

# Modelos de acción y desarrollo territorial, un ensayo de clasificación en el Paraguay

MARCELO SILI<sup>1</sup> | CLAUDIA AVILA<sup>2</sup> | NÉLIDA SOTELO<sup>3</sup>

Recibido: 15/11/2017 | Aceptado: 15/02/2018

## Resumen

La acción territorial emerge como un concepto clave para entender las formas como los actores, organizados a través de la acción pública, la acción colectiva y la acción privada construyen y organizan sus territorios. El análisis de las acciones que los actores ponen en marcha, a través de proyectos estructurados o no permite entender las condiciones estructurales de los territorios, pero también las representaciones que los mismos actores tienen sobre el desarrollo y sobre el futuro del territorio. Esta propuesta toma como referencia el caso del Paraguay, la misma se realizó a partir de la recolección de datos generales por medio de una encuesta de alcance nacional y profundizada con entrevistas a un número más reducido de municipios con características geográficas y poblacionales variadas. El resultado son cuatro modelos de acción territorial distintos, que permiten comprender las causas profundas de las trayectorias de los territorios y a partir de allí generar nuevas propuestas de intervención para la construcción de futuros deseados.

---

Palabras claves: acción territorial; gobernanza; desarrollo; actores; Paraguay

---

## Abstract

### *Models of action and territorial development, a classification essay in Paraguay*

Territorial action emerges as a key concept to understand the ways in which actors, organized through public action, collective action and private action, build and organize their territories. The analysis of the actions that the actors put into action, through structured projects or not, allows us to understand the structural conditions of the territories, but also the representations that the same actors have about the development and about the future of the territory. This theoretical and methodological proposal that takes as reference the case of Paraguay, allows to understand the deep causes of the trajectories of the territories and from there generate new intervention proposals for the construction of desired futures.

---

Key words: territorial action; governance; development; actors; Paraguay

---

## Resume

### *Modèles d'action et développement territorial, un essai de classification au Paraguay*

L'action territoriale apparaît comme un concept clé pour comprendre comment les acteurs, organisés à travers l'action publique, l'action collective et l'action privée, construisent et organisent

---

1. Consejo Nacional de Investigaciones Científico y Técnicas (CONICET) – Centro de análisis de la Acción y el Desarrollo Territorial (ADETER), Universidad Nacional del Sur. Argentina. [sili.marcelo@gmail.com](mailto:sili.marcelo@gmail.com)

2. Investigación para el Desarrollo. Paraguay. [cavila@desarrollo.org.py](mailto:cavila@desarrollo.org.py)

3. Investigación para el Desarrollo. Paraguay. [nelidasotelo@gmail.com](mailto:nelidasotelo@gmail.com)

leurs territoires. L'analyse des actions que les acteurs mettent en œuvre, à travers des projets structurés ou non, permet de comprendre les conditions structurelles des territoires, mais aussi les représentations que les mêmes acteurs ont sur le développement et sur l'avenir du territoire. Cette proposition théorique et méthodologique qui prend comme référence le cas du Paraguay, permet de comprendre les causes profondes des trajectoires des territoires et de générer de nouvelles propositions d'intervention pour la construction des futurs souhaités.

---

Mots clés: action territoriale; governance; développement; acteurs; Paraguay.

---

## 1. 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, 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 donde 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 es analizar las formas como 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.

- 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.
- 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 tiene 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 (Departamento 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 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 (Greuning, 2001) y en la «action publique territoriale» en su versión francesa (Douillet, et al. 2015; Landel, et al., 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 - Comisión Económica para América Latina y el Caribe-, 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 necesario 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). Este trabajo se organiza en tres grandes partes, en primer lugar se presenta el marco conceptual que sostiene todo el andamiaje de reflexión de los procesos de construcción del desarrollo territorial, en segundo lugar se explica en forma breve el método utilizado para analizar la acción territorial en el caso concreto de Paraguay, en tercer lugar se describen y explican los diferentes modelos de acción territorial identificados, para culminar con un análisis de los hallazgos más importantes de esta investigación.

## 2. La acción territorial como marco de referencia

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 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 como a partir de esta articulación son capaces de valorizar y gestionar el lugar y construir un proyecto de futuro.

En función de esta concepción del territorio, la acción territorial puede ser pensada como el proceso dinámico a partir del cual los actores públicos, colectivos y privados construyen acciones de diferente índole, institucionalizados a veces en planes o proyectos de desarrollo o no, en vistas a organizar y gestionar sus territorios bajo un ideario o modelo deseado de futuro (Sili, 2017, 2018; Bustos Cara, 2008). Estas acciones 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 et al., 2012).

Este conjunto de acciones territoriales que operan bajo un modelo de gobernanza puede ser claramente considerado como un sistema de acción concreto, entendido como «un conjunto estructurado de personas que coordina las acciones de sus participantes por mecanismos de juego relativamente estables y que mantienen su estructura, es decir la estabilidad de sus juegos y las relaciones entre ellos, por mecanismos de regulación que constituyen otros juegos» (Crozier, 1977, p. 286). Un sistema de acción concreto puede ser entendido entonces como un sistema de acción territorial, en donde múltiples actores coordinados ya sea bajo mecanismos formales o informales, actúan en vistas al cumplimiento de proyectos comunes, aunque sus objetivos muchas veces pueden ser divergentes o contradictorios. Este sistema de acción territorial es en definitiva una coalición de personas que se conforma, no sólo por la afirmación de objetivos compartidos, sino por la posesión compartida de una capacidad de cooperación que permite el desarrollo de una acción común, es por ello que para que un grupo se constituya hace falta una oportunidad pero también una capacidad.

Esta acción constructora de territorios, conformada como sistema de acción territorial, 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. Esta cons-

trucción es relacional en el sentido que siempre integra y coordina necesariamente múltiples y diversas iniciativas de actores con lógicas de acción y ritmos de vida muy diferentes, pues todos los actores involucrados no necesariamente siguen las mismas lógicas y las mismas rítmicas culturales (Iparraguirre, 2017), de allí que la acción territorial es también un claro generador de conflictos entre actores y grupos sociales, pues las acciones de unos muchas veces chocan o limitan las acciones de otros actores. Por ello, más allá de la buena voluntad de los actores involucrados, los resultados de la acción territorial pueden ser dispares, ya que no siempre se avanza hacia escenarios deseados de desarrollo, al contrario, en muchas ocasiones las acciones de los múltiples actores genera situaciones de mayor desequilibrio, deterioro o empobrecimiento, ya que la construcción y organización territorial depende de numerosas variables y condiciones y del poder que los propios actores involucrados posean y movilicen (Pouthier, 2013). Así, la noción de acción territorial nos permite pensar el futuro de una manera más descarnada y real, sin caer en la trampa del trayectorismo occidental (Appadurai, 2015) que entiende que los territorios están sujetos y condicionados a seguir una línea de tiempo que inevitablemente conduce a escenarios de superación y progreso, y que siempre implica que toda política e intervención en los territorios debe servir necesariamente para remover los obstáculos que frenan o impiden avanzar hacia ese escenario predestinado de progreso.

Los actores involucrados en un sistema de acción territorial pueden ser diferenciados en actores públicos, privados o 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. 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, el parlamento y los órganos de justicia, que constituyen el poder legislativo y el poder judicial (Dente et al. 2014). 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 pujan por sus propios mecanismos de participación (Crozier et al., 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 requiera para evitar que sean desatendidos (Bustos Cara, 2008; Dente et al., 2014).

Las acciones territoriales, constitutivas de un sistema de acción territorial, pueden tener diferentes niveles de complejidad, hay acciones que pueden ser consideradas como iniciativas cotidianas de los actores en términos individuales (Moine et al., 2013, p. 3) y con baja capacidad para estructurar cambios en el corto plazo, estas «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» (Harvey, 2013, p. 15). En el mismo sentido Gumuchian y otros plantean

que «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 transforman en un momento dado o confluyen en la construcción de un proyecto territorial. Pero también hay acciones territoriales de mayor complejidad y envergadura, con gran capacidad para estructurar cambios territoriales, llevadas a cabo por uno o múltiples actores y con más fuerza y capacidad para organizar y estructurar el territorio, históricamente estas acciones fueron planificadas, pautadas y organizadas por múltiples actores y especialmente por los gobiernos, es decir que han sido formalizadas, lo cual indica un nivel más elevado de conciencia colectiva sobre el destino del territorio, sin embargo no incluyen muchas veces a los otros actores territoriales limitando la puesta en marcha de estas acciones a pesar de su planificación y conciencia por parte de los gobiernos. Así, tal como lo expresara Crozier, «el pasaje de un sistema de acción a la organización formal puede interpretarse en esta perspectiva como el pasaje de la conciencia del resultado, a su discusión y su transformación en objetivos y a la estructuración del conjunto de juegos alrededor de estos objetivos» (Crozier, 1977, p. 287)

Desde otro punto de vista, las acciones pueden ser diferenciadas según el tipo o naturaleza de las mismas, que puede ser de desarrollo económico, producción y empleo, o de carácter sociocultural, acciones político institucionales, de gestión ambiental, de creación de infraestructuras o de ordenamiento territorial.

Finalmente, un último aspecto que es necesario observar en las acciones territoriales, son los recursos que movilizan cada grupo de actores involucrado en las mismas. Subirats (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 estos surgen de la intencionalidad, la movilización 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 *et al.* 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. 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.

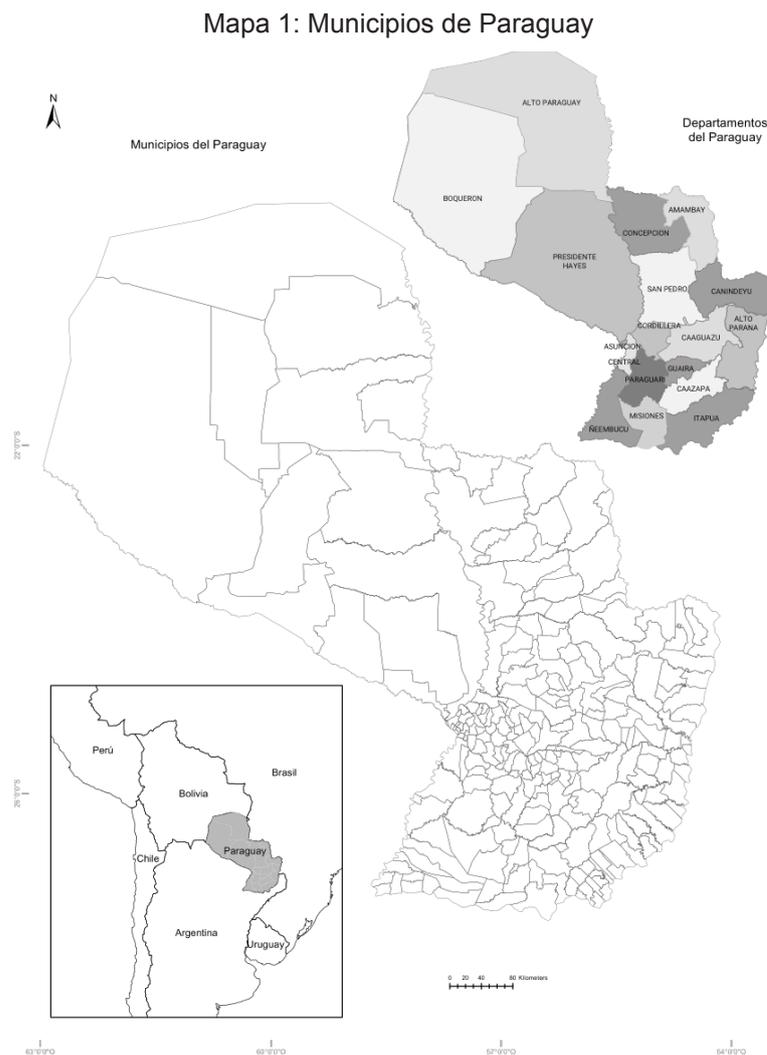
### 3. Metodología

Desde el punto de vista metodológico existen ciertas consideraciones a tener en cuenta al tomar los municipios de Paraguay como unidades de análisis. Nickson (2016) señala que el proceso de descentralización de Paraguay ha sido uno de los más tardíos de la región, lo cual ha tenido como consecuencia la falta de información sistematizada y desagregada de los mismos. Teniendo en cuenta esta situación, para la realización de este estudio fue necesario realizar una gran encuesta nacional a la totalidad de los municipios, lo cual permitió generar información homogénea, de calidad y en el mismo momento histórico.

El análisis de la acción territorial en los Distritos de Paraguay fue realizado en cuatro grandes etapas.

### 3.1. Primera etapa

La primera etapa consistió en la realización de la encuesta nacional a los 250 municipios existentes en el país en el año 2017 (ver mapa 1) (cuatro municipios más fueron creados durante la implementación de este estudio pero no pudieron ser relevados). Esta encuesta nacional fue coordinada por los autores, quienes diseñaron un instrumento de recolección de datos que contenía preguntas orientadas a 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. La toma de datos fue realizada por 10 encuestadores que se desplazaron por todos los municipios del país recolectando la información específicamente de los intendentes municipales o secretarios generales de cada municipalidad.



Fuente: Investigación para el Desarrollo. 2017.

### 3.2. Segunda etapa

En base a toda la información de las encuestas, en la segunda etapa se sistematizó la información vinculada mayormente a las problemáticas predominantes en los municipios, los tipos de acción territorial predominantes y el modelo de gobernanza local. Dado que los datos eran de carácter cualitativo, las variables fueron organizadas y categorizadas de la siguiente manera:

#### 3.2.1. Problemáticas del Distrito

Dado que las encuestas arrojaron numerosas problemáticas, se trabajó reordenando y clasificando las respuestas dentro de las siguientes categorías de problemáticas:

- 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

#### 3.2.2. Tipos de acciones predominantes

Al igual que en el caso anterior, las múltiples respuestas de los municipios se reordenaron y clasificaron dentro de las siguientes categorías:

- Acciones para la mejora de los caminos y los sistemas de transporte. Son todas aquellas iniciativas para mejorar la transitabilidad 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.

#### 3.2.3. Modelo de gobernanza

El modelo de gobernanza hace referencia a las formas como se organizan los actores locales para la construcción de las acciones territoriales. En el caso específico del Paraguay las múltiples respuestas dadas por los municipios fue analizada y reorganizada, pudiéndose definir tres tipos básicos de gobernanza:

- 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.

### 3.3. Tercera etapa

En una tercera etapa, y ya con toda la información de las encuestas debidamente organizada y categorizadas, se realizó una tabla de doble entrada en la cual se consignaron las principales problemáticas, los tipos de acciones predominantes y el modelo de gobernanza. Esto se realizó para la totalidad de los municipios del país, permitiendo realizar el cuadro síntesis siguiente (se muestra sólo el resultado de 20 municipios).

Cuadro 1: Problemáticas, acciones y gobernanza de territorios del Paraguay

Municipio	Principales problemáticas	Principales acciones	Modelo de gobernanza
1	Carencia de infraestructuras básicas	Acciones para la mejora de los caminos y los sistemas de transporte	Modelo de redes fragmentadas
2	Carencia de infraestructuras básicas	Acciones para la mejora de los equipamientos e infraestructuras en general	Modelo de redes fragmentadas
3	Degradación del hábitat y del ambiente	Acciones para la mejora de los equipamientos e infraestructuras en general	Modelo jerárquico simple
4	Degradación del hábitat y del ambiente	Gestión político institucional	Modelo en redes complejas
5	Degradación del hábitat y del ambiente	Gestión político institucional	Modelo en redes complejas
6	Falta de caminos	Acciones para la mejora de los caminos y los sistemas de transporte	Modelo de redes fragmentadas
7	Falta de caminos	Acciones para la mejora de los caminos y los sistemas de transporte	Modelo jerárquico simple
8	Falta de caminos	Acciones para la mejora de los caminos y los sistemas de transporte	Modelo jerárquico simple
9	Falta de caminos	Acciones para la mejora de los equipamientos e infraestructuras en general	Modelo de redes fragmentadas
10	Falta de caminos	Acciones para la mejora de los equipamientos e infraestructuras en general	Modelo de redes fragmentadas
11	Falta de caminos	Acciones para la mejora de los equipamientos e infraestructuras en general	Modelo jerárquico simple
12	Pobreza, desempleo y desintegración social	Acciones para la mejora de los equipamientos e infraestructuras en general	Modelo de redes fragmentadas
13	Pobreza, desempleo y desintegración social	Gestión político institucional	Modelo de redes fragmentadas
14	Pobreza, desempleo y desintegración social	Gestión político institucional	Modelo de redes fragmentadas

Municipio	Principales problemáticas	Principales acciones	Modelo de gobernanza
15	Pobreza, desempleo y desintegración social	Gestión político institucional	Modelo jerárquico simple
16	Pobreza, desempleo y desintegración social	Gestión político institucional	Modelo jerárquico simple
17	Pobreza, desempleo y desintegración social	Promoción de la inversión y el desarrollo productivo	Modelo de redes fragmentadas
18	Pobreza, desempleo y desintegración social	Promoción de la inversión y el desarrollo productivo	Modelo de redes fragmentadas
19	Pobreza, desempleo y desintegración social	Promoción de la inversión y el desarrollo productivo	Modelo en redes complejas
20	Pobreza, desempleo y desintegración social	Promoción de la inversión y el desarrollo productivo	Modelo jerárquico simple
21	...	...	...
n.	...	...	...

Fuente: elaboración personal en base a Encuesta a municipios del Paraguay. Investigación para el Desarrollo, 2017.

A partir de esta tabla se realizó en forma manual e iterativa una reagrupación y una clasificación muy básica, lo cual permitió definir cuatro grandes tipos de o modelos de acción territorial, dando por resultado la siguiente tipología:

- Acciones territoriales básicas centralizadas
- Acciones territoriales integrales en redes
- Acciones territoriales focalizadas con baja coordinación
- Acciones territoriales diversificadas y fragmentadas

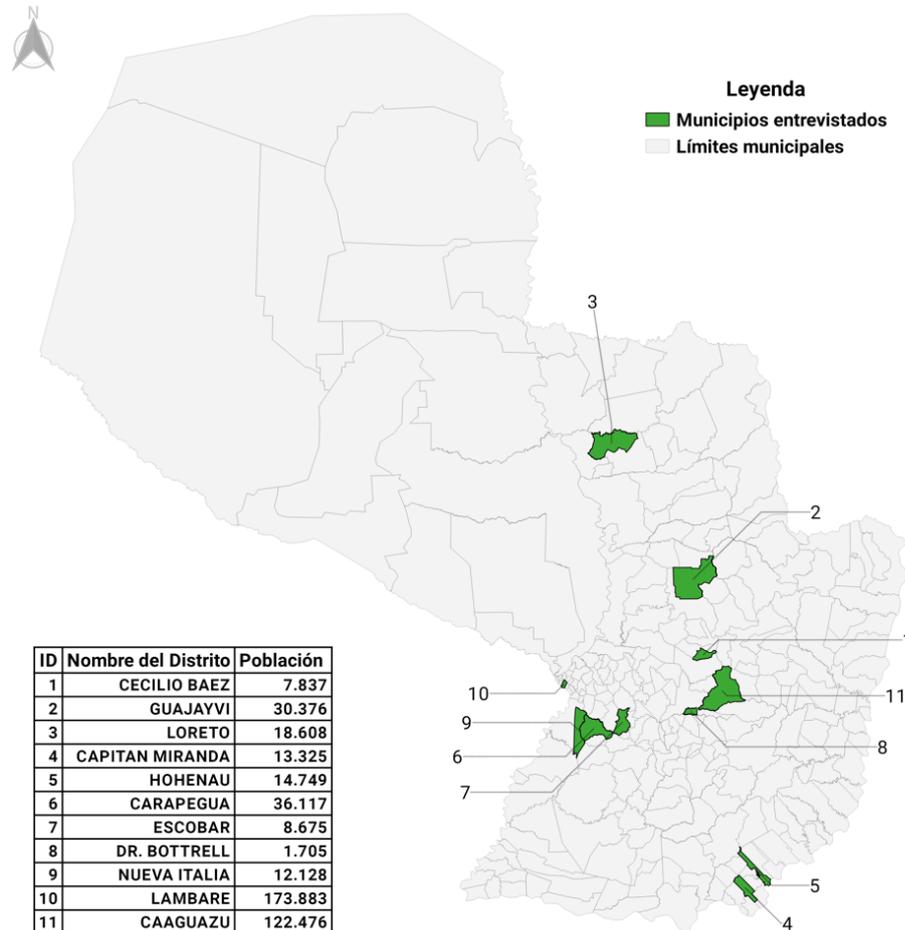
### 3.4. Cuarta etapa

Una vez elaborada esta categorización o tipología, en la cuarta etapa se eligieron entre 2 y 3 territorios (municipios) correspondientes a cada una de estas categorías (ver mapa 2) y se realizaron entrevistas en profundidad a diversos actores locales, teniendo como criterio de selección su pertenencia en relación al tipo de acción, la acción pública (intendentes, funcionarios), a referentes de la acción privada (empresarios, emprendedores, etc.) y a referentes de la acción colectiva (organizaciones campesinas, cooperativas, asociaciones, etc.), entrevistando así al menos 2 personas referentes de cada tipo de acción, sumando un total mínimo de 6 entrevistas por municipio, con el objetivo de caracterizar y validar cada una de estas categorías o tipos de territorios según sus acciones territoriales. Estas entrevistas de carácter abierto se organizaron en base a las siguientes variables claves:

- Caracterización general del entrevistado (sexo, edad, actividad, sector al cual pertenece)
- 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 cada uno de los modelos de acción territorial y por ende validar la tipología o categorización planteada, la cual se presenta en la siguiente parte.

Mapa 2: Municipios entrevistados



Fuente: elaboración personal, 2017.

## 4. Resultados

La caracterización de cada uno de los modelos de acción territorial se realiza tomando en cuenta diferentes variables que se presentan en el cuadro adjunto.

Se analiza por lo tanto 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.

Cuadro 2: Tipos 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 predominantes	Falta de caminos, infraestructura básicas 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: elaboración personal.

#### 4.1. 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, predominan los pequeños productores agropecuarios campesinos con poca capacidad para innovar, diversificar y comercializar, no obstante se puede visualizar en estos distritos explotaciones agropecuarias de mayor escala, muchas veces desvinculadas de la vida local. Los bajos niveles de producción agropecuario, 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 sostenibles sobre todo para la población joven: «Espero que se pueda salir adelante y que vuelva los jóvenes a vivir acá» (Actor Público, localidad de Escobar)

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: «...con las rutas terminadas, con la

agricultura recuperada, con más cobertura de transporte público, con más actividad comercial, vamos a salir adelante» (Actor público, localidad de Loreto) 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, localidad de 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, 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, localidad de 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 esta empezando»(actor público, localidad de 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 como producir y si producen les cuesta vender, por eso muchos venden sus lugares y se van» (actor colectivo, localidad de Loreto)
- Hay también acciones innovadoras para contribuir a algún tipo de cambio positivo en el territorio, pero en su mayoría el impacto que generan es bajo «se construyó una cancha de pasto sintético y hay wifi en la plaza», (Actor público, localidad de Dr. Botrell), «se está restaurando la vieja estación de trenes para recuperar la identidad» (Actor público, localidad de Escobar), «tenemos una ordenanza que prohíbe el cultivo transgénico de soja, maíz y girasol» (Actor público, localidad de Loreto).

Así, las acciones son mínimas, de organización territorial básicas, paliativas y provisorias 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 donde debería desarrollarse o que 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, aunque limitada por sus recursos y su poder político, teniendo en cuenta la baja descentralización existente en Paraguay (Nickson, 2016). Las principales acciones del Municipio 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, localidad de Loreto)

La municipalidad promueve las mejoras en caminos y servicio de agua y asiste a los productores.. (actor público, localidad de 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, localidad de 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 (pequeños 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, diferente a la 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 la 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, localidad de 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 per-

sonal 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.

#### 4.2. 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 artesanado y el pequeño comercio. La población de estos territorios poseen 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. Aún 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, allí las acciones buscan mejorar y fortalecer el sector productivo o artesanal específico con 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, localidad de Nueva Italia)

con fábricas, industrias y productos certificados (Actor colectivo Cecilio Báez) con grandes edificios (Actor Colectivo, localidad de 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 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, como respuesta a problemas de pobreza, desempleo y desintegración social.

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 solidas y por lo tanto no se ha podido revertir la fragmentación de la

multiplicidad de iniciativas. No obstante ello 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 y está centrada en el desarrollo de sus propias actividades, sin coordinación entre ellos o con intentos fallidos. La acción colectiva, esta claramente representada por organizaciones para fomentar el desarrollo productivo y en la mayoría de los casos son grupos con poca experiencia de asociativismo.

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, localidad de 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 mismo 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 tiene 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 esta 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, localidad de Guayaibí)

### ***4.3. 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. 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. 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 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, localidad de 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 desarrollo 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 les de 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 conjunto 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, localidad de 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 de 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 ligadas a un plano más nacional o internacional incluso, sin mucho interés en el territorio particular donde se asientan.

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, localidad de Lambaré)

#### **4.4. Acciones territoriales integrales en redes**

Este modelo de acción territorial se genera 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 complejidad, sino porque están más conectados a mercados donde derivan su producción. Son territorios que en promedio tiene 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 exis-

ten 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 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 Hoenau)

...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, localidad de Hoenau)

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 y productivo del territorio. Así por ejemplo el arreglo de caminos si bien beneficia a toda la población esta 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, localidad de 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.

Teníamos 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, localidad de Hoenau)

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, se generan alianzas con actores locales, departamentales, nacionales e internacionales en vistas a acompañar acciones para el desarrollo. La densa red de relaciones es posible debido a la proximidad entre distintos municipios que han logrado trabajar de manera conjunta 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, localidad de Hoenau)

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.

## 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 han permitido validar nuestras hipótesis de trabajo, y que 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 se orientan a mejorar las condiciones de los equipamientos y los servicios para mejorar la calidad de vida y las acciones para generar y promover el empleo que permita generar mejores 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 (públicos, colectivos y privados), 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 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 po-

blación (por lo tanto 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 importantes 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 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 a nivel local, esto evidencia claramente una debilidad institucional a nivel local y nacional.

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 provenientes 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).

## 6. Conclusiones

Los tipos o modelos de acción territorial cristalizan modos de hacer y construir el desarrollo territorial (Sili, 2018). 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 la falta de caminos, las cuales son deficiencias históricas de estos territorios. El segundo modelo ha sido denominado «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 denomina «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 esta atravesado por conflictos políticos que limitan su efectividad, por lo cual se mantiene un ámbito de acción fragmentado y con baja conexión entre los actores. El cuarto modelo ha sido denominado «Acciones integrales en redes», este 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 permiten 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 alguna 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.

Finalmente, y como elemento de valor teórico de este trabajo, la utilización del concepto de acción territorial aparece como un elemento clave para entender los conflictos entre actores en un

territorio, pues al poner el acento en las representaciones de los actores y en sus lógicas de acción, plantean una mirada y un enfoque más constructivista, que si bien no desconoce la fuerza de los conflictos como resultante de luchas por el poder, resitúa al conflicto como un emergente de diferentes interpretaciones y representaciones de la realidad social, y por lo tanto le quita el valor como vector fundacional de los procesos de construcción del desarrollo, tal como ha sido planteado en los enfoques estructuralistas de las últimas décadas. La utilización del concepto de acción territorial promete en este sentido abrir puertas para una mayor comprensión de los procesos territoriales.

## 7. Agradecimientos

Este trabajo es un producto del proyecto «Modelos de gestión y desarrollo territorial de nivel local y departamental en Paraguay» ejecutado por Investigación para el Desarrollo del Paraguay y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Técnica) a través del Programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

## 8. Referencias bibliográficas

- Appadurai, A. (2015). *El futuro como hecho cultural*. Ensayos sobre la condición global. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Berdegú, J. et al. (2012). *Territorios en Movimiento: Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento de Trabajo, 110.
- Bustos Cara, R. (2008). «Por una geografía de la acción territorial». En: *Jornadas Cuyanas de Geografía*, 10, Mendoza.
- Campagne, P.; Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. Paris: Ed. Charles Léopold Mayer.
- Comisión Económica para América Latina. (2016). *The social inequality matrix in Latin America*. Santo Domingo: CEPAL.
- Crozier, M.; Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. París: Seuil.
- Dente, B.; Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Douillet, A., Négrier, E., & Faure, A. (2015). «Trois regards sur les politiques publiques vues du local». En: *Une «French touch» dans l'analyse des politiques publiques?*, SciencesPo Les Presses, p. 319-348. SciencesPo Les Presses.
- 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. (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Buenos Aires: Akal Pensamiento crítico.
- Iparraguirre, G. (2017). *Imaginario del desarrollo. Gestión política y científica de la cultura*. Buenos Aires: Editorial Biblos Culturalia.
- Kebir, L. (2006). «Ressource et développement régional, quels enjeux? » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n. 5, p. 701-723, 2006.
- Landel, P.; Pecqueur, B. (2011). «L'opérateur territorial, vecteur du changement ». En: *Colloque Association de Science Régionale de Langue Française*.
- Manzanal, M.; Ponce, M. (2012). *La desigualdad ¿del desarrollo?. Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el Norte argentino*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.

- Moine, A.; Faivre, E. (2013). « Le territoire comme un système complexe: de la représentation `a l'action ». En: *Conference intercontinentale d'intelligence territoriale "Interdisciplinarite dans l'amenagement et developpement des territoires"*. International Network of Territorial Intelligence.
- Nickson, A. (2016). *El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción: Investigación para el Desarrollo.
- Pouthier, F. (2013). « 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.
- Riffo, L. (2013) *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Desarrollo Territorial, nº 15.
- Sili, M. (2018). «La acción territorial: una propuesta conceptual y metodológica para su análisis». *Revista Brasileira de Estudios Urbanos regionales*. San Pablo, V.20, N.1, p.11-31, enero-abril 2018
- Sili, M. (2017). «Un modelo para comprender la dinámica de los territorios rurales. El caso de la Argentina». *Mundo Agrario*, v. 17, n. 34, e003.
- Sili, M.; Bustos Cara, R.; Guibert, M. (2015). *Atlas de la Argentina Rural*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Subirats, J. (2008). *Análisis de políticas públicas y gestión pública*. Barcelona: Ariel.
- Tacoli, C. (2006). *Rural-Urban Linkages*. London: Earthscan.
- Veiga, J. E. (2002). *Ciudades Imaginárias*. Campinas: Autores Associados.

## Sobre los autores

### DR. MARCELO SILI

Geógrafo (Universidad Nacional del Sur), Doctor en desarrollo rural (Universidad de Toulouse - Francia). Actualmente es Investigador del CONICET y profesor en varios posgrados en Argentina, Paraguay, Francia y México. Sus trabajos se centran en la acción territorial y a la comprensión de la diversidad de lógicas de desarrollo a nivel multiescalar en América Latina. Cobra especial importancia el análisis de las políticas públicas, el efecto del cambio tecnológico sobre las dinámicas territoriales y rurales y la comprensión de las diferentes lógicas del desarrollo. Sus últimas publicaciones son:

- Modelos y prácticas de gobernanza territorial, una comparación internacional (2018). Universita di Salento, Italia.
- Atlas de la Argentina Rural. (2015) Ed. Capital Intelectual. Buenos Aires
- Traiettorie, problemi e sfide dello sviluppo rurale in America Latina: una visione di sintesi (2017). In Politiche di sviluppo rurale. Metodi, strategie ed esperienze internazionali a confronto. WIP. Italia.
- Rural dynamics in Latin American countries. A contemporary analysis. (2018) «Journal of Rural Development». Hyderabad.
- Desarticulación y fragmentación de iniciativas de desarrollo rural. La experiencia reciente de la provincia de Santiago del Estero, Argentina. (2018) En DAAPGE. Argentina
- La acción territorial: una propuesta conceptual y metodológica para su análisis (2018). Rev. Bras. Estud. Urb anos Reg. San Pablo.

### CLAUDIA AVILA

Trabajadora social por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Es investigadora asociada del centro de investigación id- Investigación para el desarrollo y Base Investigaciones Sociales. Sus principales líneas de trabajo se centran en el desarrollo territorial, gobernanza local y agronegocios. Trabaja como consultora independiente en análisis y visualización de datos espaciales. Sus ultima publicaciones son:

- Mapeando el Agronegocio. (2019) Base Investigaciones Sociales. Asunción Paraguay.
- El lento proceso de construcción de la planificación territorial en Paraguay. (2018) Perspectives on rural development, Salento, Universita del Salento.
- Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), (2017) Revista paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneo NOVAPOLIS. Asunción, Paraguay.

### NÉLIDA SOTELO

Licenciada en ciencias de la Educación (Universidad Nacional del Nordeste), Magister en Ciencias humanas y Sociales, con especialización en Educación y Desarrollo Rural (ENFA- Escuela nacional de Formación Agrícola- Toulouse, Francia). Ha participado en investigaciones sobre acción territorial en Paraguay ( ID- Investigación para el desarrollo) y Argentina (ADETER- CONICET) y en varios estudios nacionales sobre las prácticas en la formación docente en Argentina.