo necesario para que la acción sea implementada.
- Recursos de apoyo político: constituyen la legitimidad primaria necesaria para el impulso o modificación de una acción. Se obtiene a través de diferentes mecanismos, especialmente el voto.
- Recurso de fuerza: refiere a la coacción legítima mediante la violencia física para obligar a los actores a modificar determinada conducta o para expresar su desacuerdo, en forma comúnmente de amenaza, intimidación, represión y encarcelamiento.

La dotación de estos activos entre los diferentes actores, así como su producción, gestión, explotación e intercambio va a influir directamente en la acción territorial. Todo análisis de la acción territorial debe contrastar empíricamente qué recursos se utilizan, combinan o sustituyen el carácter público, privado o colectivo y la evolución de estos activos en el tiempo.

Este análisis de los activos en juego en el territorio permitirá describir los principales recursos invertidos en las acciones, la estrategia impulsada y bajo el dominio de qué agentes se encuentran, contribuyendo a identificar los propósitos explícitos e implícitos de la dinámica territorial, los actores beneficiados y afectados con la iniciativa. La facilidad o dificultad de emprender procesos de activación territorial dependerá de la distribución de los recursos entre los participantes con lógicas de acción y objetivos comúnmente en contraste entre ellos.

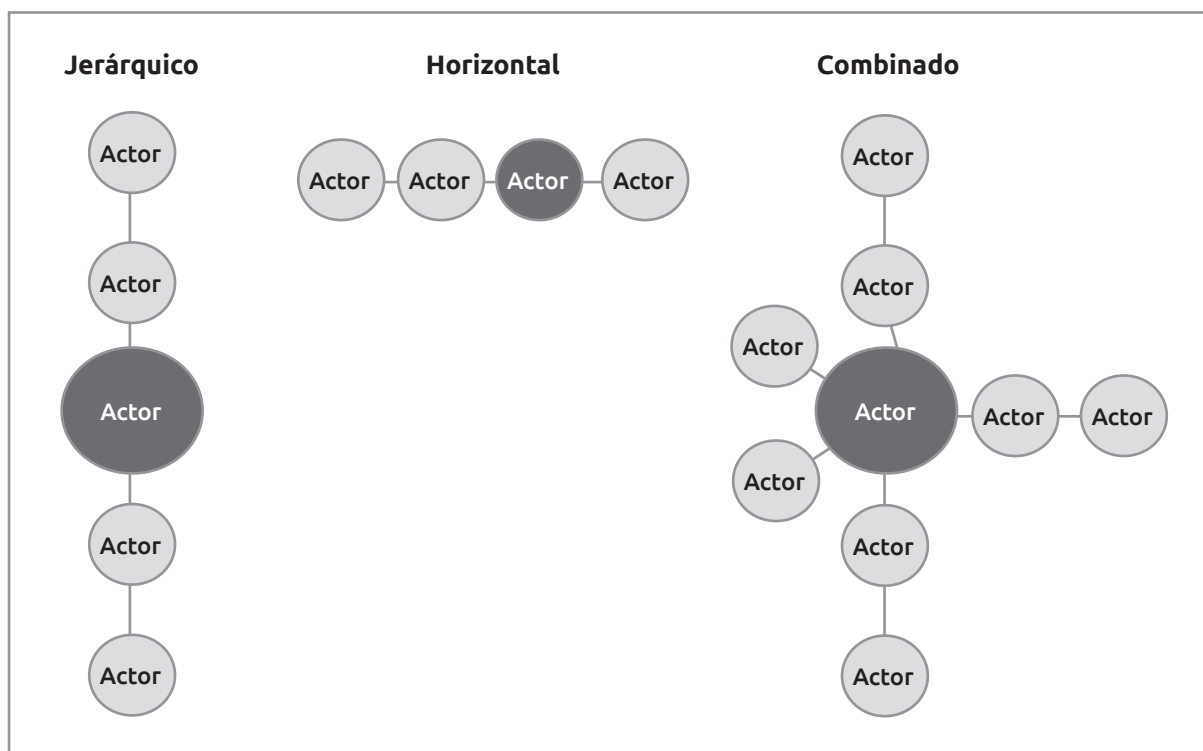
1.6 ¿Cómo se organizan los actores en torno a la acción territorial?

Las iniciativas y acciones que los actores ponen en marcha para construir, gestionar y promover el desarrollo de sus territorios (acción territorial) es un proceso que se construye dentro de un contexto social en donde interactúan, en muchos casos, múltiples actores, en donde cada uno de ellos se moviliza según sus redes de cooperación y solidaridad o sus intereses, pretendiendo influir, bloquear o activar estrategias de acción a partir de los distintos medios que se encuen-

tran a su disposición. Es un campo dinámico, una arena (GIDDENS, 1984), un proceso social tejido de interacciones, en la que concurren diferentes tomas de posición de los múltiples actores involucrados a través de la acción pública, la acción colectiva y la acción privada, con implicancias en el entramado decisional (SUBRA, 2008; FAURE, 2008; MASSON-VINCENT, 2008). A mayor complejidad de las iniciativas y las acciones, mayor complejidad del modelo de organización y gobernanza seguido por los actores para llevar adelante las acciones que construyen territorio.

Las formas de organización de los actores dentro del territorio se han convertido en un elemento clave para dar cuenta cómo las sociedades construyen su desarrollo. Sin embargo, es importante reconocer que estas formas de organización han cambiado sustancialmente en el último medio siglo, pues de la posición jerárquica que supo cumplir el Estado en los procesos de organización territorial (pues este era el que planificaba, generaba infraestructuras, organizaba los usos del suelo y definía los modelos de desarrollo en general), se pasó a un poder relacional centrado en redes de agentes que intervienen en ámbitos plurisectoriales y en múltiples niveles escalares (regionales, nacionales e internacionales), accionando diversos tejidos y organizaciones sociales que también tienen un peso cada vez mayor en la organización de los territorios (MONCAYO JIMÉNEZ, 2001; BOISIER, 2002, 2004; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004). Así, no es solamente la acción pública la que prima en la construcción de acciones territoriales, sino que también concurren otros actores con múltiples lógicas.

Los modelos de organización social involucrados en la acción territorial pueden ser de gestión **jerárquica**, que centraliza el poder en un agente específico, a partir del cual surgen los distintos vínculos de interacción (modelo estatal por ejemplo en el cual prima el rol de un gobierno, central, provincial o local, por encima de cualquier otro actor), con una detallada reglamentación; también pueden ser **horizontal**, que promueve una gestión en redes entre los diferentes actores participantes, que comparten vínculos formales como informales, por ejemplo, una red de organizaciones locales asociadas para promover un proyecto de desarrollo a nivel local y que puede o no estar formalizada en una estructura institucional (agencia de desarrollo local, consorcios de productores, grupos de municipios involucrados en un proyecto de desarrollo regional, etc.), o **combinada**, que implica una complementariedad entre ambas estructuras, presentándose dinámicas verticales u horizontales en función de las diferentes situaciones que se vayan presentando a lo largo de la acción. La Figura 1 da cuenta de estos tres modelos posibles de vinculación entre los actores, dentro de la gobernanza local del territorio.

Figura 1: Tipo de vínculo entre actores y la forma de gobernanza

Fuente: Elaboración propia.

Esta interacción entre los actores dentro de esquemas de organización social y de gobernanza se encuentra regulada por reglas de juego explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente e institucionalizadas en estructuras reglamentarias, o bien “pueden ser normas informales, compartidas por los miembros de una organización y que rigen implícitamente los comportamientos en sociedad” (SUBIRATS *et al.*, 2008, p. 98).

Entre las normas formales se destaca, en primer lugar, el marco constitucional, que contiene las reglas constitutivas de un Estado y que se aplica al conjunto de las decisiones, a las libertades individuales o a las autoridades políticas. En segundo lugar, las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas propias del ámbito estatal, refiriendo a aspectos organizacionales y procedimentales, entre ellas, por ejemplo, las reglas específicas referidas del uso y la gestión del espacio (KNOEPFEL *et al.*, 2007).

Por otro lado, están las reglas informales circunscriptas al sistema de valores, símbolos y normas de comportamiento propios de cada sociedad, que proporcionan un marco de significación que guía las acciones. Ciertas convenciones sociales alcanzan tal legitimidad que

llegan a sustituir incluso las propias estructuras formales (KNIGHT, 1992).

Este sistema de normas, tanto formales como informales, materializa las relaciones de poder entre los grupos sociales, facilitando o limitando las dinámicas de acción. El análisis del juego de actores deberá incluir la dimensión institucional que lo enmarca, identificando las reglas que intervienen, su estabilidad en el tiempo, los procesos de negociación que implican, los posibles conflictos entre ellas y su influencia en la conducta de los participantes.

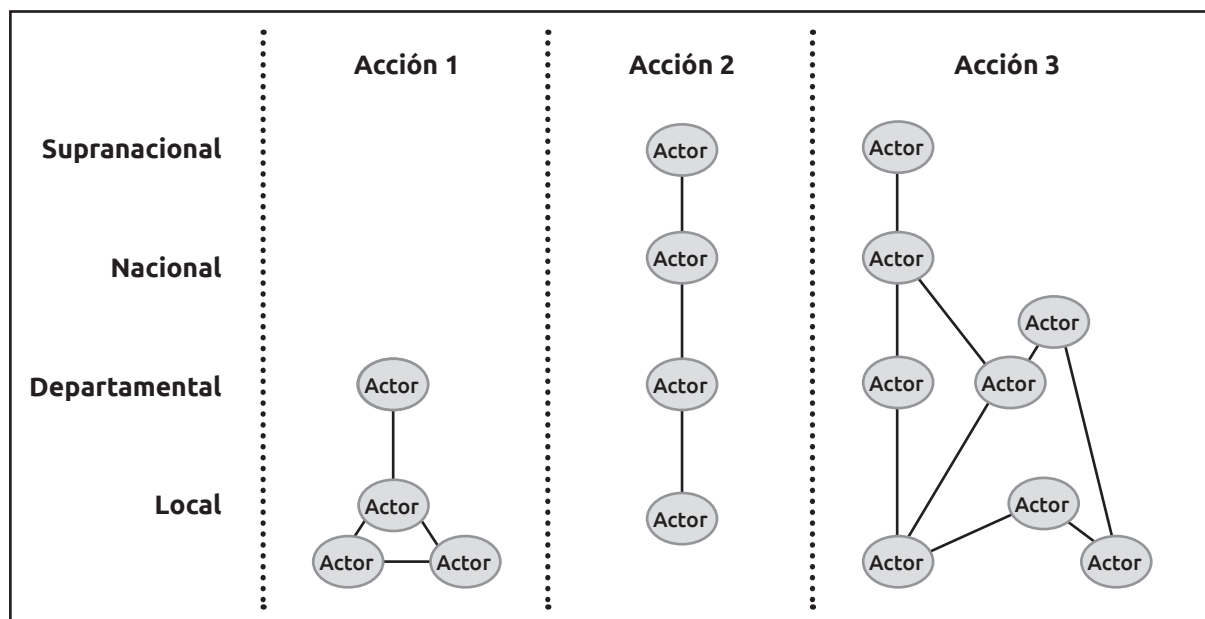
Es importante reconocer que en todo proceso de construcción territorial, las reglas normativas se van volviendo resistentes al cambio a medida que se consolidan en el tiempo. Sin embargo, estas no son completamente rígidas, al contrario, el actor adecua sus acciones a estas normas, y a su vez las modifica a partir de sus propias conductas individuales. Las reglas afectan las preferencias de los individuos, pero al mismo tiempo éstos las utilizan estratégicamente para hacer valer sus intereses en el escenario deseado de desarrollo (BUSTOS CARA, 2002b; 2008).

1.7 La dinámica de la acción territorial

La acción territorial es un proceso en el cual múltiples actores organizados a través de formas estatales, colectivas o individuales, van generando iniciativas en el territorio relacionadas con otras acciones y otros actores con los cuales, necesariamente, se abren espacios de intercambio. Esto, a su vez, va generando sinergias que potencian y efectivizan las acciones en marcha o, por el contrario, conflictos y bloqueos que limitan el alcance y la efectividad de las acciones y las iniciativas. Teniendo en cuenta ello, tres elementos son claves e interesa comprender.

En primer lugar, interesa entender la **multiescalaridad de la acción territorial**, es decir, la capacidad y el tipo de articulación que se construye entre diferentes niveles de organización territorial (en el cual participan los diferentes actores), para poder llevar adelante la acción territorial. Así, existen acciones territoriales que claramente no sólo involucran el territorio en el cual se producen, sino también otros niveles de organización territorial involucrados en estas acciones. La Figura 2 da cuenta de esta multiescalaridad.

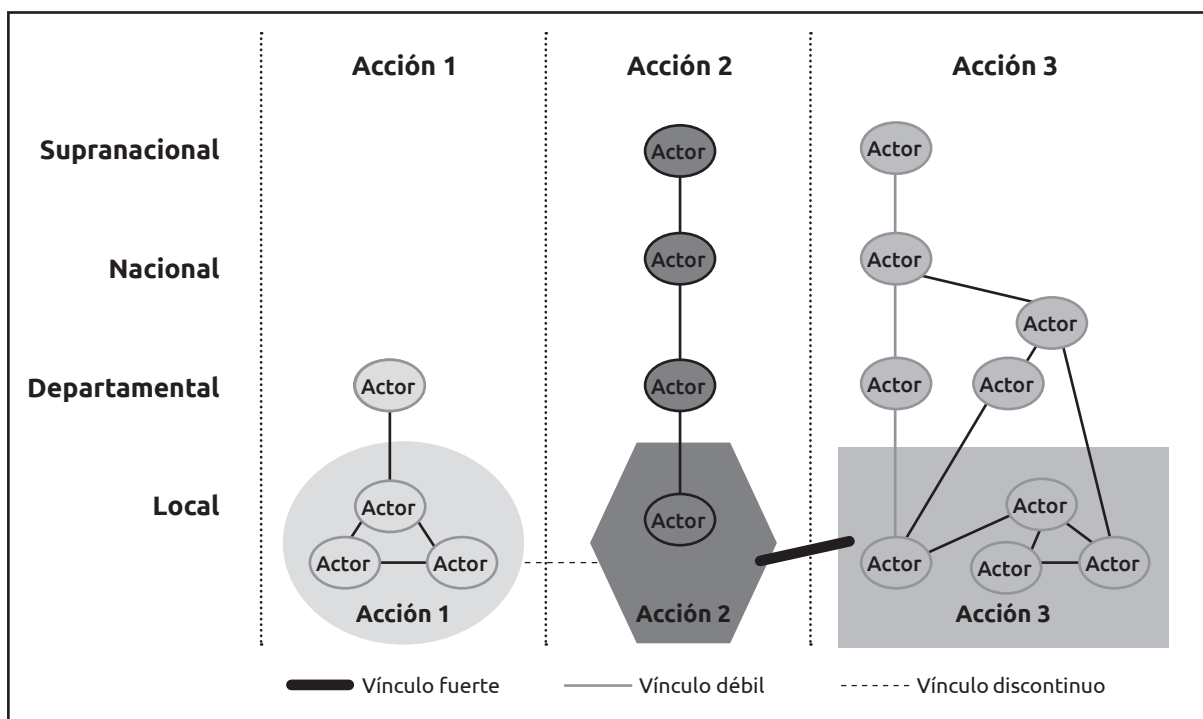
Figura 2: Articulación multiescalar de las acciones territoriales en marcha



Fuente: Elaboración propia.

El segundo factor clave es la **construcción de procesos sinérgicos y virtuosos entre las acciones** que tienen lugar en un territorio. Así hay acciones que mantienen vinculaciones con otras acciones locales, pues son complementarias o subsidiarias unas con otras, lo que produce un alineamiento de actores y una potenciación de las iniciativas en marcha. Es probable que existan acciones integrales con fuerte densidad de vínculos entre actores y que abarquen problemáticas complejas, por ejemplo, la puesta en marcha de un plan de desarrollo territorial, habrá otros casos en los cuales las acciones serán de carácter más sectorial, con mínimas articulaciones con otras acciones y otros actores tanto de nivel local como de otros niveles escalares. Interesa analizar estos procesos sinérgicos y los encadenamientos que éstos generan, pues en definitiva son los que muestran las dinámicas reales de desarrollo de un territorio. La Figura 3 pretende dar cuenta de esta coordinación y sinergia entre acciones locales.

Figura 3: Articulación y coordinación de las acciones territoriales



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el tercer elemento clave lo constituye el **análisis de los frenos y limitantes a la acción territorial**. Interesa observar en cualquier acción territorial cuáles son los frenos o las limitantes que bloquean o anulan las acciones territoriales en marcha. Una clara identificación y tipología de dichos frenos es un elemento clave para poder luego definir estrategias de mejora de las acciones territoriales y del desarrollo en general.

1.8 A modo de síntesis

La aceleración en la transformación de los territorios en las últimas décadas ha incentivado la emergencia de múltiples iniciativas de distinto tenor, orientadas a construir, organizar y mejorar las condiciones de vida y de producción en los mismos, bajo el símbolo inequívoco de un camino hacia el progreso y el desarrollo, visto desde su dimensión occidental y universal. El resultado de esta sobreabundancia de acciones en los territorios no ha dado los resultados esperados: los territorios viven procesos de fragmentación crecientes, con regiones que mejoran ciertas condiciones de vida, con otras regiones que mantienen altos niveles de pobreza y marginalidad.

Las hipótesis acerca del fracaso de las acciones para el desarrollo son múltiples, y tienen que ver con la especificidad de cada territorio. Sin embargo, consideramos que antes de pensar en resultados de políticas e iniciativas, es necesario poner el foco en el análisis de cómo se construyen las acciones territoriales y las bases ideológicas y normativas sobre las cuales se construyen, pues consideramos que allí están las respuestas para entender el desarrollo de los territorios y la sociedad.

El concepto de acción territorial y ciertos elementos metodológicos esbozados aquí, pretenden contribuir al esclarecimiento de las formas como las sociedades construyen su devenir.

Desde el punto de vista epistemológico, es necesario ubicar al análisis de la acción territorial en el contexto de las ciencias de la acción, en tanto dicho análisis nos permite entender el juego que se pone en marcha entre la subjetividad y las intencionalidades de los actores (enfoques constructivistas) y las estructuras espaciales locales y los condicionantes globales (enfoques estructuralistas), las cuales en este nuevo contexto histórico, provienen de múltiples lugares, así como de múltiples fuentes de conocimiento.

Por otro lado, en términos de práctica científica, identificar las formas de **cómo** se produce la acción territorial es un elemento de sumo interés, pues permitiría encontrar patrones y comportamientos que, una vez modelizados, van a permitir definir estrategias y procedimientos para gestionar el proceso de construcción territorial hacia escenarios de mayor consenso entre los múltiples actores del territorio, los cuales en definitiva serían escenarios con mayores posibilidades de inclusión y sostenibilidad. En otras palabras, aportar un marco interpretativo de la acción territorial que pueda identificar las regularidades entre las coaliciones de actores, asociando a los sujetos a determinadas lógicas de acción y al uso de recursos específicos, sin dudas termina por ofrecer información de gran utilidad para aquellos organismos públicos encargados de definir las estrategias a partir de las cuales gestionar procesos territoriales hacia escenarios deseados.

2 | METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

El análisis de la acción territorial en los distritos de Paraguay fue realizado en tres grandes etapas.

La **primera etapa** consistió en la realización de una encuesta nacional a los 250 de los 254 municipios del país, ésta permitió caracterizar los territorios municipales, el perfil y características de sus intendentes, las características en detalle de la administración municipal (áreas de intervención, personal, presupuesto, problemáticas de la gestión, etc.), y las iniciativas orientadas al desarrollo puestas en marcha en el territorio, ya sea por parte de los municipios como de los actores colectivos y privados, y finalmente las necesidades de los municipios en materia de planificación y desarrollo.

En base a toda la información recopilada, en la **segunda etapa** de trabajo se realizó un detallado análisis y clasificación de los Distritos según el estilo de gestión de las municipalidades. Para ello se tomaron en cuenta dos grandes variables: las problemáticas más destacadas en los mismos y los tipos de acción territorial predominantes. Dado que los datos eran de carácter cualitativo, las variables fueron organizadas y categorizadas de la siguiente manera:

- a) **Problemáticas del Distrito.** Aquí las múltiples respuestas obtenidas fueron clasificadas dentro de las siguientes categorías:
 - Falta de caminos.
 - Carencia de infraestructuras básicas.
 - Carencia de equipamientos y servicios públicos.
 - Pobreza, desempleo y desintegración social.
 - Violencia e inseguridad.
 - Degradación del hábitat y del ambiente.
- b) **Tipos de acciones predominantes.** Aquí las múltiples respuestas obtenidas fueron clasificadas dentro de las siguientes categorías:
 - Acciones para la mejora de los caminos y los sistemas de transporte. Son todas aquellas iniciativas para mejorar la transitabili-

dad de los caminos, especialmente la pavimentación, enripiado o mejora.

- Acciones para la mejora de los equipamientos e infraestructuras en general. Son las iniciativas para mejorar la dotación de infraestructuras (agua, electricidad, saneamiento) como la generación de equipamientos (salas médicas, escuelas, etc.).
- Promoción de la inversión y el desarrollo productivo. Son las acciones que se ponen en marcha para promover el desarrollo productivo, como la creación de infraestructuras productivas (construcción de un centro de acopio), la organización y acompañamiento de productores familiares, la organización de una feria local, la articulación con iniciativas del Ministerio de Agricultura, etc.
- Gestión político institucional. Son todas las acciones de gestión que los municipios ponen en marcha para obtener nuevos recursos para la creación de otras obras o proyectos o para obtener recursos para la política social.
- Fortalecimiento de la vida comunitaria. Son todas aquellas acciones para fortalecer la vida comunitaria y la reducción de la pobreza.

Desde el punto de vista metodológico se realizó un exhaustivo trabajo estadístico, que permitió definir estilos de gestión municipal. La construcción de la tipología de Distritos según las formas o estilos de gestión de los municipios se realizó mediante el método de Análisis de Clúster Jerárquicos. Esta metodología permite agrupar las observaciones de una base (en este caso distritos) en clúster o grupos relativamente homogéneos, basándose en las características seleccionadas (variables objetivo). Dicha metodología se presenta en detalle en el capítulo correspondiente a la gestión municipal.

La **tercera etapa** de trabajo consistió en analizar las dinámicas de acción territorial en forma integral a nivel local, pero ya no solo considerando el “estilo de gestión municipal”, sino comprendiendo el fenómeno sistémico de acción territorial que involucra también a la acción privada y la acción colectiva. Para ello se visitaron 18 distritos en todo el país y dentro de ellos se realizaron 70 entrevistas a actores públicos, privados y colectivos, lo que permitió describir, analizar y modelizar los diferentes tipos de acción territorial. Las variables claves sobre las que se trabajó en las entrevistas para la caracterización de las diferentes categorías de acción territorial fueron las siguientes:

- Caracterización general del entrevistado (sexo, edad, actividad, sector).

- Opinión sobre las principales fortalezas del distrito.
- Opinión sobre los principales problemas del distrito.
- Visión del escenario de futuro tendencial del distrito.
- Acciones que los actores identifican que están en marcha en el distrito.
- Actores responsables de las acciones.
- Mecanismos y formas de ejecución de las acciones (gobernanza).
- Resultados de las acciones.
- Limitantes a la puesta en marcha de las acciones.

Estas entrevistas generaron la información suficiente para caracterizar diferentes tipos de acción territorial y para definir también diferentes modelos de gobernanza, los cuales hacen referencia a las formas como se organizan los actores locales para la construcción de las acciones territoriales. En el caso específico del Paraguay, estos modelos han podido ser incluidos en tres tipos básicos:

- Modelo jerárquico simple. En estos casos el municipio es el actor principal del territorio y el que genera y lidera la mayor cantidad de iniciativas. Los pocos vínculos con otros actores locales son jerárquicos y bajo una fuerte relación de dependencia.
- Modelo de redes fragmentadas. Hay múltiples actores involucrados de diferente nivel escalar, el municipio sigue cumpliendo un rol importante, pero no hay coordinación ni ordenamiento en el funcionamiento de la red. Cada actor lleva adelante sus acciones en forma aislada o con bajos niveles de coordinación.
- Modelo en redes complejas. Hay múltiples actores involucrados de diferentes niveles escalares y hay una buena coordinación y regulación de la red, en gran parte debido a que esta red tiene un sentido y un proyecto de futuro al cual se orientan.

El análisis de los municipios a partir de estas variables permitió definir de manera muy simple 4 modelos de acción territorial, los cuales se describen en detalle a posteriori:

1. Acciones territoriales básicas centralizadas.
2. Acciones territoriales integrales en redes.
3. Acciones territoriales focalizadas con baja coordinación.
4. Acciones territoriales diversificadas y fragmentadas.

3 | EL ESCENARIO TERRITORIAL

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.

En función de ello, este documento plantea un diagnóstico del estado de situación del territorio nacional, el mismo 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. Este 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 intereses 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.

Este diagnóstico se organiza en tres 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. La tercera parte presenta una síntesis de las dinámicas territoriales.

3.1 El territorio de Paraguay

Paraguay es un país de medianas dimensiones, con una superficie de 400.000 kms², 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, actualmente también consolida sus relaciones con Bolivia hacia el este y el norte. Con estos tres países comparte aproximadamente 4.000 kms. de fronteras, especialmente con Argentina y Brasil.

Figura 4: República del Paraguay

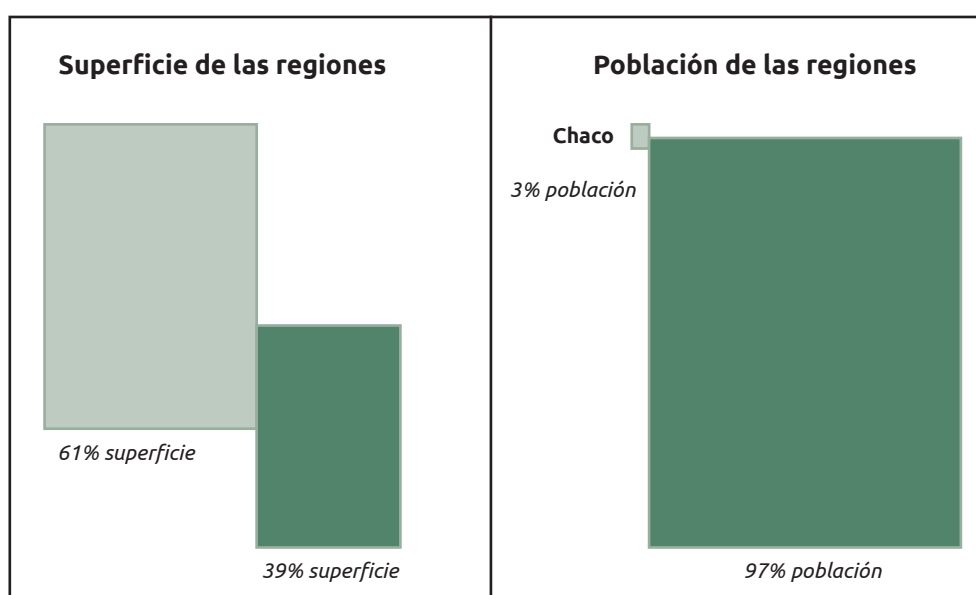


Fuente: Elaboración propia.

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). En la Figura 5 se puede observar dos realidades del país, a la izquierda se presenta la organización territorial del Paraguay, en tanto que a la derecha se muestra un modelo de las grandes diferencias en términos del tamaño de la población.

Figura 5: 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 254 distritos. 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, hasta distritos que tienen más de 50.000 km 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 6).

Figura 6: División política administrativa del Paraguay (departamentos y distritos)



Fuente: Elaboración propia

3.2 Medio ambiente y recursos naturales

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), minerales, petróleo y gas. No obstante

el modelo de desarrollo económico del país no permitió valorizar éstos 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 un relieve uniforme y bajo, 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 7: Mapa de relieve del Paraguay

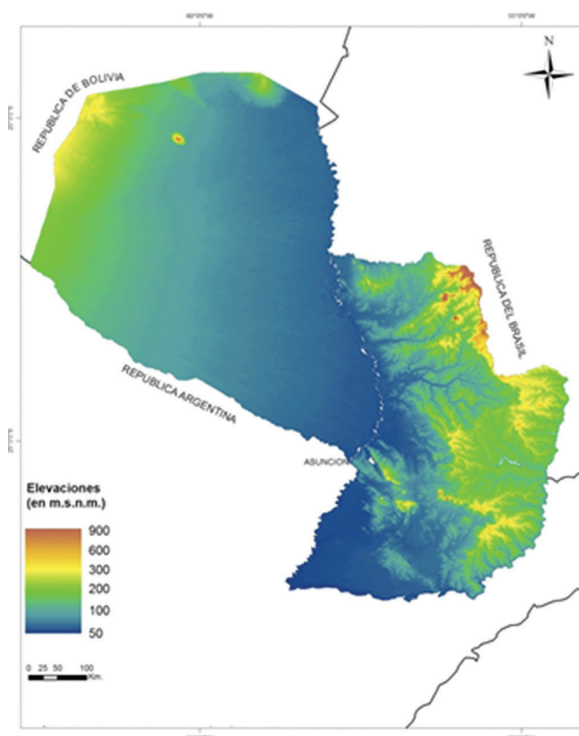
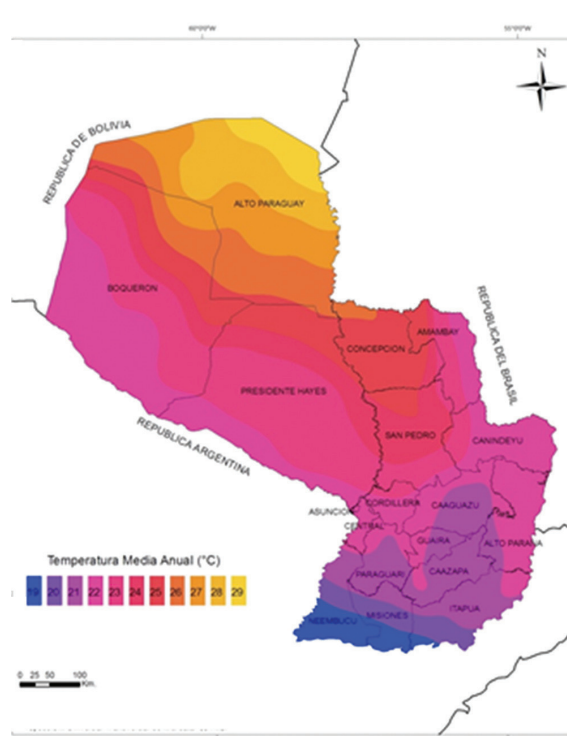


Figura 8: Mapa de temperaturas del Paraguay

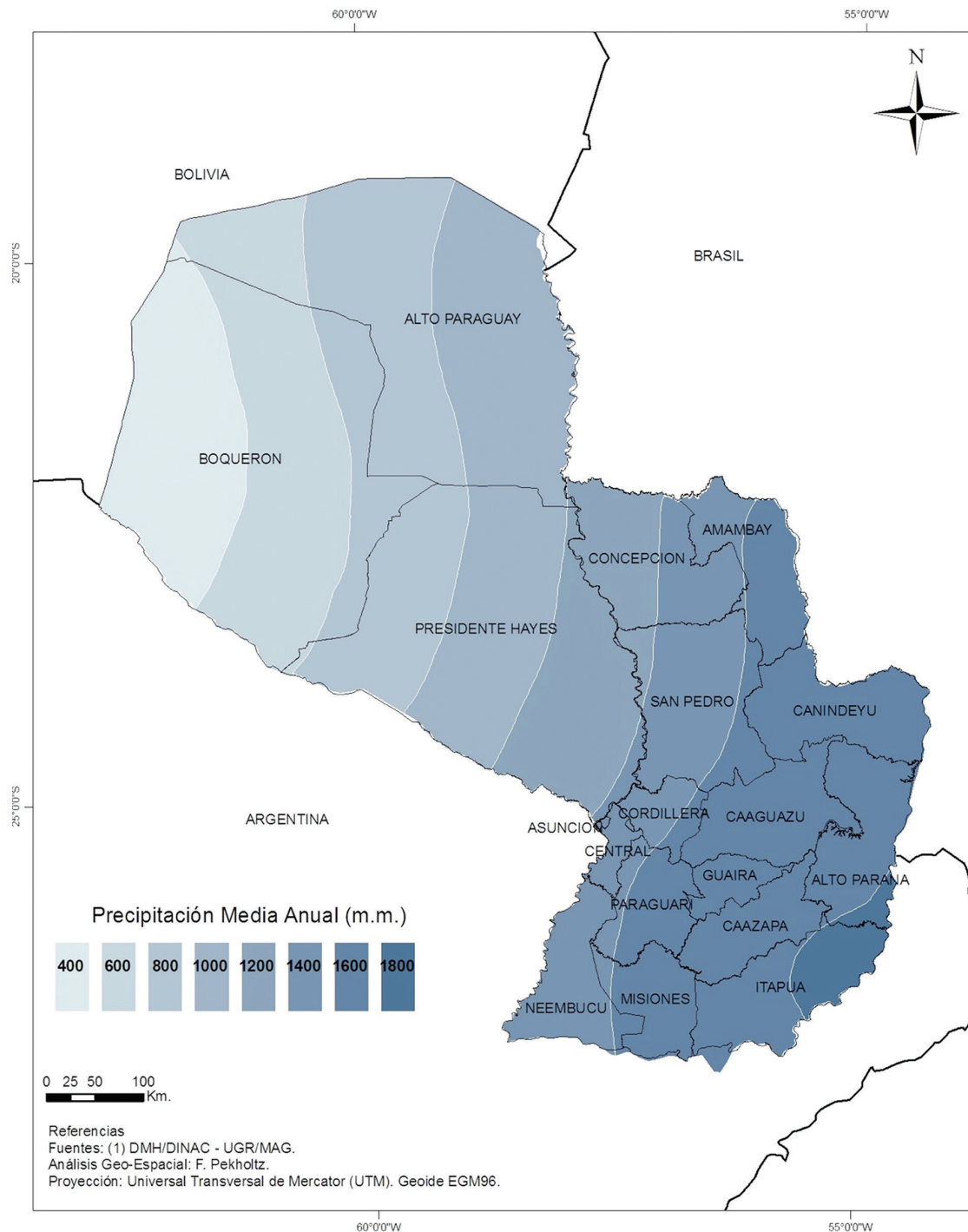


Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013.

El clima del Paraguay se ha definido como subtropical continental. Según la clasificación de Koeppen, en el Paraguay existen dos tipos de climas diferentes: 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

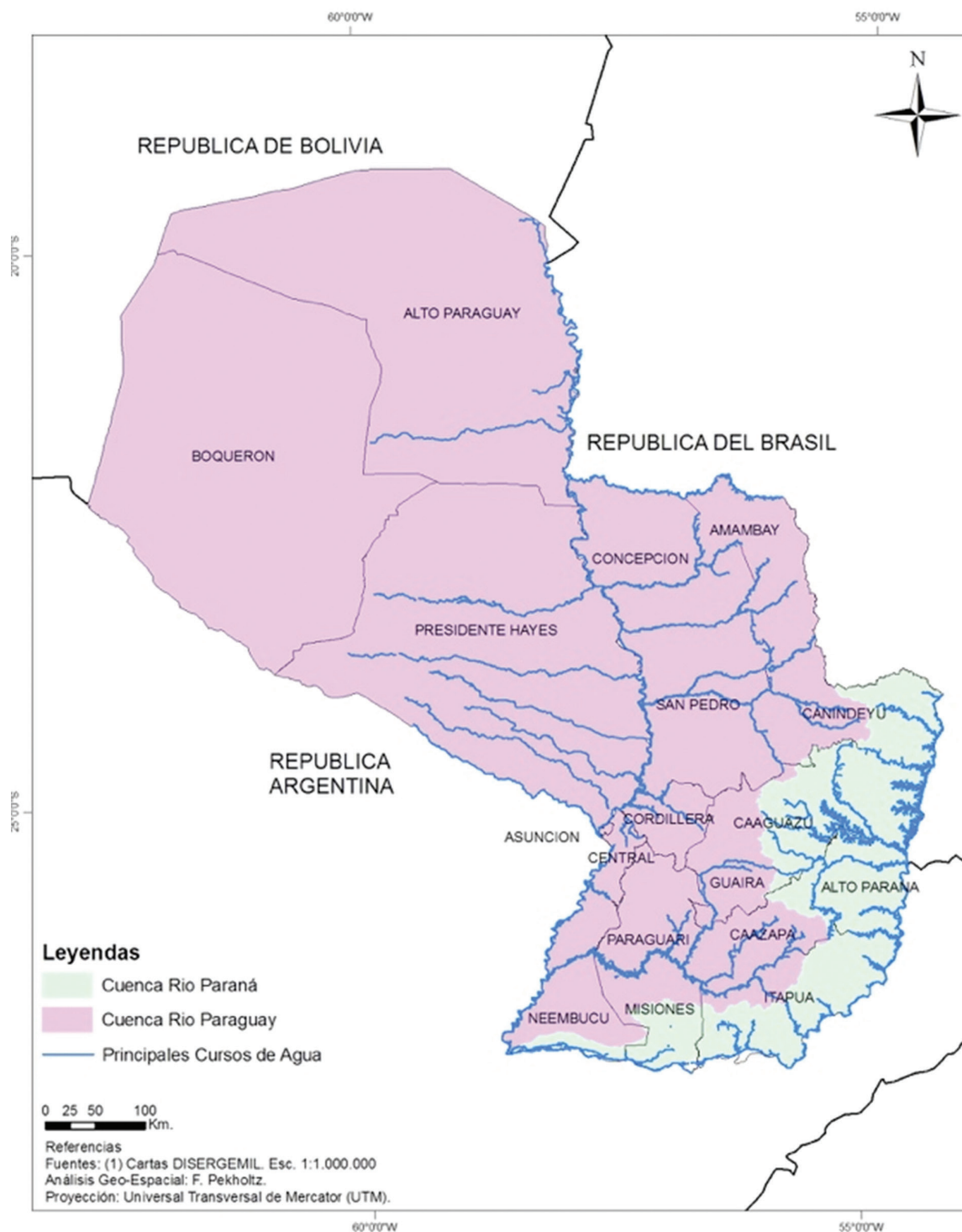
en la mayor parte del país, aunque las mismas se distribuyen irregularmente en el tiempo y en el espacio. La precipitación total anual media en el Sureste del país se ubica entre los 1.500 y 1.800 mm al año, mientras que en la zona oeste y noroeste de la Región Occidental sólo alcanza a 400-700 mm.

Figura 9: Mapa de precipitaciones del Paraguay



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

Figura 10: Recursos hídricos del Paraguay



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

La gran cuenca del Río de la Plata divide el país en **dos grandes subcuencas**, que son la subcuenca del Río Paraguay y la subcuenca del Río Paraná. Las mismas configuran el paisaje predominante del

territorio nacional. El principal sistema de drenaje es el río Paraguay con 4.000 m³ por seg., 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 m³ por seg. Ambos ríos, tanto el Paraná como el Paraguay, constituyen un recurso de un 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 la Argentina, donde se transvasan 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 sustrato 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 km², 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 m³/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 m³/h/m.

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 Embalsa-

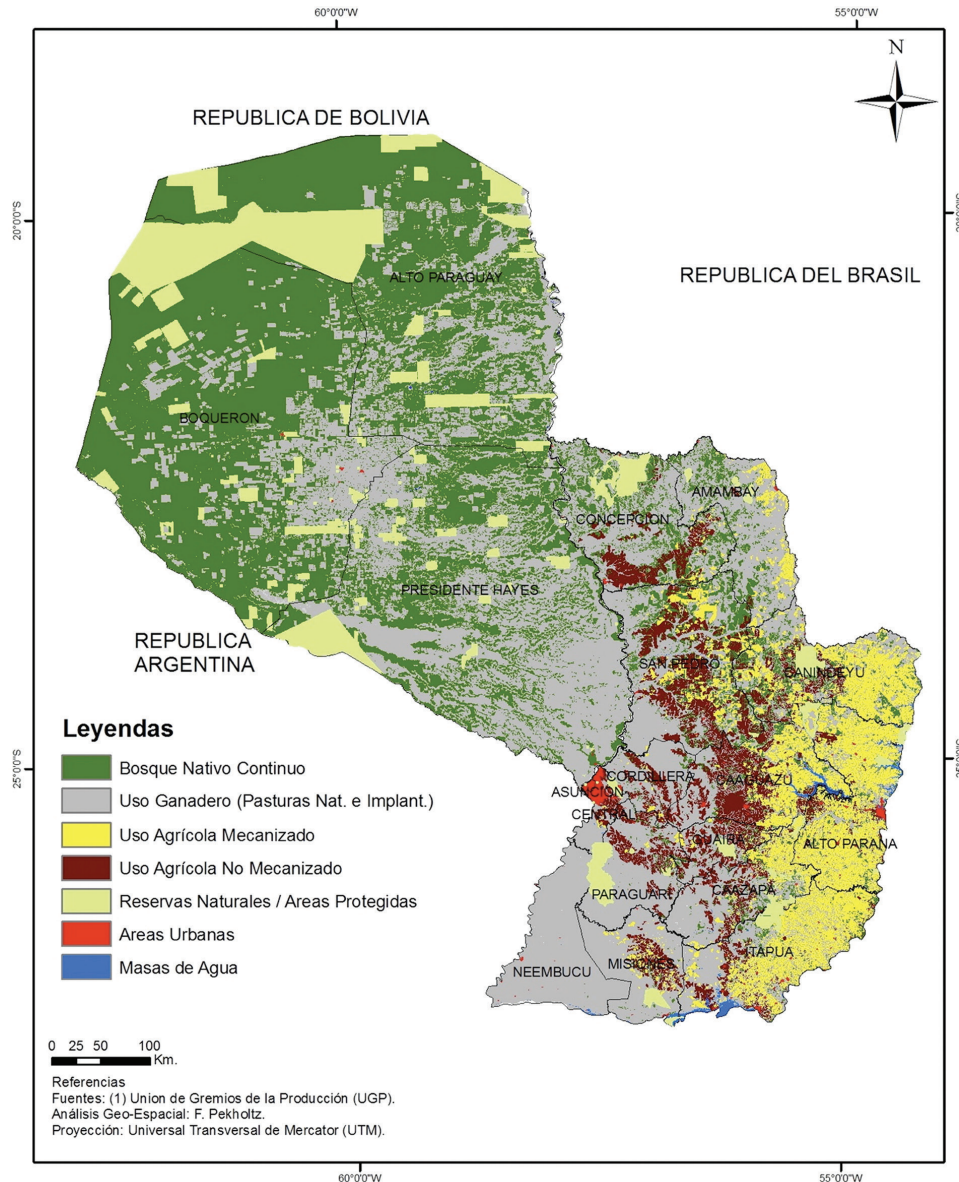
dos; Mata Subtropical Brasileña, Mata Subtropical Misionera, Bosque Subtropical del Alto Uruguay, Vegetación del Paraguay Central y la Mata Araucaria.

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 Palmar*, 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 pueden verse con claridad en la Figura 11 la cual presenta los tipos de uso del suelo del país, incluyendo los usos agrícolas.

Figura 11: Los usos del suelo en Paraguay



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

La diversidad de usos del suelo permite albergar una importante y rica fauna, 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 que constituyen recursos proteicos importantes para la población rural se pueden citar especies como el Venado (*Mazama spp.*), los Peca-ríes (*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.

Pero 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.

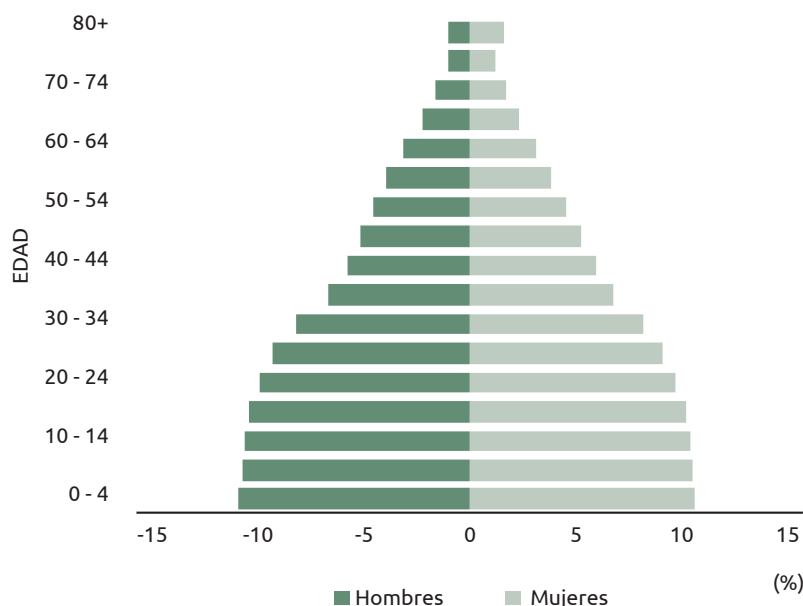
En definitiva, el país cuenta con extraordinarios recursos naturales, muchos de los cuales no han sido suficientemente valorizados o al contrario, han sido mal explotados generando desequilibrios y problemas ambientales que deben ser resueltos.

3.3 Dinámica demográfica y social

La población del país se estima en 7 millones (2016), con una densidad de 14,5 habitantes por km², 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 de crecimiento de la población (1,9%) comparado 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%, 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 poblacional (Figura 12), que 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 12: Pirámide de población de Paraguay al año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a Paraguay: Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural, por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015. DGEEC.

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, 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 (algunas publicaciones hablan de casi el 95%) tiene ancestros indígenas; la población restante está compuesta por inmigrantes de varios orígenes.

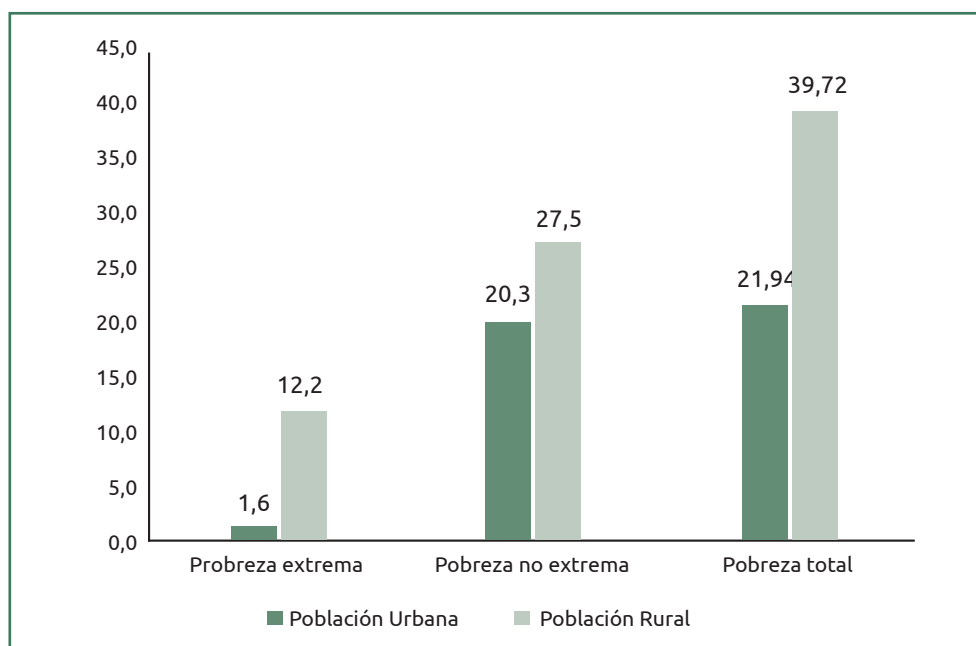
En el país existen dos idiomas oficiales; el español y el guaraní. Según el Censo 2002, en el 59% de los hogares el idioma habitualmente hablado es el guaraní y en el 35,8% de los hogares es el español (en el 5% restante los idiomas hablados son portugués, otros idiomas indígenas, y alemán, principalmente). 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.

El 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 América Latina, pero no tan elevado como Colombia, Brasil y Bolivia. El 10% de la población más rica recibe el 45% de los ingresos totales del país 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.

Esta situación de pobreza puede diferenciarse entre áreas rurales y urbanas, así como lo muestra la Figura 13, la pobreza extrema afecta más a las áreas rurales que a las ciudades, en cambio la pobreza no extrema es más urbana que rural. No obstante, 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.

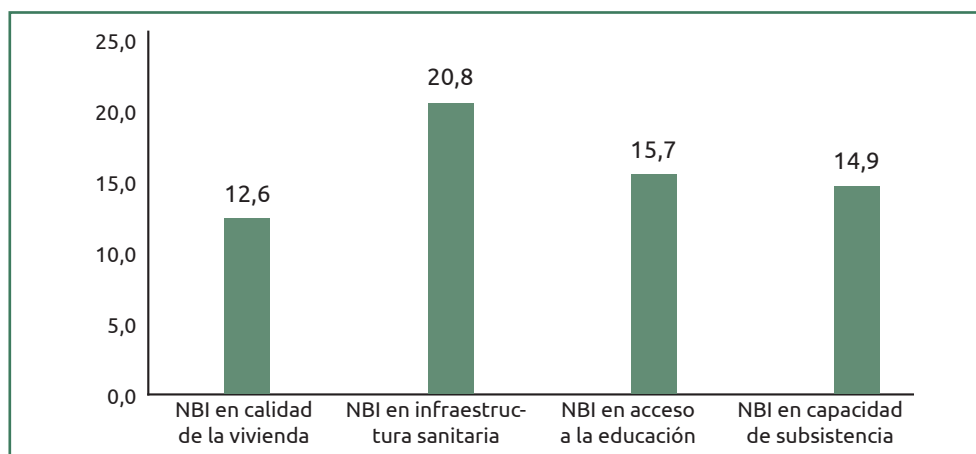
Figura 13: Distribución de la pobreza según tipo de territorios



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares (2016).

Los determinantes de la pobreza en Paraguay son diversos, el factor que aparece como más importante son los bajos niveles educativos comparados con 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 otras. No obstante, si se analiza el NBI, aparecen grandes diferencias interregionales, la Figura 14 muestra la distribución de los hogares en Paraguay en los que hay al menos 1 NBI.

Figura 14: Distribución de la pobreza según NBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC, Censo 2012

3.4 Dinámica económica productiva

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, particularmente el comercio, y de la agricultura, especialmente de la producción de soja.

Hasta los fines de la década de los 70, 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 más nuevas 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, y a las inversiones en las represas de Itaipú y Yacyretá y en los programas de ampliación de la red vial y 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.

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 1995-97 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.

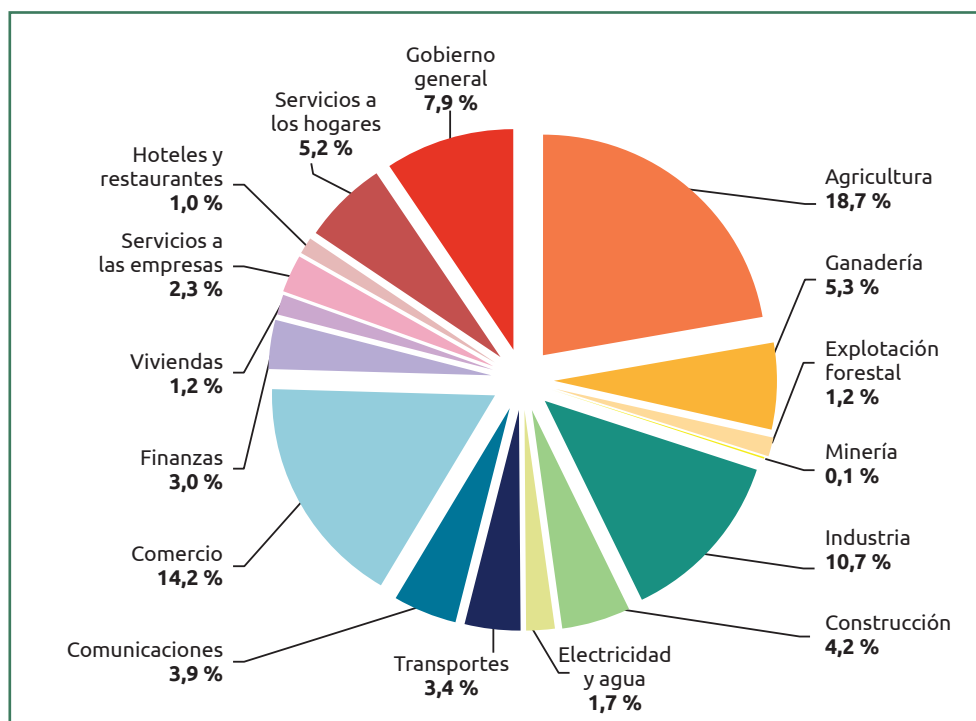
Cuadro 1: Evolución del comercio exterior de Paraguay

	Comercio exterior (en miles de dólares)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total exportaciones	9.731.041	7.755.980	10.474.368	12.638.650	11.653.565	13.604.714	13.105.215	10.897.814
Exportaciones registradas	6.407.112	5.079.610	6.516.556	7.776.443	7.282.794	9.456.342	9.635.886	8.327.546
Reexportaciones	3.274.200	2.628.405	3.923.461	4.819.296	4.261.060	4.064.589	3.455.000	2.539.425
Otros	49.730	47.965	34.351	42.911	109.711	83.783	14.329	30.843
Total importaciones	8.681.200	6.632.300	9.592.680	11.784.450	11.082.770	11.942.400	12.079.190	10.316.800
Importaciones registradas	8.532.087	6.516.640	9.393.216	11.548.963	10.756.391	11.302.069	11.299.327	9.529.305
Otros	149.113	115.660	199.464	235.487	326.379	640.331	779.863	787.495

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico del Informe Económico del BCP 2016.

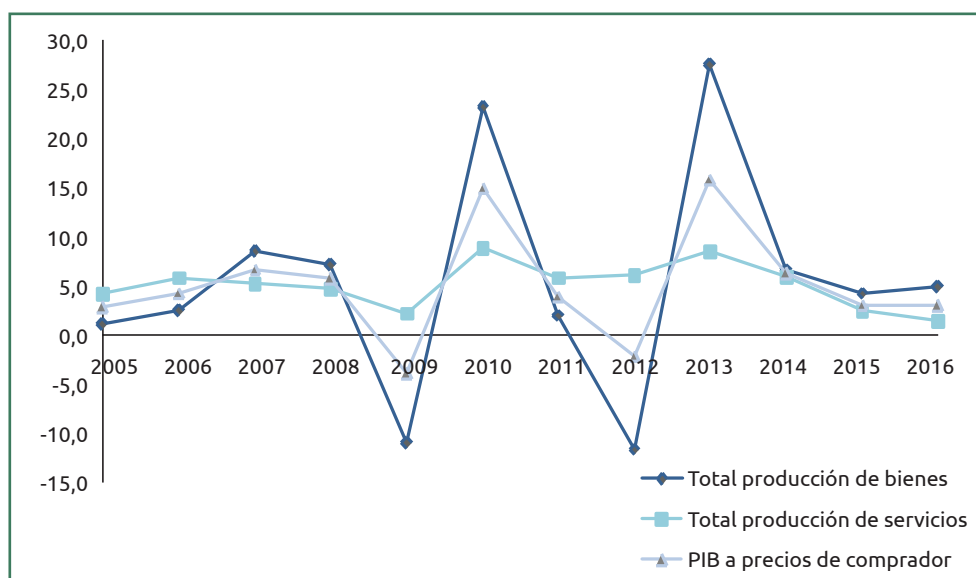
Actualmente, el PIB del Paraguay asciende a 10.000 millones de dólares anuales (cifras provisionales del Banco Central del Paraguay). No obstante, y tal como lo muestra la Figura 15, la estructura del PIB actual muestra una fuerte dependencia de la agricultura y el comercio. La fuerte dependencia de la economía paraguaya con respecto a la agricultura se observa muy claramente a través de la Figura 16, la cual muestra cómo el PIB global responde a los mismos patrones de evolución que el PIB agropecuario (incluido en el PIB de producción de bienes), es decir, es decir, que cualquier variación en la agricultura influye sobremanera en la variación global del PIB.

Figura 15: Estructura del PIB del Paraguay



Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico del Informe Económico del BCP 2016.

Figura 16: Evolución del componente del PIB del Paraguay 2016

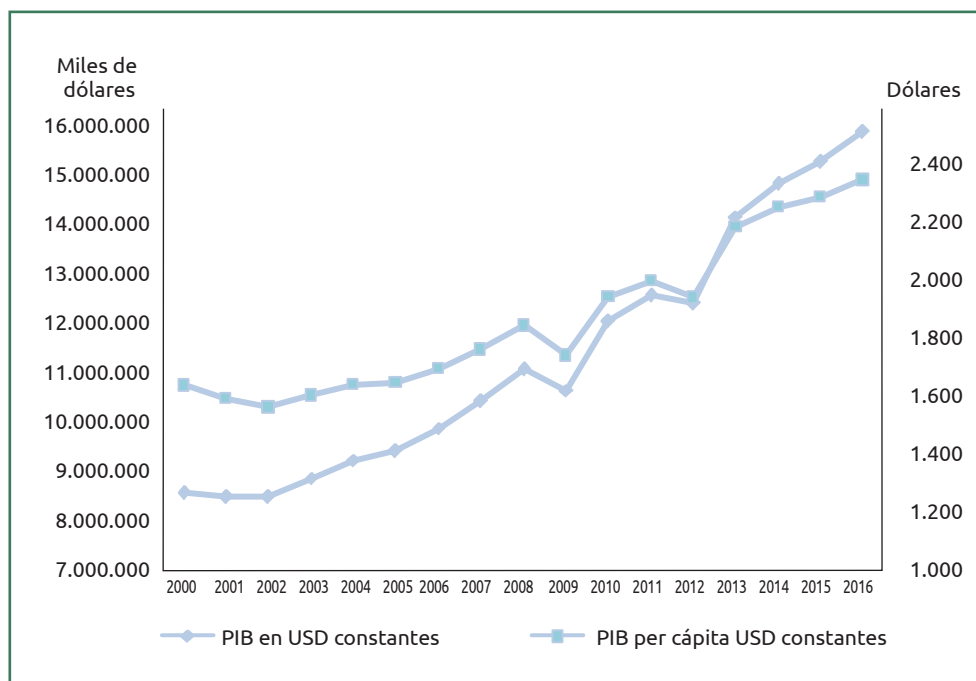


Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico del Informe Económico del BCP 2016.

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 de 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 17: Evolución de PIB global y del PIB per cápita en dólares constantes



Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico del Informe Económico del BCP.

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).

4 | TEMAS CLAVES PARA COMPRENDER LAS PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES DEL PARAGUAY

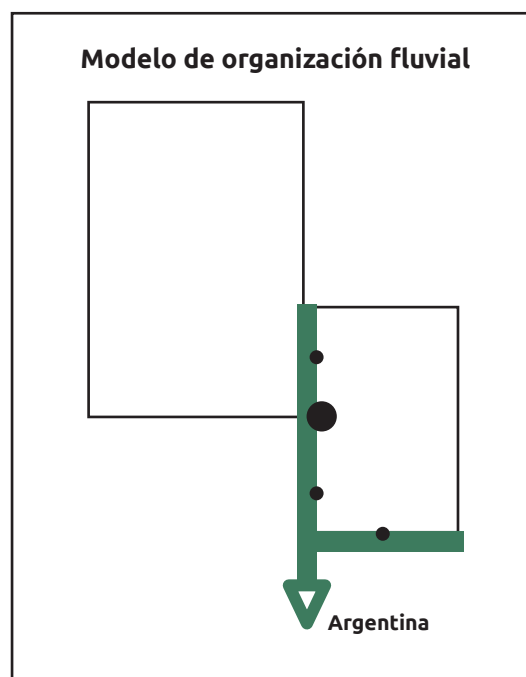
4.1 La dinámica histórica de organización territorial

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 con las áreas interiores que proveían de materias primas para la comercialización (carne, algodón, mandioca, etc.).

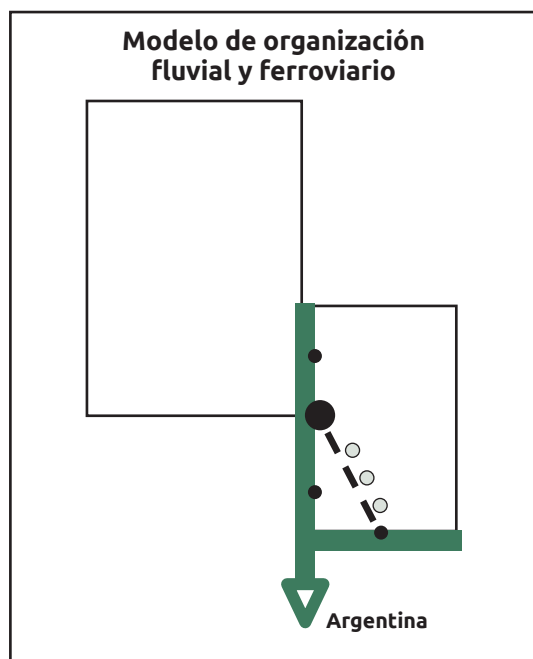
Este modelo de organización territorial se va tornando más complejo con la aparición del ferrocarril como medio de transporte, generando y consolidando numerosos pueblos y pequeñas ciudades del interior, pero muy especialmente en el centro y sur de la Región Oriental. Este avance del FFCC permitió anexar,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

Figura 18: El modelo histórico de organización territorial sustentado en el transporte fluvial



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

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



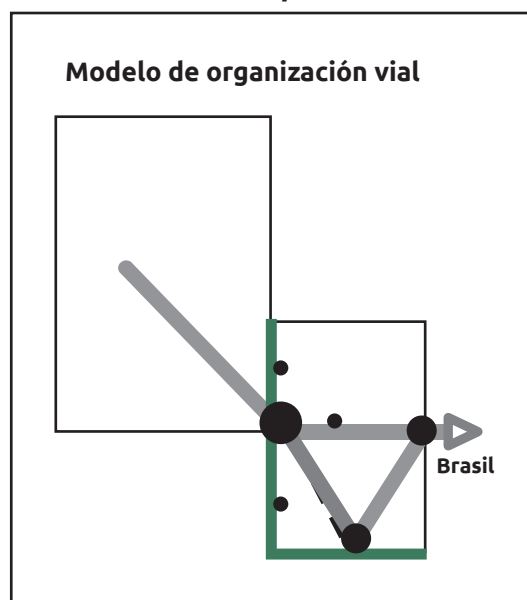
Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

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

paraguayo a la dinámica económica y productiva liderada por Asunción.

Ya en las décadas de los 60 y muy especialmente en los 70, 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 y con la creación 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 de mayor densidad de población, tuvo como resultado la ocupación y la organización del territorio extremo oriental.

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



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

un territorio de muy bajo nivel de estructuración y capacidad de desarrollo endógeno.

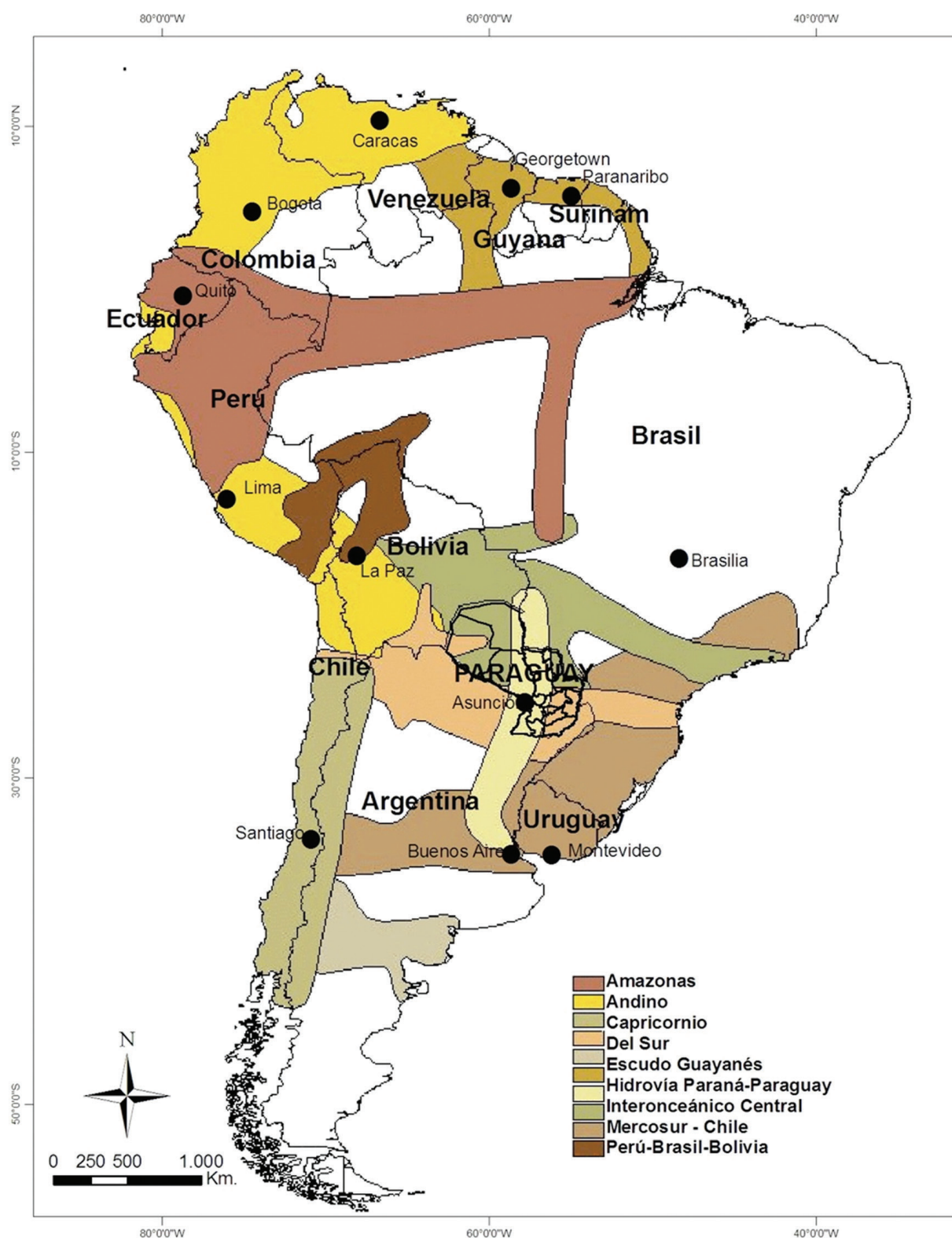
4.2 La nueva fase de organización territorial del Paraguay

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:

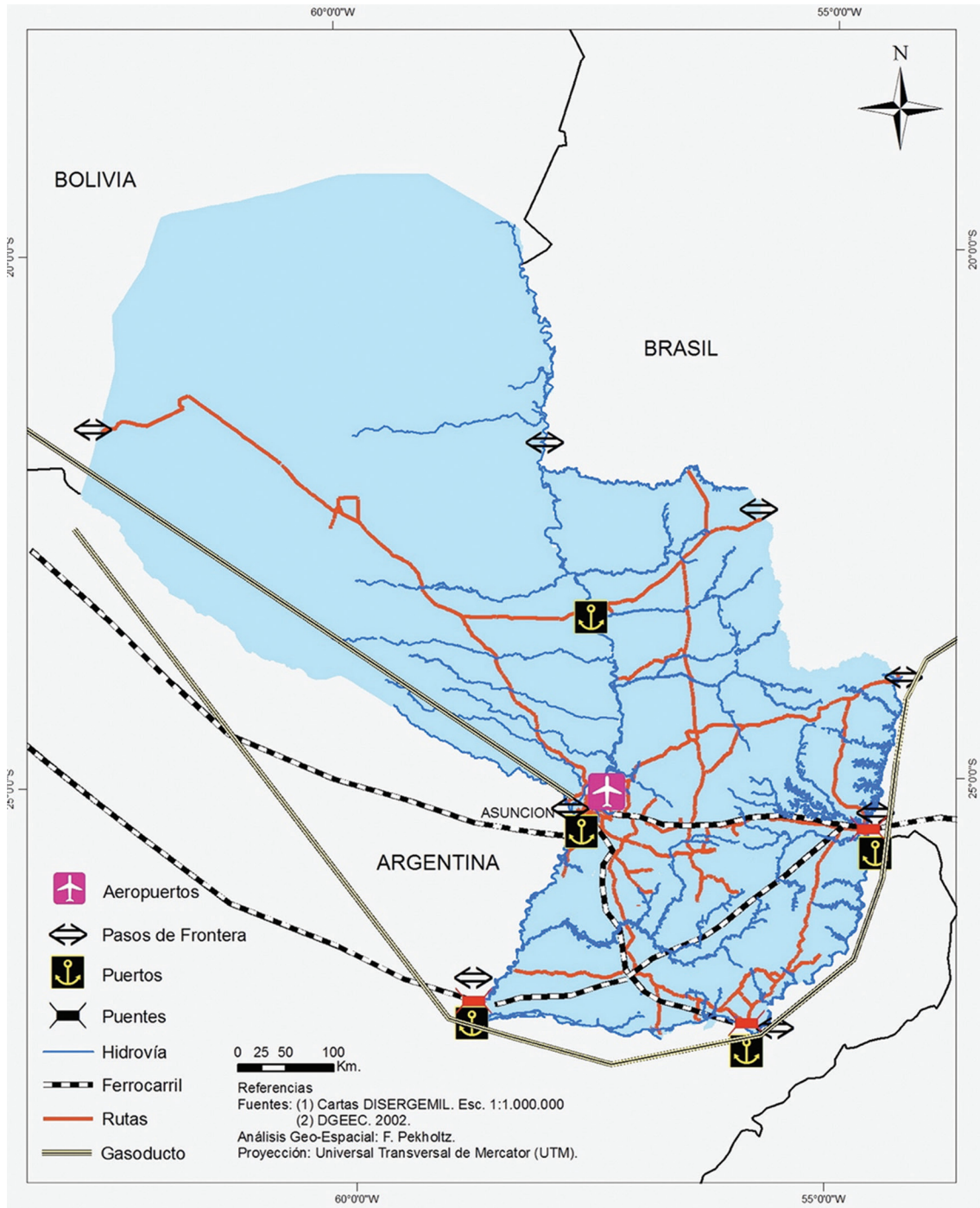
- a) Los proyectos de integración promovidos por IIRSA (Iniciativa de Integración Regional Sudamericana), los cuales buscan generar un nuevo escenario territorial a través de la construcción de caminos, puentes y otras infraestructuras que permitan integrar el territorio nacional con los países vecinos en forma eficiente y con menores costos y tiempos. Este modelo de integración se revela claramente en la Figura 21, 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 22; 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 21: Los grandes ejes y corredores de integración planteados por IIRSA



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

Figura 22: Grandes obras de integración internacional del Paraguay

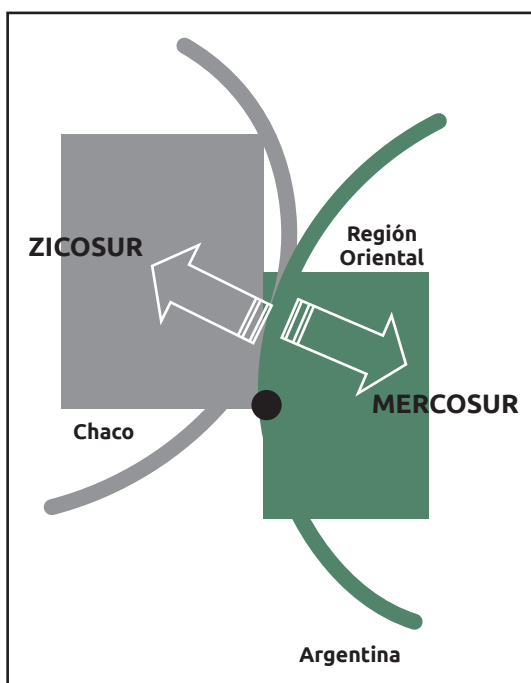


Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

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 21):

- 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.) por parte de productores de estos países en Paraguay.

Figura 23: los contextos geopolíticos y la integración regional del Paraguay



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

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 puedan poner en marcha nuevas actividades productivas con mayor facilidad, esto es evidente en el Este del país, pero también en las últimas décadas en todo el Norte de la

Región Oriental y Occidental, a partir de la instalación de brasileros, pero también de inversores argentinos y uruguayos.

De esta manera, si bien el territorio del Paraguay 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 va a realizar como se hizo durante las décadas de los 60 en adelante, donde 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 pensar en nuevos y mayores conflictos entre nuevos inversores y población local, y en mayores niveles de concentración de la tierra.

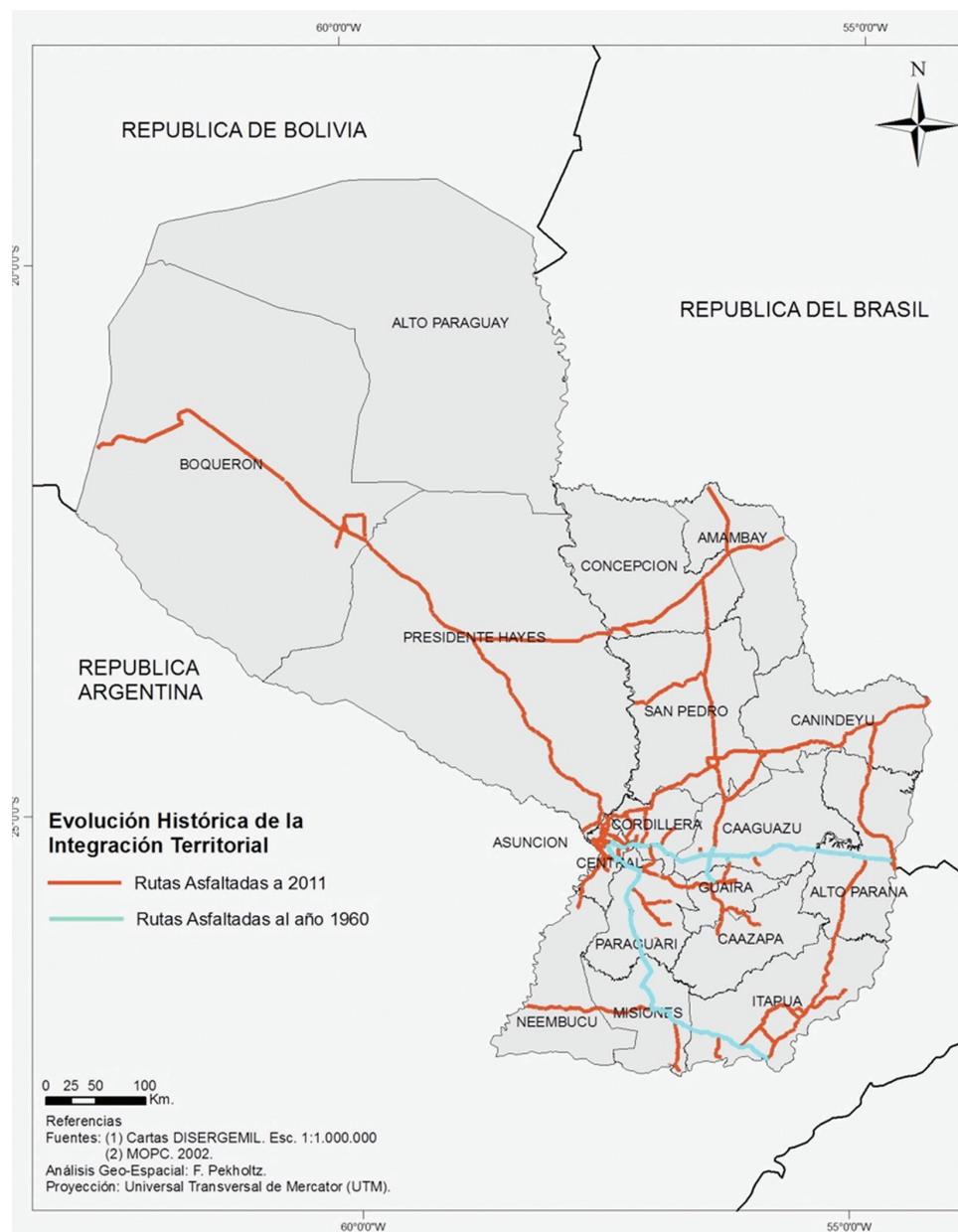
4.3 Conectividad e integración territorial

El histórico bajo nivel de conectividad internacional no ha sido sólo un problema del país, también las regiones interiores 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 todas las áreas rurales del interior del país.

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 los 60.000 kms., de los cuales sólo 4.068 kms. se encuentran pavimentados y 1.166 kms. enripiados, es decir que sólo el 8% de los caminos del país tienen asegurada una transitabilidad permanente, en tanto que el 92% de los caminos del país pueden tener dificultades de transitabilidad debido al deterioro, lluvias, etc.

Figura 24: Evolución histórica de la integración territorial a través de infraestructuras viales

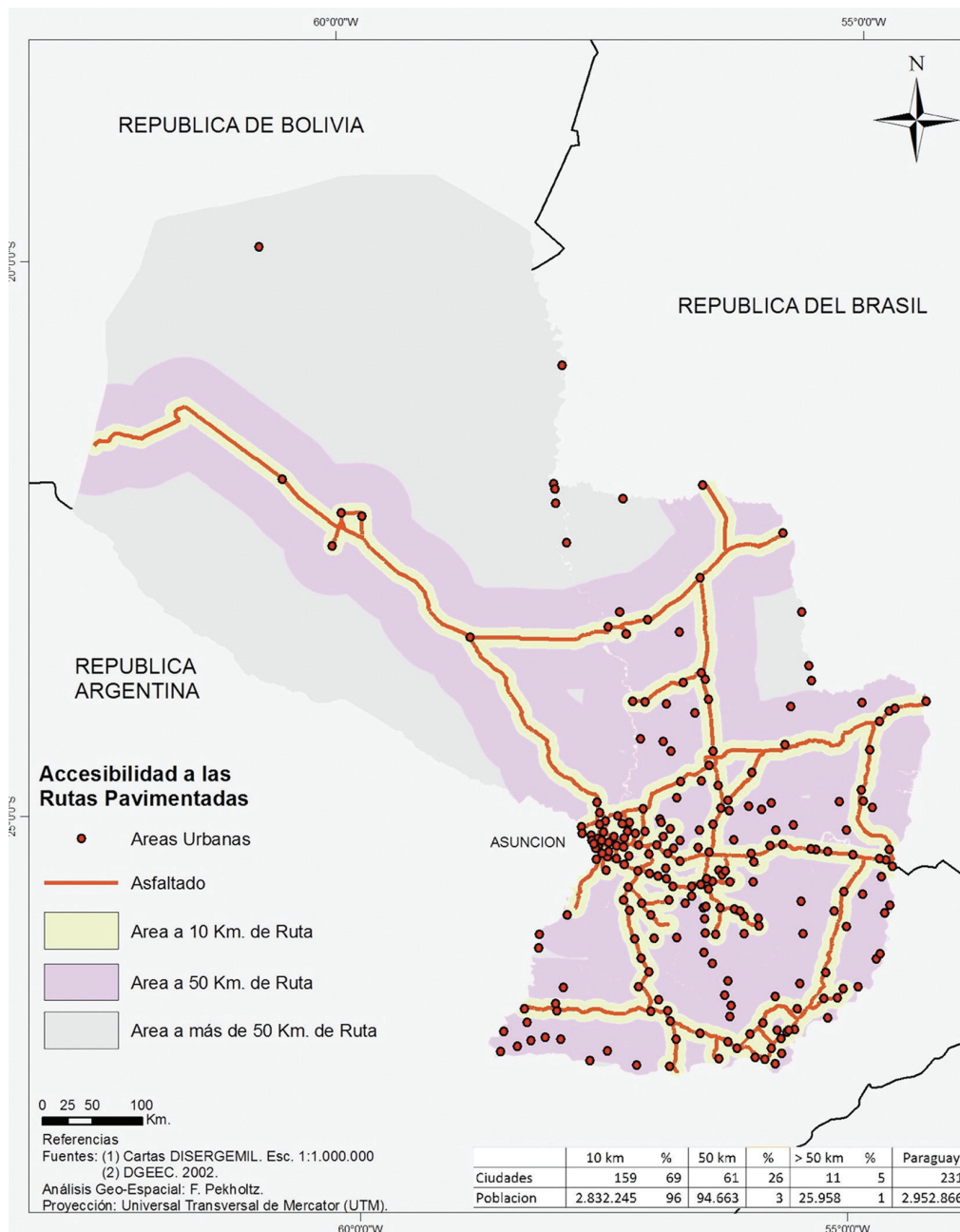


Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013.

La transitabilidad no afecta a toda la población de la misma manera; si se observa la Figura 25, que presenta la accesibilidad a las rutas pavimentadas, se puede observar que aproximadamente 3 millones de personas que residen en cabeceras de distrito, se encuentran a menos de 10 kms. de una ruta pavimentada. Es decir, que el 96% de las cabeceras de distrito del país tienen una ruta a proximidad. Aproximadamente 100.000 hab. que viven en cabeceras de distrito se encuentran entre 10 y 50 Kms. de una ruta pavimentada, y aproximadamente

26.000 hab. en cabeceras de Distrito se encuentran a más de 50 kms. de rutas pavimentadas.

Figura 25: Accesibilidad a rutas pavimentadas en el Paraguay



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

A pesar 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 crecimiento 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.

4.4 Desequilibrios territoriales

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 consolidada de carácter empresarial que pone el acento en la eficiencia productiva, la generación de escalas y la integración con mercados dinámicos, muchas veces ligadas 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 otros países europeos), quienes controlan grandes áreas ligadas a la exportación (vastās 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, pero que posee recursos naturales en buen estado de conservación, especialmente suelos. En líneas generales podemos afirmar que estos territorios están fuertemente conectados a la dinámica de globalización. La Figura 26 presenta un modelo de organización de este tipo de territorios, el cual se expande desde Brasil y avanza hacia el interior del país.

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, vinculada generalmente al mercado interno. Son territorios con bajos niveles de infraestructura y equipamientos, aislados de las dinámicas comerciales, con baja calidad de vida y con amplios sectores de población pobre y con graves problemas ambientales, especialmente con suelos muy degradados debido a la histórica sobreexplotación de los mismos.

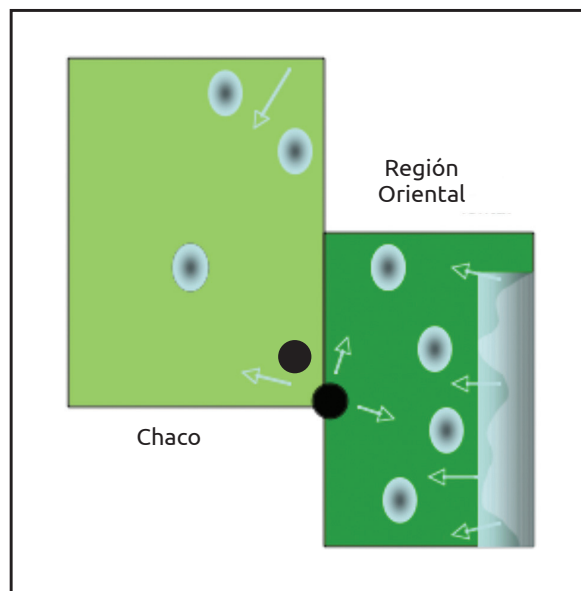
La inserción de los territorios dentro de las cadenas globales de productos explica esta dinámica, algunos lugares tienen las condiciones para insertarse en forma exitosa en mercados competitivos a través de la valorización de sus recursos naturales (suelos, agua), otros en cambio no tienen estas capacidades, 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 a nivel local (y dentro de cada departamento) los diferentes tipos de territorios.

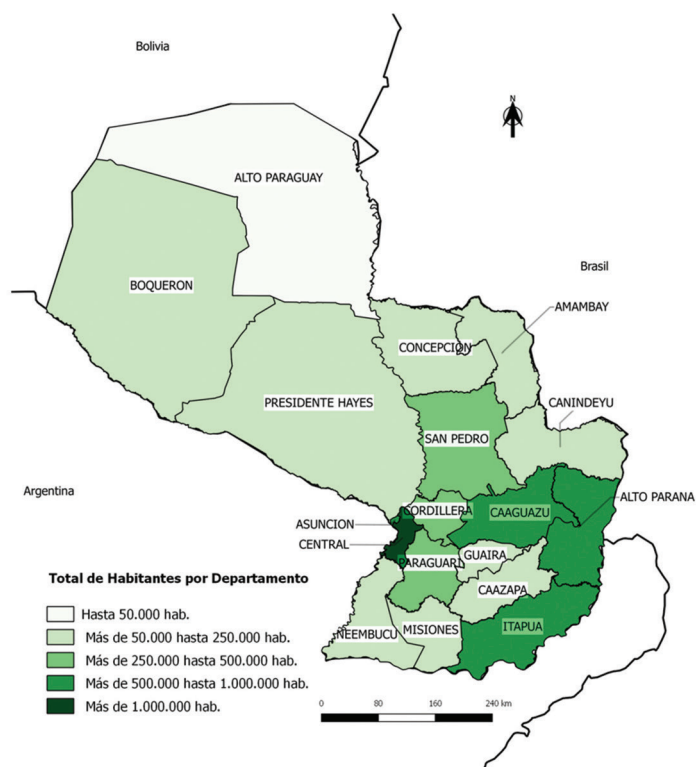
4.5 Desequilibrios demográficos

Paraguay cuenta actualmente con casi 7 millones de habitantes (estimación a julio del 2016). Tal como lo muestra la Figura 27 y el Cuadro 2, la mayor parte de la población habita en los Departamentos Central, Alto Paraná e Itapúa, que son los que contienen a las principales ciudades del país.

Figura 26: Los territorios dinamizados por el complejo agroindustrial ligado a las exportaciones



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013

Figura 27: Población por departamento en Paraguay.

Fuente: Elaboración propia en base a Paraguay. Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Departamento, 2000-2025. DGEEC (2015).

Cuadro 2: Población por departamento del Paraguay

Departamento	Población Total (2000)	Población Total (2016)
Total País	5.284.480	6.854.536
Central	1.342.589	2.028.700
Alto Paraná	568.074	785.066
Asunción	527.712	525.294
Itapúa	468.519	584.201
Caaguazú	456.442	540.176
San Pedro	333.882	414.503
Cordillera	242.141	295.256
Paraguarí	235.283	253.557
Concepción	189.927	240.495
Guairá	187.724	218.560
Caaazapá	147.592	182.039
Canindeyú	141.575	217.154
Amambay	119.660	161.869
Misiones	105.288	121.985
Pdte. Hayes	84.408	118.801
Ñeembucú	79.925	88.270
Boquerón	41.127	61.713
Alto Paraguay	12.612	16.897

Fuente: Elaboración propia en base a Paraguay. Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Departamento, 2000-2025. DGEEC (2015).

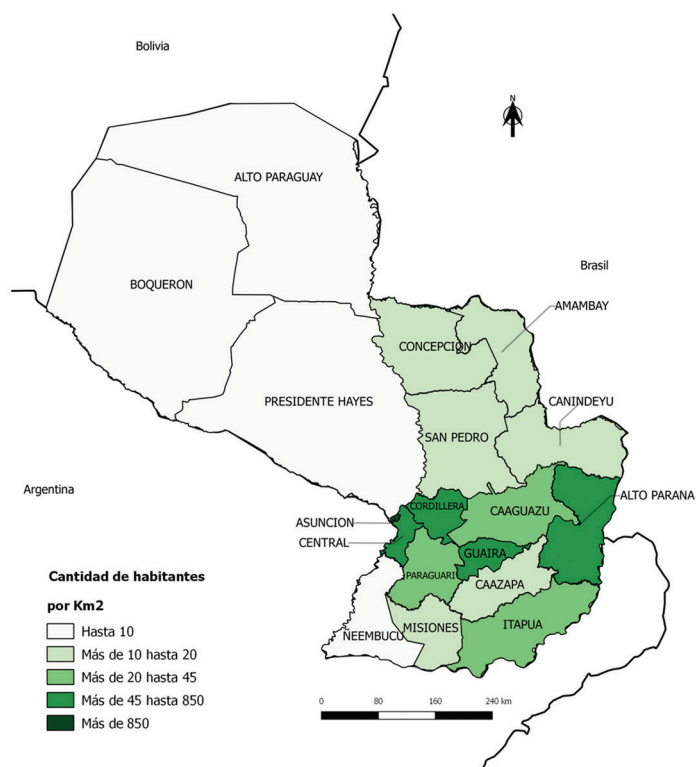
El resto del país tiene bajos niveles de población, muy especialmente la Región Occidental o del Chaco, lo cual se refleja con claridad en las fuertes diferencias de densidad de población (Figura 28), mientras la Región del Chaco presenta densidades sumamente bajas, la Región Oriental presenta niveles medios o altos.

De esta manera, en el 60% de la superficie del país vive sólo menos del 5% de la población, en tanto 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 en los países del Cono Sur, donde 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.

Los movimientos migratorios importantes comenzaron en los años sesenta, con el proceso de colonización del Instituto de Bienestar Rural, en el marco de una estrategia de descongestión y descompresión social de las áreas minifunditarias, y también hacia la Argentina, hacia ciudades fronterizas y Buenos Aires. Luego la migración campo-ciudad y campo-Buenos Aires 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.

Figura 28: Mapa de densidad de población por departamento

Fuente: Elaboración propia en base a Paraguay. Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Departamento, 2000-2025. DGEEC (2015).

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.

La dinámica migratoria muestra la siguiente estructura: en primer lugar existen departamentos que son típicamente expulsores de población, tal como Paraguarí, Ñeembucú, Caazapá, Concepción, Cordillera y Guairá. Un segundo grupo son los departamentos típicamente receptores de población, como Asunción (63,4%), 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 es novedoso, el crecimiento de población gene-

ra 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 sobre costos 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, este es el caso más evidente 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 y 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 estructurantes 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 bajas densidades de población, 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.

4.6 La estructura urbana del Paraguay

Una primera dificultad importante para entender la organización urbana del Paraguay es la forma como se define el objeto ciudad. Siguiendo el criterio establecido en el país, por el cual una ciudad la constituye cualquier cabecera de distrito, tenemos el caso que muchas pequeñas localidades de menos de 1.000 habitantes agrupados constituyen ciudades, sin reunir ni la población, los servicios y la complejidad que caracterizan a cualquier tipo de ciudad en la misma región de Sudamérica. Por lo tanto, 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 muestran el cuadro 3 y la Figura 30, la misma posee cinco grandes niveles organizativos.

Cuadro 3: Estratos de población urbana del Paraguay

Población urbana	Cantidad de ciudades	Población total (2016)
Menos de 2.000 hab.	83	87.227
Entre 2.000 y 10.000 hab.	110	497.103
Entre 10.001 y 50.000 hab.	32	533.288
Entre 50.001 y 250.000 hab.	17	1.734.169
Más de 250.000 hab.	4	1.323.047

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC. (2016)

En el primer nivel se encuentran las localidades de menos de 2.000 habitantes, son la unidad mínima de organización territorial, lo constituyen 102 ciudades totalizando aproximadamente 100.000 habitantes. Forman el escalón básico de servicios para el sector agropecuario y

rural y cuyo movimiento depende de muchas variables: distancia a rutas pavimentadas, dinamismo del sector agropecuario local, servicios disponibles, etc.

El segundo nivel lo componen las localidades que tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes, son 97 en todo el país con 440.000 habitantes, y son 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 (Cnel. Oviedo, Itauguá, Concepción, Villarrica, Pilar, San Ignacio, San Estanislao, San Juan Bautista). El otro grupo es un conjunto de ciudades vinculadas al área metropolitana de Asunción y a Ciudad del Este, conformándose muchas veces en ciudades dormitorio.

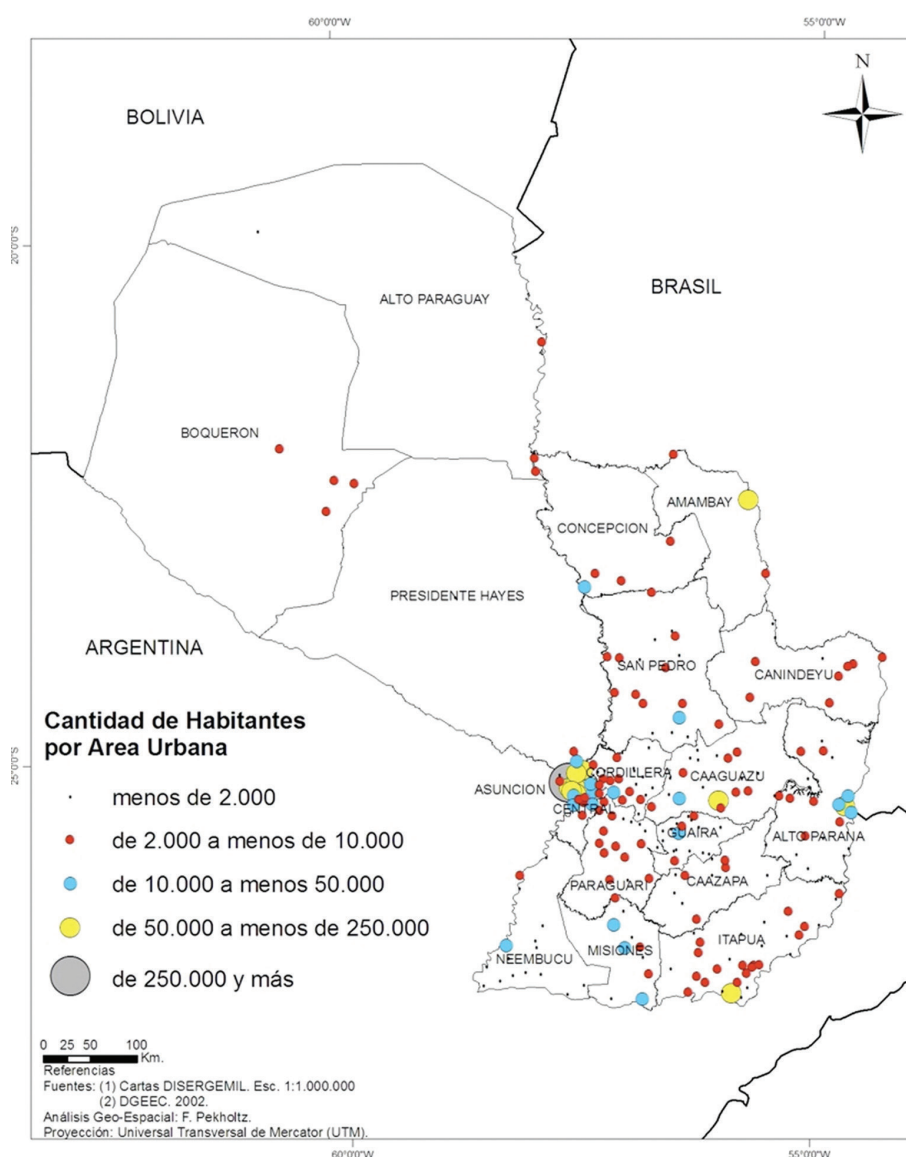
Estas son las que más se han dinamizado en la última década gracias a que pudieron captar la renta de un desarrollo agropecuario selectivo, a la presencia de nuevos centros de salud y principalmente a nuevos centros educativos, especialmente pequeñas universidades privadas que han tenido un rol muy importante en la retención de jóvenes de las áreas rurales circundantes.

El cuarto nivel, constituidas por 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 valores arancelarios muy bajos y luego reexportarlos a los países vecinos como Brasil y Argentina, lo que muestra en definitiva, que el crecimiento de estas dos ciudades 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, se encuentra 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, Salto 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 29: Estructura urbana del Paraguay



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013.

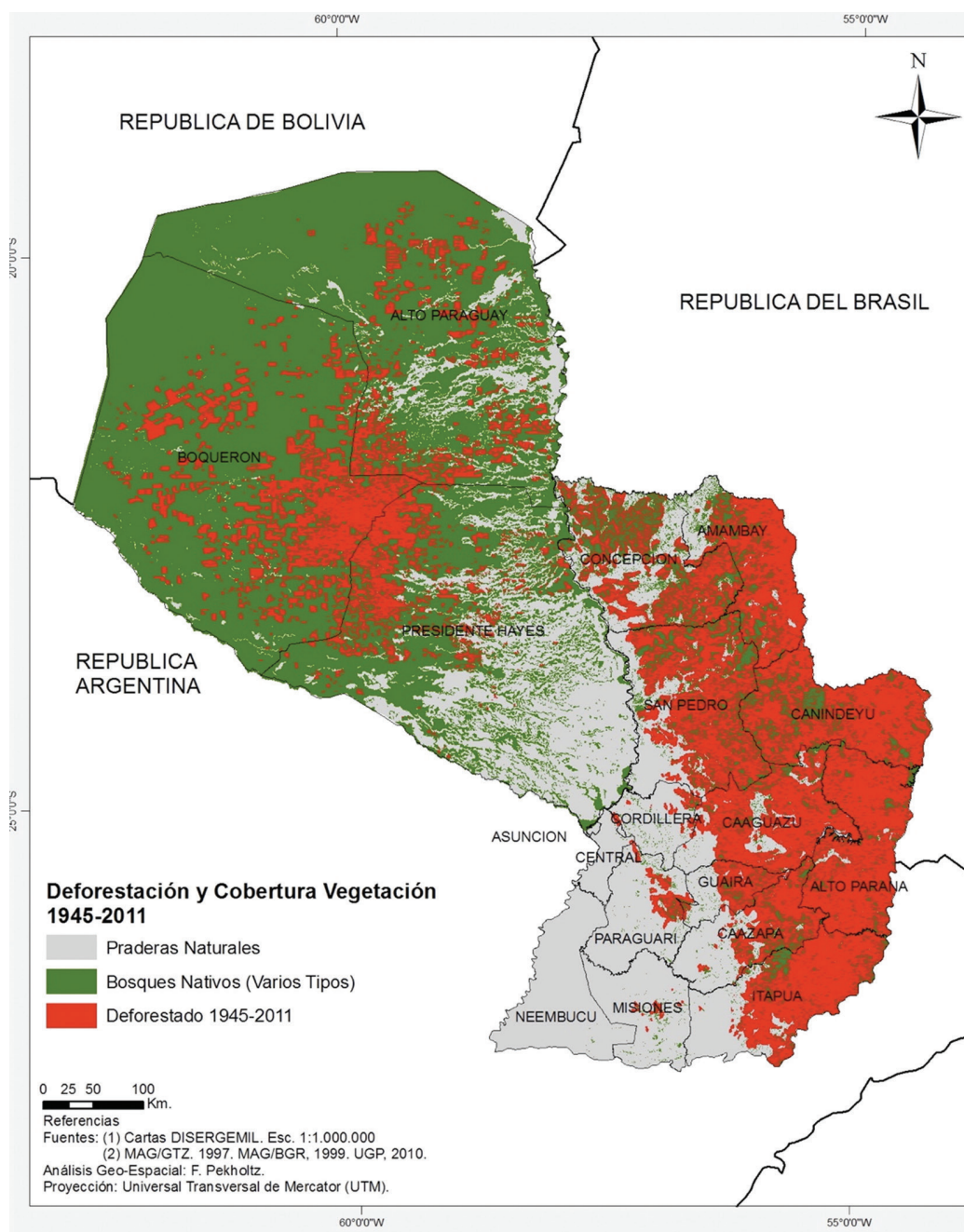
4.7 Problemáticas ambientales en el Paraguay actual

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, 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, pero muy 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 en el año 2002 sólo alrededor del 22% del área (3,5 millones de hectáreas) estaba cubierta por bosques.

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 60 y fundamentalmente de los 70, 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 del 80, 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 ser 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 30: El proceso de deforestación en Paraguay



Fuente: Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Instituto Desarrollo. 2013..

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 sobre-

explotación 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 considerablemente 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 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 e industriales peligrosos.

El **deterioro del patrimonio paisajístico** del Paraguay, tanto urbano como rural, y, constituye 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.

4.8 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 paraguaya 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 habitantes en algunos lugares, con ya elevados niveles de crecimiento poblacional, especialmente sobre el área metropolitana de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este, y por otro lado, el 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 actualmente se encuentra conectado, sino en las áreas rurales.

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, 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 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.

5 | LA GESTIÓN TERRITORIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS GOBERNACIONES

Paraguay es un Estado unitario, según lo establecen la Constitución y las leyes. Para los efectos de su estructuración política y administrativa, el territorio nacional se divide en departamentos y distritos. Los 17 departamentos de Paraguay constituyen la primera división política administrativa del país. La Región Oriental concentra 14 de ellos y la Región Occidental 3. A ellos se suma la capital, Asunción, que es un distrito, pero que para efectos censales es considerada como un departamento. Además, el país cuenta con 254 municipios, incluyendo a Asunción. Estos componen cada una de las subdivisiones de un departamento –salvo Asunción que es independiente de todo departamento– y a su vez están divididos en áreas urbanas y rurales. La Constitución Nacional de 1992 reconoce a los departamentos y distritos la autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

La Constitución de 1992 asegura la división de poderes, de acuerdo a esta 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.

El presidente es el jefe de Estado y de Gobierno de Paraguay. Tiene, entre otras atribuciones, la facultad de nombrar y remover a su voluntad a los ministros del Poder Ejecutivo, que son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, en las cuales, bajo la dirección del presidente de la República, promueven y ejecutan la política relativa a las materias de su competencia. La reunión de todos los ministros, por convocatoria del presidente, se denomina Consejo de Ministros. El Gabinete o Consejo de Ministros tiene por finalidad coordinar las tareas ejecutivas, impulsar la política del gobierno y adoptar decisiones colectivas.

El Poder Legislativo es 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. Las elecciones para el Congreso se celebran simultáneamente con la elección presidencial. Los diputados se eligen por departamento, mientras que los senadores se eligen a escala nacional, ambos por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelectos.

El Poder Judicial está a cargo de la administración de Justicia y es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, y por los demás Tribunales y Juzgados que establece la ley. La Corte Suprema es el más alto tribunal de Paraguay. El Senado, con el acuerdo del Presidente, designa a sus nueve miembros o Ministros, sobre la base de ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes.

Los departamentos constituyen la unidad territorial de nivel intermedio entre la nación y los municipios, los mismos pueden observarse en la Figura 6 en páginas precedentes.

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, en comicios coincidentes con las elecciones generales, y duran cinco años en sus funciones. El gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional.

La estructura organizativa de una gobernación es diversa, no obstante se pueden identificar las siguientes áreas de gobierno.

1. Gobernador.
2. Secretaría Privada.
3. Secretaría General.
4. Administración y Finanzas.
5. Unidad de Gestión y Desarrollo de las Personas.
6. Asesoría jurídica.
7. Gabinete (ceremonial, comunicación).
8. Planificación (desarrollo institucional, planificación y proyectos, sistemas de información).
9. Fortalecimiento de Iniciativas Ciudadanas.
10. Unidad de Gestión de Comisiones Vecinales.
11. Agua y Saneamiento.
12. Cooperación (internacional, comunitaria).
13. Auditoría interna.

14. Educación, Cultura y Deportes.
15. Salud Pública.
16. Equidad, Género y Desarrollo Humano.
17. Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.
18. Obras públicas.
19. Desarrollo Económico.

A partir de las encuestas y entrevistas realizadas en este proyecto, se pudo realizar un análisis y priorización de los problemas que los departamentos visualizan como más importantes. Estos problemas son, en orden jerárquico, los siguientes:

1. Pobreza, desempleo y desintegración social.
2. Falta o deterioro de caminos vecinales.
3. Carencia de infraestructuras básicas (agua, cloacas).
4. Carencias y deterioro de la infraestructura de servicios de salud y educación.
5. Bajo nivel de desarrollo integral de la agricultura familiar.
6. Degradación del hábitat y el ambiente.
7. Violencia e inseguridad.

Las capacidades de planificación y desarrollo territorial de las gobernaciones son muy limitadas, para analizar esta problemática se realizaron entrevistas a referentes técnicos de las gobernaciones; esto permitió observar y jerarquizar las necesidades que ellos manifiestan en términos de planificación y gestión del desarrollo territorial. Las demandas o necesidades de fortalecimiento son las siguientes:

1. Mejorar la coordinación con el Gobierno Central.
2. Que exista más claridad sobre las estrategias del Gobierno Central.
3. Recursos humanos más calificados en la Gobernación.
4. Asistencia técnica especializada.
5. Mejorar la coordinación con los municipios.
6. Mejorar la articulación con las instituciones u organizaciones locales.
7. Mayor colaboración del sector privado o empresarial.
8. Más tecnología y equipamiento (Computadoras, internet, etc.).
9. Mejorar los procedimientos internos en la administración de la gobernación.

6 | ORGANIZACIÓN PARA LA ACCIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS DEL PARAGUAY

Los municipios o distritos son las unidades territoriales con administración propia más pequeñas y abarcan una zona urbana y otra rural, en muchos casos el área urbana se vuelve a dividir en localidades y en barrios, en tanto las áreas rurales se dividen en pequeños asentamientos denominados colonias o compañías, aunque actualmente hay municipios sin áreas rurales, como Asunción, Ciudad del Este o San Lorenzo. El concepto de distrito es sinónimo al de municipio, salvo en el caso de la Capital, en donde se llaman distritos a unidades electorales, sin gobierno propio; en este sentido, Asunción conforma un caso singular.

Actualmente existen 254 municipios en todo el territorio nacional, no obstante, dado que cuatro de ellos son de muy reciente creación, en este trabajo se analizan 250, ya que los mismos cuentan con estadísticas que permiten su análisis. La Figura 6 de páginas precedentes presenta la distribución de todos los municipios del Paraguay.

La administración del municipio está a cargo de los gobiernos municipales, cuya estructura está definida por la Constitución Nacional, por la Ley Orgánica Municipal (3.966/2010), y por la clasificación que hace el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 3250/2015, de acuerdo a sus presupuestos ejecutados. La autonomía municipal está garantizada a partir de la Constitución de 1992, ya que le otorga a la población distrital el derecho de nombrar a sus propias autoridades, y al Gobierno Municipal de recabar tributos: impuestos inmobiliarios, urbanos y rurales, más las tasas y contribuciones pertinentes.

Los cargos electivos del municipio, son el intendente municipal y los concejales, estos integran la Junta Municipal, esas autoridades son electas por sufragio directo de los habitantes del municipio, teniendo derecho al voto todas las personas mayores residentes. Las personas mayores de 18 años, residentes no ciudadanas, también pueden postularse y ser electas. El mandato dura cinco años y puede ser reelecto. La Ley Orgánica Municipal establece que Asunción tendrá 24

concejales, las municipalidades de primero y segundo grupo tendrán 12 Concejales, y las del segundo y tercer grupo tendrán 9 Concejales en su Junta Municipal. Al año 2015 había en el país 250 Intendentes y 2.616 Concejales Municipales. Con el objeto de cumplir sus fines y promover la participación de la ciudadanía, las autoridades municipales establecen otras formas de organización política previstas en la ley, como las *Juntas Comunales de Vecinos* y las *Comisiones Vecinales*, que representan vecindarios y promueven la participación popular. Los municipios cuentan además con *Juzgados de Faltas Municipales*, designados por las Juntas Municipales, para aplicar sanciones.

En vistas a generar una mejor gestión fiscal y un ordenamiento en la relación entre el Gobierno Central y el local, el Poder Ejecutivo ha categorizado a las municipalidades de todo el país desde el punto de vista presupuestario, de manera de poder contar con una herramienta de ordenamiento que permita luego redistribuir presupuesto entre ellos, en vistas a una mayor equidad fiscal y de oportunidades de desarrollo. Así, las municipalidades están divididas según el monto presupuestario que cada una de ellas tiene en relación al monto promedio de las municipalidades del departamento.

Cuadro 4: Grupos de municipalidades del Paraguay según decreto 3250/15

Grupos de municipios	Presupuesto municipal en relación al promedio de los municipios del Departamento	Municipios
Asunción	Caso singular.	1
Municipalidades de Primer Grupo	Más del 50% del monto presupuestario en relación al promedio del Departamento.	18
Municipalidades de Segundo Grupo	Del 50% al 12% de monto presupuestario en relación al promedio del departamento.	99
Municipalidades del Tercer Grupo	Del 12% al 3% de monto presupuestario en relación al promedio del departamento.	120
Municipalidades del Cuarto Grupo	Menor al 3% de monto presupuestario en relación al promedio del departamento.	12
Total general		250

Fuente: 1. Decreto N° 3250/2015 del Poder Ejecutivo. 2. Ley Orgánica Municipal (3.966/2010).

Esta categorización sigue una lógica de redistribución y solidaridad entre municipios dentro de cada departamento, ya que parte de la recaudación de todos los municipios, y otros recursos, son transferidos hacia los municipios con menores recursos. Asunción sale de esta lógica, por ser la capital.

Las características geográficas del país y el modelo histórico de poblamiento y organización territorial han definido municipios muy

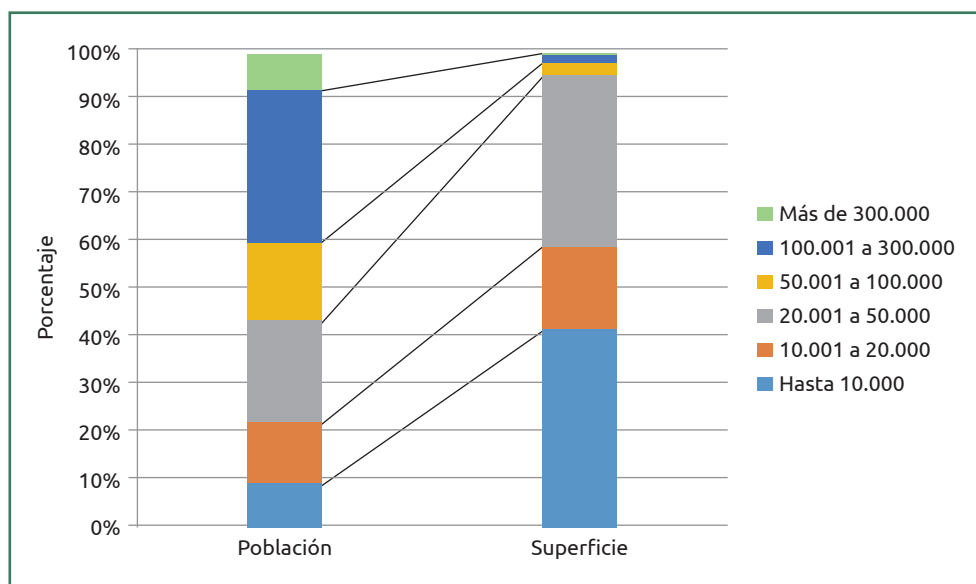
diferentes en términos de población y superficie, lo cual torna más compleja la administración territorial del país. Coexisten en el Paraguay municipios de la zona rural que tienen menos de 10 km², hasta otros que, en la Zona Occidental o Chaco, tienen más de 50.000 km². El Cuadro 5 y la Figura 31 dan cuenta y presentan estas profundas diferencias en términos de superficie y población entre municipios.

Cuadro 5: Estratos de población de los municipios del Paraguay

Grupos de Población	Cantidad de municipios	Habitantes	% de habitantes	Superficie (Km ²)	% de Superficie
Hasta 10.000	109	643.270	9,4	166.740	41,7
10.001 a 20.000	61	882.742	12,9	70.755	17,7
20.001 a 50.000	50	1.479.908	21,6	145.171	36,3
50.001 a 100.000	16	1.112.361	16,2	9.625	2,4
100.001 a 300.000	13	2.210.951	32,3	7.573	1,9
Más de 300.000	1	525.294	7,7	128	0,0
Total	250	6.854.526	100	399.992	100

Fuente: Elaboración propia en base a "Población nacional estimada y proyectada, según sexo, departamento y distrito, 2000-2025. Revisión 2015" DGEEC (2015) y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Figura 31: Relación entre población y superficie en los municipios del Paraguay



Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los municipios del Paraguay. id - STP- ADETER - Rimisp - IDRC. 2017.

El Cuadro 5 y la Figura 31 señalan la relación que existe entre la población y la superficie de los municipios del Paraguay. El 40% del territorio del país está ocupado por municipios que sólo tienen el 9,4%

de la población, en tanto en el extremo contrario, el 40% de la población del país ocupa menos del 2% de la superficie del país.

El Cuadro 6 muestra diferentes municipios, considerando tres tipos de tamaño y tres niveles de cantidad de población. Existen así municipios de un gran tamaño pero que tienen poca o media cantidad de población, comparada con el resto de los municipios del país; estos se ubican preferentemente en el Chaco, son los ejemplos de Bahía Negra y de Mariscal Estigarribia, dentro de este vasto territorio municipal el pueblo o la ciudad cabecera ocupa una ínfima parte. En segundo lugar existen municipios de tamaño medio, y que pueden tener baja, mediana o gran cantidad de población, son los casos de San Carlos del Apa, con solo 742 habitantes, u Horqueta y Caaguazú, con media o gran cantidad de población.

En estos casos también la cabecera de distrito ocupa una superficie muy pequeña del territorio. Finalmente, tenemos los casos de los municipios con territorios muy pequeños, también en estos casos hay situaciones de muy baja población, como el caso del Dr. Botrell, con solo 1.600 habitantes, o de mediana población como Villa Elisa, o de gran cantidad de población como San Lorenzo con más de 200.000 habitantes. En estos municipios de pequeño tamaño es muy frecuente que todo el territorio municipal esté completamente urbanizado (caso San Lorenzo).

Cuadro 6: Esquema comparativo de tamaño de municipios por población y superficie

Superficie	POBLACIÓN		
	Baja	Mediana	Alta
Grande	Bahía Negra 2.500 habitantes 36.577 km ²	Mariscal Estigarribia 27.000 habitantes 72.500 km ²	
Mediana	San Carlos del Apa 742 habitantes 1.928 km ²	Horqueta 60.000 habitantes 2.119 km ²	Caaguazú 121.000 habitantes 929 km ²
Pequeña	Botrell 1.600 habitantes 75 km ²	Villa Elisa 76.000 habitantes 18 km ²	San Lorenzo 252.000 habitantes 54 km ²

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los municipios del Paraguay. id- STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

En síntesis, estas profundas diferencias en las formas de organización espacial de los municipios, con distritos de muy diverso tamaño y muy diversa cantidad de población, es claramente un reflejo del proceso histórico de ocupación y valorización del territorio. Esto genera

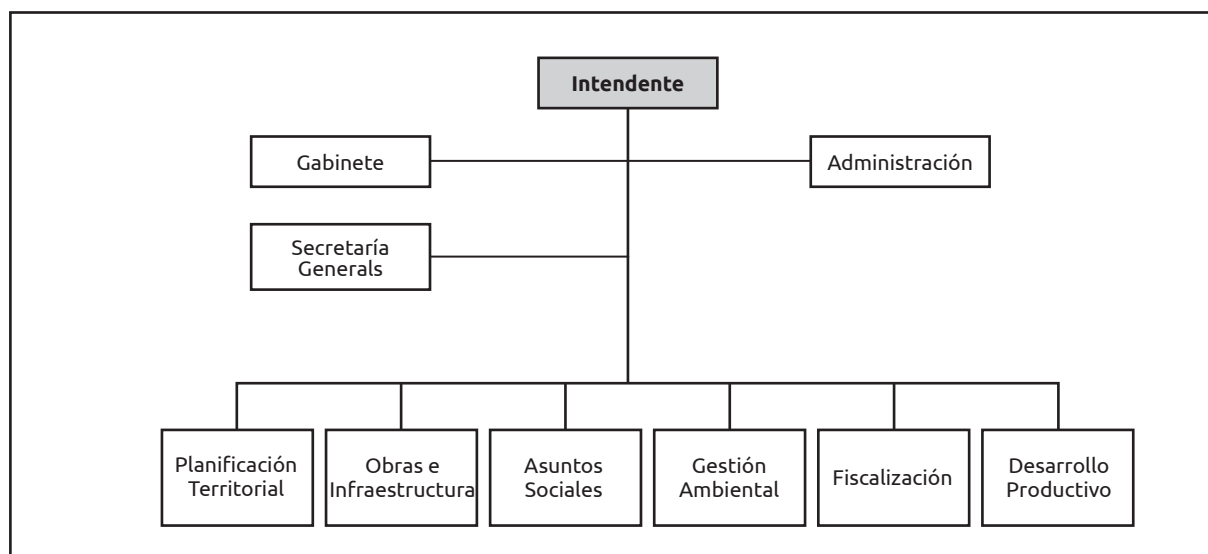
grandes desafíos en materia de ordenamiento territorial y ambiental hacia el futuro, de manera a optimizar la relación entre tamaño de municipios, población y políticas de desarrollo.

Desde el punto de vista demográfico, el mapa de población del Paraguay muestra claramente estas fuertes disparidades en el poblamiento del país; como se observa, la mayor cantidad de población se localiza en la Región Oriental, en el Departamento Central y en ejes de comunicación del triángulo Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. Esta concentración de población tiene una correlación directa con la proporción de población urbana y rural de los municipios. Tal como lo presenta el mapa de proporción de población urbana sobre la población rural, los municipios más grandes son, además, los que tienen mucha mayor proporción de población urbana y la que tiene el mayor ritmo de crecimiento.

Según el Art. 21 de la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10, la organización y el funcionamiento de una Municipalidad serán reglamentados de acuerdo con las necesidades que deba satisfacer y a la capacidad financiera de la misma. Esto nos remite al Capítulo III, de las Funciones Municipales, que indica que las municipalidades deben cumplir como mínimo con las siguientes funciones:

1. Planificación, urbanismo y ordenamiento territorial.
2. Infraestructura pública y servicios, transporte público y de tránsito.
3. Ambiente.
4. Fiscalización de espectáculos públicos; apertura, control y funcionamiento de empresas.
5. Patrimonio histórico y cultural.
6. Salud, higiene y salubridad.
7. Educación, cultura y deporte.
8. Desarrollo humano y social:
9. Prevención y atención de situaciones de emergencias y desastres.
10. Policía municipal.

Para cumplir con este mandato, las municipalidades tienen un órgano ejecutivo municipal llamado Intendencia, que posee una organización que va a variar según el tamaño y la complejidad del municipio. La Figura 32 permite observar cómo se organizan las áreas de una municipalidad pequeña, cuanto más grande sea la municipalidad más áreas podría tener.

Figura 32: Organigrama básico de una Municipalidad en Paraguay

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. ID – STP – ADETER – Rimisp - IDRC. 2017

El máximo responsable del Ejecutivo municipal es el Intendente, de él dependen las siguientes áreas:

- **Secretaría General:** Encargada de refrendar toda firma del Intendente en todos los documentos y la custodia de los mismos.
 - **Gabinete:** Esta dirección es la más cercana al Intendente, y en las municipalidades pequeñas se reduce al Secretario/a privado/a. En otras municipalidades se puede contar también con Asesoría Jurídica, Asesoría Financiera u otros servicios.
 - **Administración:** Llamada legalmente Dirección de Administración y Finanzas, y está a cargo de todas las acciones de Administración interna de la institución. Como mínimo cuenta con un Departamento de Tesorería, Contabilidad y la Unidad Operativa de Contrataciones - UOC.
 - **Planificación Territorial:** Si bien debería ser el encargado de cumplir con la Planificación, urbanismo y ordenamiento territorial, en la mayoría de las municipalidades esta función está restringida al servicio de catastro y en menor grado al diseño urbano. En las municipalidades de gran tamaño también elaboran y mantienen el plan regulador de uso de suelos en la zona urbana.
 - **Obras e Infraestructura:** En general es la Dirección de mayor presupuesto. Comprende funciones de obras públicas, financiadas con fondos propios o no, y también el control del cum-

plimiento de las ordenanzas y normativas ambientales y/o de seguridad en la construcción de obras privadas.

- **Desarrollo Social:** Por ley es el área que incluye al CODENI (Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez) y hace cumplir el Código de la Niñez y la Adolescencia, también se suman las acciones de asistencia o de promoción sectorial (mujer, juventud, deportes, trabajadores de la calle, etc.). En las municipalidades de mayor tamaño esta área comprende también los Departamentos de Salud, Salubridad, Turismo y Cultura.
- **Gestión Ambiental:** Es el área que se encarga de articular acciones de cuidado del medio ambiente con la SEAM (Secretaría de Medio Ambiente) y con Dirección de Obras a nivel interno. Al tratarse de una nueva obligación, la misma no existe en todas las municipalidades del país.
- **Desarrollo Productivo:** Es una unidad que se orienta a cumplir la función de Desarrollo Económico local de la municipalidad, apoyando iniciativas de desarrollo productivo y generación de empleo.
- **Fiscalización:** En algunas municipalidades concentran en una dirección el rol de fiscalización, que trabaja en conjunto con las otras áreas para cumplir con la función rectora de las mismas.

Las funciones de tránsito y Policía Municipal, en muchos casos, son absorbidas por el área de Gabinete o de Obras, dependiendo del tamaño del municipio.

6.1 Los estilos de gestión municipal en Paraguay

Las problemáticas de los distritos en la vasta geografía paraguaya son muy dispares, y dependen de cuestiones estructurales, claramente señaladas en numerosos diagnósticos territoriales, sociales y económicos del país, y que se vinculan a las condiciones ambientales, la carencia de infraestructuras, la falta de capital e inversiones productivas, la heterogeneidad de los sistemas de producción, la pobreza, el deterioro del hábitat y el espacio construido, etc.. Sin embargo, tal como se planteó anteriormente, no sólo interesa comprender estos problemas “objetivos”, sino la percepción y la representación que los intendentes y sus equipos de gestión municipal tienen sobre su propia realidad, pues es a partir de estas representaciones que se construyen las políticas y las acciones para el desarrollo. Así, tal como lo plantean Crozier y Friedberg (1990, p. 377).

“A través de las actitudes se perciben los valores de los individuos”. La actitud constituye el puente entre las conductas observables de los individuos por una parte (las acciones) y la estructura de valores que las orienta, de por sí inobservables, por otra. Es a través de las actitudes de los actores (en nuestro caso los intendentes) que se pueden observar sus objetivos. En el análisis estratégico, lo que explica las actitudes y lo que se pretende alcanzar mediante ellas es el estado de un sistema de acción y la manera en que sus características y su modo de regulación estructura los juegos en lo que los miembros deben jugar”.

Teniendo en cuenta esta premisa metodológica, el problema más importante percibido por los intendentes es la pobreza, el desempleo y la desintegración social, y en segundo lugar la falta de caminos (Cuadro 7). Más del 60% de los intendentes del país colocan a estos dos temas como los más problemáticos de los municipios del país. En tercer lugar aparece la carencia y el deterioro de los equipamientos y servicios públicos. Estos tres primeros tópicos suman el 76% de la problemática vista por los alcaldes municipales.

Cuadro 7: Los principales problemas de los municipios percibidos por sus intendentes

Problemas	Frecuencia	(%)
Total	250	100,0
Pobreza, desempleo y desintegración social	78	31,2
Caminos	77	30,8
Carencias y deterioros en los equipamientos y servicios públicos	35	14,0
Degradación del hábitat y el ambiente	18	7,2
Carencia de infraestructuras básicas	14	5,6
Debilidad institucional de los municipios	12	4,8
Violencia e inseguridad	10	4,0
Otros ^{1/}	6	2,4

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017)

^{1/} Incluye: Bajo nivel de desarrollo integral de la agricultura familiar, no tiene problemas en su comunidad.

Otros problemas referenciados por los intendentes son la degradación del hábitat y el ambiente, la carencia de infraestructuras básicas (agua, saneamiento), la debilidad institucional de los municipios y la violencia e inseguridad, especialmente en los municipios más grandes. Es claro que estas problemáticas identificadas por los intendentes y sus equipos técnicos no son sólo problemas imaginados, sino percibidos en función de una realidad estructural que tiene datos e indicadores que sustentan esta percepción.

A partir de la identificación de los problemas locales (Cuadro 7), vistos desde la mirada de los intendentes, éstos ponen en marcha acciones para superar los mismos (Cuadro 8). De acuerdo a la encuesta nacional, realizada para esta investigación, aparece un conjunto muy vasto de acciones, las cuales han sido reagrupadas en grandes categorías. La principal iniciativa que llevan adelante las municipalidades es la mejora de los caminos y de los sistemas de transporte en general, en segundo lugar la promoción para la inversión y el desarrollo productivo en general, y en tercer lugar la gestión político institucional como mecanismo para la obtención de recursos, o para la organización de la sociedad local. Estos tres primeros tópicos sintetizan para ellos el 71% de su gestión. En cuarto lugar aparece la planificación y la gestión territorial y ambiental, la creación y mejora de equipamientos y servicios públicos y el fortalecimiento de la participación social y la vida comunitaria.

Cuadro 8: Principales acciones emprendidas por los municipios

Iniciativas	Frecuencia	(%)
Total	250	100,0
Mejora de caminos y sistemas de transporte	78	31,2
Promoción para la inversión y desarrollo productivo	68	27,2
Gestión político-institucional	31	12,4
Planificación y gestión territorial y ambiental	21	8,4
Creación y mejora de equipamientos y servicios públicos	20	8,0
Fortalecimiento de la participación social y la vida comunitaria	14	5,6
Otros ^{1/}	11	4,4

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

^{1/} Incluye: Asistencia a la ciudadanía, creación de infraestructura.

Más allá de los problemas percibidos por intendentes y de las acciones puestas en marcha para resolverlos, otro análisis complementario fue la identificación de las acciones que realizan los municipios para reducir la pobreza. En efecto, la pobreza es un problema multi-dimensional que afecta a todos los municipios del Paraguay en mayor o menor medida, pero la respuesta que los municipios dan a esta problemática es muy dispar y depende de la mirada que los intendentes tienen sobre la pobreza y sobre sus criterios y posturas ideológicas acerca de cómo superar la misma.

Tal como lo presenta el Cuadro 9, en primer lugar, la mayor parte de los municipios entiende que la superación de la pobreza se debe hacer a través de una mejora de la producción agrícola, ya sea para el autoconsumo o para el mercado, para lo cual el municipio entrega semillas, realiza el laboreo de las parcelas de los productores, etc.; en segundo lugar se intenta reducir la pobreza a través de gestiones ante

el Gobierno Central, para viabilizar el acceso de la población a programas sociales nacionales y muy especialmente al Tekoporâ (Programa social implementado por la Secretaría de Acción Social orientado a la protección y promoción de familias pobres y vulnerables). En tercer lugar, muchos municipios consideran que una forma de reducir la pobreza es a través de la asistencia ciudadana, que implica la entrega de material de construcción, una ayuda específica en temas de salud, o la entrega de alimentos entre otros, todos ellos elementos más propios de una política asistencialista. Las iniciativas que teóricamente aparecen como más promotoras del desarrollo humano o más estructurales, como son la capacitación, la provisión de servicios básicos, la construcción de viviendas y la mejora de caminos, aparecen rezagadas con no más del 23%.

Cuadro 9: Principales acciones de lucha contra la pobreza emprendidas por los municipios

Acciones para reducir la pobreza	Frecuencia	(%)
Total	250	100,0
Apoyo a la producción agrícola	65	26,0
Acceso a Tekoporâ y otros planes sociales	63	25,2
Asistencia Ciudadana (entrega de materiales, de dinero u otros apoyos directos)	37	14,8
Otros ^{1/}	29	11,6
Capacitaciones	18	7,2
Provisión de servicios básicos	15	6,0
Construcción de viviendas y acceso a terrenos	12	4,8
Mejora de caminos	11	4,4

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017)

^{1/}Incluye: Fortalecimiento de la participación ciudadana, asistencia en salud.

La combinación de las acciones puestas en marcha para promover el desarrollo y para reducir la pobreza define estilos y lógicas de acción territorial por parte de los municipios. No son iguales los gobiernos locales que centran sus acciones en crear infraestructuras por ejemplo, que aquellos otros que centran sus acciones en la asistencia social, o aquellos que se concentran en promover el desarrollo productivo. Teniendo en cuenta esta premisa, a partir de esta investigación se construyó una tipología de municipios según su lógica y modalidad de acción territorial utilizando para ello el método de Análisis de Clúster Jerárquicos. Esta metodología permite agrupar las observaciones de una base (en este caso distritos) en clúster o grupos relativamente homogéneos basándose en las características seleccionadas (variables objetivo). Para ello se seleccionaron las variables que van a participar del análisis, específicamente se tomaron dos variables: Principales iniciativas llevadas a cabo en el Distrito para generar *dinámicas*

de desarrollo y en segundo lugar Acciones que se llevan a cabo en el Distrito para *reducir la pobreza*.

Una vez determinadas las variables, se dispone entonces de una matriz reducida de 2 variables x 250 municipios del Paraguay. Se procede a la aplicación del método de conglomeración jerárquica, para el cual existen distintas metodologías de agrupación. En este caso, el método de clasificación empleado, a partir de considerar como medida de proximidad la distancia cuadrática euclidiana, es de tipo jerárquico ascendente, en concreto mediante el procedimiento de Ward (de mínima pérdida de inercia). Se ha procedido a clasificar los distritos en el número más adecuado de grupos mediante la evaluación de los coeficientes de la tabla de aglomeración. En base a los valores obtenidos, y la evaluación de las diferencias en los coeficientes se procede a la selección de 4 clúster. Una vez realizada la clasificación se procede a la interpretación de cada uno de los aglomerados a través de las variables explicativas incluidas en el siguiente cuadro de dos entradas, donde se presentan las frecuencias de las respuestas de las dos variables (Cuadro 10).

Cuadro 10: Tipos de municipios según sus iniciativas generales y de lucha contra la pobreza

		Estratificación (Ward Método) de acuerdo a la acción municipal predominante			
		Tipo I: Promoción del desarrollo y asistencia local urbana	Tipo II: Gestión de redes y desarrollo rural	Tipo III Infraestructura, capital humano y social	Tipo IV: Competitividad económica y desarrollo rural
Principal Iniciativa llevada a cabo por la Municipalidad para el desarrollo	Mejora de caminos y sistemas de transporte	34,70%	0,00%	27,50%	41,30%
	Promoción para la inversión y desarrollo productivo	34,70%	0,00%	30,00%	32,20%
	Gestión político-institucional	0,00%	67,50%	10,00%	0,00%
	Planificación y gestión territorial y ambiental	14,30%	0,00%	7,50%	9,10%
	Fortalecimiento de la participación social y la vida comunitaria	0,00%	15,00%	12,50%	2,50%
	Creación y mejora de equipamientos y servicios públicos	12,20%	0,00%	5,00%	9,90%
	Asistencia a la ciudadanía	2,00%	0,00%	5,00%	3,30%
	Creación de infraestructura	2,00%	0,00%	2,50%	1,70%
	NR	0,00%	17,50%	0,00%	0,00%

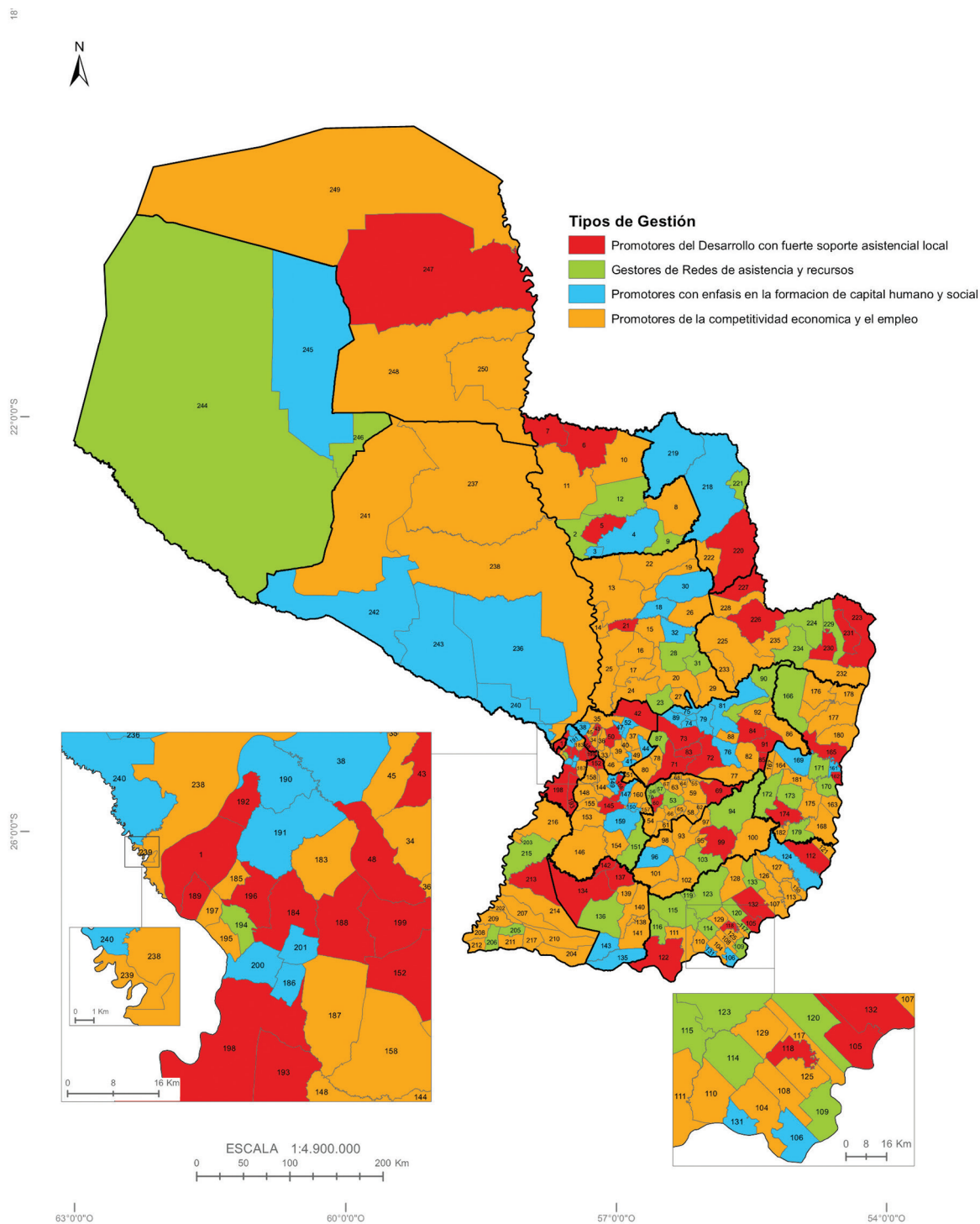
		Estratificación (Ward Método) de acuerdo a la acción municipal predominante			
		Tipo I: Promoción del desarrollo y asistencia local urbana	Tipo II: Gestión de redes y desarrollo rural	Tipo III Infraestructura, capital humano y social	Tipo IV: Competitividad económica y desarrollo rural
Principal Iniciativa llevada a cabo por la Municipalidad para reducir la pobreza	Apoyo a la producción agrícola	0,00%	37,50%	0,00%	41,30%
	Asistencia ciudadana	63,30%	15,00%	0,00%	0,00%
	Acceso a Tekoporâ y otros planes sociales	0,00%	27,50%	0,00%	43,00%
	Capacitaciones	0,00%	0,00%	45,00%	0,00%
	Provisión de servicios básicos	0,00%	0,00%	37,50%	0,00%
	Otros	28,60%	7,50%	0,00%	0,00%
	Mejora de caminos	0,00%	0,00%	17,50%	3,30%
	Construcción de viviendas y acceso a terrenos	0,00%	5,00%	0,00%	8,30%
	Asistencia en salud	4,10%	5,00%	0,00%	0,00%
	Fortalecimiento de la participación ciudadana	4,10%	2,50%	0,00%	0,00%
	Almuerzo escolar	0,00%	0,00%	0,00%	4,10%
Recuento (cantidad de municipios)		49	40	40	121

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017)

^{1/} Incluye: Fortalecimiento de la participación ciudadana, asistencia en salud.

La Figura 33 presenta la distribución de estos municipios en el contexto de Paraguay. Luego se realiza una breve descripción y análisis de cada uno de los tipos de estilos municipales.

Figura 33: Distribución de los diferentes tipos de municipalidades en Paraguay



Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

6.1.1 Tipo I: Promoción del desarrollo y asistencia local urbana

Estas 49 municipalidades *actúan* haciendo promoción para la inversión y desarrollo productivo, buscando mejoras en el sistema vial y el ordenamiento territorial. Esto se refiere a inversiones en infraestructura y regulación de las áreas construidas y de nuevos asentamientos y la regulación del tráfico. La lucha contra la pobreza tiene autonomía, es decir que el municipio tiene sus propias iniciativas de asistencia ciudadana a través de la entrega de servicios y bienes a las familias más pobres, como la provisión de servicios y bienes comunales ordinarios hasta la provisión de gastos de emergencias de la familia, como ser los decesos y situaciones de empobrecimiento catastrófico por motivos de gastos de salud. No dependen de la intermediación o ejecución de actividades del Gobierno Central ni de los departamentos como son las actividades de asistencia condicionada (Tekoporâ – Adultos mayores). Frecuentemente se trata de comunas prósperas, con una organización y gobernabilidad local más consolidada y con menores reclamos de asistencia a la extrema pobreza.

Estos municipios tienen una media poblacional mayor que el promedio, 47.218 habitantes, cuando el promedio nacional es de 27.418 habitantes por comuna. Presenta una dinámica de crecimiento poblacional alta, con 1,6% anual, en tanto la media nacional es de 1,4%. Son zonas de receptivas de población. Por otro lado son los que tienen la menor proporción de NBI (necesidad básica insatisfecha)¹, con un 51% de hogares con por lo menos una NBI insatisfecha, en tanto la media nacional es de 55%.

Ejemplos son San Bernardino, San Cosme y Damián, Caaguazú, San Juan Bautista, Capiatá, Itauguá, Lambaré, San Loreto. Paradigma de este tipo de municipalidades es la Capital, Asunción, que tiene una Dirección de Desarrollo Social, escuelas municipales, atención a la infancia y la juventud, cuidado en eventos climáticos (inundaciones), etc.

6.1.2 Tipo II: Gestión de redes y desarrollo rural

Estas son 40 municipalidades que centran sus iniciativas en la construcción de redes político-institucionales de varios niveles escalares (local, departamental, nacional e internacional) que les permite obtener recursos y asistencia para su desarrollo.

¹ Las necesidades básicas insatisfechas no son únicamente un problema de los hogares, sino de la cobertura estatal existente, pues hay por ejemplo zonas rurales prósperas pero con escuelas y servicios médicos lejanos, sin saneamiento ni agua potable compartida, lo cual limita por su alto costo la cobertura general, generando indicadores de NBI más elevados que en las zonas urbanas de mayor densidad y por ende de menores costos de prestación de servicios.

Se trata de municipalidades que se apoyan en las instituciones nacionales para apuntalar o fomentar redes de promoción productiva, ya que son municipios sojeros, ganaderos o industriales donde la empresa privada funciona por sí misma sin apoyo estatal. Es decir que el fomento productivo queda en manos de las empresas locales y de otros actores territoriales. En estos territorios la expansión de la educación superior, las redes de carreteras y la logística son temas claves. Así, dentro de este contexto los intendentes se consideran articuladores y promotores de sus territorios ante otros organismos y actores políticos o empresariales. Por otro lado, las iniciativas de reducción de la pobreza no son autónomas ni de origen local, sino que se centran en la utilización de recursos provenientes de otras redes y actores, es decir, en las transferencias condicionadas y los programas de Fomento de la agricultura del Gobierno Central.

Estos municipios tienen mayor tamaño poblacional que la media nacional, con 36.643 habitantes, con un fuerte incremento poblacional anual (1.6%). Las NBI son un poco inferiores a la media nacional, con 53% de hogares con al menos una necesidad insatisfecha.

Son claro ejemplo de este tipo de municipios Concepción, Villarrica y también Loma Plata, una comuna exitosa con predominancia de población menonita, y algunas de predominio de población inmigrante reciente procedente del Brasil “brasiguayos”, como Santa Rita, o el satélite próspero de Ciudad del Este, Minga Guazú, o el de población con influencia eslava como Fram. Este no es un grupo homogéneo, ni sus municipios tienen una misma historia, ya que, por un lado incluye a municipios nuevos, con incidencia de inmigración más reciente, que nacieron a finales del siglo XX, como Loma Plata o Fram, y, por otro lado, municipios centenarios como Concepción o Villarrica, que, habiéndose rezagado un tiempo en su dinámica de desarrollo, se dinamizaron en las últimas décadas, apostando a su capital social y simbólico.

6.1.3 Tipo III: Infraestructura, capital humano y social

Son 40 municipios en los cuales predomina una visión más económica y empresarial del desarrollo territorial. Actúan en la promoción del desarrollo productivo y en la creación de infraestructura. Un elemento que caracteriza a estos municipios es que la reducción de la pobreza no pasa por la asistencia social clásica, propia o dependiente del Gobierno nacional, sino por iniciativas de formación de capital humano y social, centradas en la educación y la provisión de servicios básicos. Así, la reducción de la pobreza es entendida como una política de promoción económica.

Entre los parangones de este Tipo III están Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero, Ayolas y Filadelfia. El paradigma sobre las cuales se sustentan estas municipalidades es la modernidad empresarial, la generación de nueva riqueza, la confianza en el mercado y en la dinámica de los capitales. Son zonas con un empresariado muy influyente y en algunos casos excluyente. Se encuentran por lo general en zonas de economía agroexportadora o de producción de energía, incluyendo también ciudades con mayor crecimiento demográfico del departamento central como Luque, Guarambaré o J. Augusto Saldívar, en donde junto al desarrollo empresarial, hay un proceso de urbanización acelerada y la mutación de la agricultura familiar campesina, ahora orientada hacia el mercado interno urbano (rubros frutícolas, hortícolas y de ganado menor).

En líneas generales estos municipios tienen menos población que la media, 21.336 habitantes en promedio, pero con una fuerte dinámica de crecimiento poblacional (1,7% anual), y con problemas severos de exclusión con el 57% de los hogares con alguna NBI. Los más vulnerables son la población indígena, la campesina criolla y los nuevos migrantes que se instalan en áreas con poca infraestructura instalada.

6.1.4 Tipo IV: Competitividad económica y desarrollo rural

Este es el grupo más vasto con 121 municipios, aparentemente aparece como un conjunto múltiple y heterogéneo, pero visto en detalle debe ser considerado como el más representativo de la tensión entre un modelo tradicional y modelo promotor de municipio. Estos municipios se encuentran en territorios donde se manifiesta una dualidad entre una sociedad empresarial y una sociedad tradicional familiar. De allí que el gran desafío de estas municipalidades es lograr un aumento de competitividad y desarrollo productivo, y de empleo, que asegure la cohesión social.

No en todos ellos el objetivo estructural manifiesto es aumentar la competitividad económica y el empleo, para lo cual generan múltiples y diversas iniciativas para la promoción de la inversión, el desarrollo productivo y la mejora del sistema vial que limita el desarrollo productivo y la conectividad cultural. Por otro lado, las iniciativas para reducir la pobreza no dependen de sus propios recursos, sino que se limitan a canalizar los recursos del Gobierno nacional, a organizar la demanda local de planes sociales (Tekoporâ) y a apoyar a la producción agrícola de los sectores rurales más pobres. Es decir que las iniciativas para reducir la pobreza no son parte de la agenda autónoma del municipio, sino de la agenda del Gobierno nacional a través de sus diferentes ministerios.

Estas son las comunas más pequeñas y más numerosas, con 18.361 habitantes en promedio y con la menor tasa de crecimiento poblacional (1,2% anual). Si bien la población rural tiene un ritmo de expansión menor que la dinámica urbana, su descenso se encuentra amortiguado por una fuerte cultura y tradición rural, que en parte se mantiene y en parte se moderniza gracias al desarrollo de las comunicaciones y el transporte. Por otro lado, las NBI en estos municipios son superiores a la media, con un 57%.

Casos paradigmáticos de estos municipios son los casos de Encarnación, con zonas pobres y ricas en contraste. Piribebuy y Caacupé, a caballo entre la sociedad tradicional y la expansión empresarial, Curguaty donde la frontera de modelos productivos generó fuertes tensiones y Paraguari, una sociedad conservadora que se moderniza con difícil integración, etc.

6.2 Entre las miradas y la intervención

En la *percepción de los problemas* hay mayor coincidencia entre los tipos de municipios. Pobreza y Caminos en primer lugar. Carencia del equipo y servicios públicos a continuación. Con diferencia del Tipo II que da mayor peso a la Institucionalidad y remarca la Violencia como problema. Sin el Tipo II, los demás padrones del diagnóstico, o percepción de los problemas son similares. Coinciden también con el padrón promedio. (Cuadro 11).

Cuadro 11: Percepciones, iniciativas generales y lucha contra la pobreza

Problemas percibidos por Tipos de municipios % de comunas que lo priorizan	I	II	III	IV	Todos
Pobreza, desempleo y desintegración social	35	23	40	30	31
Caminos	27	18	25	39	31
Carencias y deterioros en los equipamientos y servicios públicos	20	15	10	12	14
Degradación del hábitat y el ambiente	6	5	8	8	7
Carencia de infraestructuras básicas	6	8	8	4	6
Debilidad institucional de los municipios	2	18	5	2	5
Violencia e inseguridad	2	13	5	2	4
Otros	2	3	0	3	2
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

En cambio, con las *iniciativas narradas* ya no hay un perfil semejante entre los cuatro Tipos de comunas (Cuadro 12). Ente las dos destacadas están los Caminos y Desarrollo productivo, que es más urbano-industrial, para tres de los cuatro Tipos, aunque no haya coinciden-

cia con el patrón medio. En el Tipo I hay peso igual entre Caminos y Desarrollo productivo, en el Tipo III predomina Desarrollo Productivo. En Tipo IV predominan Caminos. No hay un tercer tema de peso compartido por los cuatro Tipos. Y, el Tipo II tiene un patrón del todo diferente. Es lo que prioriza la Gestión político-institucional. Hay baja homología entre patrón promedio y el de los Tipos puntuales.

Cuadro 12: Iniciativas generales de la acción municipal

Iniciativas en general por Tipos de municipios % de comunas que lo priorizan	I	II	III	IV	Todos
Mejora de caminos y sistemas de transporte	35		28	41	31
Promoción para la inversión y desarrollo productivo	35		30	32	27
Gestión político-institucional		68	10		12
Planificación y gestión territorial y ambiental	14		8	9	8
Creación y mejora de equipamientos y servicios públicos	12		5	10	8
Fortalecimiento de la participación social y la vida comunitaria		15	13	2	6
Otros	4		8	5	4
NR		18			3
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

En la *lucha contra la pobreza* hay mayor heterogeneidad (Cuadro 13). En el II y IV se ponen por delante Producción agrícola y Transferencias (Tekoporâ), aunque con diferente importancia. Para el tipo II predomina la Producción Agrícola, para el tipo IV es Tekoporâ. El Tipo I de comunas y III tienen patrones diferentes. El Tipo I enfatiza la Asistencia ciudadana (propia) y otras iniciativas. El tipo III prioriza las Capacitaciones y la Provisión de servicios básicos, sobre todo en saneamiento. Cada grupo de municipios hace las cosas de diferente manera que los demás. Los patrones no son similares entre sí con el patrón promedio.

Cuadro 13: Lucha contra la pobreza

Lucha c. / pobreza por Tipo de municipios % de comunas que lo priorizan	I	II	III	IV	Todos
Apoyo a la producción agrícola		38		41	26
Acceso a Tekoporâ y otros planes sociales		28		43	25
Asistencia Ciudadana	63	15			15
Otros	37	15		4	12
Capacitaciones			45		7
Provisión de servicios básicos			38		6
Construcción de viviendas y acceso a terrenos		5		8	5
Mejora de caminos			18	3	4
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

6.3 A modo de síntesis

El desarrollo territorial es la compleja combinación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva (o sociedad civil) que se construye dentro de contextos territoriales, signados en el caso paraguayo por los procesos de transformación territorial, con el cambio demográfico, fuerte transformación productiva ligada a la apertura de mercados externos y crecimiento de la empresa rural. Esta combinación de acciones puede dar lugar a dinámicas virtuosas de desarrollo, capaces de contribuir a la superación de la pobreza, la mejora de la calidad de vida, la competitividad económica, la creación de empleos sostenibles y una mejora sustancial de las condiciones ambientales y del hábitat.

En Paraguay, como en el resto de los países de América Latina, estas dinámicas están fuertemente condicionadas por el rol y la presencia del Estado en sus diferentes niveles escalares, tanto de los gobiernos centrales, como subnacionales y en último lugar los gobiernos locales. Mucho se ha analizado y escrito en América Latina sobre el rol de los gobiernos locales y los procesos de descentralización en su relación al desarrollo, muy especialmente durante la década de los 90, período de fuerte ajuste estructural en la región y de delegación de responsabilidades del Gobierno central hacia los gobiernos locales (AGHÓN et al.- 1999). Este trabajo pretende complementar esta literatura existente, poniendo el énfasis en el análisis de las acciones puestas en marcha por las municipalidades, partiendo de la hipótesis que las mismas tienen un rol clave y estructurante en el desarrollo territorial del país, aunque no todas tienen las mismas lógicas de funcionamiento y de acción en torno al desarrollo. Varios elementos que pueden observarse a partir de este trabajo.

En *primer lugar*, la diferencia existente entre los municipios en términos de superficie, población y sistemas productivos, los discursos de los intendentes y sus equipos municipales reflejan tres ideas o acuerdos simbólicos sobre el estado de situación de los municipios en el Paraguay:

- La primera de estas representaciones, es que la *pobreza* es el principal problema del país y de sus municipios. La población es vista como *pobre*, carente de medios de vida y trabajo; ella es vista a través de la compasión o el miedo por aquellos que han superado esas carencias; o como identidad, *ñande poriahu* (nosotros los pobres) por una mentalidad pre ciudadana que busca arrimarse al más pudiente y entiende que la carencia es fuente de derechos.

- La segunda representación es que la naturaleza en parte es *inaccesible* (sin caminos, sin infraestructura). Un territorio de desierto poco habitable, poco apto para el trabajo, poco accesible al mercado y poco compartible comunitariamente por insuficiencia de vías de transporte que permita a la gente apropiarse del mismo y doblegar las distancias para vivir y trabajar juntos. Detrás de esta mirada está la idea de la naturaleza como un adversario hostil o como límite a la convivencia, entorno inculto que asedia a los nichos habitados. Una tradición neocolonial del conquistador, que doblegó a la tierra y a su gente. La interpretación de la naturaleza y del espacio proveniente de la visión precolombina portada por los pueblos originarios, era la de un espacio de vida poblada de espíritus, en imaginarios animistas, un espacio de cacería y recolección. Este que cambió a un modelo de capitalismo extractivista aprovechado por pocos actores, claramente vinculados a las corporaciones transnacionales.
- La tercera representación es que hay una *carencia del Estado* y de servicios públicos. Hay un claro fracaso de la institución estatal para materializar intereses colectivos y proveer soluciones a las necesidades comunes, sea por la carencia de medios y poca recaudación, sea por la falta de un contrato social más incluyente, o por la captura privada de los recursos colectivos.

En *segundo lugar*, a partir de estas representaciones sobre el estado de situación del país y de sus municipios, los intendentes y sus equipos técnicos generan acciones para superar estos problemas bajo un ideario de desarrollo que cambia según los contextos geográficos y culturales. Las acciones puestas en marcha son claramente concordantes con las problemáticas percibidas.

En *tercer lugar*, se puede tipificar a los municipios según los comportamientos que tienen los mismos frente a sus problemáticas. Es decir que pueden diferenciarse y clasificarse según sus estilos de intervención o por el tipo de acciones que ponen en marcha para revertir los problemas estructurales y construir procesos de desarrollo territorial según sus opciones y los medios con los que cuentan. Si bien esta tipología constituye una síntesis de una síntesis de complejas gestiones, envuelve dos grandes dinámicas de los municipios.

- La dinámica de *creación de redes* y captación de recursos, acá se observan en líneas generales dos situaciones bien contrapuestas, por un lado municipios que construyen una red multiescalar para la obtención de recursos y por otro lado municipios con baja capacidad para gerenciar redes, por lo cual se concentran en los recursos endógenos.

- La dinámica de las acciones propiamente dichas, donde se visualizan claramente municipios que dirigen sus gestiones a la creación de infraestructura y equipamiento, los que priorizan la promoción del desarrollo, y aquellos que se orientan, o bien, municipios donde sus acciones están sumamente diversificadas. Acá importan los pesos relativos de la modernidad urbana y la rural así como las inercias, relaciones y tradiciones.

Esta tipología de municipios según sus estilos de acción sintetiza el vasto campo de posibilidades de intervención de los municipios, por lo cual esta tipología debe considerarse ante todo como una herramienta para la interpretación de las formas de “construir” el desarrollo local así como de intervenir frente a la realidad. No se trata de una descripción de las características estructurales de los municipios como son su población, superficie, presupuesto, etc.

Como agenda de futuro, nuevos trabajos analíticos podrían analizar los impactos reales y mensurables que cada uno de estos tipos de municipios tiene en la dinámica del desarrollo territorial en el país, así como así como en la disminución de los problemas sociales, de esta manera se podrán establecer criterios de fortalecimiento institucional y de promoción del desarrollo más ajustados al estilo y a la vocación de los municipios, y sus condiciones.

6.4 Buenas prácticas de acción y desarrollo territorial de nivel municipal

Un objetivo importante del proyecto ha sido la identificación, sistematización y análisis de buenas prácticas en materia de acción y desarrollo territorial. El objetivo de la recolección y análisis de datos es contribuir a generar un mayor caudal de conocimientos y por ende un mayor impacto en el diseño de políticas y prácticas de desarrollo, teniendo en cuenta cuáles son las acciones que ya se están llevando a cabo y cómo son estas valoradas por los actores partícipes de ellas, o los actores claves del territorio.

El proceso de identificación de buenas prácticas se realizó en dos momentos diferentes, con distintas metodologías e involucrando distintos actores, a modo de poder tener una identificación a distintos niveles de perspectivas e informaciones, estos tres momentos derivan también en tres productos o análisis distintos de las buenas prácticas a nivel local en Paraguay.

El primer momento consistió en la recolección de las buenas prácticas por medio de la encuesta realizada a los municipios. Se consultó a los funcionarios claves de las municipalidad, ya sean secretarios/

as generales o intendentes/as, cuáles eran las prácticas que ellos visualizaban como exitosas o que funcionaron y tuvieron un impacto positivo en el territorio. La pregunta consignaba claramente que esta acción, no debía necesariamente ser una acción municipal, podía bien ser una acción de cualquier actor local, departamental, nacional o internacional con base en el territorio, y que además de revelar un buen funcionamiento como práctica de desarrollo, la misma haya sido desencadenante de procesos que estructuran una dinámica en el territorio, es decir que más allá de su funcionalidad, su finalidad haya sido cumplida y haya generado cambios importantes a criterio de los actores locales.

La base de datos de todas estas buenas prácticas permitió confeccionar una lista de gran valor para su consulta por parte de otros actores. En efecto, la sistematización de todas las buenas prácticas recopiladas en una base de datos única, constituye una fuente importante de información y de consulta que sirve como una guía para la observación de experiencias exitosas, susceptibles de ser replicadas en otros municipios.

A partir de la creación de una base de datos de buenas prácticas surgida de las encuestas a municipios, se realizó una clasificación de las mismas por grandes categorías o temas de interés, estos temas son:

1. Apoyo a productores agropecuarios y micro emprendedores.
2. Asistencia ciudadana.
3. Capacitaciones, desarrollo educativo y mejora de la infraestructura escolar.
4. Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y mejorar su participación.
5. Mejora de condiciones del hábitat.
6. Mejora de la infraestructura hídrica.
7. Mejora de servicios y centros de salud.
8. Mejoras en la infraestructura vial.

Esta categorización fue realizada por los investigadores en colaboración con técnicos en el área de desarrollo territorial, por medio de un análisis de los datos sistematizados en el primer momento. El estudio a profundidad del listado de las buenas prácticas, permitió agruparlas en estas categorías en torno a su ámbito de acción.

Tal como lo señala el Cuadro 14, la mayor cantidad de iniciativas valoradas como una buena práctica, son aquellas relacionadas al Apoyo a productores agropecuarios y micro emprendedores. La segunda categoría más valorada contiene las acciones relacionadas al fortale-

cimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la mejora de la participación y en tercer lugar están las relacionadas con Capacitaciones, desarrollo educativo y mejora de la infraestructura escolar, en esta categoría se menciona frecuentemente la micro planificación para el uso de los fondos del FONACIDE.

Cuadro 14: Buenas prácticas municipales

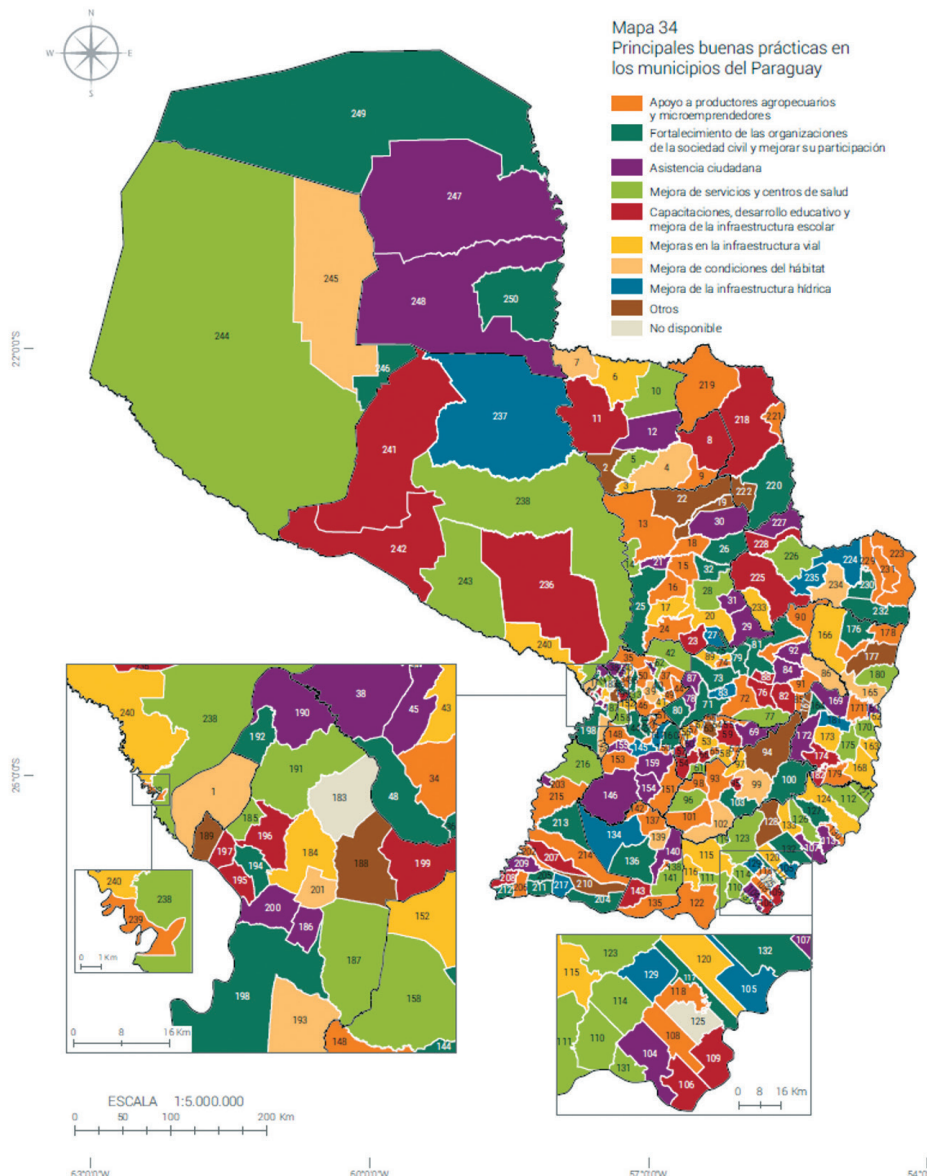
Buenas prácticas municipales	Total	(%)
Total	250	100
Apoyo a productores agropecuarios y microemprendedores	54	21,6
Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil	37	14,8
Asistencia Ciudadana (entrega de materiales, de dinero u otros apoyos directos)	33	13,2
Mejora de servicios y centros de salud	32	12,8
Capacitaciones, desarrollo educativo y mejora de la infraestructura escolar	28	11,2
Mejoras en la infraestructura vial	26	10,4
Mejora de condiciones del Hábitat	14	5,6
Mejora de la infraestructura hídrica	12	4,8
Otros ^{1/}	12	4,8
No disponible	2	0,8

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

^{1/} Incluye: Construcción de viviendas, mejora de las vinculaciones con el Gobierno central.

A partir de esta clasificación se realizó un mapeo de los municipios según la buena práctica que predominaba (ver Figura 34).

Figura 34: Buenas prácticas de los Municipios del Paraguay



Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

La identificación de las buenas prácticas en categorías, permitió por otro lado realizar un análisis de correlación de estas con los tipos de modelos o estilos de gestión municipal. Obteniendo el siguiente cuadro:

Cuadro 15: Buenas prácticas y correlación con tipos de municipios

Tipo de buena práctica	Tipo I: Promoción del desarrollo y asistencia local urbana	Tipo II: Gestión de redes y desarrollo rural	Tipo III: Infraestructura, capital humano y social	Tipo IV: Competitividad económica y desarrollo rural
Apoyo a productores agropecuarios y microemprendedores	11	11	6	27
Asistencia ciudadana	2	2		8
Capacitaciones, desarrollo educativo y mejora de la infraestructura escolar	4	2	7	20
Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y mejorar su participación	9	5	5	19
Mejora de condiciones del Hábitat	5	1	3	4
Mejora de la infraestructura hídrica	4	1	1	6
Otros	6	5	8	12
Mejora de servicios y centros de salud	3	5	5	15
Mejoras en la infraestructura vial	5	8	5	8
NR				2
Total general	49	40	40	121

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. ID – STP – ADETER – Rimisp - IDRC. 2017

De acuerdo al Cuadro 15 se puede observar que las buenas prácticas vinculadas al Apoyo a productores agropecuarios y micro emprendedores es la que más se verifica en todos los tipos de municipios, excepto en el tipo III. En los municipios tipo I también sobresalen las buenas prácticas vinculadas al Fortalecimiento de sus organizaciones de la sociedad civil, lo cual evidencia que este tipo de prácticas y acciones han funcionado bien y es importante replicarlas.

El tipo II, o de gestión de redes y desarrollo rural, tiene también buenas experiencias en lo referente a mejora de la infraestructura vial. El tipo III señala buenas prácticas vinculadas con las capacitaciones y el desarrollo educativo, al igual que los municipios tipo IV, donde también sobresalen las buenas prácticas vinculadas al Fortalecimiento de las organizaciones de la Sociedad civil.

Podríamos así afirmar que existe una correlación entre los tipos o modelos de gestión y las prácticas o proyectos que funcionan de mejor manera en cada uno de ellos. Este es un aporte importante también a la hora de diseñar programas o políticas a ser implementados a nivel local.

Más allá del análisis cuantitativo realizado, a través de un taller de capacitación y del entrenamiento del personal de Investigación para el Desarrollo - id, se realizó un análisis profundo de 8 buenas prácti-

cas, identificando las dinámicas de las prácticas y sus resultados. Este trabajo de análisis permitió además generar 4 cartillas finales de las mejores prácticas susceptibles de ser difundidas. La incorporación de los técnicos de la STP y del id al análisis de las buenas prácticas, enriqueció la elección de los casos a ser profundizados.

Para la realización de este proceso de estudio y sistematización se definió una plantilla básica de análisis que permitirá extraer de las experiencias analizadas los siguientes elementos:

1. Nombre del proyecto.
2. Tipo de proyecto.
3. Localidad y Departamento.
4. Organización u actor responsable del proyecto.
5. Resumen general de la acción. Es un breve resumen de no más de 500 caracteres de la acción.
6. Resultados generales de la acción. Identifica los resultados concretos que tuvo la acción sobre el medio local. Asimismo se detalla cuáles fueron los impactos desde los siguientes puntos de vista:
 - a. Socioculturales.
 - b. Económico productivos.
 - c. Ambiental y territorial. Esto incluye un análisis de la cobertura territorial o red de lugares sobre los cuales impactó la acción.
7. Fuente de financiamiento.
8. Actores involucrados. Se identifican los actores involucrados en la acción (actores individuales, instituciones, organismos, etc.), en la medida de lo posible se analiza el rol que tuvieron cada uno de ellos y las relaciones y conflictos resultantes.
9. Fortaleza de la acción. Interesa identificar cuáles fueron los puntos fuertes de la acción pues permite identificar tipos de estrategias y políticas a seguir en el mismo proyecto o en otras acciones de otros lugares.
10. Debilidad de la acción. Al igual que en el caso anterior, es importante identificar la debilidad de la acción para que se puedan definir estrategias de superación de las mismas y permitan mejorar a través del tiempo las prácticas de desarrollo rural.
11. Palabras claves.

Cada variable incluida en este índice se pensó en relación con los resultados esperados a nivel general, como en el caso del análisis de determinados patrones que pudieran repetirse en las iniciativas que lograran generar cruces interesantes entre las variables. Una vez construido el índice se seleccionaron cuatro prácticas: Capitán Miranda, Ñemby, Minga Guazú, Villa Elisa. Esta fase del trabajo se desarrolló procurando prestar atención a que la selección de las iniciativas representara la diversidad de prácticas encontradas en el país, tanto en el sector del campo como de la ciudad y pudieran publicarse en el documento con una caracterización completa de las variables establecidas previamente para el análisis.

La última parte del trabajo abarcó la redacción del documento de sistematización de las experiencias donde se priorizó la descripción detallada y los detalles del proceso narrado en las entrevistas. Una de las conclusiones más importantes de estas jornadas es la llamativa necesidad de sistematizar prácticas y experiencias que retraten diversas prácticas, de manera que puedan servir de ejemplo o motivación para otros municipios con problemáticas similares.

A continuación se presenta un ejemplo de cuatro buenas prácticas llevadas a cabo en diferentes Municipios de Paraguay.

6.4.1 Buenas prácticas productivas en el Municipio de Capitán Miranda

Los pequeños productores del Municipio de Capitán Miranda se dedicaban a la producción de rubros de autoconsumo, y no tenían rubros productivos que les generaran ingresos para mantener a sus familias. Esta situación imposibilitaba la inserción de muchos de ellos dentro de la economía local.

En el marco del Proyecto de Desarrollo Rural para el Fortalecimiento del Sistema de Gestión Territorial en Itapúa y Caazapá, denominado “Proyecto KATUPYRY”, implementado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Hacienda (MH) con apoyo técnico y financiero de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), se realizó un estudio de factibilidad de cadenas de valor en hortalizas.

El resultado de este estudio realizado en el año 2016 se vio reflejado en la alianza establecida entre la Municipalidad de Capitán Miranda y la Cooperativa Colonias Unidas, quienes a través del trabajo conjunto y articulado buscan mejorar la organización de los pequeños productores de hortalizas de la zona, permitiendo que éstos puedan abastecer el mercado local y aumentar así sus ingresos económicos. A través de esta alianza se trabaja desde dos frentes: por un lado, técnicos de la

Cooperativa Colonias Unidas brindan asistencia a productores hortícolas del Municipio de Capitán Miranda y por otro, la Municipalidad de Capitán Miranda construyó y puso en funcionamiento un centro de acopio de productos hortícolas para su comercialización.

Por medio de estas alianzas estratégicas y la designación de recursos municipales oportunos, la Municipalidad de Capitán Miranda logró beneficiar a pequeños productores a través del incremento en sus ingresos, generando fuentes de trabajo local y reduciendo así la pobreza.

6.4.2 Buenas prácticas de gestión del desarrollo en el Municipio de Minga Guazú

Por iniciativa de diversos actores sociales privados y públicos y con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), a través del Proyecto de Mejoramiento del Sistema de Extensión Rural para el Fortalecimiento del Enfoque Territorial en Paraguay, implementado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), se forma la Instancia Territorial de Minga Guazú en el año 2012. En poco tiempo, esta Instancia Territorial se constituye en un espacio de participación social que busca soluciones a las demandas locales del municipio, partiendo de su propia realidad.

El éxito de la misma y su sostenibilidad en el tiempo es resultado de la alta participación ciudadana y del gran protagonismo de actores locales claves, quienes fueron capacitados teórica y prácticamente en los diferentes procesos del Desarrollo Territorial. Estas capacitaciones se complementaron con visitas locales e internacionales de intercambio de experiencias que coadyuvó a potenciar el capital social existente, buscando el empoderamiento y sentido de pertenencia, cuyos resultados se ven reflejados en el compromiso asumido para potenciar la visión y misión de la Instancia Territorial constituida.

La continuidad y el fortalecimiento de la Instancia Territorial en Minga Guazú, a lo largo del tiempo, se da gracias al interés de las autoridades locales, pero principalmente por los resultados visibles que esta instancia ha logrado. Hoy en día, los pobladores de Minga Guazú se sienten identificados con la Instancia Territorial, conocen su funcionamiento y resultados, que a su vez los impulsa a apoyar este espacio de articulación multisectorial como factor clave para el desarrollo de su municipio.

6.4.3 Recuperación del patrimonio cultural y ambiental en el Municipio de Ñemby

El distrito de Ñemby ha enfrentado, históricamente, una problemática socio-ambiental. El cerro Ñemby, ícono de su territorio y el cual da origen al nombre del distrito, era explotado como una cantera por una empresa privada. Tras décadas de explotación ambiental del patrimonio, la administración municipal actual y la ciudadanía organizada lograron su recuperación.

La explotación del cerro generaba descontento en el municipio desde hace mucho tiempo. Sin embargo, la lucha por su recuperación estaba limitada por el poder político y económico de la empresa, la apatía de la ciudadanía para movilizarse y una administración municipal que recientemente asumía.

A pesar de esto, la Municipalidad y la ciudadanía conformaron una comisión de recuperación del cerro, que acudió a la estrategia de movilización, para llamar la atención de las autoridades nacionales, logrando que los medios de comunicación se hicieran eco del reclamo, y con un fuerte cabildeo institucional desde todos los actores claves del municipio.

Con esta estrategia de alianza, Gobierno local, ciudadanía y medios de comunicación, el municipio ha recuperado su patrimonio, avalado por un decreto presidencial que le cede estas tierras. Actualmente se está trabajando en proyectos de reforestación y de construcción de un parque ecológico para permitir, a los ciudadanos de Ñemby y del país entero, gozar las maravillas que la naturaleza ofrece en este territorio.

6.4.4 Audiencias públicas para el presupuesto municipal en el Municipio de Villa Elisa

La Municipalidad de Villa Elisa es la pionera en la realización de audiencias públicas de rendición de cuenta de la gestión municipal. Desde el año 1997, por medio de una alianza con la ONG Gestión Local, la comunidad y los funcionarios municipales se capacitaron en la realización de audiencias públicas y proyectos. Desde ese entonces hasta hoy, las audiencias se han realizado ininterrumpidamente, aun cuando hubo alternancia de partidos políticos en el ejecutivo municipal.

Este mecanismo posibilita una contraloría ciudadana por medio de la rendición de cuentas municipal y la presentación de proyectos por parte de la ciudadanía. Durante la audiencia pública la ciudadanía, organizada en comisiones vecinales, tiene la posibilidad de presentar proyectos de mejoramiento de su comunidad. Estos proyectos son estudiados en una comisión conformada por vecinalistas, directores de áreas claves de la municipalidad y representantes de la Junta Municipal.

Gracias a las audiencias públicas de rendición de cuentas de la Municipalidad de Villa Elisa, se ha conseguido priorizar las necesidades del territorio, en conjunto con la ciudadanía, para utilizar en forma eficaz los recursos limitados que posee la misma, siendo el gran desafío de cada año elegir cuáles serán los proyectos beneficiados para cada periodo.

Se puede asegurar que el fundamental logro es el incentivo a la participación y organización vecinal, para la apropiación de los proyectos por parte de la ciudadanía y el avance en la transparencia de las gestiones municipales. Las más de 150 comisiones vecinales activas, es un indicador de un crecimiento en el proceso de audiencias públicas, pues los vecinos y vecinas pasaron de ser solo receptores de servicios públicos al de ejercer su derecho de involucrarse en los proyectos y, en estos últimos años, a formar parte de la toma de decisiones.

7 | UNA MIRADA MULTIACTORAL E INTEGRAL DE LA ACCIÓN TERRITORIAL EN PARAGUAY

Como hemos planteado al inicio de este documento, la acción territorial es un complejo proceso multiactoral en el que interviene el sector público, pero también el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Teniendo en cuenta esta consideración, y a partir de la metodología de trabajo presentada en el capítulo 2, se pudo realizar una caracterización de la acción territorial construyendo como herramienta interpretativa cuatro tipos de acciones territoriales. No obstante, esta tipología no responde a un análisis estadístico, tal como se realizó para el análisis de estilos de gestión municipal, sino apelando a un enfoque cualitativo sobre la base de numerosas entrevistas.

La utilización de la tipología de modelos de gobernanza señalada en el capítulo metodológico y la información proveniente de las entrevistas permitieron elaborar los siguientes tipos o modelos de acción territorial, que se presentan en el Cuadro 16.

Cuadro 16. Tipología de acciones territoriales

Variable	Tipo de acciones territoriales			
	Acciones básicas centralizadas	Acciones diversificadas y fragmentadas	Acciones focalizadas con baja coordinación	Acciones integrales en redes
Problemáticas	Falta de caminos, infraestructura básica y pobreza.	Pobreza, desintegración social, degradación hábitat, violencia e inseguridad.	Pobreza, desempleo y desintegración social.	Falta de caminos.
Acciones predominantes	Mejora de caminos.	Gestión política institucional, asistencia ciudadana.	Fomento al desarrollo productivo.	Mejora de infraestructura, fomento al desarrollo productivo, desarrollo humano.
Modelo de gobernanza	Modelo jerárquico simple.	Modelo de redes fragmentadas.	Modelo de redes fragmentadas.	Modelo en redes complejas.
Futuro deseado	Presencia de infraestructuras básicas (caminos), empleo de calidad.	Una gran ciudad con múltiples servicios e infraestructuras, una elevada calidad de vida, con empleos de calidad, y con un elevado nivel cultural y educativo en un entorno paisajístico de alto valor.	Una "gran ciudad", en crecimiento, modernización y progreso como garantía de una mayor calidad de vida.	Alta calidad de vida, sistemas productivos competitivos y generadores de empleos en un ambiente sostenible y con fuerte identidad.

Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

Así, se consideran variables claves para cada tipo de acción territorial las problemáticas que enfrentan los territorios, el futuro deseado que ha sido definido por sus actores, es decir el horizonte hacia el cual se quiere llegar a través de las diferentes acciones, las acciones predominantes que se ponen en marcha en el territorio y el modelo de gobernanza en funcionamiento para la construcción de estas acciones.

7.1 Acciones territoriales básicas y centralizadas

Este modelo de acción territorial caracteriza a distritos pequeños en términos demográficos, casi siempre aislados y a gran distancia de centros urbanos regionales de importancia y con actividades productivas ligadas a la agricultura, en donde predominan los pequeños productores agropecuarios campesinos con poca capacidad para innovar, diversificar y comercializar, no obstante se pueden visualizar en estos distritos explotaciones agropecuarias de mayor escala, muchas veces desvinculadas de la vida local. Los bajos niveles de producción agropecuaria, sumado a la falta de caminos e infraestructuras, impulsan el éxodo rural, especialmente de la población más joven, proceso que se mantiene o que en muchos casos tiende a profundizarse.

Frente a estas condiciones, la idea de futuro o el deseo de futuro que movilizan los actores se asocia a la presencia de infraestructuras básicas (caminos), empleo de calidad y sostenible, sobre todo para la población joven.

“Espero que se pueda salir adelante y que vuelva la gente a vivir acá”.
(Actor público Escobar).

“...con las rutas terminadas, con la agricultura recuperada, con más cobertura de transporte público, con más actividad comercial, vamos a salir adelante”. (Actor público Loreto).

Muchos actores locales, especialmente los residentes en zonas urbanas, son optimistas con respecto al futuro y esperan que los problemas se resuelvan a través de la intervención del Estado mediante la realización de caminos y mejora del transporte, mientras tanto los campesinos tienen menos esperanzas respecto al futuro de sus territorios:

“Hay un futuro incierto... en el futuro el pequeño productor estará extinto”. (Actor colectivo Loreto).

Así, a través de estas representaciones, se pueden identificar dos imágenes contrapuestas; por un lado, la idea de crecimiento y progreso económico posibles con infraestructura provista por el Estado, que representa la del futuro deseado y, por otro lado, la incertidumbre y la desaparición de una forma de vida, que sucederá a pesar de sus esfuerzos y deseos de superación.

Frente a esta imagen de futuro (tanto deseado, como el identificado como tendencial), las principales acciones que se ponen en marcha son de creación de infraestructura básica, especialmente de mantenimiento de caminos, por parte de la Municipalidad y la Gobernación, y la ayuda por parte de la Municipalidad, para arar y limpiar los campos de los pequeños productores con equipos municipales.

“Se está construyendo un puente para que puedan ingresar vehículos pesados a la localidad, pero nos falta una ruta asfaltada que llegue hasta el pueblo”. (Actor público Dr. Botrell).

Otras acciones de menor impacto estructural sobre el territorio pueden ser visualizadas:

- La promoción de un espacio de intercambio y participación de la población en función de problemas locales. *“La gente se está empezando a organizar en comités y comisiones... pero recién está empezando”.* (Actor público Escobar).
- Las acciones de organismos nacionales e internacionales en torno a la mejora de las capacidades productivas de la agricultura familiar, aunque estas acciones suelen ser fragmentadas y discontinuas a través del tiempo, sin modificar los problemas estructurales de la producción familiar campesina. *“Los campesinos no tienen cómo producir y si producen les cuesta vender, por eso muchos venden sus lugares y se van”.* (Actor colectivo Loreto).
- Hay también acciones innovadoras como apuestas para contribuir a algún tipo de cambio positivo en el territorio, pero en su mayoría el impacto que generan en la resolución de los problemas locales es bajo.

“Se construyó una cancha de pasto sintético y hay wifi en la plaza”. (Actor público Dr. Botrell).

“Se está restaurando la vieja estación de trenes para recuperar la identidad”. (Actor público Escobar).

“Tenemos una ordenanza que prohíbe el cultivo transgénico de soja, maíz y girasol”. (Actor público Loreto).

Así, las acciones son mínimas, de organización territorial básica, paliativas y provisionales, con pocas posibilidades de resolver problemas estructurales. Ellas evidencian en primer lugar la baja capacidad de gestión, la falta de recursos y finalmente la falta de estrategia o plan predeterminado, que permita definir un horizonte de futuro de hacia dónde debería desarrollarse, o qué tipo de desarrollo se requiere para el territorio.

La organización y la dinámica de los actores en torno a este modelo de acción territorial, está centrada en torno al municipio. En efecto, predomina la acción pública local, aunque limitada por sus recursos y su poder político, teniendo en cuenta la baja descentralización existente en Paraguay (NICKSON, 2016). Las principales acciones del sector público son la mejora de caminos y la gestión de fondos ante el Gobierno Central para mantenimiento de servicios básicos, restando así la posibilidad de gestionar proyectos locales orientados al desarrollo integral del territorio.

“La Municipalidad ayuda en algunas necesidades más urgentes, pozos de agua y caminos”. (Actor colectivo Loreto).

“La Municipalidad promueve las mejoras en caminos y servicio de agua y asiste a los productores...”. (Actor público Escobar).

“Nuestra Municipalidad trabaja así, cubre las necesidades, pero de ahí para proyectar por ejemplo en una comunidad cabecera y que se diga –“Acá vamos a construir esto y vamos a trabajar en esto y yo voy a invertir esto para que haya más progreso”–, eso no hay, ni de la Gobernación ni de la Municipalidad. La Municipalidad cubre las necesidades que las comunidades no pueden: arreglo de rutas, escuelas, iglesias, problema de agua, algunas veces a la gente humilde que muere le compra cajón y esas cosas... asistencia es lo que hay, asistencia a las necesidades”. (Actor colectivo Loreto).

La acción colectiva, por otro lado, no es estructurante para el territorio; al contrario, es dependiente de las relaciones políticas locales, con clara presencia en los sectores campesinos y orientada a resolver las necesidades más urgentes de este sector, sostenida por una lógica de protección de los miembros que componen las asociaciones. La acción privada, por otro lado, tiene dos componentes, una acción privada localizada que es mínima y depende de las posibilidades de ofrecer bienes y servicios a los asalariados del sector público y a ofrecer insumos para la producción de bienes agropecuarios en el sector campesino (comercios y servicios locales), y una acción privada “no local” que estructura el funcionamiento y la dinámica del territorio al ser poseedora de la mayor cantidad de tierras, pero que no interactúa con los demás actores, sin promover así ningún tipo de desarrollo local, exceptuando la mano de obra local que necesita, la cual es mínima.

A nivel general, los actores involucrados en las acciones territoriales no mantienen fuertes articulaciones entre sí y con otros niveles escalares y con otros actores (tanto privados como públicos). Las únicas articulaciones importantes son las que se construyen con diferentes organismos del Gobierno nacional para la captación de recursos económicos financieros o para otros tipos de recursos que permitan la mejora local. Los

otros actores dependen de su relación con el municipio, a la excepción de los actores privados más deslocalizados que manejan en otras lógicas de acción, diferentes a las de los actores del territorio.

Sin embargo, a pesar que la acción territorial es mínima, en estos territorios hay una fuerte tendencia a crear redes de solidaridad de carácter local para paliar las deficiencias a las que se enfrentan, aunque sean soluciones mínimas y no estructurantes del futuro del territorio.

“La gente se organiza para resolver problemas urgentes, aún no se han consolidado las redes de trabajo cooperativo entre los distintos actores”. (Actor público Escobar).

La baja cantidad de población torna a estos territorios poco atractivos para la construcción de poder político para las élites departamentales y nacionales, es decir, no son territorios prioritarios para la gestión política institucional departamental y nacional, por lo tanto la obtención de recursos para el desarrollo va a depender de la capacidad de maniobra y de gestión del intendente. Así, tal como lo plantea un intendente:

“Hace una semana fue mi primer contacto con el gobernador, desde hace un año que estoy en el cargo. Pasó mucho tiempo para que yo me pueda ir y trabajar con él juntos o los contactos que yo quiera para encontrar y para beneficiar a la comunidad, hacemos nosotros la nota, no se consigue, particularmente pedimos... si alguno necesita votos vienen y se acuerdan de nuestro Distrito y se queda ahí en el lugar y después pasa...”.

Más allá de esta relación conflictiva con otros niveles escalares, la lógica de funcionamiento del municipio es en si ambivalente y conflictiva, porque su acción está supeditada a la relación personal con el intendente o con personas influyentes en el territorio y a los conflictos entre los partidos políticos en espacios donde todos se conocen, y esto inhibe la construcción de redes locales y más amplias.

7.2 Acciones territoriales focalizadas con baja coordinación

Estas acciones se despliegan generalmente en territorios a mediana distancia de centros urbanos dinámicos y de importancia. La distancia de los centros urbanos juega un rol clave en el desarrollo de estos territorios, ya que por un lado obliga a los pueblos o ciudades a generar una dinámica importante de prestación de bienes y servicios a sus zonas rurales de influencia, pero por otro lado no permite generar condiciones de empleo dependientes de la nueva relación campo ciudad como se da en lugares cercanos a las grandes ciudades. En estos territorios el sector agropecuario juega un rol clave, junto con el arte-

sanado y el pequeño comercio. La población de estos territorios posee un fuerte arraigo e identidad, que los motiva a buscar nuevas formas de hacer y organizarse para poder sostener la vida económica y social del territorio. Aun así, al no tener una dinámica económica productiva fuerte, ni condiciones de vida atractivas para los jóvenes que no se identifican con la actividad de sus familias, el éxodo juvenil persiste. Gran parte de la dinámica de estos territorios está definida por la identidad productiva de cada lugar, en los que cada una de las acciones busca mejorar y fortalecer un sector productivo o artesanal específico con leves intentos de articulación, en este sentido existen condiciones de base para el montaje de una estrategia territorial convocante.

En este modelo de acción territorial, las representaciones sobre el futuro giran en torno a la imagen del progreso del territorio, tienen que ver con ideas asociadas a modelos de “gran ciudad”, de crecimiento, modernización y progreso como garantía de una mayor calidad de vida, con imágenes que toman distancia con las características de una comunidad rural. El ideario del desarrollo está más representado por la ciudad moderna e industrial que es necesario construir y cuyos rasgos se reflejan en las expresiones de los entrevistados:

“Queremos una ciudad cómoda, progresista y productiva”. (Actor privado Nueva Italia).

“Con fábricas, industrias y productos certificados”. (Actor colectivo Cecilio Báez).

“Con grandes edificios”. (Actor colectivo Carapeguá).

La naturaleza de la acción se centra en la promoción del desarrollo productivo (creación de planta de extracción procesamiento de miel, fomento de la producción de calzados, creación de una planta de tratamiento para las curtiembres de la zona, fábrica de chacinados en conjunto con pequeños productores, desarrollo de la quesería, innovación en nuevos cultivos, capacitación para producción apícola, promoción del turismo local, etc.), con un vínculo con los actores locales, sus rubros tradicionales y sus necesidades concretas. Si bien además se observan acciones vinculadas a la creación de infraestructura, solución a problemas ambientales y de ordenamiento territorial, estas se encuentran mayormente vinculadas a viabilizar el desarrollo económico. De esta manera, la mayor parte de las acciones están orientadas a estabilizar y enriquecer el sistema productivo local, es decir son acciones en respuesta a problemas de pobreza, desempleo y desintegración social, lo cual afecta mayormente a las poblaciones de los pueblos y pequeñas ciudades, al pequeño comercio y el artesanado y muy especialmente al sector campesino.

Hay débiles intentos de coordinación de acciones para resolver problemas, estos territorios buscan y gestionan los medios para resolverlos; aunque los intentos son incipientes, aún no se visualiza una estrategia ni un plan de desarrollo para el territorio que permita definir horizontes y una mayor previsibilidad. Es debido a esto que no se han podido construir plataformas de participación más densas y sólidas y, por lo tanto, no se ha podido revertir la fragmentación de la multiplicidad de iniciativas.

Más allá de la evidente fragmentación de las acciones y la falta de un sentido compartido, hay una participación de la acción pública, privada y colectiva. Los públicos se centran en la gestión de recursos para poder realizar obras de infraestructura y potenciar el desarrollo productivo. La acción privada es pequeña en estos territorios y está centrada en el desarrollo de sus propias actividades, sin coordinación entre ellos o con intentos fallidos. La acción colectiva está claramente representada por organizaciones para fomentar el desarrollo productivo, y en la mayoría de los casos son grupos con poca experiencia de asociativismo, donde todavía no se pueden medir las posibilidades de éxito o fracaso en el trabajo conjunto.

La presencia de múltiples actores locales, y la participación de otros actores de niveles departamental y nacional permiten definir un modelo de gobernanza multiescalar, aunque fragmentario. Es decir, hay participación de actores locales, departamentales, nacionales y hasta internacionales, pero con muy bajo nivel de coordinación y organización, lo cual genera confusión y pérdida de recursos. No hay articulaciones que permitan construir un proyecto local consensuado. Las vinculaciones son temporales, de corta duración y orientadas a la obtención de recursos. Las acciones son focalizadas y de baja coordinación.

“Creo que de repente pasa mucho por la motivación. Cuando hay cosas más urgentes, más rápido se resuelven las cosas y reacciona la gente, pero cuando se trata de desarrollo la gente es un poco apática, no hay demasiada proactividad en la gente. Cuando se trata de algún problema sí, ahí se salta rápido, pero cuando es planificación y desarrollo cuesta mucho más”. (Actor privado Carapeguá).

La cantidad de población torna a estos territorios atractivos para la construcción de poder político local, permitiendo que los intendentes puedan pasar luego a cargos de mayor jerarquía. Los intendentes de estos territorios son en general los mismos a lo largo de varios años, o las mismas familias que se perpetúan en el poder y se disputan el poder entre actores locales con tradición en el municipio. Cuando hay alternancia, es por un consenso de las personas que estuvieron muchos años en el poder o tienen poder político en el territorio, son

municipios sin demasiada influencia a nivel nacional pero con cierto peso. A pesar de ello, existe una permanente tensión y conflictividad política que dificulta muchas veces a la gestión pública, la cual está centrada mayormente en resolver problemas coyunturales que afecten su gobernabilidad y su continuidad en el poder. Las luchas políticas no dejan espacio para articular debidamente las acciones locales, reduciendo su fragmentación. Esta falta de articulación y de un proyecto de desarrollo para el territorio inhibe o limita las oportunidades reales que pueden tener.

“Ahora que cambió el partido del intendente a nosotros nos llegan más cosas, porque es de nuestro partido, hay mucha división, dependiendo del partido político...”. (Actor colectivo Guayaibí).

7.3 Acciones territoriales diversificadas y fragmentadas

Estas acciones se despliegan generalmente en territorios de gran cantidad de población (más de 50.000 hab.). Al ser ciudades o distritos importantes cuentan con buenos niveles de conectividad, lo que les permite tener sectores productivos dinámicos. Pero también estos son territorios de fuerte crecimiento demográfico, debido ante todo a la llegada de población rural o de otros lugares, lo cual genera un crecimiento descontrolado y anárquico en la ciudad, con el consiguiente problema de infraestructuras y equipamientos, además de empleo. Al tener una alta población y un crecimiento demográfico importante porque son atractivos para la migración, se encuentran rodeados por cinturones de pobreza y marginalidad.

En función de este fuerte crecimiento, estos territorios tienen grandes problemas de infraestructura y equipamiento, dada la incapacidad para resolverlos al mismo ritmo que su crecimiento demográfico. Esto genera problemas estructurales y de congestión que afectan claramente a las condiciones ambientales (degradación del hábitat y el paisaje, basurales a cielo abierto, contaminación de arroyos, etc.).

El escenario deseado de futuro es el de una gran ciudad con múltiples servicios e infraestructuras, una elevada calidad de vida, con empleos de calidad, y con un elevado nivel cultural y educativo, en un entorno paisajístico de alto valor.

“Una ciudad con viaductos, shoppings, con el paisaje mejorado, aprovechando los recursos hídricos y la vegetación existentes”. (Actor privado Lambaré).

Las acciones predominantes se orientan a obras de infraestructura para mejorar las condiciones del hábitat, medio ambiente, pavimentación, ordenamiento, infraestructuras básicas, etc.; acciones de desarro-

llo social para mejorar la inserción de grupos vulnerables a través de capacitaciones y campañas de prevención, y finalmente acciones de mejora de la competitividad económica.

A pesar que las acciones son muy diversas, un elemento saliente es que no existe una direccionalidad o un objetivo claro, sino que son acciones completamente fragmentarias que tienen sentido para cada uno de los actores que las impulsan, pero no hay una definición implícita y explícita de futuro, por lo cual no hay una estrategia ni un plan de desarrollo para el territorio que le dé coherencia a la multiplicidad de iniciativas en marcha. Hay una construcción débil de plataformas de participación que intentan planificar y revertir la fragmentación de la multiplicidad de iniciativas, sin embargo, terminan funcionando como un actor en sí que no necesariamente representa al común de la población.

Así, la falta de articulación y de un proyecto viable y consensuado de desarrollo para el territorio inhibe o limita las oportunidades reales que pueden tener estos territorios. Son territorios en constante crecimiento demográfico, con dinámicas propias, donde las limitantes que surgen tienen que ver con las condiciones políticas, la dificultad para articular acciones y los esfuerzos aislados que no permiten sostener las prácticas de algunos actores.

“En manera global sería el poco acercamiento de las autoridades y de las instituciones públicas y privadas, también el poco conocimiento de las funciones que estamos haciendo nosotros como instituciones privadas mismas, no es solamente culpa de la parte pública, a lo mejor es problema también de falta de acercamiento a ellos y el difícil acceso para el progreso de la educación a los jóvenes del distrito”. (Actor privado Caaguazú).

Hay participación de la acción pública, privada y colectiva, sin embargo, la acción local no tiene posibilidad de resolver los problemas del territorio, por la conflictividad política y por la debilidad de estructuras para poder articular de manera eficiente las acciones de todos los sectores. El sector público tiene baja capacidad de intervenir, debido a la falta de recursos económicos y humanos. Los actores colectivos intervienen con acciones puntuales: organización barrial, capacitación, etc. Los actores privados, por otro lado, tienen una fuerte dinámica, ligada a la inversión y el desarrollo de nuevos emprendimientos, con una lógica empresarial individual, en muchos casos ligada a un plano más nacional o internacional incluso, sin mucho interés en el territorio particular donde se asientan.

“Sobre los convenios... con Plan Internacional hay, hace cada uno por su lado, más que nada capacitaciones “. (Actor público Caaguazú).

El modelo de gobernanza de estas acciones es multiescalar pero fragmentario. Es decir, hay participación de actores locales, departamentales, nacionales y hasta internacionales, pero con muy bajo nivel de coordinación y organización. Este tipo de modelo no permite generar sinergia para construir un proyecto local consensuado. Las vinculaciones son puntuales y no permiten generar redes, sino que son conducentes solo a la obtención de recursos.

Un factor que limita claramente la construcción de plataformas más estables de participación, consenso y coordinación de acciones es la dinámica política de estos territorios. En efecto, los mismos son espacios de disputa de poder político y se constituyen en plataformas políticas para los actores locales que quieren pasar a lo nacional o departamental, lo que genera un escenario donde emergen conflictos de carácter horizontal entre actores locales en disputa por el poder local, y de carácter vertical entre actores locales y otros departamentales y nacionales, por la visibilidad y el posicionamiento político. El fuerte y permanente conflicto político genera condiciones de incertidumbre y una competencia en la construcción del poder, que inhibe la construcción de lógicas de concertación y búsqueda de consenso a nivel local.

La gestión pública local es muy limitada y sin capacidades para construir consenso y definir un proyecto de futuro, debido entre otras cosas a la lógica temporal y a la necesidad de mantener y perpetuar el poder local. Las luchas políticas tampoco dejan espacio para poder articular debidamente las acciones locales reduciendo su fragmentación. Los actores locales no pueden resolver fácilmente las problemáticas por la alta conflictividad del territorio, por lo cual necesitan conectarse con redes nacionales o internacionales para conseguir esto.

Esta alta conflictividad política genera bloqueos que limitan la capacidad del gobierno local para articularse de manera eficaz con otros niveles territoriales, lo cual lo condiciona a negociar la búsqueda y obtención de recursos en términos muy desiguales con el Gobierno Departamental y Central.

“Una de las grandes limitantes son las cuestiones políticas, la relación que tiene el municipio con el Gobierno Central, genera la necesidad de estar gestionando cosas todo el tiempo”. (Actor colectivo Lambaré).

7.4 Acciones territoriales integrales en redes

Este modelo de acción territorial se despliega generalmente en territorios cercanos a ciudades grandes y a fronteras internacionales, con fuerte conectividad, lo cual es clave en la dinamización del territorio, no sólo por el acceso a centros de servicios de mayor comple-

alidad, sino porque están más conectados a mercados donde derivan su producción. Son territorios que en promedio tienen entre 10.000 y 20.000 habitantes y que se muestran muy dinámicos desde el punto de vista económico productivo, con predominio de pequeños y medianos productores, con una sólida organización colectiva que les permite generar oportunidades de negocios e innovación.

Se trata de territorios con capacidad de generar empleo y gestionar redes que potencien su desarrollo y el de otros territorios vinculados, pues tienen capacidad para asociarse con otros territorios para generar proyectos compartidos. No se presentan conflictos graves que condicionen la acción, no se identifican procesos de éxodo rural como en otros territorios del Paraguay, al contrario, son activos desde el punto de vista demográfico. Si bien en estos territorios la dinámica económica ha logrado un alto grado de sinergia, también hay sectores vulnerables, que no están insertos en la dinámica económica y se encuentran casi aislados en relación a las redes que existen en sus territorios. Uno de los grandes desafíos de este tipo de acción territorial es no marginar a los actores que no son parte de su sistema productivo.

El deseo de futuro o escenario deseado es claramente contrastante con el modelo anterior, aquí se asocia a una alta calidad de vida, sistemas productivos competitivos y generadores de empleos en un ambiente sostenible y con fuerte identidad. Mejorar e incrementar la producción, lograr nuevos mercados nacionales e insertarse en el mercado internacional, como formas de garantizar y mejorar la calidad de vida de la población, es la imagen recurrente en el imaginario colectivo.

“Queremos un territorio con vínculos internacionales para la comercialización, queremos entrar al mercado de la Unión Europea”. (Actor público Hohenau).

“...acá la gente quiere trabajar, innovar. Estos colonos están enfocados a un proceso productivo tecnológico, con calidad y con respeto al medio ambiente. Con esa mentalidad hay enormes posibilidades de crecer a pasos agigantados”. (Actor privado Hohenau).

En función de este escenario deseado, las acciones que se generan son claramente diversificadas (mejora del hábitat, mejora de servicios sociales y culturales, mejora de los sistemas de producción, etc.). Estas acciones son una respuesta a problemas muy diversos del territorio, pero especialmente de carencia de infraestructuras u otros factores que limitan el desarrollo integral del territorio y también el desarrollo productivo del territorio. Así por ejemplo el arreglo de caminos, si bien beneficia a toda la población, está pensado en función del transporte de granos y el desarrollo productivo.

“El tema de los caminos, hay que mantenerlos todo el tiempo por el tema de la producción, porque los camiones son pesados, hay que transportar los granos y hay que sí o sí mantener prácticamente de enero a diciembre el camino en buen estado, esa es una de las principales tareas del distrito”. (Actor público Capitán Miranda).

Las acciones en marcha están generalmente concertadas entre múltiples actores y tienen cierto nivel de direccionalidad y de planificación, producto de la existencia y ejecución de un plan de desarrollo.

“La Asociación de Municipalidades de Colonias Unidas tiene un plan de desarrollo territorial, pero el cambio de gobierno obstaculizó la implementación del plan, por ejemplo en la cuestión de la zonificación del parque industrial”. (Actor público Hohenau).

Hay un claro equilibrio entre la acción pública, la acción colectiva y la acción privada. La acción pública se orienta a generar infraestructura, la acción colectiva a organizar a los actores en vistas al desarrollo productivo, y la acción privada a la construcción de sistemas productivos competitivos. Estos tres tipos de actores se vinculan entre sí conformando una red local densa en la que participan los diferentes actores, y han logrado construir ciertos consensos mínimos sobre el futuro del territorio y de las acciones a llevar adelante para el logro de ese modelo de desarrollo. Estas redes mantienen fuertes vínculos multiescalares, es decir generan alianzas con actores locales, departamentales, nacionales e internacionales, en vistas a generar y acompañar acciones para el desarrollo. La densa red de relaciones es posible, en gran parte debido a la proximidad entre distintos municipios que han logrado trabajar de manera mancomunada con proyectos y propósitos comunes.

“Se está trabajando, hay una asociación de municipalidades que trabaja, que proyecta, que hacen audiencias públicas, que preguntan”.

“Aquí tenemos una empresa que es Cooperativa Colonias Unidas, que marca pautas en la zona, una empresa muy grande que tiene una influencia grandiosa y de repente ellos pueden influir muchísimo en el desarrollo de la zona”. (Actor privado Hohenau).

Un factor clave en este modelo de acción territorial es que el sistema político se encuentra estabilizado y supeditado al modelo de gobernanza en red. El modelo de gobernanza ha sido lo suficientemente potente para fortalecer procesos políticos más transparentes, menos sujetos al poder unívoco de uno o varios actores (intendentes, senador, etc.), y al organizarse en red, sin ser el municipio el actor predominante que propicia los recursos y el desarrollo, se reducen los comportamientos políticos clientelares u oportunistas, sin dejar mucho lugar para el manejo discrecional de los recursos del Estado.

7.5 Hallazgos y elementos claves para la reflexión sobre la acción territorial

La definición de estos tipos o modelos de acción territorial y las características de cada uno de ellos ha permitido observar diferentes elementos de carácter transversal, que bien sirven para tener en cuenta a la hora de diseñar e instrumentar estrategias de desarrollo territorial.

Un **primer hallazgo** es que la naturaleza de las acciones territoriales, es decir el tipo de acciones y proyectos puestos en marcha, tiene una fuerte correlación con la cantidad de población del territorio. En efecto, cuanto menor es la población de un distrito, mayor es la importancia que tiene el mantenimiento de los caminos, especialmente el acceso a la ruta pavimentada más cercana y los caminos rurales que permiten comunicar las explotaciones rurales con los pequeños pueblos. Las acciones que predominan en los territorios con medianos niveles de población están encauzadas a perfeccionar las condiciones de los equipamientos y los servicios, para una mayor calidad de vida y las acciones para crear y promover el empleo que permita aumentar los ingresos y a sostener a la juventud en el territorio. Por último, las acciones territoriales que se ponen en marcha en los territorios de mayor población se orientan a mejorar las condiciones del hábitat (medio ambiente, infraestructuras, etc.) y a resolver problemáticas sociales de pobreza e inseguridad. Claramente estas acciones están condicionadas por la situación de las ciudades que dominan estos territorios.

Un **segundo hallazgo**, ligado al modelo de gestión de las acciones territoriales, es que el modelo de gobernanza se define y se organiza en función de la composición de los actores involucrados en la acción territorial. Así, se observa que cuanto más equilibrio hay entre los tipos de actores involucrados en la acción territorial, es decir la acción pública, la acción privada y la acción colectiva, existen mayores oportunidades de diseñar estrategias de desarrollo efectivas, en tanto cuanto más preeminencia tiene un solo actor, menores parecen ser las dinámicas virtuosas de desarrollo del territorio. Así, en el modelo de gobernanza jerárquico simple, la preeminencia de la acción pública local (municipio) como actor clave, relevante y hegemónico, no garantiza la puesta en marcha de dinámicas de desarrollo, es más, en muchos casos la hegemonía de un actor clave como el municipio suele ser un factor que inhibe la emergencia y el desarrollo de la acción privada y la acción colectiva. Por el contrario, los modelos de gobernanza en red, que se consideran más eficaces para promover y gestionar procesos virtuosos de desarrollo, se caracterizan por la presencia activa de múltiples actores provenientes de las esferas públicas, privadas y colectivas.

En **tercer lugar** el trabajo realizado muestra claramente que el tamaño de la población define en gran parte el interés político del territorio, y por lo tanto la definición de las acciones territoriales en marcha. Así se constata que a menor población (que implica menor peso político y electoral), menor es la atención que el territorio tiene como destino y beneficiario de los proyectos de envergadura de nivel nacional o departamental, y menores son las oportunidades de captar recursos para su propio desarrollo. Si bien son territorios poco atractivos como espacios de inversión por parte del sector público, estos territorios tienen menos conflictividad política y por ende esto genera mayores espacios y posibilidades de estructurar nuevas dinámicas innovadoras, no estructuradas por las políticas dependientes del nivel nacional o departamental ligadas a un financiamiento preestablecido. Por el contrario, cuanto más grande es el distrito en términos poblacionales, y por lo tanto más atractivo es en términos electorales, el nivel de conflictividad y lucha política es mucho más importante, y por lo tanto hay más dificultad para generar consensos y coordinar iniciativas, por lo tanto más fragmentario y más incierto es el destino de los proyectos en marcha. Las evidencias muestran que son los territorios pequeños y medianos (entre 10.000 y 50.000 habitantes), es decir con un bajo nivel relativo de conflictividad política, los que han podido hacer emerger modelos de gestión y gobernanza territorial más efectivos y conducentes a proyectos de desarrollo territorial.

Vinculado al punto anterior, un **cuarto hallazgo** es que el alineamiento político partidario entre el municipio y los niveles superiores (departamento y nación) es clave en la construcción de la acción territorial. En efecto, las vinculaciones multiescalares pueden estar potenciadas si hay concordancia entre partidos políticos y entre los tres niveles de la administración pública (municipio, gobernación y gobierno nacional), en tanto viabiliza la transferencia de recursos y proyectos entre niveles escalares, pero por el contrario, si no hay concordancia política partidaria entre los diferentes niveles políticos administrativos, la vinculación multiescalar puede inhibirse y bloquearse, limitando la construcción de procesos de desarrollo generalmente en los niveles municipales, esto evidencia una falta de desarrollo en el accionar del Estado como institución.

En **quinto lugar**, se ha podido observar que el diseño de una estrategia clara para construir el futuro del territorio y el establecimiento de plataformas de trabajo compartidas favorece notablemente la puesta en marcha de acciones para el desarrollo. Al contrario, la evidencia muestra con claridad que la falta de objetivos claros y de estrategias de desarrollo a nivel local genera acciones territoriales más erráticas, fragmentarias y oportunistas. Esto hace que los distintos recursos pro-

venientes de niveles departamentales, nacionales o internacionales que se ejecutan en el territorio no pueden encontrar una sinergia que posibilite el desarrollo del territorio y su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Tal como se planteó anteriormente, pareciera que son los territorios de tamaño medio los que tienen mayores condiciones para estructurar ideas y un proyecto de futuro.

Por último, la construcción de espacios políticos de diálogo, como pueden ser los consejos de desarrollo u otras plataformas participativas y democráticas, cuando funcionan correctamente y no son apropiadas por ningún actor en especial, son claves para construir un sistema de acción territorial efectivo. Sin embargo, la construcción de estos espacios no es simple ni natural, al contrario, su construcción es el emergente de una tradición que tiene que ver con un modelo cultural e identitario, que como se observa en Paraguay proviene de una tradición cooperativa o solidaria (territorios donde hay cooperativas con fuerza y tradición) y territorios donde hay una cultura fundada en valores culturales o religiosos (territorios con presencia de comunidades de inmigrantes o comunidades religiosas). En estos territorios es muy probable que emerjan sistemas de acción territorial integrales en redes y con un fuerte equilibrio de actores (actores públicos, actores privados y actores colectivos).

7.6 A modo de síntesis

Los tipos o modelos de acción territorial cristalizan modos de hacer y construir el desarrollo territorial. Estos modelos no pueden ser observados como elementos abstractos, sino que se encarnan en territorios específicos y concretos, los cuales construyen su devenir en función de la lógica de funcionamiento que tiene el sistema de acción.

La experiencia del Paraguay permite observar cuatro modelos de acción territorial bien diferenciados unos de otros: Un primer modelo denominado de “Acciones básicas centralizadas” representa a los territorios con menor población, con fuerte dependencia de la acción pública local, con acciones muy básicas generalmente orientadas a resolver problemas muy estructurales como son las faltas de caminos, las cuales son deficiencias históricas de estos territorios.

El segundo modelo ha sido llamado “Acciones focalizadas con baja coordinación”, caracteriza a territorios con medianos niveles de poblamiento, con una mayor densidad de acciones, muy orientadas a promover el desarrollo económico local, pero con muy baja coordinación entre ellas dada la falta de mecanismos de gobernanza más efectivos.

El tercer modelo se ha designado “Acciones diversificadas y fragmentadas”, caracteriza a territorios más grandes, donde las acciones se orientan a solucionar diversos tipos de problemas locales, pero especialmente aquellos derivados del crecimiento caótico y poco sustentable de las ciudades, las acciones para evitar la degradación del hábitat y los problemas sociales son los más importantes. No obstante, el modelo de gobernanza que caracteriza este modelo de acción territorial está atravesado por conflictos políticos que limitan su efectividad, por lo cual se mantiene un ámbito de acción fragmentada y con baja conexión entre los actores.

El cuarto modelo ha sido titulado “Acciones integrales en redes”, éste caracteriza a territorios con niveles bajos o medios de población, pero que tienen acciones más integrales en torno al desarrollo y que actúan bajo un modelo de gobernanza en red que permite la construcción de consensos y una efectiva articulación entre actores de múltiples niveles de organización político administrativa.

Esta tipología es una evidencia clara de la fuerte diversidad de acciones territoriales, o dicho de otro modo, de formas de construir dinámicas y procesos de desarrollo territorial en el país. Estos modelos no sólo caracterizan territorios, sino que de alguna manera cristalizan formas de actuación que se ponen en marcha en función de las limitaciones políticas y técnicas de cada territorio, por lo cual son un excelente instrumento para ayudar a diseñar mejores políticas para el fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión del desarrollo territorial. En efecto, cada modelo evidencia un cierto tipo de problemáticas organizacionales que deben ser resueltas de manera de mejorar las capacidades de gestión del desarrollo.

Ahora bien, el análisis de cada uno de estos modelos o tipos de acción territorial permite ver por otro lado elementos comunes o transversales que deben ser tenidos en cuenta, pues son factores claves en la construcción de la acción, afectando a cada uno de estos modelos de una u otra manera. Las lógicas políticas institucionales, el tamaño de los territorios, la naturaleza de las acciones, los actores involucrados en la acción, son entre otros, elementos que forman una constelación particular en cada uno de los modelos y que condicionan, inhiben o fortalecen las acciones territoriales y la construcción de dinámicas virtuosas de desarrollo. Cada uno de estos elementos debe ser considerado en forma particular en cada territorio, pues los mismos inciden en forma específica en cada uno de ellos.

8 | RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS DISTRITOS DE PARAGUAY

Más allá de las iniciativas puestas en marcha, la capacidad de intervención de las municipalidades debe fortalecerse sustancialmente de manera de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y aumentar la competitividad económica y el cuidado del medio ambiente en los distritos. De acuerdo al diagnóstico elaborado y a las entrevistas realizadas a los intendentes municipales se ha relevado información acerca de cuáles son las acciones de fortalecimiento planteadas por los intendentes y los equipos municipales para mejorar su capacidad de planificación y gestión del desarrollo territorial. El Cuadro 17 da cuenta siguiente da cuenta de estas necesidades por parte de los municipios en forma detallada.

Cuadro 17: Necesidades de fortalecimiento en materia de planificación y gestión del desarrollo en los municipios del Paraguay

Fortalecer o mejorar	Total	%
Que exista más claridad sobre las estrategias del Gobierno Departamental y Central	83	33,2
Mejorar la coordinación con el Gobierno Departamental y el Gobierno Central	74	29,6
Recursos humanos más calificados en el municipio	21	8,4
Más tecnología y equipamiento (computadoras, internet, etc.)	17	6,8
Asistencia técnica especializada	14	5,6
Mejorar la articulación con las Instituciones u organizaciones locales	12	4,8
Mejorar la articulación con la Junta Municipal	7	2,8
Mejorar los procedimientos internos en la Administración Municipal	6	2,4
Mayor colaboración del sector privado o empresarial	5	2
Mejorar la coordinación con otras municipalidades	3	1,2
Total	250	100

Fuente: Elaboración propia

En líneas generales se pueden observar tres grandes tipos de necesidades, las cuales se agrupan en específicas o particulares. Un primer

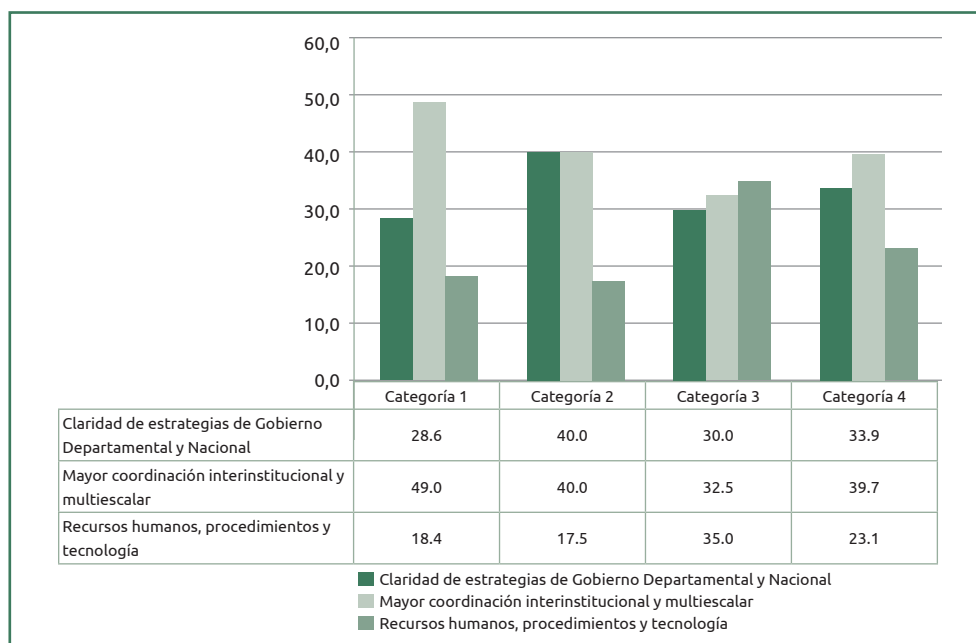
grupo de necesidades planteado por el 40% de los intendentes es mejorar sustancialmente la capacidad de vinculación de la municipalidad con otros tipos de actores, empresas, organizaciones, tanto a nivel local, pero muy especialmente con el Gobierno u organismos de nivel departamental y nacional, pero no solo para la transferencia de recursos, o la ejecución de obras, sino para planificar en forma conjunta y multiescalar el desarrollo del territorio, en sintonía con los planes y las acciones que se plantean en los diferentes niveles de organización territorial.

El segundo grupo de necesidades requeridos por municipalidades para fortalecer sus capacidades de planificación es contar con mayor claridad sobre las estrategias que el Gobierno Departamental y Nacional plantean para el desarrollo. Este es un elemento clave en cualquier política de desarrollo territorial de nivel municipal, pues para que se puedan plantear estrategias claras de desarrollo en una municipalidad, es necesario conocer y adaptarse a los lineamientos estratégicos que tienen los niveles de organización territorial, es decir, se deben compartir escenarios de futuro, estrategias, objetivos y metas, pues un municipio puede planificar claramente sus actividades, pero si las políticas y estrategias territoriales del Gobierno Nacional se oponen a las iniciativas locales, será muy difícil construir un proceso de desarrollo sostenible en el tiempo.

En tercer lugar aparecen necesidades de mayores “capacidades técnicas locales”, y que constituye el 23% de las demandas de los intendentes, son necesidades específicas que tienen que ver con las capacidades técnicas del municipio en materia de planificación y la gestión del desarrollo, como son contar con recursos humanos más calificados, disponer de tecnología y equipamiento vinculado a la planificación y gestión (GIS, software específicos, equipamiento, etc.) y contar con asistencia técnica especializada.

Más allá de estas necesidades manifestadas por el conjunto de los municipios del país, lo que interesa sobremanera resaltar es que éstas no son iguales para todos los tipos de municipalidades previamente analizadas, al contrario, hay sensibles diferencias que manifiestan claramente objetivos e intencionalidades diferentes por parte de los equipos municipales. La Figura 35 da cuenta de estas diferencias.

Figura 35: Principales necesidades de fortalecimiento en materia de planificación y gestión del desarrollo por tipos de municipios del Paraguay



Fuente: Acción territorial. La experiencia reciente de los municipios del Paraguay. id - STP - ADETER - Rimisp - IDRC. 2017

- Las municipalidades promotoras del desarrollo con fuerte soporte asistencial local plantean como mayor necesidad mejorar la coordinación con otras instituciones y con el Gobierno Departamental y Nacional. Esta demanda tiene correlación con el tipo de acciones que pone en marcha y su dependencia de los recursos que puede obtener de otros actores o niveles de gobierno.
- Las municipalidades de gestión de redes de asistencia y recursos plantean como necesidades más importantes también una mejor coordinación interinstitucional, pero en el mismo nivel de importancia igualmente requieren una mayor claridad sobre las estrategias que plantean el Gobierno departamental y nacional.
- Las municipalidades con énfasis en la formación de capital humano y social, son las que más importancia le brindan a la necesidad de mejorar las capacidades endógenas de las mismas para el desarrollo, a través de la capacitación del personal, la mejora de procesos administrativos, el equipamiento y el soporte tecnológico.
- Por último, las municipalidades promotoras de la competitividad económica y el empleo, plantean, al igual que el primer grupo, necesidades de mayor coordinación con otros actores y

mayor claridad de las estrategias de desarrollo por parte del gobierno departamental y nacional.

En base al diagnóstico realizado y a las necesidades planteadas por los intendentes, se proponen a continuación una serie de recomendaciones para el fortalecimiento de la acción municipal en torno al desarrollo de sus territorios.

1) 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 de los municipios. Es necesario finalizar los planes de los municipios faltantes y comenzar con el diseño de estrategias de desarrollo territorial para los Departamentos. Esto implicará:

- Definir con claridad una **agenda** de apoyo a las gobernaciones y municipalidades, priorizando el apoyo a aquellas 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 municipalidades que no poseen iniciativas y que tienen escasos recursos humanos y financieros.
- 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.

2) Fortalecimiento de los planes de desarrollo territorial de nivel local o departamental en marcha. Una vez identificados los proyectos, 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 con los planes de nivel nacional. La consolidación de estos planes ya existentes implica también incorporar los mismos a una red y a un observatorio nacional de desarrollo territorial.

3) 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 moder-

nas de gestión y con una fuerte capacidad político institucional de coordinación. Esta propuesta de trabajo es transversal a la puesta en marcha de una estrategia nacional de desarrollo territorial.

4) Consolidación de una red de proyectos de desarrollo territorial.

La STP debería continuar consolidando la red nacional de proyectos de desarrollo territorial de nivel municipal, de manera tal que se pueda 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 podría utilizar como plataforma de trabajo a un Observatorio del desarrollo territorial. Claramente esta red de proyectos deberá ser animada por el personal de la STP.

5) 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 las municipalidades 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.

6) 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. 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, FOCES 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 municipalidades 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.

7) Consolidación de un sistema de información integrado

de todos los planes y proyectos de desarrollo territorial existentes y su incorporación al GIS de la STP. Muchos de estos planes o proyectos no están sistematizados, muchos de ellos no tienen presupuesto y otros han quedado solamente en una etapa de idea proyecto. No

obstante, 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.

- 8) **Crear y fortalecer un sistema nacional de capacitación en torno al Desarrollo territorial** en los tres niveles de organización territorial del Paraguay (nación, 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.
- 9) **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, gobernaciones y municipalidades. Este diagnóstico ya ha sido elaborado en años recientes por el Ministerio de Hacienda, sin embargo 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.
- 10) **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.

11) 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.

REFERENCIAS

- ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. En: MANZANAL, M.;
- AGHÓN, G.; CORTES, P. Descentralización y gobiernos municipales en América Latina. En: Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. CEPAL. División de Medio Ambiente y Desarrollo. LC/L.1117 - 1998 - p. 69-106
- APPADURAI, A. *El futuro como hecho cultural*. Ensayos sobre la condición global. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY-BCP. Informe económico. 2016.
- BANCO MUNDIAL, "Documento de Diagnóstico" y "Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRO- DERS)", Equipo de Preparación del Proyecto MAG- Banco Mundial, Asunción (mimeo). 2006
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Dir.). *Les régions qui gagnent*. Paris: PUF, 1992. p. 293-314.
- BERDEGUÉ, J. *et al. Territorios en Movimiento: Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2012. (Documento de Trabajo, 110).
- BOISIER, S. La odisea del desarrollo territorial en américa latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En: SEMINARIO DESCENTRALIZACIÓN DE SECTORES SOCIALES: NUDOS CRÍTICOS Y ALTERNATIVAS, 2001, Lima. *Anales...* Lima: Ministerios de la Presidencia, de Educación y de Salud del Perú.
- _____. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure*, v. 30, n. 90, p. 27-40, 2004. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612004009000003>
- BOURDIEU, P. *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI, 2005.
- BUSTOS CARA, R. Por una geografía de la acción territorial. En: JORNADAS CUYANAS DE GEOGRAFÍA, 10., 2008, Mendoza. *Anales...* Mendoza: UNCuyo, 2008.
- _____. Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, v. 22, p. 113-129, 2002a.
- _____. Cambios en los sistemas territoriales. Actores y sujetos entre la estructura y la acción. Propuesta teórico-metodológica. En: JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DEL SUDOESTE BONAERENSE, 2., 2002, Bahía Blanca. *Anales...* Bahía Blanca: UNS, 2002b.

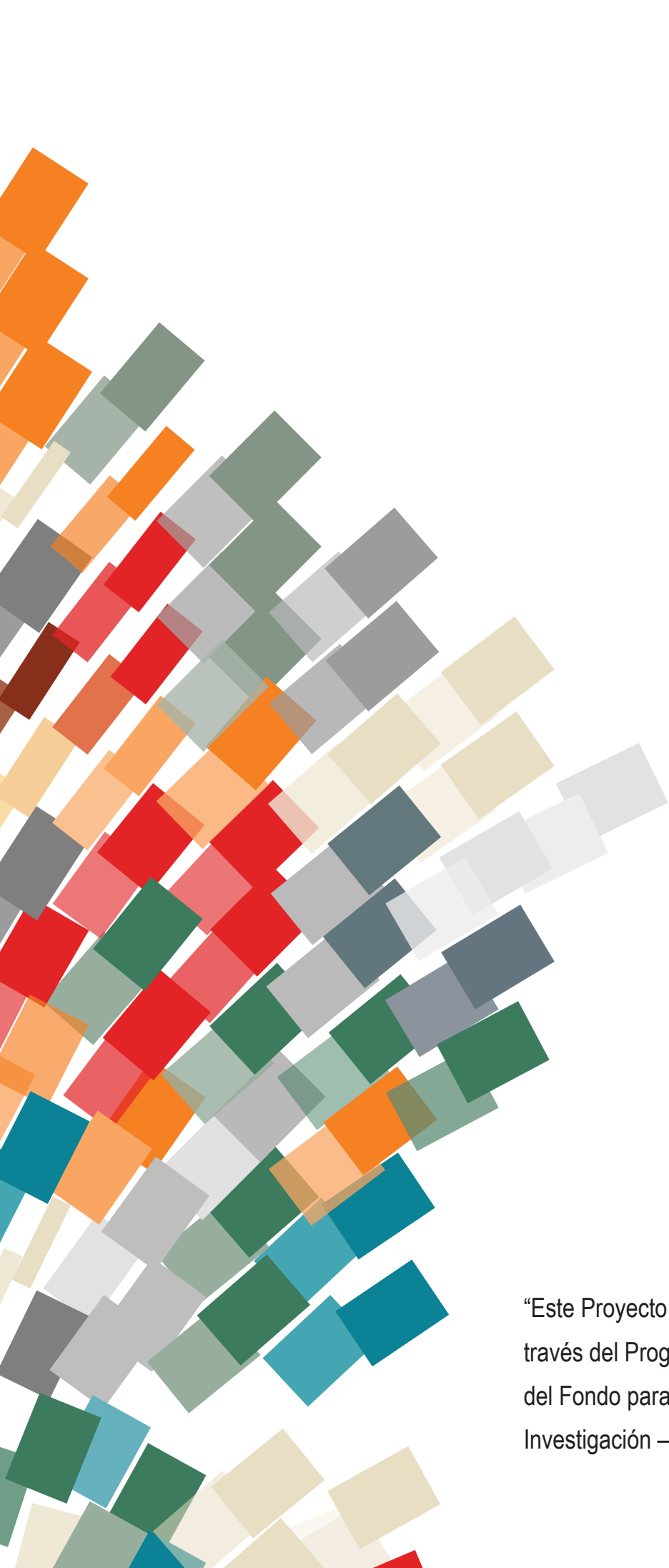
- _____; ALBALADEJO, C. La transformación de las sociedades rurales locales de la provincia de Buenos Aires: el caso de la localidad de Algarrobo, Partido de Villarino. *Revista Universitaria de Geografía*, v. 6, n. 1, p. 35-62, 1998.
- CAMPAGNE, P.; PECQUEUR, B. *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. Paris: Ed. Charles Léopold Mayer, 2014.
- CASTELLS, M. *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. La Sociedad Red. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA- CEPAL. *The social inequality matrix in Latin America*. Santo Domingo: CEPAL, 2016.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système*. Les contraintes de l'action collective. París: Seuil, 1977.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS-DGEEC. "Población nacional estimada y proyectada, según sexo, departamento, y distrito, 2000-2025. Revisión 2002, 2012, 2015 y 2016
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS-DGEEC. Encuesta permanente de hogares. 2016.
- DENTE, B.; SUBIRATS, J. *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2014.
- DICKEN, P. *Mudanca Global*. Mapeando as Novas Fronteiras da Economia Mundial. 5 ed. Sao Paulo: Bookman, 2010.
- DOUILLET, A., NÉGRIER, E., & FAURE, A. (2015). Trois regards sur les politiques publiques vues du local, 319-348. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01116857>
- FAURE, A. *La question territoriale: pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*. Grenoble: Cerat - Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - Université Pierre Mendès France, 2008.
- FRANÇOIS, H.; HIRCZAK, M.; SENIL, N. Territoire et patrimoine: la co-construction d'une dynamique et de ses ressources. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n. 5, p. 683-700, 2006. <https://doi.org/10.3917/reru.065.0683>
- GIDDENS, A. *La Constitución de la Sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu, 1984.
- GRUENING, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. [http://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](http://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- GUMUCHIAN, H. et al. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos, 2003.
- HARVEY, D. *Ciudades rebeldes*. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Buenos Aires: Akal Pensamiento crítico, 2013.
- HERNÁNDEZ, O. Fortalecimiento de Alianzas Intersectoriales Solidarias público-no estatales para el desarrollo en ámbitos locales comunitarios. *Alcance: Revista Cubana de Información y Comunicación*, v. 5, n. 11, p. 69-103, sept. 2016.

- INSTITUTO DESARROLLO. Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay. Asunción. 2013.
- INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO, SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACION, ADETER, RIMISP, IDRC. Acción territorial. La experiencia reciente de los Municipios del Paraguay. Asunción. 2017
- IPARRAGUIRRE, G. (2017). *Imaginarios del desarrollo. Gestión política y científica de la cultura*. Bueno Aires: Editorial Biblos CULTURALIA.
- JIMÉNEZ, J. M. Planes territoriales y urbanísticos: situación actual y perspectivas de futuro. *Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, n. 4, v. 1, 2016.
- KEBIR, L. Ressource et développement régional, quels enjeux? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n. 5, p. 701-723, 2006. <https://doi.org/10.3917/reru.065.0701>
- KNIGHT, H. *Institutions and social conflict*. Nueva York: Cambridge University Press, 1992.
- KNOEPFEL, P. *et al.* Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, n. 3, p. 6-29, 2007.
- LAJARGE, R. Le développement territorial ou comment satisfaire le besoin grandissant de territorialités multiples · *Fonder les Sciences Territoriales*, p. 128-132, 2011.
- LANDEL, P.; PECQUEUR, B. L'opérateur territorial, vecteur du changement. En: COLLOQUE ASSOCIATION DE SCIENCE RÉGIONALE DE LANGUE FRANÇAISE, 2011.
- LE MOIGNE, L. *La modélisation des systèmes complexes*. Aix-en-Provence: Ed. Afcet Systèmes, 1989.
- MANZANAL, M.; PONCE, M. (Org.). *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el Norte argentino*. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2012.
- MASSEY, D. *Spatial Division of Labour*. London: MacMillan, 1985.
- _____. Spaces of politics. En: _____; ALLEN, J.; SARRE, P. (Ed.). *Human Geography Today*. Cambridge: Polity Press, 1991. p. 279-294.
- MASSON-VINCENT, M. Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space. *Boletín de la A.G.E.*, n. 46, p. 363-367, 2008.
- MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto N° 3250/2015 del Poder Ejecutivo. Ley Orgánica Municipal (3.966/2010)
- MOINE, A.; FAIVRE, E. Le territoire comme un système complexe: de la représentation à l'action. En: CONFERENCE INTERCONTINENTALE D'INTELLIGENCE TERRITORIALE "INTERDISCIPLINARITE DANS L'AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES". 1., Gatineau, 2011. *Annales...* International Network of Territorial Intelligence, 2013.

- MONCAYO JIMÉNEZ, E. *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2001. (Gestión Pública, 13).
- NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Org.). *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: CICCUS, 2006. p. 51-70.
- NICKSON, A. El gobierno local en el Paraguay, un análisis comparativo a través de diez elementos. Investigación para el desarrollo, Asociación de Juntas Municipales del Paraguay. 2016
- OHMAE, K. *The Borderless World, Power and Strategy in the Interlinked Economy*. Londres: Harpercollins, 1990.
- POUTHIER, F. Pourquoi et comment renouveler l'action territoriale aujourd'hui? En: PIGNOT, L.; QUILES, J-P. (Coord.). *Culture et Territoires: vers de nouvelles coopérations des acteurs artistiques et culturels*. Paris: Librairie des Territoires, Éditions de l'OPC, 2013. p. 28-33.
- PORTER, M. Locations, Clusters, and Company Strategy. En: CLARK, G. L.; FELDMAN, M. P.; GERTLER, M. S. (Ed.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. London: Oxford University Press, 2000. p. 253-274.
- POUTHIER, F. Pourquoi et comment renouveler l'action territoriale aujourd'hui? En: PIGNOT, L.; QUILES, J-P. (Coord.). *Culture et Territoires: vers de nouvelles coopérations des acteurs artistiques et culturels*. Paris: Librairie des Territoires, Éditions de l'OPC, 2013. p. 28-33.
- REAL-DATO, J. Mechanisms of Policy Stability and Change: epistemological and theoretical implications of the application of the Institutional Analysis and Development. En: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 21., Santiago, 2009. Santiago: IPSA, 2009.
- RIFFO, L. *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, 2013 (Desarrollo Territorial, 15).
- RIST, G. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. París: Ed. Sciences Po., 2013.
- SASSEN, S. *The Global City*. New York, London, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. *Desarrollo territorial rural*. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004 (Debates y temas rurales, 1).
- SILI, M. *¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales? Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural*. Buenos Aires: INTA, 2010.
- _____. Un modelo para comprender la dinámica de los territorios rurales. El caso de la Argentina. *Mundo Agrario*, v. 17, n. 34, e003, abr. 2017.
- _____; BUSTOS CARA, R.; GUIBERT, M. *Atlas de la Argentina Rural*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2015.

- SUBIRATS, J. *et al.* *Análisis de políticas públicas y gestión pública*. Barcelona: Ariel, 2008.
- _____. *Políticas públicas e inclusión social*. Factores territoriales y gobiernos locales. Barcelona: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, 2010.
- SUBRA, P. L'aménagement, une question géopolitique. *Hérodote*, v. 130, n. 3, p. 222-250, 2008. <https://doi.org/10.3917/her.130.0222>
- TACOLI, C. *Rural-Urban Linkages*. London: Earthscan, 2006.
- VANIER, M. *Demain les territoires*. Capitalisme reticulaire et espace politique. Paris: Hermann, 2015.
- VEIGA, J. E. *Cidades Imaginárias*. Campinas: Autores Associados, 2002.
- VELTZ, P. Hiérarchies et réseaux dans l'organisation de la production et du territoire.

Se terminó de imprimir en noviembre de 2017.
Arandurã Editorial
Tte. Fariña 1028
Teléfono: (595 21) 214 295
e-mail: arandura@hotmail.com
www.arandura.com.py



“Este Proyecto es financiado por el CONACYT a través del Programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE”.