

Factores limitantes de las prácticas de ordenación del territorio. Un análisis desde la perspectiva de los actores municipales en Paraguay

Limiting factors of land use planning practices. An analysis from the perspective of municipal stakeholders in Paraguay

MARCELO SILI¹  0000-0002-8666-0661

¹ CONICET - ADETER Universidad Nacional del Sur, Argentina.

Resumen

Los municipios del Paraguay han puesto en marcha en la última década diversas iniciativas de OT con el objetivo de resolver los crecientes problemas territoriales y ambientales, debido a cambios en los usos del suelo, al avance de nuevas actividades y al crecimiento urbano descontrolado. Esta investigación, que se sustentó en una exhaustiva encuesta a funcionarios y técnicos municipales en más de 100 municipios, permitió observar los tipos de prácticas de OT, y los factores que inhiben o limitan su eficacia. Los principales factores esgrimidos son la falta de presupuesto municipal, la carencia de políticas nacionales y departamentales de OT que brinden la cobertura y el apoyo a las iniciativas locales, la falta de instrumentos e información de calidad para los procesos técnicos, una importante carencia de personal técnico calificado en materia de planificación, y muchas dificultades para construir consensos a nivel local, es decir problemas de gobernanza del proceso planificador.

Palabras clave: ordenación del territorio, factores limitantes, Paraguay, municipalidad, políticas

Fechas • Dates

Recibido: 2021.06.16
Aceptado: 2021.01.28
Publicado: 2022.02.15

Autor/a para correspondencia Corresponding Author

Marcelo Sili
sili.marcelo@gmail.com

Abstract

Over the last decade, Paraguay's municipalities have implemented various land-use planning initiatives aimed at resolving the growing territorial and environmental problems caused by changes in land use, the advance of new activities and uncontrolled urban growth. This research, which was based on an exhaustive survey of municipal officials and technicians in more than 100 municipalities, made it possible to observe the types of land-use planning practices and the factors that inhibit or limit their effectiveness. The main factors cited were the lack of municipal budgets, the lack of national and departmental land-use planning policies to provide coverage and support for local initiatives, the lack of quality tools and information for technical processes, a significant shortage of qualified technical personnel in land-use planning, and many difficulties in building consensus at the local level, i.e. problems of governance of the planning process.

Keywords: land planning, limiting factors, Paraguay, municipality, politics

Resume

Au cours de la dernière décennie, les municipalités du Paraguay ont mis en œuvre diverses initiatives d'aménagement du territoire visant à résoudre les problèmes territoriaux et environnementaux causés par les changements d'utilisation du sol, l'avancée de nouvelles activités et la croissance urbaine incontrôlée. Cette recherche, basée sur une enquête exhaustive auprès des fonctionnaires et techniciens municipaux de plus de 100 municipalités, a permis d'observer les types de pratiques d'aménagement du territoire et les facteurs qui inhibent ou limitent leur efficacité. Les principaux facteurs cités sont le manque de budgets municipaux, le manque de politiques nationales et départementales d'aménagement du territoire pour soutenir les initiatives locales, le manque d'outils et d'informations de qualité pour les processus techniques, un manque important de personnel technique qualifié en matière d'aménagement du territoire, et de nombreuses difficultés à obtenir un consensus au niveau local, c'est-à-dire des problèmes de gouvernance du processus de planification.

Mots clés: aménagement du territoire, facteurs limitants, Paraguay, municipalite, politiques

1. Introducción

El objetivo de este trabajo radica en analizar y comprender cómo las municipalidades construyen sus prácticas de ordenación territorial (en adelante OT), e identificar los factores y las causas que limitan o inhiben estas prácticas.

Esta investigación se centra en la experiencia del Paraguay, un país donde se combinan en las últimas dos décadas, un fuerte crecimiento económico debido a las exportaciones agropecuarias, el corrimiento de las fronteras agropecuarias, y un importante proceso migratorio del campo a la ciudad, dinámicas que han acrecentado los problemas ambientales, los conflictos por el uso del suelo, la congestión y el caos urbano (Almandoz, 2006; Sili, 2018). Para revertir estas problemáticas, tanto el gobierno central como los municipios, han intentado poner en marcha procesos de OT para resolver todas estas problemáticas. Sin embargo, las evidencias muestran que más allá de los discursos y la buena voluntad, las prácticas de OT son poco eficaces y no logran los resultados esperados (Llungo Ortiz, 2018).

Frente a esta situación surgen dos grandes interrogantes: ¿Qué tipo de acciones llevan adelante los municipios para resolver los crecientes problemas territoriales y ambientales?, y ¿por qué

razón estas acciones de OT no logran los objetivos y los resultados esperados?. Para resolver estos interrogantes se llevó a cabo una investigación sustentada en un intenso trabajo de campo, con entrevistas a informantes calificados (expertos, académicos), una encuesta nacional realizada en más de 100 municipios del país, a intendentes, secretarios municipales, concejales, técnicos municipales y expertos, y finalmente una serie de talleres de análisis y discusión con expertos y funcionarios gubernamentales. La hipótesis que sustenta esta investigación es que, si bien los Municipios han evidenciado una fuerte preocupación e interés por las prácticas de OT, en la práctica estas iniciativas se inician con un fuerte impulso e interés, pero a medida que se avanza en el ciclo de proyecto, las mismas se van debilitando y abandonando o van perdiendo eficacia. La falta de recursos económicos, la ausencia de marcos legales, la ausencia de políticas de OT de nivel nacional, las bajas capacidades técnicas, y la insuficiencia de información explicarían en primera instancia este bajo nivel de efectividad o los magros resultados de las iniciativas.

Para poder validar esta hipótesis de trabajo, esta investigación se sustenta y estructura en torno al concepto de “acción territorial” (Sili, 2018; Sili, M., Ávila, C., & Sotelo, N., 2019; Zakhour, & Metzger, 2018; Soubeyran, 2007). Se entiende a la acción territorial como el conjunto de iniciativas que ponen en marcha los diferentes actores involucrados en un territorio, para organizarlo y calificarlo de acuerdo a su propio sentido del presente y del futuro, y en función del ideario de desarrollo que poseen los actores comprometidos con el mismo. En otras palabras, la acción territorial es el proceso a partir del cual, una sociedad construye su proyecto de futuro asociado a su propio ideario de desarrollo y del poder que los propios actores involucrados posean y movilicen. Específicamente, esta investigación, apela a este marco conceptual para poder analizar las acciones que los municipios llevan a cabo en torno a la OT, entendiendo a la misma como un tipo de acción territorial específica, orientada a organizar a los territorios en función de un proyecto de futuro que la sociedad define. Es a partir de este análisis que se van a identificar los factores que limitan dichas acciones, para poder así formular propuestas de fortalecimiento de las políticas y las prácticas de OT.

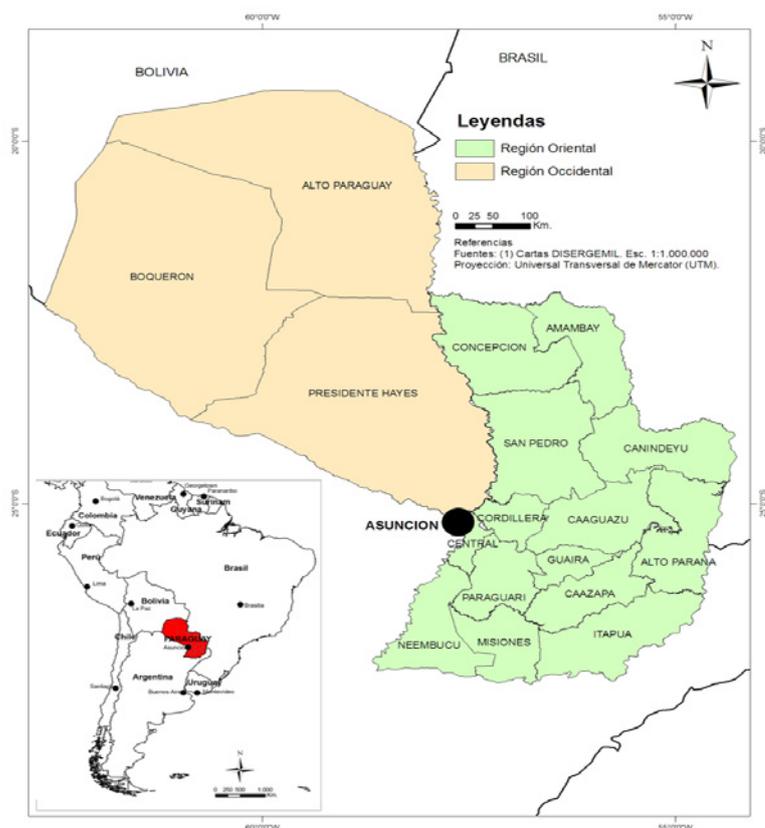
Esta investigación de carácter analítico-descriptiva no tiene antecedentes del mismo tenor en América Latina, salvo los documentos de trabajo de CEPAL que indagan sobre las debilidades de los sistemas nacionales o subnacionales de planificación en general, pero no así de políticas y prácticas de OT, temática que en el contexto de América Latina se ha desarrollado como política integral recientemente en las últimas dos décadas (Riffo, 2013).

Se presenta en primer lugar una serie de antecedentes sobre la problemática de la OT en Paraguay, en segundo lugar se explica la metodología utilizada, en tercer lugar se presentan los resultados de la investigación, para luego presentar una serie de discusiones en torno a las prácticas de OT en el país.

2. Antecedentes

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 limita con Argentina y Brasil, sus grandes vecinos del sur y este, y con Bolivia hacia el este y el norte.

Figura 1: Organización político administrativa del Paraguay



Fuente: Elaboración personal

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. 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 Municipios o municipios (ver figura 1). Los tamaños y la complejidad de los Departamentos y Municipios son muy desiguales, lo cual torna más compleja la administración territorial del país. Desde Municipios que tienen menos de 50 km², hasta Municipios que tienen más de 20.000 kms² 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 (Sili, 2017; García Álvarez, 2003).

La planificación se instaló en el Estado paraguayo por impulso de la “Alianza para el Progreso”, iniciativa que en la década de 1960 tuvo un importante empuje en América Latina. Inspirado en Keynes, su enfoque apuntaba a la instalación de un sistema de economía mixta, con empresas estatales productoras y abastecedoras de servicios, a la espera de que el sector empresarial privado nacional, de muy incipiente desarrollo, madurara lo suficiente para asumir tales competencias. Recién en 1962 se creó la Secretaría Técnica de Planificación (STP). Varios planes fueron finan-

ciados, especialmente, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), además numerosos técnicos nacionales fueron formados en cursos ofrecidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), quienes constituyeron una élite técnica que actuó como contrapartida de los bancos multilaterales (Riffo, 2013).

Durante estas décadas, la planificación fue un proceso especialmente centrado en el desarrollo económico y social, la cuestión territorial y ambiental no fueron un objeto central de dichas iniciativas. No obstante, se debe reconocer dos grandes acciones de planificación con impacto territorial, la construcción de las dos grandes represas (Itaipú y Yacyretá) y el llamado “Plan Triángulo” de integración vial entre Asunción, Ciudad del Este y Encarnación (Vázquez, 2006). También en la década de 1970, se diseñó –aunque no se aplicó– una propuesta de regionalización, basada en la capacidad productiva y en el uso potencial de los suelos, que consistió en aplicar al territorio una malla cuadrangular, basada en un enfoque productivo, con fuerte sesgo en el desarrollo económico. Uno de los objetivos de la iniciativa fue aplicar un impuesto progresivo a la tierra para obligar a los propietarios a explotarla y reducir así el stock de tierras ociosas; sin embargo, la fuerte presión de los terratenientes impidió la aplicación de la política. En este largo período no existieron otras iniciativas políticas estructurales de planificación territorial y ambiental que permitieran organizar el territorio.

Actualmente los problemas territoriales en Paraguay persisten o se agravan. Así, la demanda de nuevas tierras para la producción de bienes primarios, la creación de nuevos ejes de comunicación y nuevas ciudades en zonas de bordes y fronteras, la dinámica de los cultivos ilícitos que afecta el norte del país, en zonas fronterizas con Brasil, el creciente comercio internacional con Brasil y Argentina y los crecientes desequilibrios y la congestión de Asunción, han generado nuevos interrogantes y nuevas preocupaciones de orden territorial.

En este contexto, la OT aparece en Paraguay como una estrategia geopolítica, necesaria para resolver los crecientes problemas de orden social, ambiental y económico (Subra, P., 2008; Rodríguez Martínez, F., & Sánchez Escolano, L., 2010). Así, en líneas generales, a partir de fines del siglo XX, y muy especialmente a partir del año 2010 en adelante, se pueden observar en el país las siguientes situaciones, según los diferentes niveles políticos administrativos.

A nivel nacional. Se crearon diferentes planes con enfoques sectoriales: salud, educación, reducción de la pobreza, de apoyo al pequeño productor rural, de protección del medio ambiente, de turismo, construcción de caminos rurales, entre varios más. En todas estas iniciativas la dimensión territorial aparecía como una consecuencia de los demás procesos de planificación, sin existir una política específica de OT, hasta que, en el año 2012, se diseñó el Plan Marco de Desarrollo y Ordenación del territorio (PMDyOT), primera iniciativa específica de planificación territorial, llevada a cabo por la Secretaría Técnica de Planificación (STP). No obstante, la misma no se tradujo en un marco legal ni en instrumentos específicos que permitieran su ejecución. En este nivel nacional se cuenta actualmente con tres organismos involucrados en las políticas de OT:

- STP (Secretaría Técnica de Planificación). Esta tiene como función elaborar las metas generales del desarrollo, por sectores y regiones; coordinar los proyectos y programas del sector Público y el Plan General del Desarrollo y los Planes por Sectores y Regiones, incluyendo los planes de OT de nivel nacional. En años recientes, la STP ha trabajado en la definición de lineamientos estratégicos de nivel nacional (Plan Nacional de Desarrollo), ha apoyado a los municipios para que cada uno de ellos pueda poner en marcha sus planes de desarrollo

municipal y, recientemente, ha secundado a los mismos también en la puesta en marcha de proyectos de OT.

- MUVH (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat). Su función es la generación de viviendas para la población de bajos recursos y la promoción de la mejora del hábitat. Este organismo ha participado activamente en los últimos años, apoyando procesos de planificación urbana.
- MADES (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Tiene como función formular, coordinar y ejecutar las políticas ambientales, incluyendo entre ellos los planes de OT.

No obstante, a pesar de la existencia del PMDyOT y de estos organismos, no existe en Paraguay una Ley Nacional de Ordenación del territorio que guíe y reglamente la puesta en marcha de planes de OT, tanto para el nivel nacional, departamental y municipal. De esta manera, los municipios en Paraguay no cuentan con un marco normativo y procedimental de nivel nacional que permita guiar y orientar sus propios planes de OT.

El nivel departamental. La reforma constitucional del año 1992 significa un hito muy importante en términos de administración política, pues la nueva constitución estableció la descentralización político-administrativa del Estado, a partir de la cual los gobernadores fueron electos por la población. Así, las gobernaciones se encuentran en una posición intermedia entre el Gobierno Nacional y los Municipios, con quienes deben consensuar sus políticas e iniciativas. Las gobernaciones tienen como objeto elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento. Las gobernaciones han puesto en marcha iniciativas circunscriptas a la promoción del desarrollo económico y productivo, pero no la OT y ambiental, dado que ésta es de incumbencia más directa de los municipios. Del total de diecisiete departamentos, cinco departamentos han puesto en marcha planes de OT con diferentes niveles de evolución y complejidad.

El nivel municipal. A partir de la sanción de la Ley Orgánica Municipal del año 2010 se dota a los Municipios de autonomía política, administrativa y normativa. Los Municipios tienen por lo tanto responsabilidades sobre la ordenación de sus propios territorios. En la práctica, históricamente los Municipios más grandes y con mayores capacidades técnicas han tenido diversas iniciativas de OT (Planes maestros, planes estratégicos, directrices de carácter metropolitano, planes de transporte, entre muchas otras iniciativas). Otros más pequeños también plantearon numerosas iniciativas, tales como planes de desarrollo municipal, planes de ordenamiento ambiental, planes de fomento de las organizaciones vecinales, o de OT con un claro enfoque hacia un mejor uso del suelo (Sili, 2019). A partir del 2015 todos los municipios del Paraguay, y por mandato del gobierno central, debieron diseñar Planes de Desarrollo como condición previa para la obtención de recursos. También a partir de este período el gobierno central a través de la STP promovió, a través de incentivos fiscales, la realización de Planes de OT, orientados a definir los usos del suelo, a regular el crecimiento de los pueblos y ciudades, y a evitar procesos de degradación ambiental. No obstante, como se planteó en la hipótesis de trabajo, estas iniciativas de OT no tuvieron los resultados esperados, los problemas de índole territorial persisten, o aún más, se agravan.

3. Datos y metodología

Para el análisis y validación de la hipótesis de trabajo se llevó adelante una investigación en tres etapas, siguiendo la experiencia internacional de evaluación planteada por diversos autores (Ga-

rrido Clavero, 2020; Cumming, 2015; Shipley, Feick, Hall & Earley, 2004) y por la metodología planteada por Villagómez, Cuesta, Sili y Vieyra (2020).

En un primer momento y bajo un enfoque cualitativo se realizaron más de 15 entrevistas a actores claves vinculados a políticas y prácticas de OT. Estas entrevistas permitieron consolidar la hipótesis de trabajo, discriminando además las grandes variables de análisis.

En un segundo momento, ya definida la hipótesis de trabajo y las variables de análisis, se realizaron 106 encuestas en todo el país de manera de recabar información sobre:

- Los principales problemas en materia de infraestructuras y equipamientos en los Municipios de Paraguay, que permiten caracterizar su situación.
- Los principales problemas en materia de organización territorial por categorías de Municipios, lo cual permite realizar una caracterización general de dichos problemas
- La percepción de los funcionarios públicos sobre la importancia de la OT
- Las acciones realizadas en materia de OT por parte de los Municipios
- Los factores claves que limitan la implementación efectiva de políticas y prácticas de planificación y OT.

El formulario de encuesta se presenta en el anexo 1.

Todas las encuestas fueron realizadas en noviembre y diciembre del año 2020, el 30% de ellas se realizó utilizando la plataforma web survey monkey, especialmente en los municipios más lejanos de Asunción, el 70% restante se realizó en forma presencial, con un recorrido por los municipios distribuidos en todo el país. Las encuestas fueron realizadas en los siguientes Departamentos:

Tabla 1: Distribución de encuestas por Departamentos

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

Fuente: Elaboración personal en base a datos de encuesta de campo

Los encuestados fueron elegidos teniendo en cuenta su relación con las iniciativas de OT, es decir, que se priorizó siempre encuestar a personas vinculadas con este tipo de iniciativas. El universo de los encuestados presenta las siguientes características:

- Desde el punto de vista poblacional, del total de Municipios encuestados, el 31% tiene menos de 10.000 habitantes, son esencialmente Municipios rurales; el 20% tiene entre 10.000 y 20.000 habitantes, el 22% tiene entre 20.000 y 50.000 habitantes, es decir, que el 73% de los Municipios encuestados tiene menos de 50.000 habitantes. 13% de los Municipios tiene entre 50.000 y 100.000 habitantes y el resto, 19% tiene más de 100.000 habitantes.
- Según género, el 30% son mujeres y el 70% restante son varones.
- Según edad, el 48% de los encuestados tenía entre 31 y 45 años, el 34% tenía entre 46 y 60 años. Un 16% de los encuestados tenía menos de 30 años.
- Según perfil de actividades, el 30% de los encuestados es secretario general de la municipalidad, el 27% concejal, el 13% técnico, el 12% administrativo y el 11% intendente.
- Según nivel de estudios, el 71% tiene nivel universitario completo, el 20% un terciario completo y sólo el 8% tiene secundario completo. Los administrativos y los secretarios son los que mayor nivel de formación universitaria completa tienen. Los intendentes son por otro lado los que tienen menor nivel de formación formal entre todos los otros encuestados.

Una vez incorporadas todas las encuestas en una base de datos, las mismas fueron procesadas utilizando para ello el software SPSS. Se realizó un análisis estadístico descriptivo, a partir del cual se pudieron definir porcentajes de ocurrencia. En algunos casos que se detallan posteriormente, el análisis incluyó la obtención del promedio ponderado de cada variable.

En un tercer momento, y desde enero a mayo del año 2021, se realizaron cinco talleres de trabajo con expertos, académicos y funcionarios públicos vinculados a las políticas de OT en el país. A partir de estos cinco talleres se analizaron y discutieron los resultados obtenidos y los factores que limitan los procesos de OT, lo cual permitió enriquecer la discusión de los resultados obtenidos en las encuestas y en el análisis cuantitativo.

4. Resultados

4.1. Problemáticas territoriales y prácticas del OT en los Municipios de Paraguay

Las encuestas realizadas permitieron revelar información clave sobre cuales son los principales problemas de carácter territorial, dado que estos son los que movilizan directamente la realización de planes de OT. La situación de estos problemas territoriales se demuestra muy compleja y variada según la cantidad de habitantes de los Municipios. La tabla 5 presenta los principales tres problemas definidos por los encuestados.

Tabla 2: Principales tres problemas de orden territorial en los Municipios de Paraguay (sobre una variable multirespuesta)

Problemas de orden territorial	Porcentaje (por municipio)
Falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas	47%
Degradación del ambiente por presencia de basureros y vertederos a cielo abierto	46%

Problemas de orden territorial	Porcentaje (por municipio)
Crecimiento descontrolado de la planta urbana y de loteos formales e informales	45%
Degradación ambiental por la falta de planificación del uso del suelo agrícola y la regulación de la deforestación	43%
Contaminación por efluentes cloacales	35%
Pérdida de la calidad del patrimonio histórico y del paisaje urbano y rural	27%
Fuerte congestión de las zonas de rutas, accesos y principales calles comerciales	25%
Conflictos de uso del suelo por la presencia de actividades que no son compatibles entre sí (por ejemplo industrias contaminantes al lado de viviendas, etc.)	21%

Nota metodológica. La frecuencia indica la cantidad de Municipios que respondieron a la categoría en cuestión.

Fuente: Elaboración personal en base a datos de encuesta de campo

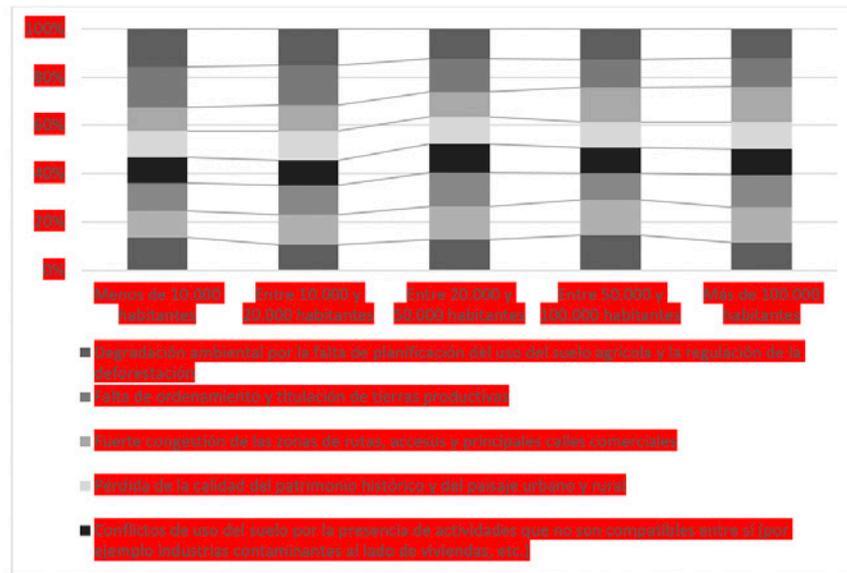
Los datos permitieron también observar todo el universo de problemas (más allá de los tres principales analizados anteriormente), y cruzar estos datos según el tamaño del Distrito, esto permite observar lo siguiente (figura 2).

- En los Municipios de hasta 20.000 habitantes el principal problema definido es la falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas. Esto es coherente con las características geográficas del Distrito, pues se trata de los más pequeños y más rurales, dependiente casi exclusivamente de la actividad agropecuaria.
- En los Municipios que cuentan entre 20.000 y 50.000 habitantes, los problemas se diversifican, pero ahora aparecen problemas típicos de zonas urbanas en crecimiento, como el crecimiento descontrolado de la planta urbana y la aparición de loteos formales e informales sin control. También aparecen problemas de contaminación por efluentes cloacales y la degradación del ambiente por presencia de basureros y vertederos a cielo abierto. Estamos frente a Municipios en crecimiento, que no tienen capacidad para planificar y administrar dicho crecimiento.
- Los Municipios más grandes, aquellos que tienen más de 50.000 habitantes tienen claramente problemas más “urbanos” como son la degradación ambiental por basureros y vertederos a cielo abierto, la contaminación por efluentes cloacales, la fuerte congestión de zonas de rutas, accesos y principales calles comerciales y claramente el crecimiento descontrolado de la planta urbana y de loteos formales e informales.

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

Estos problemas y las posibles soluciones no pasan inadvertidas para los actores locales responsables de los municipios. Así, el 85% de los encuestados aseguró que, tener y ejecutar adecuadamente un plan de OT es imprescindible para resolver problemas territoriales que pueden afectar el funcionamiento del Distrito en el futuro, es decir la gran mayoría no duda en considerar a las políticas y prácticas de OT como el instrumento más adecuado para resolver los problemas territoriales y garantizar el desarrollo futuro. Sólo el 15% restante opina que los problemas de carácter territorial pueden resolverse sin un adecuado proceso de OT.

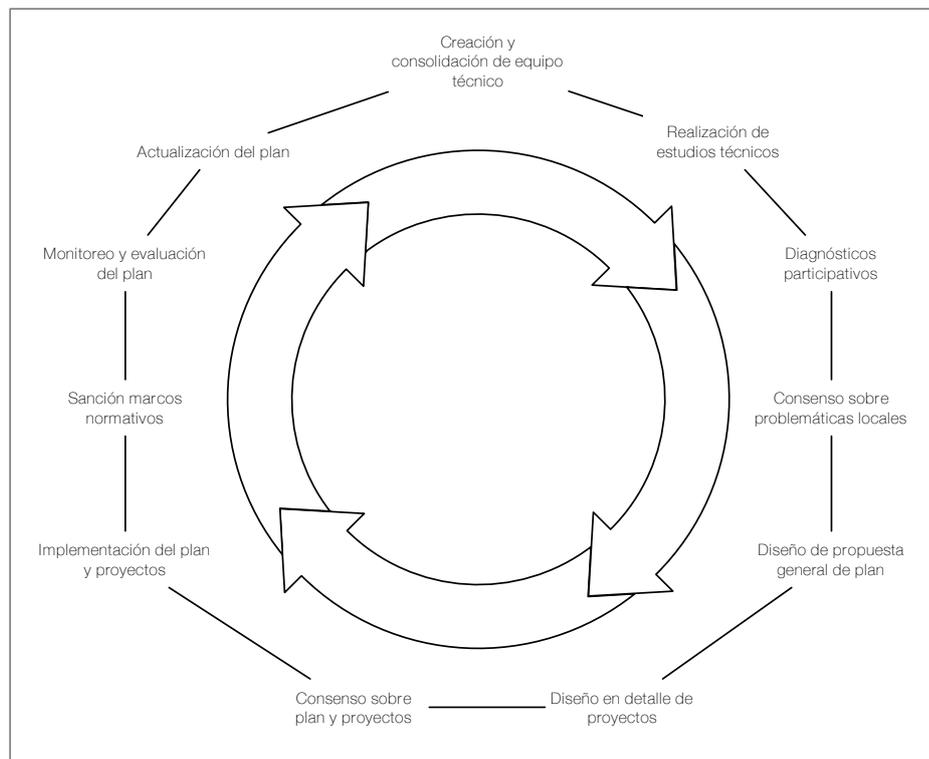
Figura 2: Problemas territoriales por categoría de Municipios



Fuente: Elaboración personal en base a datos de encuesta de campo

No obstante, esta preocupación por parte de los actores locales no se traduce claramente en iniciativas sostenibles de OT, al contrario, las iniciativas que ponen en marcha los Municipios son muy limitadas y generalmente no se ejecutan completamente. Así, las encuestas arrojaron información sobre el nivel de cumplimiento y realización de actividades dentro de una secuencia o ciclo de proyectos de OT de 11 etapas o actividades, tal como lo muestra la figura 3.

Figura 3: Actividades en el ciclo de proyectos de OT



Fuente: Elaboración personal

De acuerdo a los datos de la tabla 3, son muy pocos los municipios que completan esta secuencia de actividades o ciclo de proyectos de 11 actividades. En general el 31% de los Municipios no han realizado ningún tipo de actividades de planificación y OT. Podemos considerar que este es un valor muy alto en relación a los problemas que tienen los Municipios. Un 26% ha realizado solo una actividad, generalmente el bosquejo de planificación y algún diagnóstico muy básico, y esto es muy evidente en los Municipios más pequeños de menos de 10.000 habitantes. Por otro lado, sólo un poco más del 3% de los Municipios encuestados han realizado más de 9 actividades de planificación y OT. Claramente estos datos ponen en evidencia la muy baja realización de prácticas de planificación y OT en Paraguay, con una clara tendencia al debilitamiento del proceso de OT, es decir, todos los Municipios comienzan con la creación de un equipo técnico, van realizando estudios e incorporando la opinión de los actores locales, pero a medida que se evoluciona en el proceso de planificación, los Municipios van abandonando dichas actividades y los planes van quedando rezagados u olvidados.

Tabla 3: Cantidad de actividades realizadas dentro de los procesos de OT por categoría de Municipios

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

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

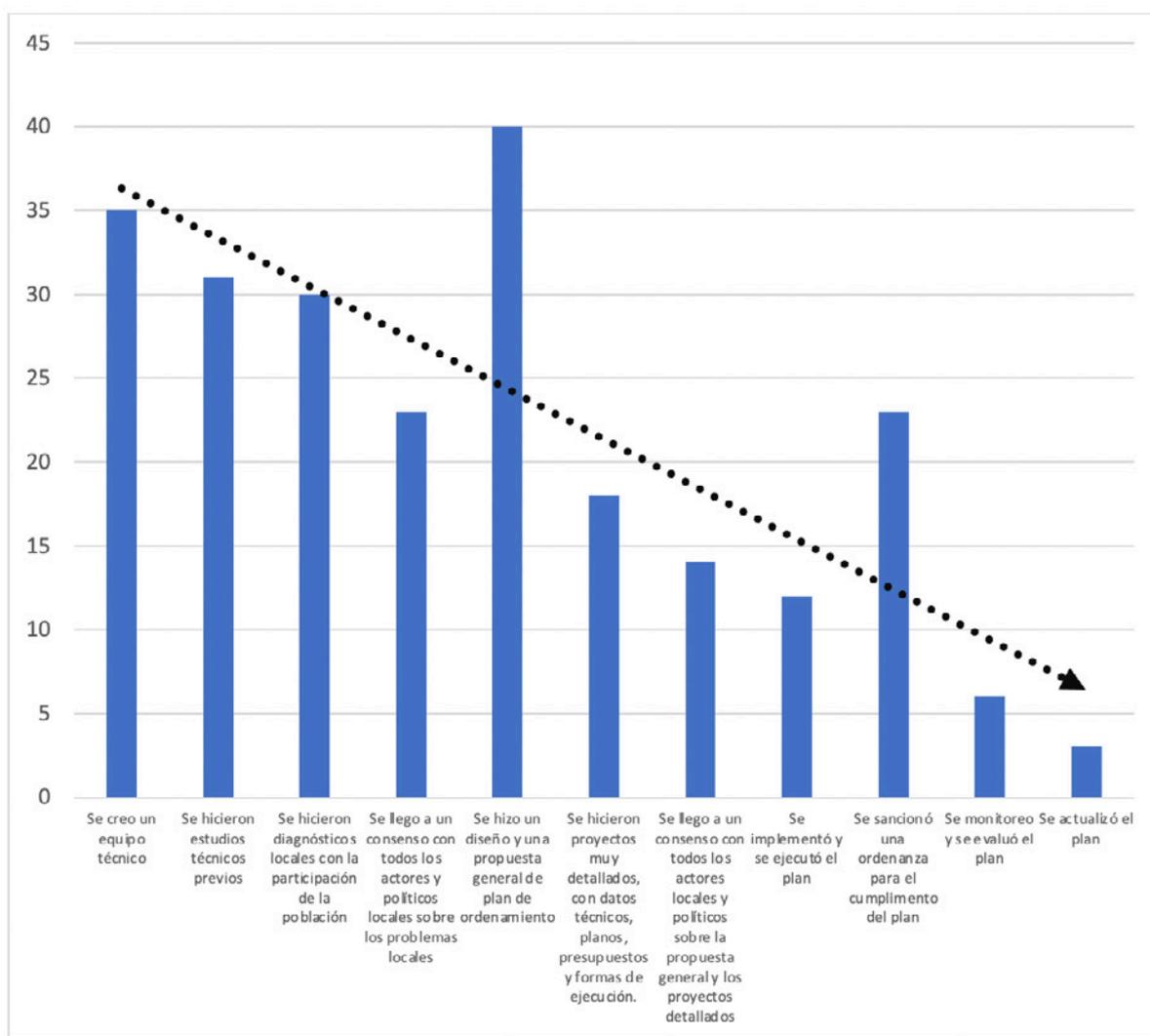
Fuente: Elaboración personal en base a datos de encuesta de campo

Esto puede corroborarse también con la información presentada en la figura 4, la cual muestra la cantidad de municipios que elaboraron cada una de las actividades previstas en el ciclo de proyectos de OT. Como se observa, el ciclo de proyectos se va debilitando, desde la creación de los equipos técnicos hasta el monitoreo y la actualización del plan que es una actividad que muy pocos municipios realizan. Sin embargo, a pesar de esta tendencia general, hay dos elementos que sobresalen. En primer lugar aparecen muchos municipios que realizan un diseño o propuesta general de plan de ordenamiento, es decir, se bosquejaron lineamientos generales de cómo podría organizarse y funcionar el territorio. Esto no quiere decir que este diseño se haya traducido en un marco legal, o que haya sido acompañado de un fundamento técnico claro, se trata muchas veces de iniciativas de líderes políticos locales que plantean una propuesta de carácter político, acompañada generalmente con un bosquejo elaborado por una oficina técnica o un estudio o consultora. En segundo lugar, la sanción de una ordenanza para el cumplimiento del plan aparece en muchos

municipios, pero esto no quiere decir que los municipios hayan puesto en marcha planes integrales de OT, sino que ya existen ordenanzas previas para regular el uso del suelo, o en otros casos se trata de crear algún tipo de ordenanza para resolver problemas de conflictos, y que generalmente tienen muy poco valor o coherencia programática con una estrategia de OT.

Todo esto evidencia nuevamente la necesidad de fortalecer las políticas estructurales del país en materia de OT para que esta se transforme en una práctica obligatoria y estandarizada en todos los Municipios

Figura 4: Cantidad de actividades realizadas en cada etapa del ciclo de proyectos de OT



Fuente: Elaboración personal en base a datos de encuesta de campo

Los factores claves que limitan las prácticas de OT en los Municipios de Paraguay

Frente a esta debilidad en la puesta en marcha de procesos de OT, se indagó sobre los factores que limitan la puesta en marcha de procesos de planificación. La tabla 4 presenta el conjunto de variables o factores limitantes con su respectivo promedio ponderado.

Tabla 4: Factores claves que afectan la puesta en marcha de planes de OT

Factores claves	Promedio ponderado
Falta de recursos económicos para llevar adelante proyectos de planificación	3,21
Falta de apoyo de la Gobernación y el Gobierno Central, y más coordinación de las acciones	3,11
Falta de personal bien calificado en estos temas	3,08
Carencia de políticas de planificación territorial por parte del Gobierno Central y las gobernaciones	2,95
Ausencia de leyes de planificación y OT	2,87
Carencia de oficinas de planificación territorial	2,79
Dificultad para generar consenso político entre el Municipio, el Consejo, la población, los empresarios y las organizaciones sociales sobre el futuro del Distrito	2,76
Carencia de información detallada sobre el uso del suelo, actividades y población	2,75

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

Fuente: Elaboración personal en base a datos de encuesta de campo

Estos factores hay que considerarlos en función del tamaño de los Municipios (tabla 5). Excepcionalmente las necesidades económicas, que fueron planteadas en primer lugar por todos los Municipios, aparecen elementos muy diferentes según el tamaño de los mismos.

- Para los Municipios de menos de 10.000 habitantes, el elemento más importante es la falta de apoyo de los gobiernos central y departamentales; en segundo lugar la ausencia de leyes de planificación que den un marco legal a las acciones de planificación, y en tercer lugar la dificultad que existe a nivel local para generar un mayor consenso sobre los problemas territoriales y de planificación en general.
- Para los municipios que tienen entre 10.000 y 20.000 habitantes, el principal factor que limita los procesos de OT es la falta de apoyo por parte del gobierno central y departamental, y también la carencia de políticas nacionales que den un paraguas institucional a estas problemáticas. Le sigue además la ausencia de marcos legales y normativos vinculados a la planificación. En definitiva, se trata de problemas de orden institucional y de gobernanza.
- En los Municipios que tienen entre 20.000 y 50.000 habitantes se observa la misma situación, con pequeñas variaciones, aunque se observa un aumento de importancia de la dificultad de construir mayor consenso entre los actores locales y de contar con marcos normativos sólidos a nivel nacional.
- Los Municipios que tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes mantienen el mismo patrón que los anteriores, pero crece la importancia asignada a la ausencia de apoyo de la gobernación y el gobierno central para llevar adelante procesos de OT.
- Por último, en los Municipios de más de 100.000 habitantes, la problemática o limitante más importante es la ausencia de políticas de planificación territorial de nivel nacional que le den sustento y marco de referencia a las acciones locales. Esta limitante se plantea más importante aún que la necesidad de contar con recursos económicos.

En síntesis, los Municipios de menor población plantan como mayores limitantes la falta de recursos económicos para poder llevar adelante planes de OT. En tanto los Municipios más grandes (que normalmente tienen más recursos), plantean como mayor limitante la ausencia de políticas más claras por parte del gobierno central, y de mejores instrumentos y herramientas para implementar sus planes de OT.

Tabla 5: Factores claves del OT según tipo de Municipios

Factor	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 20.000 habitantes	Entre 20.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Más de 100.000 habitantes	Total
Falta de recursos económicos para llevar adelante proyectos de planificación	3,13	2,9	3,55	3,38	3,21	3,22
Falta de apoyo de la Gobernación y el Gobierno Central, y más coordinación de las acciones	2,87	2,9	3,38	3,31	3,32	3,12
Falta de personal bien calificado en estos temas	2,94	2,85	3,41	3,23	3,16	3,1
Carencia de políticas de planificación territorial por parte del Gobierno Central y las gobernaciones	2,65	2,65	3,23	3,38	3,21	2,96
Ausencia de leyes de planificación y OT	2,74	2,75	3,09	2,69	3,05	2,87
Carencia de oficinas de planificación territorial	2,68	2,7	3,14	3	2,58	2,8
Dificultad para generar consenso político entre el Municipio, el Consejo, la población, los empresarios y las organizaciones sociales sobre el futuro del Distrito	2,71	2,6	3,09	2,62	2,74	2,76
Carencia de información detallada sobre el uso del suelo, actividades y población	2,71	2,55	3,33	2,62	2,53	2,76

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

Fuente: Elaboración personal en base a datos de encuesta de campo

5. Discusión

El análisis de la información relevada permite observar los diferentes tipos de problemáticas que tienen los Municipios del Paraguay en materia de organización territorial. Estos problemas han sido observados por múltiples organismos nacionales e internacionales vinculados a la cooperación para el desarrollo, y han sido difundidos en diversos documentos, en especial en el “Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenación del territorio” (Investigación para el Desarrollo, 2011), en los trabajos de diagnóstico realizados por la OECD (2018a y 2018b), y el diagnóstico territorial realizado por la Secretaría Técnica de Planificación del gobierno de Paraguay (2017).

Frente a todos estos problemas territoriales, existe un discurso y una opinión compartida sobre la necesidad de poner en marcha procesos de OT de manera de resolver los mismos. Es decir, se piensa a la OT como una estrategia racional para resolver los problemas identificados (Sili, 2019, González Mejía, 2020). Esta narrativa y este discurso a favor de la OT se traduce en cierta forma en la emergencia de numerosas iniciativas de OT, especialmente a nivel municipal.

No obstante, estas iniciativas tienen grandes limitaciones para poder ejecutarse con eficacia y resolver los problemas territoriales: falta de presupuesto municipal; carencia de políticas nacionales y departamentales de OT que brinden la cobertura y el apoyo a las iniciativas locales; falta de instrumentos e información de calidad para los procesos técnicos; falta de recursos humanos capacitados en materia de OT; muchas dificultades para construir consensos a nivel local. Todas estas problemáticas no son exclusivas del Paraguay, diversos autores y más especialmente la CEPAL han identificado problemáticas similares en el resto de los países de América Latina, continente

donde las iniciativas de OT recién están comenzando a cobrar importancia en las últimas décadas (Peres & Chiquito, 2012; Carrión, Vieyra, Arenas & Alvarado, 2020).

Más allá de estos factores analizados y evidenciados a través de esta investigación cuantitativa, los talleres realizados en una tercera etapa, permitieron complementar el análisis y la discusión sobre otros elementos que están en la raíz de estas limitantes a los procesos de OT en Paraguay. Es decir, se indagó en las causas que subyacen a las limitantes y problemas evidenciados y cuantificados, las cuales pueden considerarse a su vez en nuevas hipótesis de trabajo hacia el futuro.

Un primer elemento, es la preeminencia, en Paraguay, pero también en gran parte de los países de América Latina (Rocco, 2019), de una visión muy limitada o reduccionista del rol de la OT, especialmente a nivel nacional y departamental. Los actores políticos, visualizan a la OT como un proceso de muy largo plazo, y por lo tanto incapaz de resolver los acuciantes problemas en el corto plazo (pobreza, falta de infraestructuras, deterioro ambiental), que deben ser resueltos para asegurar la gobernabilidad (Aroca & Atienza, 2016). La consecuencia es que la OT no es priorizada como una política estratégica a nivel nacional o departamental, lo cual se traduce, en la falta de presupuestos y recursos para estas iniciativas, o bien en la inexistencia de planes y programas estructurales, o bien en su debilidad y bajo impacto. Esto explicaría en gran parte las problemáticas o grandes limitantes que existen para el OT en los Municipios del Paraguay.

El segundo elemento es de orden normativo. Al no existir un marco legal de nivel nacional sobre la OT, y al no quedar lo suficientemente claro cuales son las incumbencias en materia de OT de los Ministerios de nivel nacional, ni de las Gobernaciones, estas iniciativas se trasladan siempre al nivel municipal. Los municipios son los únicos que tienen una normativa explícita y detallada en torno a la OT (Ley Orgánica Municipal), es decir cuentan con la legitimidad para poner en marcha procesos de OT, aunque no cuenten para ello con los suficientes recursos, apoyos institucionales, e instrumentos necesarios.

Un tercer elemento que subyace a la problemática de análisis, es que todavía existe una concepción tecnocrática y por ende una baja participación en los procesos de OT. Existe en general en los Municipios (y a nivel nacional y departamental), una necesidad de avanzar rápidamente con los procesos de planificación, para generar así una imagen de racionalidad y ordenamiento en la gestión pública (Korah, Cobbinah & Nunbogu, 2017). Esta urgencia en planificar, ha llevado a que muchas iniciativas de OT se realicen directamente a través de una consultora o una universidad, sin la participación de la sociedad civil, evitando al máximo los conflictos locales, o en algunos casos con una participación controlada que tiene como objetivo validar lo que el gobierno o una consultora ha diseñado (Primmer, 2017). Esto transforma al plan en un documento técnico con poca validación y contenido social (Miguel, 2010), que no llegan a pasar a la fase de implementación. Esta situación ha sido puesta en evidencia en esta investigación a través del debilitamiento del proceso de planificación a través del tiempo.

Un cuarto elemento, que atenta contra la mejora de los procesos de OT es la baja capacidad de aprendizaje institucional. No existe una sistematización de experiencias sobre como llevar adelante procesos más efectivos de planificación (Groves, 2019), por lo tanto, no hay oportunidades de aprendizaje en torno a las experiencias en marcha. Esta situación no sólo involucra a los diferentes niveles de gobierno (Nación, Departamentos y Municipios), sino también a la cooperación internacional. Las diversas Agencias de cooperación que participan de procesos de OT en Paraguay (cooperación alemana, cooperación japonesa, cooperación española, etc.) aportan sus metodologías, enfoques e instrumentos, pero no se coordinan suficientemente con los planes o

estrategias nacionales, por lo cual no permiten construir un aprendizaje compartido, ni acumular conocimientos que sirvan para sostener y madurar nuevas prácticas. Esta situación ha sido puesta en evidencia en esta investigación, pues se observa que hay muy pocos casos de evaluación y monitoreo de los procesos de planificación (Lavalle, 2012).

6. Conclusiones

La planificación en Paraguay estuvo históricamente mucho más orientada al desarrollo económico o a políticas de reducción de la pobreza. Sólo se han verificado en las décadas de los 70 y 80 algunos intentos puntuales de planificación territorial a través de la creación de grandes iniciativas de infraestructuras, y de la consolidación de ciudades medianas, como factor de equilibrio territorial. La OT como propuesta política y técnica más estructurada e institucionalizada aparece en forma tardía en las últimas dos décadas, con poca fuerza y sostenibilidad, a pesar de los grandes esfuerzos que han realizado numerosos organismos de cooperación internacional y el mismo Gobierno.

Este trabajo ha puesto en evidencia como la debilidad político institucional afecta la puesta en marcha de estas iniciativas. Esta debilidad se traduce en la falta de recursos económicos, de marcos normativos, de recursos humanos capacitados y de instrumentos adecuados, y principalmente de una falta de estrategia y política nacional coherente e integrada de OT.

Teniendo en cuenta estos hallazgos, y desde una perspectiva de la acción territorial, esta investigación nos plantea un nuevo interrogante o desafío en torno a la OT en Municipios de Paraguay, y también para otros países de América Latina que comparten las mismas problemáticas. Este desafío consiste en identificar y analizar cuáles son los elementos o los factores que aseguran una mayor eficacia en los procesos de OT en los Municipios de Paraguay. Entender estos factores permitirá definir mejores políticas y prácticas de OT a nivel municipal, contribuyendo a resolver los históricos problemas territoriales del país, y también de otros Municipios de América Latina que atraviesan situaciones similares.

Agradecimientos

Se desea agradecer al personal técnico y administrativo del centro Investigación para el Desarrollo de Paraguay por la realización de tareas de campo y la gestión administrativa del proyecto.

Contribución de autorías

El autor es responsable de los aportes realizados en esta publicación.

Financiación

Esta publicación ha sido realizada en el marco del Proyecto PINV18-1593 “Problemáticas, evidencias y propuestas para un nuevo modelo de ordenamiento territorial ambientalmente sustentable (OTAS) en Paraguay”, cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT con recursos del FEEL.

Conflicto de intereses

El autor de este trabajo declara que no existe ningún tipo de conflicto de intereses.

Bibliografía

- Almandoz, A. (2006). Urban planning and historiography in Latin America. *Progress in Planning*, 65(2), 81–123. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2006.02.002>
- Aroca, P., & Atienza, M. (2016). Spatial concentration in Latin America and the role of institutions. *Investigaciones Regionales*, 2016 (36 Special issue), 233–253.
- Carrión, A., Vieyra, A., Arenas, F., & Alvarado, V. (2020). Políticas y prácticas de ordenación del territorio en América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2020 (77), 5–10. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300005>
- Cumming, A. (2015). Capacidades de planificación del desarrollo territorial: un marco teórico–conceptual. *ECA*, v. 70 No.743 (Uca Editores), 441–445.
- García Álvarez, J. (2003). El estudio geohistórico de las divisiones territoriales subestatales en Europa y América Latina. Actualidad y renovación. *Investigaciones Geográficas*, 31(31), 67. <https://doi.org/10.14198/ingeo2003.31.03>
- Garrido Clavero, J. (2020). Preliminary questions for the concretion of a methodological proposal in the monitoring and evaluation of territorial plans in Spain. *Investigaciones Geográficas*, 2020(73), 75–94. <https://doi.org/10.14198/INGEO2020.GC>
- González Mejía, H. (2020). *Ordenación del territorio en América Latina Situación actual y perspectivas*. Madrid: Programa EUROsociAL - Unión Europea.
- Groves, C. (2019). Sustainability and the future: reflections on the ethical and political significance of sustainability. *Sustainability Science*, 14(4), 915–924. <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00700-0>
- Korah, P. I., Cobbinah, P. B., & Nunbogu, A. M. (2017). Spatial planning in Ghana: Exploring the contradictions. *Planning Practice and Research*, 32(4), 361–384. <https://doi.org/10.1080/02697459.2017.1378977>
- Lavalle, J. L. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Llungo Ortiz, J. (2018). Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual. *Investigaciones Regionales*, 41(41), 11–51.
- Miguel, F. M. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: Posibilidades y limitaciones. *Cuadernos Geográficos*, 5462(47), 47–71. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v47i0.601>
- OECD (2018a), *Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en>
- OECD, (2018b). Estudio multidimensional de Paraguay. <https://doi.org/10.1787/9789264301924-es>
- Peres, R. B., & Chiquito, E. D. A. (2012). Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14 (2), 71. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n2p71>
- Primmer, E. (2017). Institutional constraints on conservation auction: Organizational mandate, competencies and practices. *Land Use Policy*, 63, 621–631. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.05.011>
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Rocco, R. (2019). Introduction to Special Theme Practice Forum: Latin American Spatial Planning beyond Clichés. *Planning Practice and Research*, 34(4), 365–367. <https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1631086>
- Rodríguez Martínez, F., & Sánchez Escolano, L. M. (2010). La planificación territorial y el sistema urbano de Andalucía. Notas para una reflexión desde la geografía. *Cuadernos Geográficos*, 47(2), 223–245.
- Secretaría Técnica de Planificación, (2017). *Diagnóstico para el ordenamiento del territorio de Paraguay*. Documento de trabajo, Secretaría Técnica de Planificación, Asunción, 105 p.
- Investigación para el Desarrollo, (2011). *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenación del territorio*, Asunción, 158 p.
- Shipley, R., Feick, R., Hall, B., & Earley, R. (2004). Evaluating municipal visioning. *Planning Practice and Research*, 19(2), 195–210. <https://doi.org/10.1080/0269745042000284412>
- Sili, M. (2017). La acción territorial. Una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20(1), 11. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n1p11>

- Sili, M., & Avila, C. (2018). *El lento proceso de construcción de la planificación territorial en Paraguay*. En M. Sili (Ed.), *Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización* (pp. 131–154). Lecce: Universidad del Salento.
- Sili, M. (2019). Styles and logics of territorial action. The recent experience of the municipalities of Paraguay. *Revista de Administracao Publica*, 53(5), 917–941. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180260x>
- Sili, M., Ávila, C., & Sotelo, N. (2019). Modelos de acción y desarrollo territorial, un ensayo de clasificación en el Paraguay. *Cuadernos Geográficos*, 58(1), 205–228. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i1.6546>
- Soubeyran Olivier, (2007) Pensée aménagiste et tautologies. En Lolive, J., *L'émergence des cosmopolitiques*. Paris, La Découverte, p. 125-153. DOI : 10.3917/dec.loliv.2007.01.0125. URL : <https://www.cairn.info/l-emergence-des-cosmopolitiques--9782707152008-page-125.htm>
- Subra, P. (2008). L' aménagement , une question géopolitique ! *Hérodote*, 3(130), 222–250.
- Villagómez, M.; Cuesta, R.; Sili, M.; Vieyra, A. (2020): Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay. *Revista Geográfica. Instituto Panamericano de Geografía e Historia*. <http://hdl.handle.net/11336/128775>
- Zakhour, S., & Metzger, J. (2018). Placing the Action in Context: Contrasting Public-centered and Institutional Understandings of Democratic Planning Politics. *Planning Theory and Practice*, 19(3), 345–362. <https://doi.org/10.1080/14649357.2018.1479441>

Anexo 1: Formulario de Encuesta para identificación de factores claves que viabilizan las prácticas de ordenamiento territorial en Municipios del Paraguay

1. Sexo: Fem – Masc

2. Edad:

- 18-30
- 30-45
- 45-60
- más de 60

3. Mayor nivel educativo alcanzado

- Primario completo
- Secundario completo
- Terciario completo
- Universitario completo
- Posgrado

4. Cargo en el cual se desempeña (marque con una cruz)

- Intendente
- Concejal
- Técnico
- Administrativo
- Otros:

5. Nombre del Municipio:

6. Población del Municipio:

- Distritos de hasta 10.000 habitantes
- Distritos entre 10.001 y 20.000 habitantes
- Distritos entre 20.001 y 50.000 habitantes
- Distritos entre 50.001 y 100.000 habitantes
- Distritos entre 100.001 y 300.000 habitantes

- Distritos de más de 300.001 habitantes

7. Ahora le vamos a mencionar diferentes problemas de infraestructuras o equipamiento ¿Podría mencionar la importancia o la gravedad que tienen estos problemas en su Municipio?

Variables	1 Nada importante	2 importante	3 Grave	4 Muy grave
Falta o deterioro de escuelas y centros educativos en el pueblo o ciudad				
Falta o deterioro de escuelas y centros educativos en las compañías				
Falta o discontinuidad en el servicio de energía eléctrica en el pueblo o ciudad				
Falta o discontinuidad en el servicio de energía eléctrica en las compañías				
Caminos rurales deteriorados o intransitables				
Falta de rutas y accesibilidad a centros urbanos más importantes				
Falta de salas o centros médicos				
Falta de espacio para cementerios				
Falta de rellenos sanitarios				

8. Ahora le vamos a mencionar diferentes problemas territoriales. ¿Podría mencionar la importancia o la gravedad que tienen estos problemas en su Municipio?

Variables	1 Nada importante	2 importante	3 Grave	4 Muy grave
Degradación del ambiente por presencia de basureros y vertederos a cielo abierto				
Contaminación por efluentes cloacales				
Crecimiento descontrolado de la planta urbana y de loteos formales e informales				
Conflictos en el uso del suelo por la presencia de actividades que no son compatibles entre sí (por ejemplo industrias contaminantes al lado de viviendas)				
Pérdida de la calidad del patrimonio y el paisaje urbano y rural				
Fuerte concentración y congestión de las zonas de rutas, accesos y principales calles comerciales				
Falta de ordenamiento y titulación de tierras productivas				
Degradación ambiental por la falta de planificación del uso del suelo agrícola y la regulación de la deforestación				

9. Ahora le vamos a mencionar algunos elementos que podrían ser necesarios en su Municipio para resolver estos problemas territoriales. ¿Podría marcar en cada uno de ellos el nivel de necesidad?

Variable	No es necesario	Se necesita	Se necesita mucho	Es fundamental
Leyes de planificación y ordenamiento territorial				
Políticas de planificación territorial claras y continuas por parte del Gobierno Nacional y Departamental				
Mejor coordinación y apoyo de la gobernación y el gobierno central				
Más consenso entre el Municipio, el consejo, la población, los empresarios y las organizaciones sociales sobre el futuro y el desarrollo del Distrito (menos conflictos e intereses contradictorios)				
Recursos económicos para llevar adelante estos proyectos				

Variable	No es necesario	Se necesita	Se necesita mucho	Es fundamental
Disponibilidad de personal bien calificado en estos temas				
Contar con una oficina de planificación territorial				
Información detallada sobre el uso del suelo, actividades y población				

10. ¿Qué importancia tiene para Ud. contar con una planificación territorial que organice y regule el uso del suelo y defina las zonas de crecimiento y loteos en su Municipio?

- Hasta ahora nos hemos arreglado bien sin tener un Plan
- Es importante pero primero hay que solucionar otros problemas locales graves
- Es imprescindible, sin un plan de ordenamiento territorial el Municipio va a tener graves problemas hacia el futuro

11. Si tiene o tuvo un plan de ordenamiento territorial, ¿podría marcar todas las actividades que se llevaron a cabo efectivamente?

Actividades realizadas	Cumplidas
Se creo un equipo técnico	
Se hicieron estudios técnicos previos	
Se hicieron diagnósticos locales con la participación de la población	
Se llevo a un consenso con todos los actores y políticos locales sobre los problemas locales	
Se hizo un diseño y una propuesta general de plan de ordenamiento	
Se hicieron proyectos muy detallados, con datos técnicos, planos, presupuestos y formas de ejecución.	
Se llevo a un consenso con todos los actores locales y políticos sobre la propuesta general y los proyectos detallados	
Se implementó y se ejecutó el plan	
Se sancionó una ordenanza para el cumplimiento del plan	
Se monitoreo y se evaluó el plan	
Se actualizó el plan	