

# Guía para la Planificación de Municipios en Paraguay







La presente publicación es fruto de un emprendimiento conjunto entre la Universidad Externado de Colombia, las oficinas locales del UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, en Colombia y en Paraguay, así como de la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo Internacional (GIZ) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Este texto no tiene fines de lucro, por lo tanto no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero.

Coordinación Editorial  
Universidad Externado de Colombia  
Norma Rubiano  
Alejandro González  
Juan Andrés Castro

UNFPA Colombia  
Paulo Javier Lara

UNFPA Paraguay  
Aldo Natalizia Nasser

GIZ Paraguay  
Irene Ocampos Balansa

Cuidado de edición: Carolina Ravera Castro, UNFPA Paraguay  
Corrección: Dora Carolina Oddone, UNFPA Paraguay  
Diseño: Karina Palleros, diseño gráfico  
Ilustraciones: Susana Amarilla  
Impresión: AGR - Servicios Gráficos S.A.  
Tirada: 3.000 ejemplares

Es propiedad:  
© Convenio UNFPA - Universidad Externado de Colombia, 2012  
© Derechos reservados, 2012  
ISBN: 978-958-8735-46-7  
Noviembre, 2012  
Asunción, Paraguay



# Guía para la Planificación de Municipios en Paraguay





## Presentación

Uno de los grandes retos que plantea el desarrollo sostenible es lograr la articulación y el equilibrio en el territorio entre la población y las tres dimensiones del desarrollo –ambiental, económico y social–, incluyendo además la dimensión política-institucional focalizada en la gobernanza multinivel. Todo esto con el propósito de promover un nuevo modo de gestión de lo público, basado en la participación de la sociedad civil en todos los niveles (local, nacional, regional e, inclusive, internacional). Esta articulación entre las diferentes variables, a partir de una mirada territorial, es clave para la institucionalización del desarrollo sostenible puesto que favorece la coherencia y consistencia de las políticas públicas a corto, mediano y largo plazo.

Como aporte a este desafío global en el cual Estados, organizaciones y cooperaciones se han comprometido, la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo Internacional (GIZ), el UNFPA, Fondo de Población de Naciones Unidas, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) - en el marco de sus respectivos programas de cooperación vigentes con el país- suman esfuerzos para materializar una contribución metodológica orientada a dar respuesta a la elaboración de Planes de Desarrollo Sustentables y Planes de Ordenamiento Territorial a nivel municipal.

La metodología presentada, fruto de la colaboración de más de 10 años entre la Universidad Externado de Colombia y el UNFPA Colombia, adquiere un valor adicional, no solo porque ha sido utilizada para orientar la planificación de más de 100 municipios colombianos, sino porque además ha sido implementada con buenos resultados en 8 municipios del Paraguay.

La Guía para la Planificación de Municipios en Paraguay es una propuesta sustentada en los principios y propósitos del desarrollo sostenible y tiene como finalidad apoyar a los municipios en el ejercicio de la planificación de sus territorios. Esperamos apoyar a la nueva gestión que demanda este concepto y a afianzar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en línea con lo establecido en la Ley N° 3 966/10 Orgánica Municipal.

Es un aporte que, además, pretende colaborar al posicionamiento en la agenda política de la relevancia de pensar creativamente, e implementar modelos de desarrollo sostenibles que son un desafío para las autoridades locales, nacionales y regionales. Este documento técnico, perfectible y basado en las experiencias tanto de Colombia como de Paraguay, se constituye en una hoja de ruta que pretende orientar el accionar político, social, económico y ambiental en torno a un modelo de desarrollo deseado y adecuado a cada uno de los territorios.

En definitiva, esperamos que esta Guía se convierta en una fuente para autoridades políticas, técnicos y técnicas, y ciudadanía involucrada en estos procesos con un solo fin: elevar la calidad de vida de las personas que habitan nuestro país. Con esto, habremos no solo aportado desde el conocimiento, sino que nos aproximaremos a avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos humanos, teniendo en cuenta las necesidades particulares de cada territorio y la diversidad de las personas que habitan en él.



■	<b>Introducción</b>	<b>9</b>
	Aldo Natalizia Nasser, UNFPA Paraguay	
	Breve reseña del proceso	10
	El contenido de la guía	11
■	<b>Capítulo I</b>	<b>19</b>
	Marco del desarrollo en Paraguay	
	Irene Ocampos Balansa, GIZ Paraguay	
	Políticas y orientaciones	20
	Planificación y ordenamiento territorial. Niveles y atribuciones contenidas en el marco legal	22
	Rol de los municipios en la planificación del desarrollo	23
■	<b>Capítulo II</b>	<b>27</b>
	El modelo BIT-PASE aplicado a la planeación del desarrollo integral	
	Norma Rubiano, Alejandro González, Juan Andrés Castro, Universidad Externado de Colombia	
	¿Cómo entender el desarrollo integral y sus dimensiones?	28
	¿Cómo considerar de manera integral las dimensiones del desarrollo en los procesos de planeación?	31
	La dimensión poblacional	31
	La dimensión ambiental	33
	Dimensión socio-cultural	35
	Dimensión económica	38
	El modelo BIT-PASE	39
	Momento de identificar	40
	Momento de comprender	44
	Momento de responder	46
■	<b>Capítulo III</b>	<b>49</b>
	Guía operativa para la formulación de planes de desarrollo sustentables	
	Norma Rubiano, Juan Andrés Castro, Universidad Externado de Colombia	
	Paulo Javier Lara, UNFPA Colombia	
	Ruta metodológica para la elaboración de planes de desarrollo sustentables	50
	Momento de identificar	52
	Paso 1. Identificación y reconocimiento de la experiencia previa de planeación	52
	Paso 2. Reconocimiento inicial del territorio	55



Paso 3. Identificación de la dinámica demográfica y sus implicaciones para la planificación del desarrollo	59
Paso 4. Identificación y valoración de tensiones presentes en la entidad territorial (se valora intensidad, cronicidad e impacto)	71
Paso 5. Proyección de las tensiones	78
Momento de comprensión	82
Paso 6. Construcción de la configuración actual del territorio	82
Paso 7. Transformación esperada de las tensiones (se considera tensión, reforzador, liberador y gobernabilidad)	89
Paso 8. Construcción de la configuración esperada del territorio	91
Paso 9. Construcción del marco estratégico del plan	94
Paso 10. Construcción del plan de inversiones	98
<b>Anexo I</b>	<b>101</b>
Lineamientos para el ordenamiento territorial Ariel Rolón Ovelar, Pedro Fernández Escalada, GIZ Paraguay David Fariña, Wilfrido Sosa, SEAM	
Breve desarrollo conceptual y reflexiones sobre el marco legal de Ordenamiento Territorial en Paraguay	102
Construcción del POUT con el Modelo BIT-PASE, desde la práctica	105
Ejercicio de zonificación del distrito	108
Bibliografía	112
<b>Anexo II</b>	<b>113</b>
Apartado metodológico sobre generación de capacidades Norma Rubiano, Juan Andrés Castro, Universidad Externado de Colombia Paulo Javier Lara, UNFPA Colombia	
Asistencia técnica y formación activa: La apuesta a la generación de cambios	114
Asistencia técnica	114
Formación activa	115
Acerca de los autores	119



# Introducción

Aldo Natalizia Nasser  
UNFPA Paraguay

## Breve reseña del proceso

Al asumir sus cargos, las autoridades municipales de Paraguay -electas en los comicios del 7 de noviembre de 2010- se encontraron con un marco legal reciente que les obligaba a dar respuestas efectivas a las problemáticas territoriales. La Ley Orgánica Municipal 3.966/2010 (LOM), aprobada en febrero de 2010, dispone claramente la responsabilidad de los municipios en materia de planificación del territorio cuando expresa que “las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan del desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial”.

Esta nueva responsabilidad generó una solicitud de apoyo hacia la cooperación internacional por parte de diversos municipios del país para la elaboración de los instrumentos establecidos en la ley. La Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ), la oficina en Paraguay del UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) decidieron coordinar esfuerzos a fin de dar una respuesta integrada a esta demanda. Asumieron llevar adelante un proceso de aplicación y adaptación a las condiciones normativas y territoriales del Paraguay de la metodología BIT-PASE desarrollada en Colombia, con el apoyo técnico y metodológico del equipo UNFPA Colombia y la Universidad Externado. Teniendo en cuenta que la experiencia a adaptar había sido desarrollada entre el UNFPA y la Universidad Externado de Colombia, el proceso también exigió una estrategia de cooperación sur-sur coordinada por las oficinas del UNFPA de Colombia y de Paraguay.

Las autoridades del nivel central jugaron un papel relevante en este proceso. Atendiendo a sus roles, y mandatos específicos en materia de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Secretaría del Ambiente (SEAM) participaron activamente orientando a los municipios a partir de su conocimiento y experiencia.

Para llevar a cabo la adaptación metodológica se implementó un proyecto piloto que incluyó a 8 distritos del Paraguay: Coronel Oviedo, Caaguazú y J. Eulogio Estigarribia del departamento de Caaguazú; Caazapá y San Juan Nepomuceno del departamento de Caazapá; Carmen del Paraná del departamento de Itapúa; Carapeguá del departamento de Paraguari y Villa Ygatimí del departamento de Canindeyú. Villa Ygatimí contó además con el apoyo puntual de la Fundación Moisés Bertoni. Tanto las autoridades municipales de estas entidades territoriales, como el personal técnico asignado al piloto, asumieron un compromiso frente al proceso académico-práctico de planificación, sin cuyo cumplimiento hubiera sido imposible obtener resultados positivos.

El proyecto piloto se inició en marzo de 2011 y concluyó en abril de 2012. Se realizaron ocho encuentros de dos días y medio de duración, de los cuales participaron personal técnico de los municipios, de la STP, de la SEAM y de la cooperación, así como instructores e instructoras de la Universidad Externado de Colombia. Además, se realizaron jornadas puntuales de seguimiento, ya que luego de cada encuentro los municipios quedaban con

tareas concretas que debían ser presentadas en la siguiente fecha. Teniendo en cuenta que el proyecto perseguía el objetivo de apoyar la elaboración de los planes, a través del fortalecimiento de las capacidades municipales, el proceso fue acompañado en su totalidad por la Universidad, de manera presencial como virtual, bajo un esquema de acreditación de diplomado.

## El contenido de la guía

Esta guía está dirigida a los municipios del país, específicamente a funcionarios y funcionarias encargados de la planificación del territorio. Su contenido ofrece una metodología novedosa que facilita la comprensión integral del territorio, de sus principales desafíos y oportunidades. A partir de esta comprensión holística del territorio, se responde en su totalidad al proceso para el diseño del Plan de Desarrollo Sustentable y se brindan lineamientos parciales para la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano Territorial.

La metodología presentada en este material es parte de un desarrollo conjunto entre la Oficina del UNFPA en Colombia y de la Universidad Externado de Colombia. Su valor principal radica en que permite obtener una visión integral del territorio, tomando a la población como elemento central para el desarrollo. En sus más de 10 años de construcción, aplicación y actualización ha brindado asistencia técnica y formación activa a 121 municipios de 12 departamentos de Colombia y formado a cerca de 400 integrantes de grupos de expertos locales en población y desarrollo.

Esta alianza entre la cooperación y la academia ha logrado consolidar una red de expertos y expertas locales en planeación con enfoque poblacional, acreditados por la universidad, que retroalimenta permanentemente la práctica y la teoría. Los resultados obtenidos han llevado al Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia a tomar la metodología como una alternativa válida para la construcción de planes estratégicos territoriales en el marco de los procesos de fortalecimiento de capacidades, promoción de la democracia participativa, el desarrollo integral y la gestión de lo público. Además, el Gobierno de Colombia, a través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) está impulsando esta experiencia como parte de la oferta para la cooperación sur-sur.

La metodología es muy clara en relación a la idea de desarrollo que promueve. En vez de buscar atajos con planteamientos reduccionistas, sectoriales, que podrían hacer el proceso general de planeación más sencillo, acepta la complejidad como parte de la vida misma y, por ende, como parte de la gestión de lo público. Plantea un proceso que invita a incluir toda la información relevante disponible sobre el territorio de forma sistemática y sistémica, relacionando variables poblacionales, ambientales, sociales y económicas para construir una visión integral que facilite el diseño de estrategias adecuadas.

Si bien el material es lo suficientemente didáctico como para la autoformación, es importante destacar que en la mayoría de los territorios en los cuales esta metodología fue utilizada se contó con alguna forma de acompañamiento por parte de la Universidad Externado de Colombia. Por esta razón, la guía abunda en referencias a definiciones conceptuales, ejemplos prácticos e inclusive animaciones de libre acceso, información complementaria para profundizar diversos aspectos presentados en el material y que son el resultado de varios años de perfeccionamiento de la metodología.

El contenido de esta guía está especialmente orientado a brindar herramientas concretas para responder a las necesidades de planeación de los municipios, establecidas en la ley. Sin embargo, la metodología puede perfectamente ser aplicada a otros tipos de entidades territoriales. Este punto cobra especial relevancia ante la coyuntura actual del país que comienza a pensarse a partir de diferentes construcciones territoriales como cuencas, mancomunidades, *clústers* productivos, etc.

Esta guía está dividida en tres capítulos que introducen a la metodología de manera paulatina, partiendo de la realidad del país y utilizando ejemplos locales extraídos del proyecto piloto. Cada capítulo se relaciona con el anterior desde un orden lógico que facilita su aplicación.

El capítulo I explica brevemente el marco legal e institucional de la planificación del desarrollo en Paraguay, describe las responsabilidades y funciones de las diferentes instancias gubernamentales. El capítulo II presenta el modelo metodológico, las premisas fundamentales que lo sustentan y sus elementos constitutivos básicos. El capítulo III conduce paso a paso la aplicación de la metodología, apoyándose en la experiencia desarrollada con los municipios de Paraguay. Por último, se ofrece un anexo que presenta una aplicación práctica de la metodología a la planificación de esquemas de ordenamiento territorial, fruto de la adaptación del modelo al contexto nacional.



Varios puntos de la guía referencian a una página web llamada [pasealdesarrollo.org](http://pasealdesarrollo.org). Este apartado ofrece una guía sencilla para su utilización.

**Pase al Desarrollo** es una estrategia colaborativa para asistencia técnica y formación de grupos de expertos locales en Población y Desarrollo Gelp&d. En este espacio encontrará elementos conceptuales, metodológicos y técnicos -anteriormente reservados exclusivamente a las personas vinculadas a procesos de formación- para fortalecer su capacidad y la de su municipio para la planeación del desarrollo local y regional.



Página de inicio en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

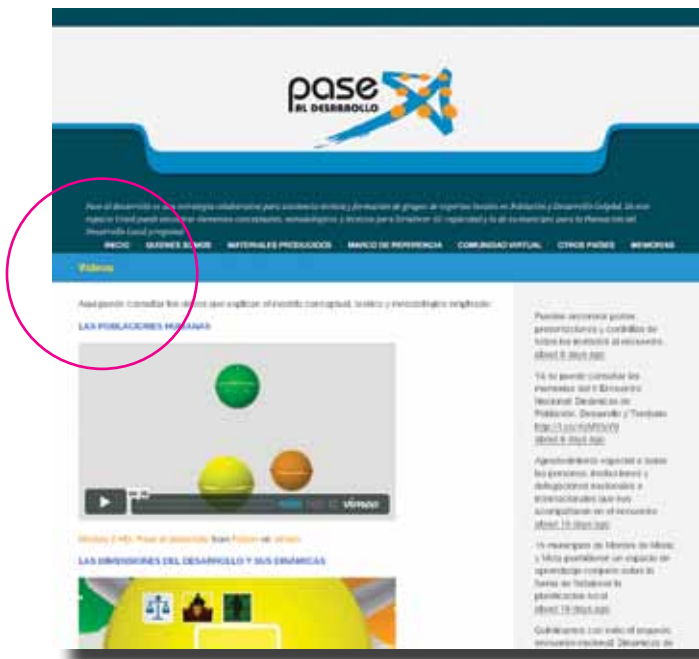


**Materiales producidos.** Contiene videos y materiales en versión digital a los cuales se hace referencia en los capítulos II y III de la guía.

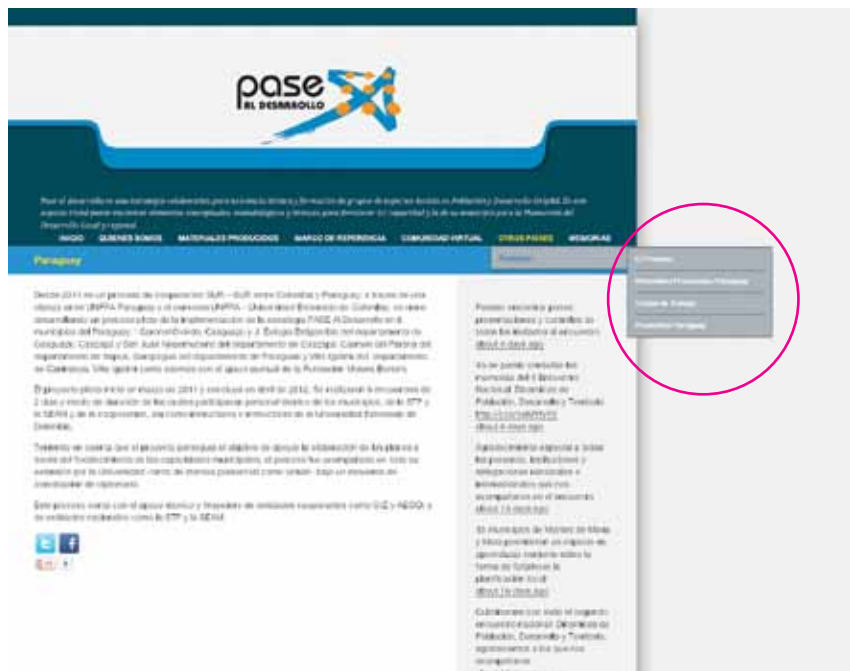
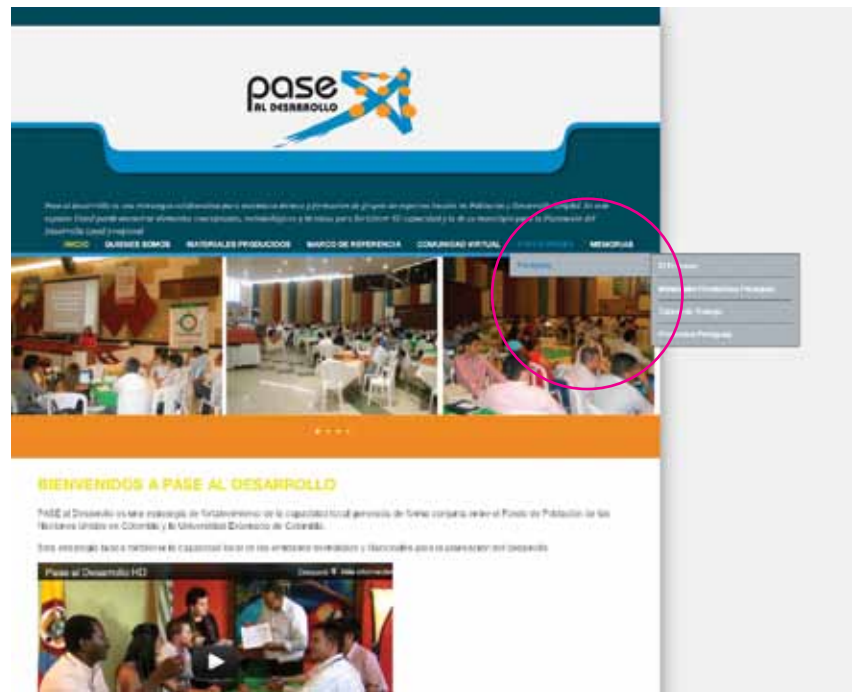




www.pasealdesarrollo.org



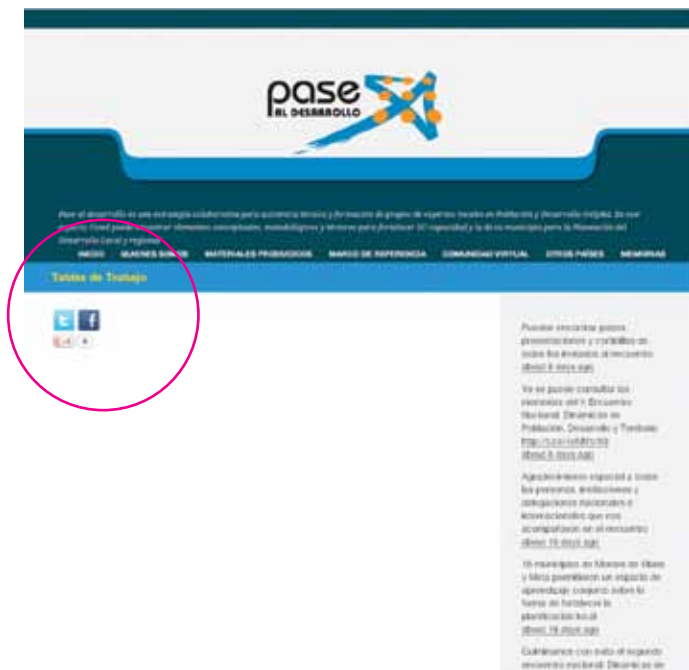
En el menú Otros países, se puede acceder a la página sobre Paraguay.



El menú Paraguay está dividido en 4 secciones: 1. El proceso, en la que se explica brevemente el proceso de articulación institucional que dio lugar al proyecto piloto; 2. Materiales producidos, donde se encuentra esta guía en versión digital y un documento de apoyo que complementa el capítulo I; 3. Tablas de trabajo, donde están las tablas en versión digital que forman parte de la aplicación metodológica descrita en el capítulo III y 4. Productos Paraguay, donde hallará los resultados del apoyo del proyecto piloto.



En la sección Materiales Impresos, encontrará la versión digital de esta guía y un documento de trabajo titulado "Análisis del Marco Jurídico Vigente sobre Planificación y Ordenamiento Territorial".



En Tablas de Trabajo, tendrá a disposición todas las tablas en versión digital que se utilizan en la aplicación de la metodología.





## Capítulo I Marco del desarrollo en Paraguay\*

Irene Ocampos Balansa  
GIZ Paraguay

\* Este capítulo ofrece una breve introducción a la temática de planificación en el Paraguay con el énfasis puesto en la mirada local, a partir de la demanda que genera la elaboración de los Planes de Desarrollo Sustentable y los Planes de Ordenamiento Urbano Territorial. Para obtener información más exhaustiva sobre este tema, ver el documento de trabajo “Análisis del Marco Jurídico Vigente sobre Planificación y Ordenamiento Territorial” en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

## Políticas y orientaciones

Paraguay, en la Constitución Nacional promulgada en el año 1992, se constituye en un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado y adopta como forma de gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

Esta Carta Magna consagra derechos universales como el derecho a la **calidad de vida** a ser promovido por el Estado, mediante planes y políticas que fomenten la investigación sobre la población y sus vínculos con el desarrollo económico y social, la preservación del ambiente y la calidad de vida de sus habitantes. El derecho a habitar en un **ambiente saludable** y ecológicamente equilibrado, constituyéndose como objetivos de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. El derecho a la **libertad y seguridad**, a la libre expresión de la personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen, garantizándose el pluralismo ideológico. A la **igualdad** en dignidad y derechos, a la **salud, educación y trabajo**.

Este marco de derechos y garantías establece que el Estado promoverá el desarrollo humano integral, mediante la utilización racional de los recursos disponibles y con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido y asegurar el bienestar de la población.

Por otra parte, Paraguay como miembro del concierto internacional, se adhiere a lo resuelto por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 1986, donde se proclama el *derecho al desarrollo como derecho humano*: “La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”, y establece que la responsabilidad principal en la realización del derecho al desarrollo recae en los Estados.

Durante la década del 90 se suceden diversas conferencias mundiales que abordan el desarrollo a partir de temáticas específicas. Entre ellas, en el año 1994, la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, realizada en El Cairo, marcó un hito fundamental a partir del cual los gobiernos coincidieron en que las políticas de población deben ser diseñadas de una manera más integral y desde una perspectiva de derechos, poniendo en el centro del desarrollo a las personas. Años más tarde, en el 2000, la Declaración del Milenio –acordada por 189 países– constituyó una promesa sin precedentes, en la que dirigentes mundiales abordaron en un solo documento la paz, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Como lo manifestó Kofi Annan, Ex Secretario General de la ONU, “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos. A menos que se promuevan todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar”. Los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) demuestran el poder de las metas compartidas, creando el marco y la base para el desarrollo global, al definir cada país su contribución para el logro de los mismos hasta el 2015 y a través de compromisos específicos plasmados en planes con objetivos y metas mensurables.

Asimismo, en la Conferencia Rio+20 Jefes de Estado y de Gobierno renuevan el compromiso a favor del desarrollo sostenible. Reconocen que las personas constituyen el centro del desarrollo sostenible y se esfuerzan por lograr un mundo que sea justo, equitativo e inclusivo, y se comprometen a trabajar para promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, lo que redundará en beneficio de todos y todas. Recalcan que el desarrollo sostenible debe ser un proceso inclusivo y centrado en las personas, que beneficie y dé participación a todos, incluidos jóvenes y niños.

En esta base se cimientan las políticas que sustentan una propuesta de desarrollo para el país y se busca que responda a estos acuerdos y compromisos internacionales. En esta línea, en Paraguay está en vigencia la Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) 2010-2020, “Paraguay para Todos y Todas”, que plantea los objetivos nacionales en cuatro ejes: i) Calidad de vida para todos y todas que permitirá la universalidad en el acceso a los servicios sociales; ii) Inclusión económica y social, que prioriza políticas orientadas a la superación de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad y la vulnerabilidad; (iii) Entorno económico sustentable, que promueve condiciones para que el crecimiento económico sea sostenible y sustentable y garantice la participación efectiva y equitativa de la población; iv) Fortalecimiento Institucional y eficiencia en la inversión social que permita alcanzar las metas sociales deseadas.

Otra propuesta vigente es el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008–2013, que establece como finalidad principal mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones. Para alcanzar este fin, el gobierno propone una serie de objetivos estratégicos: (i) Impulsar el crecimiento económico con mayor generación de empleo y mejor distribución de ingresos, manteniendo el equilibrio macroeconómico; (ii) Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas, elevar la calidad de los servicios públicos y poner en marcha un sistema estable de reglas del juego que ofrezca garantías jurídicas a las personas y a las inversiones; (iii) Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema; (iv) Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país; (v) Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva; (vi) Armonizar y coordinar las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado.

En resumen, el desarrollo al que aspira el Estado Paraguayo –que se enuncia en la Constitución Nacional de 1992, se ratifica en la adhesión a convenciones internacionales y se encuentra plasmada en las políticas públicas vigentes– es aquel que reconoce como centro a la persona, articula los vínculos entre la población, el desarrollo económico y social, la preservación del ambiente y la calidad de vida de los habitantes.

## Planificación y ordenamiento territorial. Niveles y atribuciones contenidas en el marco legal

El marco de referencia del desarrollo para Paraguay es establecido en primer término en la Constitución Nacional. Posteriormente, adquiere especificidad en leyes y decretos. A través de estos instrumentos, se establece que a partir del Plan Nacional de Desarrollo se articulan los planes sectoriales y por niveles de gobierno desde una visión de sostenibilidad e integralidad. Esto se ratifica en el entramado legal que sustenta la planificación y el ordenamiento territorial que a continuación se sintetiza.

La Constitución Nacional, en su artículo 177, consagra los planes de desarrollo y estipula el carácter de obligatoriedad de estos para las entidades del Estado, y los estipula como indicativo para el sector privado.

En ese aspecto, a nivel central, en la arquitectura institucional del Poder Ejecutivo, la planificación es incorporada en la mayoría de las funciones de las instituciones sectoriales, pero la rectoría de los sistemas nacionales de planificación, seguimiento y evaluación de la gestión pública recae en la Secretaría Técnica de Planificación (STP) que entre otras funciones debe: (i) Elaborar los lineamientos para el desarrollo económico, social y cultural en coordinación con los ministerios y entidades del sector público; (ii) Establecer normas, mecanismos y procedimientos de planificación del desarrollo y políticas públicas; (iii) Organizar y administrar la información para el desarrollo (decreto 4070/2004).

A partir de una mirada territorial, lo ambiental cobra una dimensión especial. La Secretaría del Ambiente (SEAM), como instancia encargada de gestionar la Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN) tiene la responsabilidad de formular planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, con el objetivo de asegurar el carácter de sustentabilidad de los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida. Asimismo, debe promover la formulación, ejecución y coordinación del cumplimiento de planes y programas referentes a la conservación, recuperación y mejoramiento ambiental considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad (Ley 1561/2000, art. 12 a y b). Y, específicamente, en el ámbito del ordenamiento territorial, las atribuciones de la SEAM contemplan proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio con participación de los sectores sociales interesados (Ley 1561/00, art. 12).

Tomando en cuenta los diferentes sectores, destacan por su peso presupuestario y su alcance territorial los de Educación, de Salud y de Agricultura y Ganadería. En relación al sector educativo, al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se le asigna la tarea de establecer metas y aprobar los planes de desarrollo del sector, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación. El Plan Nacional de Salud es la expresión de la política gubernamental en materia de salud y es parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Ley 1032, art. 38). Del mismo modo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería debe establecer la política de desarrollo sostenible y participar de los planes de desarrollo económico, social y ambiental del país (Ley 81/92, art. 3).



En otras áreas como ser transporte e infraestructura, vivienda, industria y comercio, turismo deben adecuar la planificación sectorial a los planes y lineamientos de desarrollo correspondiéndoles la definición de políticas, ejecución y articulación de planes y programas en el ámbito de sus responsabilidades y competencias.

A nivel territorial, la Constitución Nacional establece la estructura política-administrativa del territorio, dividiéndolo en departamentos, municipios y distritos (CN art. 156). Asigna al nivel departamental la función de elaborar el plan de desarrollo departamental, que a su vez debe responder a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (CN art. 163).

En su carácter de institución intermedia, los departamentos deben coordinar acciones en diferentes ámbitos con los municipios y a su vez articular estas con las del nivel central. Abre la posibilidad de que los departamentos conformen regiones para el mejor desarrollo de sus comunidades y contempla la creación, fusión o modificación de los departamentos, municipios y distritos, atendiendo a las condiciones socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas de los mismos (CN art. 159).

Al gobierno departamental le corresponde elaborar, aprobar, ejecutar políticas, planes y programas para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural, cuyos lineamientos fundamentales deben coordinarse con los del gobierno nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Para tal efecto, la Secretaría Técnica de Planificación asistirá técnicamente a cada gobierno departamental en la elaboración de los mismos y asegurará la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales (Ley 426, art. 16).

En las relaciones intergubernamentales, el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y las municipalidades deberán: (i) Respetar el ejercicio legítimo de las atribuciones de cada administración; (ii) Considerar, en la actuación de las atribuciones propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras administraciones; (iii) Facilitar información sobre sus respectivas gestiones que sea relevante para las otras administraciones; y, (iv) Prestar asistencia a las otras administraciones, en especial a las municipalidades de menores recursos, basada en la cooperación técnica, financiera y de recursos humanos (Ley 3966/00, art. 17).

Asimismo, las funciones que competen a la municipalidad deben ser ejercidas de conformidad con la legislación aplicable y en coordinación con las autoridades nacionales y departamentales competentes (Ley 3966/10, art. 13).

## Rol de los municipios en la planificación del desarrollo

La Ley Orgánica Municipal, aprobada en el año 2010, en su primer artículo menciona el objeto de su existencia como *la comunidad de vecinos –con gobierno y territorio propios – que busca el desarrollo de los intereses locales*. En ese senti-

do, deberán promover la participación de todos sus habitantes en la gestión para la realización de actividades de interés municipal (Ley 3966/10, art. 66).

La gestión municipal deberá sostenerse en el sistema de planificación, que de acuerdo a la ley contará como mínimo de dos instrumentos, el Plan de Desarrollo Sustentable y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ley 3966/10, art. 224). Estos planes, al igual que los planes de desarrollo nacional y departamental, deben reunir las siguientes características: **integralidad**, al relacionar aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales e institucionales; **articulación** interinstitucional de los diferentes niveles de gobierno, así como la necesidad de articular políticas en los territorios; **asociatividad**, al abrir la posibilidad de conformar regiones atendiendo condiciones ambientales, económicas o culturales o constituir asociaciones de municipios para ciertos fines; **equidad**, promoviendo el desarrollo humano garantizando igualdad en el acceso para toda la población; **participación** de la ciudadanía, abriendo espacios para consultas y opiniones, generando el debate y articulando intereses con el objeto de definir en forma conjunta el grado y nivel de desarrollo al que aspiran.

La ley establece que el Plan de Desarrollo Sustentable tendrá por finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con los recursos naturales y con miras al bienestar colectivo orientado a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica del municipio. Deberá contener un plan social, uno económico y otro ambiental, cada uno de estos deberá contener como objetivos, líneas estratégicas, programas, proyectos, plan operativo y de inversión (Ley 3669/10, art. 225).

El vínculo con los otros niveles se establece al dejar estipulado que los organismos de la administración central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizar con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio. Este a su vez deberá responder al Plan de Desarrollo Nacional.

El segundo instrumento de planificación, el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, tiene como finalidad orientar el uso y ocupación del territorio urbano-rural y conciliarlos con el soporte natural. Al ser un instrumento técnico y de gestión municipal deben definirse objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable Municipal (Ley 3966/10, art. 226).

Este plan debe contemplar, como mínimo: (i) La delimitación de las áreas urbana y rural; (ii) La zonificación del territorio, estableciéndose zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos en función a criterios de compatibilización de actividades, optimización de sus interacciones funcionales y de concordancia con la aptitud y significancia ecológica del régimen natural; (iii) El régimen de fraccionamiento y de loteamiento inmobiliario para cada zona; (iv) El régimen de construcciones; (v) El sistema vial; (vi) El sistema de infraestructura y servicios básicos.

Con referencia a la gestión de los planes esta será ejercida por la Intendencia Municipal quien tiene a su cargo la administración general de la Municipalidad y la Junta Municipal como órgano normativo y de control.

Se determina, entre otras, como funciones municipales la planificación del municipio a través de los dos instrumentos citados: el Plan de Desarrollo Sustentable y del Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (Ley 3966/10, art.12, inc. 1). En materia de desarrollo humano y social, *la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo humano y social, de atención de sectores vulnerables y de promoción de la equidad de género*. En el apartado referido a las comisiones asesoras permanentes de la Junta Municipal, se menciona que una de ellas es la de Planificación, Urbanismo y Ordenamiento territorial, de este modo la relación entre las funciones y la estructura interna municipal es adecuada para las tareas asignadas.

Por consiguiente, se establecen responsabilidades compartidas al momento de planificar, ya que el ejercicio de planificación debe ser propiciado y conducido por ambos estamentos a la hora de presentar y deliberar con la sociedad civil, y a su vez este ejercicio cobra sentido en la medida que es avalado y acompañado por la ciudadanía. Por esto, la ley orgánica garantiza el espacio de participación a través de diversos mecanismos, uno de ellos son las audiencias públicas –de carácter consultivo– para brindar información al público, recabar la opinión de la ciudadanía, evaluar la calidad de los servicios o debatir otros asuntos de interés público donde los participantes tendrán el derecho de opinar, debatir, formular observaciones y sugerencias durante la audiencia sobre el tema del cual sea objeto la convocatoria.

De las sesiones de las comisiones asesoras de la Junta Municipal podrá participar la ciudadanía cuando quiera debatir sobre aspectos que hacen al interés general, siendo además las sesiones plenarias de la Junta Municipal de carácter público.

En cuanto al acceso a la información –garantizado en la Constitución Nacional– está ratificado en la ley municipal, en la que se señala que la Municipalidad está obligada a proporcionar toda información pública que haya creado u obtenido.

En conclusión, el marco legal e institucional de la planificación del desarrollo, esbozado sintéticamente en este capítulo, contempla claramente las responsabilidades y funciones de los diferentes estamentos de gobierno en la articulación de la planificación y ejecución de políticas públicas, que finalmente tienen su impacto en el territorio y en las personas que habitan en él. Por lo tanto, construir una visión de desarrollo integradora se torna un ejercicio de negociación y participación permanente en la búsqueda de consensos y compromisos en torno a una visión compartida de desarrollo.

dimensión poblacional



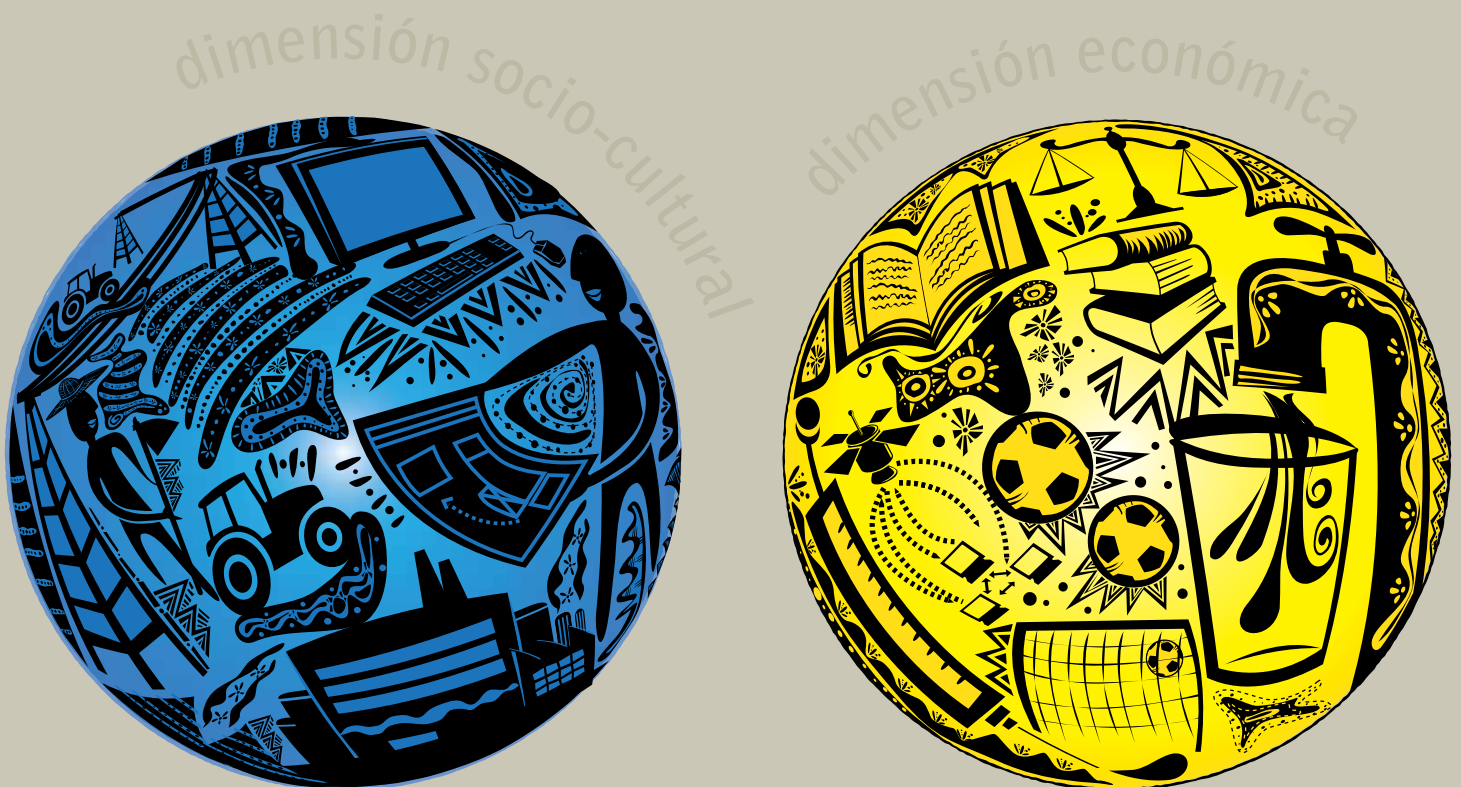
dimensión ambiental



## Capítulo II

# El modelo BIT-PASE aplicado a la planeación del desarrollo integral

Norma Rubiano  
Alejandro González  
Juan Andrés Castro  
Universidad Externado de Colombia



Cuando los municipios asumen la responsabilidad y el control sobre sus propios procesos de planeación abordando la gerencia del desarrollo, se enfrentan a uno de los retos más importantes: elegir el tipo de desarrollo hacia el que orientarán la acción pública. Tipo de desarrollo que deberá concertar a los diversos actores sociales, socios estratégicos, para cooperar en la realización de los proyectos y en alcanzar las metas acordadas. En este capítulo, tanto el funcionariado público como la ciudadanía, encontrarán principios y elementos básicos que les facilitarán esta tarea.

## ¿Cómo entender el desarrollo integral y sus dimensiones?

Todas las sociedades experimentan a lo largo de su historia cambios permanentes en su población, en su organización, en las formas de producir bienes, en sus relaciones de poder o en la base ambiental que le sirve de soporte. Gracias a estos cambios se transforman y adoptan patrones de desarrollo particulares.

Pero este proceso de transformación no ocurre al azar. Está orientado por las ideas de bienestar y de progreso de esa sociedad en particular, ya que todas las colectividades comparten alguna idea de desarrollo y de progreso como parte de sus creencias y de su cultura. Esta idea se convierte en un paradigma que orienta la actividad de los distintos grupos de interés y sus decisiones, tanto comunes como individuales.

Cuando el Estado y la sociedad se comprometen formalmente con el logro de determinados objetivos de desarrollo, y orientan la gestión pública hacia el cumplimiento de los mismos, decimos que se ha puesto en marcha un proceso de **planeación para el desarrollo**.

Actualmente, pueden encontrarse tantas definiciones de desarrollo como grupos sociales existan, sin que se haya llegado a un consenso acerca de lo que se entiende por desarrollo. Mientras hay quienes lo comprenden como el crecimiento económico, asumiendo que la disponibilidad de recursos económicos puede garantizar el bienestar de la población, otras personas lo entienden como el logro de la máxima felicidad posible, y otras como una vida larga y saludable. En todo caso, el debate internacional acerca del desarrollo ha ido confluyendo hacia una definición que lo identifica como “un proceso **integral**, en el que están comprometidas de manera simultánea y en estricta interdependencia las cuatro dimensiones del desarrollo: la poblacional, la ambiental, la económica y la social”<sup>1</sup>.

Estas cuatro dimensiones del desarrollo están vinculadas entre sí por una intrincada trama de relaciones, y forman un todo indisoluble, de cuyo equilibrio depende la supervivencia de la población y de su territorio. Esta unidad puede visualizarse como un prisma de cuatro puntas, tal como nos muestra la imagen a continuación.

---

<sup>1</sup> *Guía para la formulación de planes de desarrollo integrales del META 2012-2015*. Convenio UNFPA-Universidad Externado de Colombia Bogotá. Diciembre 2011.



Cada una de las esferas representa una de las dimensiones, y las líneas que las unen conducen las relaciones de interdependencia que las mantienen en equilibrio. En esta estructura ninguna dimensión se considera más importante que otra. Si alguna de ellas se redujera sensiblemente o se tornara dominante, el equilibrio se rompería y la estructura colapsaría. Sin embargo, existen innumerables ejemplos de desequilibrios que a lo largo de la historia de la humanidad han dado cuenta de la expansión, ocaso y desaparición de imperios y civilizaciones.

Sabemos que la población depende de la base ambiental, pues de ella obtiene los elementos necesarios para su mantenimiento y reproducción, relación en que la base ambiental también resulta modificada.

La organización económica utiliza los recursos ambientales convirtiéndolos en bienes para el consumo de la sociedad, transformando simultáneamente la base ambiental y la población. Por su parte, la organización social y la política definen cómo, cuándo y con qué propósitos se realiza la producción económica, quiénes pueden acceder a ella y bajo qué condiciones. Pero al mismo tiempo, los requerimientos de la economía y del ambiente obligan a modificar los patrones de regulación y de control, las creencias y los valores acerca de la sociedad y del mundo. Las reglas y normas establecidas por la cultura y las instituciones regulan las relaciones de poder y autoridad entre los distintos grupos sociales y ponen límites al uso del ambiente y a la producción económica. Este juego de relaciones define finalmente qué poblaciones perdurarán en el tiempo y con qué características.

Atendiendo a la compleja trama de relaciones que existen entre las cuatro dimensiones del desarrollo, es fácil concluir que una apuesta de desarrollo integral necesariamente debe asegurar el desarrollo económico y el social en armonía con el bienestar de la población y la sostenibilidad ambiental.<sup>2</sup> Esta perspectiva se sustenta y realimenta en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo de 1994, en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992 y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 en Copenhague.

Como se señala en el capítulo II, la legislación paraguaya también reconoce la importancia de estos aspectos. De hecho, la Constitución Nacional consagra derechos universales como el derecho a la calidad de vida, el que debe ser promovido por el Estado mediante planes y políticas que fomenten la investigación sobre la población y sus vínculos con el desarrollo económico, social, la preservación del ambiente y la calidad de vida de sus habitantes.

<sup>2</sup> Con base en Rubiano, Norma. *Guía metodológica de planes de desarrollo municipales 2012-2015*. Documento presentado al Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Junio 2011.

En este punto es necesario detenerse a reflexionar sobre el sentido que damos al término “desarrollo” y responder a la pregunta ¿qué es lo que se desarrolla cuando hablamos de desarrollo? Para ello debemos considerar cuál es la especificidad de nuestra condición humana, o qué es lo que nos define como seres humanos y qué daría sentido a la definición del bienestar y, por tanto, del desarrollo.

Como organismos vivos, los seres humanos compartimos con las demás especies leyes de la biología y mantenemos una estrecha interdependencia con el resto de la naturaleza. Pero los humanos no estamos determinados únicamente por la biología. Nuestra condición como seres sociales no dispone que solo podamos reproducirnos y sobrevivir en sociedad. El largo período de cuidado que exige el bebé antes de que pueda valerse por sí mismo, no solo le permite madurar biológicamente sino que garantiza que el grupo social que le contiene sustente su socialización paulatina en el conocimiento del mundo que le rodea y, sobre todo, en el conjunto de pautas de comportamiento que debe adoptar para formar parte del grupo.

Así, recibe una historia y un lenguaje. Con esto, una particular forma de ver e interpretar el mundo, un conjunto de valores, de creencias y de conocimientos para regular su libertad y orientar su conducta. Durante el proceso de aprendizaje, desarrolla también habilidades para transformar el medio y construir los bienes necesarios para su sobrevivencia biológica y social. Hereda no solo una dote biológica, sino una cultura, una ética, una forma de interpretar el mundo y de transformarlo, y una manera de satisfacer sus necesidades, definidas también socialmente. En este proceso desarrolla su afectividad, toma conciencia de sí y de su entorno y adopta una particular forma de interpretar el pasado, comprender el presente y proyectar el futuro.

Por ello, las y los humanos nos definimos como seres **bio-sociales**. Una manera de interpretar la condición humana, a partir de esta propuesta, sería considerar ocho elementos de un todo indisoluble que nos definen. Por excelencia somos seres **sociales, conscientes** de nosotros mismos y del entorno, producimos **conocimiento, transformadores** (trabajadores), **expresivos, afectivos, ético-políticos, históricos** y **trascendentes**.

Estas características de lo humano no se adquieren y no pueden perderse, porque son parte constitutiva de la especie. Por ello, el desarrollo humano integral va más allá de la adquisición de competencias o habilidades. Cuando se habla del desarrollo de la población humana, se entiende que lo que se desarrolla es justamente su condición humana, es decir aquello que nos constituye como seres humanos.<sup>3</sup> En la propuesta que compartimos en este documento, el desarrollo queda definido como el “**despliegue integral de las condiciones de posibilidad de la condición humana y de la trama planetaria de la vida**”<sup>4</sup>.

Según esta concepción, la persona no es el centro del desarrollo sino es uno de sus elementos. Sin duda determinante, pero no el principal. Este principio básico facilita incorporar la idea de que el desarrollo de las personas solo es posible cuando se logra el equilibrio con el desarrollo de la naturaleza.

3 Sobre este punto ver: González, Alejandro. Modelo BIT-PASE. *Guía para el análisis de la dinámica demográfica y sus interacciones con las dimensiones pase bajo un enfoque de desarrollo integral local*. Material didáctico Universidad Externado de Colombia. Octubre 2009.

4 González, Alejandro. Modelo BIT-PASE. *Balances de las tensiones en las interacciones (TEIs) de las dinámicas de las dimensiones poblacionales, ambientales, sociales y económicas (PASE)*. Enfoques, conceptos y metodología. Universidad Externado de Colombia. Material pedagógico, 2010.



Video recomendado: Las poblaciones humanas  
en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

Sin embargo, pese a que el equilibrio de la vida en el planeta se da en la interacción de las cuatro dimensiones del desarrollo, nuestra sociedad ha dado tal preeminencia al crecimiento económico que las otras dimensiones se debilitaron a tal punto que no solo los equilibrios ambientales se fracturaron, sino que la sobrevivencia misma de la especie humana se encuentra amenazada.

Adoptar una perspectiva de **desarrollo integral**, implica orientar la acción institucional hacia el mantenimiento o restitución de **relaciones armónicas** (equilibrios) entre la población, su organización social y económica, y su base ambiental, de manera a que la entidad territorial resulte **sostenible** y perdure en el tiempo. Cuando, además, se respetan los ciclos de los ecosistemas, garantizando su reproducción en el largo plazo y, con ello, la permanencia de la población y del planeta, estamos hablando de **desarrollo integral sustentable**<sup>5</sup>.

Para avanzar en la planeación integral, necesitamos comprender las dinámicas de transformación propias de cada una de las dimensiones del desarrollo, así como el juego de relaciones y tensiones que se establecen entre ellas. Este ejercicio permitirá identificar los ejes que en el pasado determinaron el desarrollo de la población y su territorio, y aquellos de los que dependerá su desarrollo en el futuro próximo. En el capítulo III se detallan los procedimientos y técnicas para lograr un diagnóstico y una planeación estratégica integrales.

## ¿Cómo considerar de manera integral las dimensiones del desarrollo en los procesos de planeación?

En la sección anterior planteamos que para avanzar en la planeación integral necesitamos comprender las dinámicas de transformación propias de cada una de las dimensiones del desarrollo y el juego de relaciones y tensiones que se dan entre ellas. En esta vamos a detallar los elementos a tener en cuenta en la descripción y comprensión de cada una de estas dimensiones.

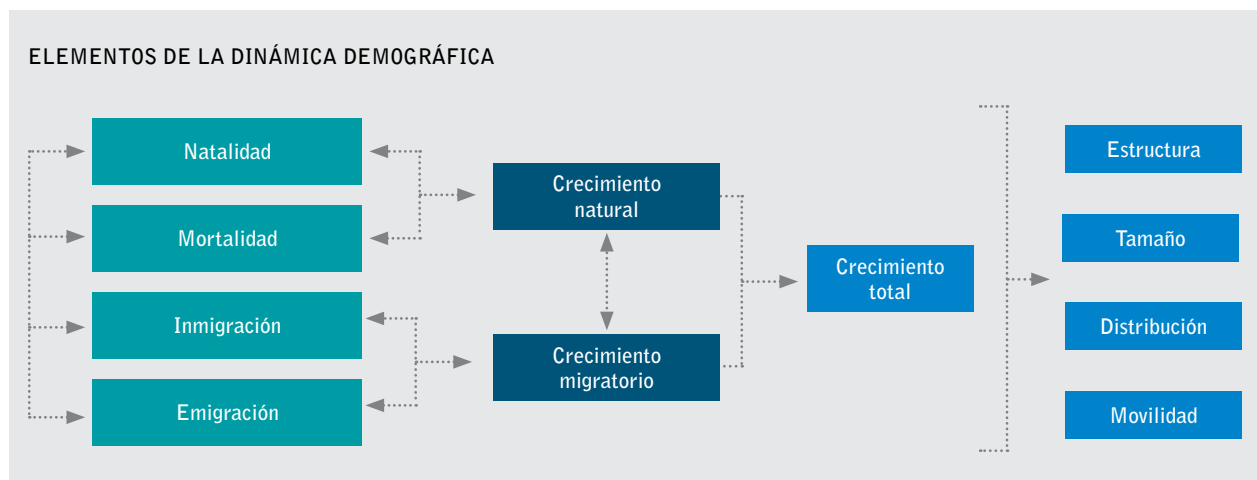
### La dimensión poblacional



Las personas que componen una población experimentan a lo largo de su existencia una serie de eventos que definen su ciclo vital: nacen, crecen, se reproducen, mueren, se desplazan en el territorio de diferentes maneras. Pero cuando observamos el comportamiento, ya no de una sola persona, sino de una población podemos estable-

<sup>5</sup> Alejandro González, Convenio UNFPA y Universidad Externado. Material didáctico, 2009.

cer pautas de reproducción (natalidad, mortalidad), de crecimiento o decrecimiento, de distribución y movilidad en el territorio, que caracterizan a ese colectivo y que son distintas de la sumatoria de los eventos de los individuos particulares. O sea, por ejemplo, una persona nace o muere, pero no tiene tasa de natalidad ni de mortalidad; puede entrar o salir de su localidad, pero no tendrá tasas de migración y menos una tasa de crecimiento.



La combinación de los patrones de natalidad y mortalidad del colectivo no permite definir el crecimiento vegetativo de la población o su crecimiento natural. Cuando incluimos además la consideración de los movimientos migratorios (entradas y salidas) podemos establecer el crecimiento total de la población.

Según la manera en que se combinen estos elementos, el colectivo adoptará un determinado tamaño, crecerá **más rápido o más lento**, presentará una estructura por edad y sexo particular, se concentrará en unos lugares más que en otros y desarrollará una movilidad más o menos intensa en el territorio.

El proceso de transformación permanente de estas características del colectivo se denomina **dinámica demográfica**. Cada uno de los elementos de la dinámica demográfica está determinado por la biología, pero también por las prácticas sociales y culturales que el grupo adopta, así como por los sistemas de creencias en torno al amor, la vida, la muerte, entre otros. De igual manera, esta dinámica dependerá de las concepciones sobre la pertenencia, apropiación y construcción de un territorio, el trabajo, la salud, el progreso y, en general, sobre el paradigma de desarrollo que se comparta.

Analizar las tendencias demográficas nos permite comprender cuál es la población para la que se planifica, qué implicancias tiene en la demanda de bienes y servicios (educación, salud, recreación, transporte, infraestructura),

qué ventajas o limitaciones representa frente a las necesidades de mano de obra, a las posibilidades de creación de fuentes de trabajo, a las de expansión económica o a los requerimientos de preservación y reproducción del ambiente. En el capítulo III se encuentran orientaciones para la lectura y análisis de conceptos básicos demográficos. Así también, en los aplicativos para la formulación de planes de desarrollo que acompañan a esta guía, se incluye un ejercicio de lectura de los elementos a ser tenidos en cuenta para el reconocimiento de la dinámica demográfica básica local.

Es importante comprender que ningún comportamiento demográfico es bueno o malo en sí mismo. La valoración que se haga de este dependerá del patrón de desarrollo que se haya elegido. Por ejemplo, una localidad que ha elegido como eje de su economía el turismo se beneficiará de una intensa movilidad y de una mano de obra joven y numerosa para cubrir el requerimiento de los servicios hoteleros. Un municipio que opta por convertirse en un centro de servicios para la tercera edad tendrá interés en mantener un volumen importante de personas adultas mayores, mientras que esta situación se convertiría en un obstáculo para un municipio que quisiera posicionarse como centro de educación media. Poblaciones que han estado sometidas a catástrofes o epidemias requerirán un crecimiento rápido de la natalidad, mientras que aquellas que tienen una base ambiental precaria se beneficiarían de un crecimiento lento. Las dinámicas demográficas pueden representar una fortaleza o una debilidad o ser inocuas, según las características del ambiente, la economía y la organización social.

Cuando las tendencias demográficas tienen efectos sobre otras dimensiones del desarrollo, o son afectadas por estas, hablamos de **la dinámica poblacional del desarrollo**. Para comprender esta dinámica basta con observar las relaciones de intercambio entre uno o varios elementos de la dinámica demográfica y otros aspectos de las dinámicas ambientales, económicas y sociales. Estos intercambios pueden darse en una sola dirección (por ejemplo cuando la población genera desechos contaminando el medio ambiente) o en doble dirección (como cuando el ambiente que se ha contaminado genera enfermedades en la población).

A continuación, se detallan los componentes de las dimensiones ambiental, social y económica, de modo a facilitar la identificación de las relaciones que guardan con la dinámica demográfica.

### La dimensión ambiental



Se refiere a los procesos de cambio y transformación permanente, tanto del ambiente natural como del construido. El ambiente natural se desarrolla normalmente según las leyes propias de la biología y la física. También tiene sus propias dinámicas o modos de comportarse en el tiempo. Los elementos de la naturaleza (agua, tierra, aire, masa biótica y abiótica) interactúan entre sí definiendo momentos de reproducción, propagación y expansión, así como momentos de estancamiento, contracción y desaparición. La ecología y la biología se ocupan de la descripción de estos procesos.

Cuando la población interviene sobre el ambiente natural, puede hacerlo respetando los ciclos propios de la naturaleza, de manera a que se garantice su reproducción y sostenibilidad en el tiempo o puede hacerlo sin consideración de estos ciclos, generando severos desequilibrios en los ecosistemas y en consecuencia que estos pierdan su capacidad de recuperación, se debiliten y desaparezcan. Pero la población humana en su condición transformadora también puede crear y recrear la base ambiental de la cual se sirve, prever su desarrollo y garantizar las condiciones para su sostenibilidad. Así mismo, la actividad humana transforma el ambiente natural en ambiente construido, cuando extrae los bienes necesarios a su supervivencia y cuando construye infraestructuras (viales, industriales, sanitarias, sociales, comerciales, habitacionales), de las cuales se sirve para el bienestar individual y colectivo, pero también para el desarrollo de actividades económicas.

Para la planeación integral se debe identificar y comprender las dinámicas propias tanto del ambiente natural como del construido, y las relaciones que se dan entre los dos. Aquí cabe analizar las conexiones entre la población y la base ambiental, incluyendo los impactos que su actividad económica y social generan en ella, así como los efectos que el ambiente natural y construido tienen en las condiciones de vida y en la sostenibilidad de la población.

#### RECONOCIMIENTO DE LA DINÁMICA AMBIENTAL BÁSICA

##### AMBIENTE NATURAL

- Áreas de reserva ambiental.
- Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
- Ordenamiento territorial.
- Clasificación y delimitación del suelo.

##### AMBIENTE CONSTRUIDO

- Infraestructura vial, transporte.
- Garantía de servicios de tránsito y movilidad.
- Infraestructuras de servicios públicos domiciliarios.
- Infraestructuras públicas equipamientos sociales e institucionales.
- Infraestructuras para desarrollo económico.

Como en el caso anterior, la relación población-ambiente no es lineal. Depende de los patrones de producción y consumo vigentes en la sociedad, el tipo de tecnología que desarrolla, el conocimiento, la cultura y las reglas que rigen las relaciones de las personas con la naturaleza. Por ello, no es posible establecer fácilmente cuánta población puede habitar en un territorio. En cada caso particular habrá que considerar la velocidad de crecimiento de la población, la de su consumo y la de reproducción de la base ambiental. Siempre será cuestión de establecer los equilibrios (o desequilibrios) entre la población y su base ambiental.

La identificación de las características del ambiente natural y construido permite definir las fortalezas y potencialidades del territorio, así como las condiciones que deben establecerse para alcanzar los equilibrios deseados entre la población y su territorio.

La Ley Orgánica Municipal 3966/2010 en materia de ambiente natural definió las siguientes competencias municipales:

- a. La preservación, conservación, recomposición y mejoramiento de los recursos naturales significativos;
- b. La regulación y fiscalización de estándares y patrones que garantice la calidad ambiental del municipio;
- c. La fiscalización del cumplimiento a las normas ambientales nacionales, previo convenio con las autoridades nacionales competentes;
- d. El establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de las riberas de los ríos, lagos y arroyos.

En materia de ambiente construido, en la Ley Orgánica Municipal 3966/2010 determina las siguientes competencias en materia de infraestructura pública y servicios:

- a. La construcción, equipamiento, mantenimiento, limpieza y ornato de la infraestructura pública del municipio, incluyendo las calles, avenidas, parques, plazas, balnearios y demás lugares públicos;
- b. La construcción y mantenimiento los sistemas de desagüe pluvial del municipio;
- c. La prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, de conformidad con la ley que regula la prestación de dichos servicios, en los casos que estos no fueran prestados por otros organismos públicos;
- d. La construcción, equipamiento y mantenimiento de los caminos vecinales rurales y otras vías de comunicación que no estén a cargo de otros organismos públicos;
- e. La regulación y prestación de servicios de aseo, de recolección, disposición y tratamiento de residuos del municipio;
- f. La regulación de servicios funerarios y de cementerios, así como la prestación de los mismos;
- g. La regulación, así como la organización y administración de los centros de abasto, mercados, mataderos y ferias municipales, y similares.

## Dimensión socio-cultural



Los seres humanos solo se desarrollan en sociedad. Esta dimensión comprende todas las pautas de socialización, regulación y control con las cuales las personas y las instituciones orientan su acción y regulan su libertad. Incluye cuatro grandes elementos: a) los valores, creencias, saberes, prácticas que hacen parte de la tradición y la cultura; b) las instituciones formalmente establecidas, el Estado con sus estructuras de poder y autoridad, el control de la fuerza y de la justicia; c) los sistemas de conocimiento, ciencia y tecnología, y d) la organización económica. Esta última se ha incluido en este modelo como una dimensión aparte, dado el papel relevante que tiene en nuestra sociedad.

Estos elementos de la organización social guardan entre sí estrechas relaciones de interdependencia, de manera a que la sociedad conserva un equilibrio, y logra mantenerse y reproducirse en el largo plazo. Sin embargo, los cambios que se producen en uno de los componentes pueden ocasionar desequilibrios en otro, poniendo en riesgo la cohesión del colectivo poblacional. Del grado de cohesión social de la población, y de los patrones de convivencia y de solidaridad, dependerá en gran medida el bienestar de la población. De allí que los Estados tengan como finalidad expresa la garantía de las condiciones de bienestar social.



#### RECONOCIMIENTO DE LA DINÁMICA SOCIOCULTURAL BÁSICA

- Conservación y protección del patrimonio histórico y cultural.
- Prestación y garantía de servicios de agua potable y saneamiento básico.
- Servicios básicos domiciliarios, energía, telefonía, gas, internet.
- Prestación y garantía de servicios de educación y apropiación de la ciencia y de la tecnología.
- Prestación y garantía de servicios de deporte, cultura y recreación.
- Prestación y garantía de servicios de salud.
- Garantía de servicios de justicia, orden público, seguridad, convivencia, y participación.
- Garantía de servicios de bienestar, y protección (incluye protección a poblaciones vulnerables y en riesgo).
- Desarrollo institucional.

En Paraguay, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal 3966/2010, las municipalidades en materia de **desarrollo humano y social** deben cumplir con una serie de competencias, entre las que se encuentran:

- a. La planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo humano y social, de atención a sectores vulnerables y de promoción de la equidad de género.
- b. La construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura social necesaria en el municipio, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministro en general, administrando y supervisando su uso para la adecuada prestación del servicio de atención a la mujer, a la niñez y adolescencia, a la tercera edad y a los sectores vulnerables en general.
- c. La participación en la formulación de la política y estrategia nacional y departamental de equidad de género, de promoción y atención de la mujer, de la niñez y adolescencia y de los sectores más vulnerables.
- d. La implementación de programas integrales, dirigidos a la protección y promoción de la niñez y de la adolescencia, la igualdad entre hombres y mujeres, la participación política y social de la mujer, la integración a la vida social de personas con discapacidad física y mental, y de la tercera edad.
- e. La implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza.

En materia de **patrimonio histórico y cultural**:

- a. La preservación y restauración del patrimonio cultural, arqueológico, histórico artístico, y de sitios o lugares de valor ambiental o paisajístico.
- b. La formación del inventario del patrimonio de edificios y de sitios de valor cultural arqueológico, histórico artístico, y de sitios o lugares de valor ambiental o paisajístico.

En materia de **salud, higiene y salubridad**:

- a. La reglamentación y control de las condiciones higiénicas de manipulación, producción, traslado y comercialización de comestibles y bebidas.
- b. La reglamentación y control de las condiciones higiénicas de los locales donde se fabriquen, guarden o expendan comestibles o bebidas de cualquier naturaleza.
- c. La reglamentación y control de las condiciones higiénicas de los locales espacios de concurrencia pública.
- d. La reglamentación y control de las condiciones de tenencia de animales domésticos en las zonas urbanas.
- e. La protección de los derechos de consumidores.
- f. La elaboración de planes municipales de salud conforma la necesidad de la población del municipio, teniendo en cuenta el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica.
- g. La elaboración e implementación de planes especiales de salud reproductiva, planificación familiar, salud sexual y salud materno infantil para la población de escasos recursos.
- h. La organización y coordinación de los consejos locales de salud.
- i. La participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de salud y en la fiscalización, monitoreo y evaluación de la ejecución del plan nacional de salud, a través de los consejos locales de salud y de los comités ejecutivos locales.
- j. La prestación de servicios de salud.
- k. La participación en actividades de promoción, recuperación y rehabilitación de la salud y prevención de enfermedades.
- l. La promoción de la educación sanitaria.

En materia de **educación, cultura y deporte**:

- a. La prestación de servicios de educación.
- b. La elaboración de planes municipales de educación, tomando en cuenta las necesidades educativas de la población del municipio, y considerando el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica.
- c. La estimulación de acciones de promoción educativa comunal, el apoyo a las organizaciones de padres de familia y de estudiantes, y el fomento de la contribución privada a la educación.
- d. La construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general.
- e. El fomento de la cultura, deporte y turismo.
- f. La promoción de la conciencia cívica en la solidaridad de la población para su participación de las actividades de interés comunal.

El reconocimiento de la dinámica sociocultural permite identificar las fortalezas y debilidades de la cultura y el Estado para garantizar las condiciones de bienestar. Colabora, asimismo, a entender las necesidades de la población en materia de conocimiento, tecnología, salud, seguridad, justicia, participación política, y también el reconocimiento y abordaje de las inequidades presentes y las fuentes de exclusión y conflicto. También ayuda a identificar de qué manera los patrones socioculturales promueven o limitan el crecimiento poblacional, protegen o depredan la base ambiental y garantizan o restringen el acceso equitativo a bienes y servicios materiales y no materiales.



## Dimensión económica

Todas las sociedades humanas desarrollan un patrón particular de apropiación, producción, distribución y consumo de bienes materiales y no materiales con los que la población satisface sus necesidades. Estas tienen un componente biológico, pero son construidas y definidas socialmente, de manera a que el conjunto de necesidades, o la forma de satisfacerlas, se modifican con el tiempo. La idea de bienestar y desarrollo, que orienta la acción colectiva e individual, es una razón por la cual algunas sociedades pueden llegar a privilegiar las necesidades materiales en detrimento de las necesidades de realización de la condición humana (ver numeral 1 más arriba).

Como todos los demás elementos del universo, nada puede crecer indefinidamente. La búsqueda de un crecimiento material constante puede generar graves daños a la base ambiental cuando la deteriora y no permite su reproducción. También pueden generarse perjuicios en la población cuando no se garantiza la satisfacción de sus necesidades de manera equitativa o cuando las condiciones de trabajo afectan severamente la salud y el bienestar. Es importante tener en cuenta que de la dinámica económica dependen en buena parte la sostenibilidad del ambiente, de la población y su organización social.

### RECONOCIMIENTO DE LA DINÁMICA ECONÓMICA BÁSICA

- Formas de apropiación, producción y distribución de bienes y servicios.
- Condiciones de pobreza y vulnerabilidad económica.
- Promoción y fomento al desarrollo económico.
- Promoción y protección al empleo.
- Promoción empresarial y de emprendimientos productivos.
- Intercambios económicos rural-urbano y con otras regiones.
- Condiciones de sostenibilidad económica.

La planeación del desarrollo integral exige que se comprendan las relaciones complejas que se dan entre la organización económica, la base ambiental, la población y su organización social.

En Paraguay, las municipalidades dentro de sus competencias en materia de desarrollo productivo y de acuerdo con la ley orgánica municipal cuentan con:

- La prestación de servicios de asistencia técnica y de promoción de las micro y pequeñas empresas y de emprendimientos.
- La planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo sostenible.
- La participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de desarrollo económico, social, ambiental.
- El desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con las autoridades nacionales competentes, a fin de encausar la oferta y demanda de mano de obra y fomentar el empleo.



Debido a la estrecha interdependencia que existe entre las cuatro dimensiones descritas anteriormente, la gestión integral del desarrollo exige la comprensión de los vínculos que las unen entre sí, como la búsqueda de relaciones armónicas y equilibradas entre ellas, para que el municipio y su población puedan sostenerse y perduren el tiempo.

## El modelo BIT-PASE

La gestión del desarrollo integral exige la consideración de las dinámicas poblacionales, ambientales, sociales y económicas del territorio, así como el reconocimiento de las interacciones que se dan entre ellas, a fin de identificar los desequilibrios presentes en el territorio para abordar su transformación.

Puesto que las interacciones y los desequilibrios que pueden darse no son fácilmente observables, es necesario destinar algún tiempo y esfuerzo a su identificación y comprensión, ya que de ello dependerá la posibilidad de su transformación futura.

Para facilitar este trabajo, el convenio de la oficina del UNFPA en Colombia con la Universidad Externado de Colombia ha desarrollado y probado un modelo que permite adelantar procesos de planeación integral con perspectiva poblacional, avanzando paso a paso e involucrando activamente a los actores clave de la localidad en cuestión. Esta propuesta brinda un modelo de planeación con enfoque poblacional denominado BIT-PASE<sup>6</sup> que nos permite **identificar las tensiones que se producen en la interacción entre las distintas dimensiones del desarrollo, valorarlas, observar sus tendencias pasadas y prever su comportamiento futuro para establecer la manera de transformarlas.**

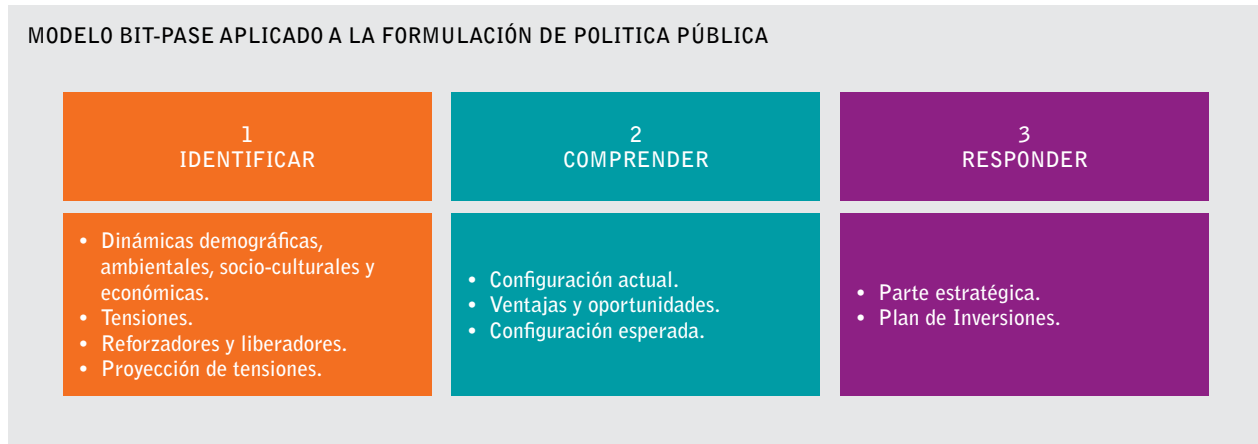
A partir de allí, el modelo orienta la construcción de la configuración actual y deseada del territorio, que servirá de guía para la definición de una visión concertada de desarrollo y un marco estratégico para la planeación local.

A continuación se expone brevemente el modelo y los pasos para la formulación del plan de desarrollo integral. El diseño metodológico incluye un conjunto de guías, aplicativos en Excel y ejercicios que facilitan su aplicación, los cuales se presentan en el capítulo III de esta guía.

El modelo se desarrolla en tres momentos: **identificar, comprender y responder**. En los dos primeros se obtiene el diagnóstico integral y en el último la formulación del plan estratégico.

---

<sup>6</sup> Ver: *Modelo para la construcción de balances en las tensiones que se producen en las interacciones entre la población, el ambiente, la sociedad y la economía, BIT-PASE*. González Alejandro y otros. Población y ordenamiento territorial. Universidad Externado de Colombia Bogotá. 2003.



### Momento de identificar

En este momento el equipo encargado de la planeación inicia el reconocimiento del estado actual del territorio, trabajando sobre cada una de las dimensiones del desarrollo e identificando las tensiones que se observan entre la población y cada una de estas dimensiones.

**Identificación del estado actual del territorio.** Esta primera lectura del territorio se realiza utilizando información secundaria disponible sobre el municipio. Si es necesario, se procederá a recabar información propia para caracterizar cada una de las dinámicas demográficas, ambientales, sociales y económicas presentes en el territorio. Lo deseable es que la información permita la construcción de indicadores para que, además de describir las situaciones de la localidad, pueda disponerse de indicadores que permitan la comparación con situaciones de otras comunidades. El resultado será un conjunto de datos ordenados y clasificados acorde a las dimensiones del desarrollo, que servirá de base para la etapa de comprensión. Comparando con la medicina, esta primera aproximación sería equivalente a los exámenes de laboratorio que nos recomiendan, pero todavía no tenemos el diagnóstico de la enfermedad que nos aqueja.

Cuando este ejercicio busca generar insumos para procesos específicos de planeación es recomendable considerar las normativas que definen las competencias de la ley en materia de gestión pública. En la sección anterior se ha realizado un abordaje de las competencias legales que se establecieron para las municipalidades en Paraguay. Complementariamente, en el capítulo III se ofrecen indicaciones y herramientas para abordar esta tarea.

Es importante tener presente que la información recolectada debe cumplir con un propósito en función de las competencias establecidas. De lo contrario, los equipos municipales pueden desbordarse en volúmenes importantes de información irrelevante para la toma de decisiones.

**Identificación y valoración de las tensiones.** Para comprender la dinámica de un territorio es necesario desentrañar la trama de relaciones que vinculan unos eventos con otros, entendiendo su aparición en el tiempo, su permanencia, y el papel que juegan en la definición de las posibilidades de desarrollo de la localidad. Para ello el modelo BIT-PASE propone trabajar en la identificación y comprensión de las tensiones que se dan en las interacciones entre las distintas dimensiones del desarrollo.

Una tensión surge cuando la relación entre cualquier par de dimensiones del desarrollo no fluye de manera armónica. Es decir, cuando el intercambio de bienes, servicios, información, poder tecnología, etc., resulta desigual y genera presiones indeseables o dañinas en alguno o en ambos términos de la relación, lo cual pone en riesgo el equilibrio del sistema.



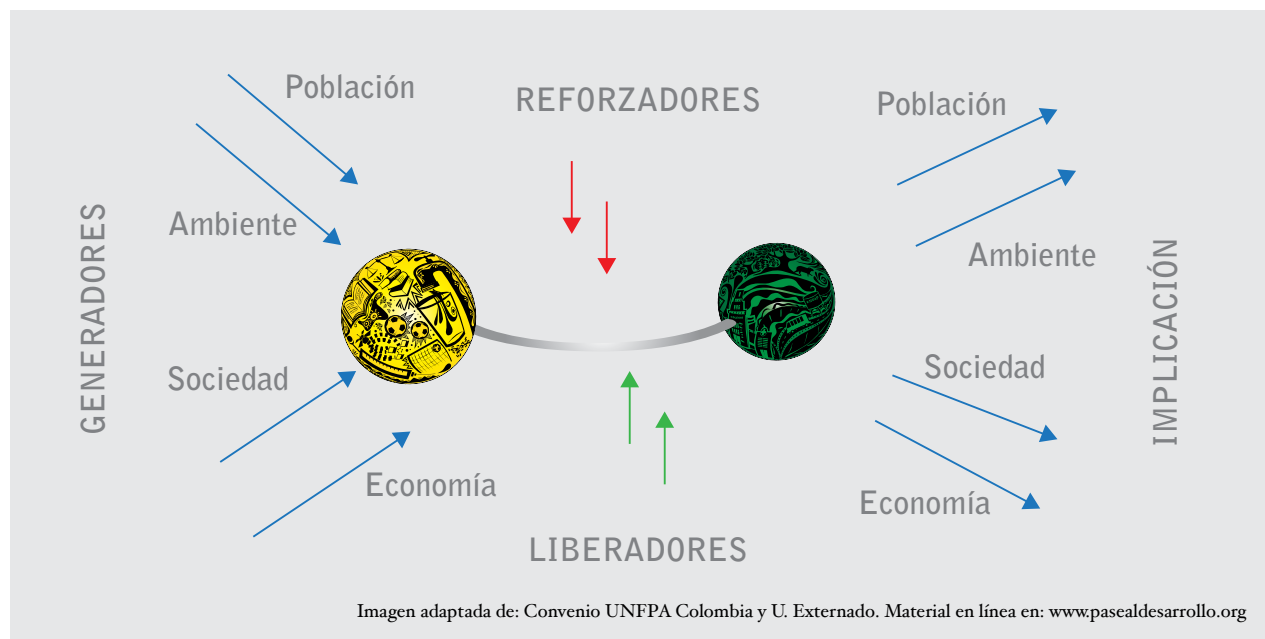
Una tensión compromete por lo menos dos polos o dimensiones y la presión puede darse en una sola dirección o en ambas direcciones. Si la tensión no se resuelve oportunamente, y de manera satisfactoria, el desequilibrio puede acarrear daños importantes en uno o ambos términos de la relación o incluso puede llegar a generar daños irreversibles, lo que no permitirá restablecer o generar un nuevo equilibrio.

Una tensión se define como “el conjunto de presiones provenientes de una o varias dimensiones del desarrollo, que actúan en diferentes direcciones, generando cierto grado de estrés, gracias al cual se mantienen o transforman las dinámicas demográficas, ambientales, sociales y/o económicas”<sup>7</sup>. Como hemos expuesto, las tensiones no son ni positivas ni negativas, sino más bien inherentes a la naturaleza misma del universo y son el motor de su desarrollo. Una tensión se convierte en un tema a ser considerado, desde la planeación, cuando desborda (o tiene

<sup>7</sup> Modelo BIT-PASE. *Balances de las tensiones en las interacciones entre las dinámicas demográficas, ambientales, sociales y económicas (PASE). Enfoques, Conceptos y Metodología.* Alejandro González y Norma Rubiano. Universidad Externado de Colombia. En elaboración desde 2001 con apoyo y aportes de UNFPA, MAVDT y Grupos de Expertos Locales, Departamentos, Municipios y Regiones de Colombia. Versión 2009.

el potencial de desbordar) la capacidad de respuesta institucional o de la comunidad y requiere de la movilización de recursos importantes del Estado y la sociedad para ser debidamente atendida.

La descripción de una tensión incluye la identificación de los factores que la generaron. Estos pueden provenir de cualquiera de las dimensiones del desarrollo, de las consecuencias que acarrea, de los factores que contribuyen a aumentar la tensión (**reforzadores**) y de aquellos que contribuyen a mitigarla o contrarrestarla (**liberadores**).



La documentación de una tensión debe aportar información suficiente y confiable para justificar su inclusión en procesos de planeación y de formulación de política pública. Esta información permitirá precisar los momentos en que se genera, su duración en el tiempo, su gravedad, los impactos que produce, los actores involucrados, la importancia (fuerza) de los factores reforzadores y de los liberadores (en el capítulo III se incluyen orientaciones para la identificación de las tensiones).

**Valoración de las tensiones.** Cuando se tiene un número importante de tensiones es preciso priorizarlas en virtud de tener un primer indicio de las prioridades para la planeación. El modelo BIT-PASE propone una valoración sencilla de los elementos de la tensión. Cada tensión puede describirse observando: su intensidad o la gravedad de la misma; su cronicidad o duración; el impacto que genera en los polos de la relación y en otras dimensiones; y el grado de ingobernabilidad que genera.

Cada uno de estos elementos puede valorarse usando una escala numérica o no numérica (ordinal o cardinal), como sea más fácil para quienes realicen el ejercicio. En todo caso, la escala que se adopte debe permitir la comparación entre las tensiones según su mayor gravedad, cronicidad, impacto e ingobernabilidad a fin de identificar prioridades para la planeación.

**Factores reforzadores y liberadores.** La descripción de la tensión debe considerar los factores reforzadores y los liberadores de la misma. Los primeros se refieren a situaciones o condiciones presentes en el territorio o fuera de él, que contribuyen a aumentar la gravedad de la tensión, su impacto o la ingobernabilidad que genera. Los factores liberadores son aquellos presentes en el territorio o fuera de él, que contribuyen a superar la tensión, minimizando su gravedad, su impacto o la ingobernabilidad que genera.

El reconocimiento de los factores reforzadores y de los liberadores de una tensión permite establecer el balance de la misma. Es decir, qué tanto equilibrio o desequilibrio está generando la tensión. Para establecer este balance conviene valorar ambos factores utilizando la misma escala adoptada para la valoración de la tensión.

**Balance de la tensión.** El balance final de la tensión puede establecerse sumando al valor de la tensión, el valor de los reforzadores y dividiéndolo por el valor de los liberadores. El resultado de esta operación será un valor igual a 1 cuando el peso de la tensión y sus reforzadores es igual al de los liberadores, de manera que la situación se encuentra en equilibrio. Será superior a 1 cuando la tensión más sus reforzadores supera a la capacidad de los liberadores, indicando que se trata de una situación crítica que amerita la movilización de la sociedad y sus instituciones para superarla.

$$\text{Balance de la tensión} = \frac{\text{Tensión} + \text{Reforzadores}}{\text{Liberadores}}$$

Ver en el Capítulo III los instructivos para la valoración de tensiones y la construcción de balances.

Si el valor es inferior a 1, indicaría que la situación, si bien no ha sido superada totalmente, se encuentra bajo control y habrá que continuar los esfuerzos para mantener bajo control la situación, que es manejable. Nos indicará, asimismo, que los mayores esfuerzos se pondrán en la transformación de las tensiones de mayor gravedad.

La comparación de los balances de las diferentes tensiones facilita su priorización, así como el análisis de las relaciones que las vinculan unas a otras. En el capítulo III pueden encontrarse los ejemplos y herramientas metodológicas que facilitan la realización de los balances de las tensiones.

**La proyección de las tensiones.** Para efectos de la planeación interesa no solo conocer el estado actual de las situaciones problemáticas que aquejan al territorio, sino establecer cuál será su comportamiento futuro, a fin de tomar las previsiones necesarias. Esta proyección se realiza suponiendo que las condiciones actuales continuarían en el futuro sin intervenciones que las modificarán. El valor final de la tensión será el resultado de adicionar al balance inicial de la tensión el valor proyectado de la misma. Este nuevo valor facilitará la priorización de aquellas tensiones que revisten máxima urgencia. En el capítulo III se incluye un conjunto de ejercicios en Excel con sus instrucciones para facilitar la proyección de las tensiones.

Con este ejercicio concluye el momento de identificación y ya se tienen todos los insumos requeridos para abordar el momento de comprensión.

### Momento de comprender

Hasta aquí se ha logrado un reconocimiento detallado del territorio, pero aún no se cuenta con un diagnóstico. Si bien se conocen las tensiones y sus características, no se comprende aún por qué aparecen, cómo se volvieron crónicas y por qué los impactos que generan se retroalimentan unos a otros.

Seguramente se ha observado que algunas tensiones comparten con otros los factores que las generan, o los reforzadores o los liberadores. Para avanzar hacia la comprensión integral del territorio y la población que en él reside, el modelo BIT-PASE propone la construcción de configuraciones territoriales.

**Las configuraciones.** Conceptualmente una configuración es una organización particular de los elementos que conforman un todo, en la que cada elemento queda definido por el tipo de relaciones que guarda con los demás elementos y el lugar que ocupa en esa estructura<sup>8</sup>.

Es una representación gráfica o textual de las interacciones que conectan unos hechos con otros en un territorio particular. Ofrece una comprensión del conjunto de interacciones y tensiones dominantes, organizándolas en una estructura lógica que facilita su interpretación, en la medida en que establece una **conexión de sentido** entre ellas, relacionándolas **temporal y espacialmente**. Ofrece así una visión sintética e integral de la realidad y su cambio en el tiempo.

Una configuración se construye a partir de un marco general de interpretación que da sentido a los acontecimientos y eventos, a medida que se suceden. Incluye un juicio ordenador sobre lo que debería ser, es deseable o indeseable, lo necesario y lo pertinente. Hace comprensibles aquellos elementos que de manera aislada pare-

---

<sup>8</sup> Alejandro González, Norma Rubiano, Paulo Javier Lara. *Las configuraciones territoriales*. Material didáctico. Convenio Unfpa-Universidad Externado de Colombia. Junio, 2010.

Puede consultarse video ilustrativo en la sección de videos en línea en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

cen incomprensibles o fruto simplemente del azar. No resulta de un quehacer técnico, sino del diálogo entre la información ordenada y jerarquizada, y la memoria colectiva sobre el devenir histórico de un territorio. Es una construcción social compartida<sup>9</sup>, puesto que la voz de los diferentes actores del territorio queda allí plasmada. La configuración es una representación gráfica que cobra sentido histórico, toda vez que no existen dos configuraciones iguales y que cada una actúa como la huella con la que se identifica al territorio.

Una configuración permite identificar las oportunidades del territorio y de los grupos poblacionales a los que se dirige la política, así como los grandes retos a los que esta debe responder. La superación de los desequilibrios identificados y el aprovechamiento de las ventajas del territorio y su población, dependerán de la claridad que se obtenga sobre los ejes articuladores de la dinámica local.

La construcción de esta imagen se realiza con la ayuda de cartografías temáticas en las que se localizan todas las tensiones identificadas con sus valores proyectados. Cuando se localizan en el mapa, surgen agrupaciones o racimos de tensiones que comparten uno o varios elementos entre sí. Estos racimos o cadenas de interacción se agrupan a partir de los elementos comunes compartidos hasta obtener, por ensayos sucesivos, una organización de los eventos en la que todos ocupan un lugar claro dentro del conjunto. ....

La configuración actual contribuirá a la identificación de los **grandes retos y oportunidades**, a partir de los cuales se construirá el modelo de desarrollo al cual aspira la colectividad. En el capítulo III se incluyen instrucciones para facilitar la construcción de las configuraciones.

**La transformación de las tensiones.** Una vez identificada la configuración actual del territorio, es posible avanzar hacia la identificación de las acciones necesarias para su transformación, ya que la solución a una tensión particular se encuentra, en buena parte, en los elementos que la componen.

La lectura de la configuración actual se acompaña de un ejercicio prospectivo en el que –con base en la información disponible en la descripción de las tensiones, más el conocimiento de los recursos disponibles en la entidad territorial– pueden proponerse diferentes alternativas para su superación. Una tensión puede modificarse actuando sobre los dos polos de la relación, sobre los factores que la generan, o reduciendo su intensidad y su impacto. En este ejercicio, el trabajo sobre los reforzadores y los liberadores cobra suma importancia, particularmente en aquellas situaciones en que resulta difícil modificar otros elementos de la tensión.

Puesto que las tensiones no trabajan de manera independiente, sino que unas y otras se encuentran vinculadas entre sí, la superación de una tensión permite desencadenar una serie de transformaciones positivas en otras tensiones, con lo cual estaríamos en presencia de un eje estratégico para la planeación.

---

9 Idem.

Cuando se dispone de un conjunto importante de tensiones valoradas y proyectadas, se tiene un acervo de información muy importante y todos los elementos para la definición de una hoja de ruta a seguir para la entidad territorial.

**La configuración esperada.** Una vez que se ha comprendido la dinámica actual del territorio, es fácil proponer su transformación, tomando cada uno de los núcleos críticos y buscando alternativas para su superación. Esta construcción se basa en el ejercicio anterior sobre la transformación de las tensiones, a partir del que logran identificarse estrategias para una nueva configuración territorial, en la que se haya superado los grandes retos del territorio.

Cuando confrontamos la imagen de la configuración actual del territorio y el mapa temático de las tensiones transformadas, con la idea de desarrollo y bienestar a la que anhela la localidad, y el tipo de sociedad que los principios y valores compartidos inspiran, surgirá una imagen nueva del territorio y la población: imagen que puede orientar en el mediano y largo plazo la acción gubernamental y de la sociedad civil. Esta imagen es la configuración esperada, y en ella se muestran las nuevas relaciones que prevalecerán en el futuro, cuando se haya logrado superar las tensiones presentes.

La construcción de esa imagen transformada del territorio implica adoptar una posición sobre el modelo de desarrollo que se desea construir y la manera como se logrará. Aquí la identificación de las ventajas y oportunidades del territorio es una fuente de inspiración para la construcción de la nueva configuración y la definición de los ejes estratégicos para la planeación.

El momento de responder retoma la configuración esperada para definir la visión de desarrollo de la entidad territorial, las estrategias, los objetivos y las metas estratégicas del plan de desarrollo.<sup>10</sup>

### Momento de responder

Una vez que el modelo BIT-PASE ha facilitado la comprensión del territorio y la construcción del modelo de desarrollo anhelado, tenemos un diagnóstico completo y los elementos para la concreción de esta idea de sociedad en una política. Esta debe dar respuesta integral a los problemas, y a las aspiraciones de la población, en busca no solo de mayor bienestar, sino del mantenimiento de los equilibrios necesarios entre la población, su organización social y económica y su base ambiental.

El momento de responder se concreta en dos productos: un marco estratégico y un plan de inversiones. La metodología para su elaboración puede variar según los modelos de planeación estratégica que se adopten. Para

---

<sup>10</sup> En el capítulo III de esta guía se cuenta con las herramientas metodológicas para facilitar el desarrollo de cada ejercicio.



Un plan de desarrollo se ejecuta de manera integral cuando las estrategias guardan coherencia con los grandes retos planteados en el diagnóstico, así como con las configuraciones actual y esperada y con la visión del territorio que se espera construir.

mantener la coherencia con el diagnóstico integral y lograr un marco estratégico también integral, se propone aquí una secuencia lógica, en la que las decisiones de inversión se articulan a una cadena de decisiones, que garantiza que los objetivos, programas y proyectos contribuyan de manera directa y pertinente al logro de la configuración esperada o a la idea de desarrollo propuesta en el municipio.

El marco estratégico incluye la definición de una **visión** de desarrollo de largo plazo, la que se deriva directamente de la configuración esperada, y actúa como guía que orienta todas las decisiones de planeación. Puesto que, generalmente, un período de gobierno se desarrolla en el corto plazo, el plan de desarrollo debe proponer un conjunto de **objetivos** de corto plazo, en los cuales se concreta la contribución del programa de gobierno al logro de la visión de largo plazo.

Para garantizar el logro de estos objetivos, el plan debe proponer un conjunto de estrategias, con las que se precisan los principios y las rutas pertinentes para el logro de los objetivos propuestos. De estas estrategias se desprenden los programas que definirán las metas de resultado, a fin de medir el impacto de los programas en la población y en el territorio. Definidos los programas, estos se desglosan en proyectos y sub proyectos, a los que es posible asignar recursos y responsables, y cuya evaluación se realiza en base a los productos que generan.

Un plan de desarrollo se ejecuta de manera integral cuando las estrategias guardan coherencia con los grandes retos planteados en el diagnóstico, así como con las configuraciones actual y esperada y con la visión del territorio que se espera construir. Además, se debe tener en cuenta la cadena de decisiones que garantiza el aporte de toda la inversión al logro de los objetivos propuestos. Esta manera de construir el marco estratégico permite hacer el seguimiento a la ejecución del plan y realizar las evaluaciones correspondientes a la política pública.

El plan terminará con la propuesta de un plan de inversiones, en el que se precisan los montos de capital que será necesario invertir durante la vigencia del plan y la ejecución de los programas y proyectos propuestos, la fuente de financiación que los proveerá y los tiempos en que deberán implementarse.

En el capítulo III se incluyen instrucciones y aplicativos para facilitar la construcción del marco estratégico y del plan de inversiones.

Es necesario tener presente que si bien el modelo BIT-PASE está construido en una secuencia lógica de pasos (como se verá en el siguiente capítulo) que es pertinente desarrollar en el orden propuesto, no implica necesariamente un proceso lineal o acumulativo. Por el contrario, el proceso debe ser dinámico, de manera a que en cada uno de los pasos y momentos sea posible volver a los anteriores para modificarlos o fortalecerlos, garantizando la coherencia y consistencia general del plan y su viabilidad técnica y financiera.



# Capítulo III

## Guía operativa para la formulación de planes de desarrollo sustentables

Norma Rubiano  
Juan Andrés Castro  
Universidad Externado de Colombia

Paulo Javier Lara  
UNFPA Colombia



Este capítulo, de carácter operativo, tiene por objetivo suministrar técnicas y herramientas para la elaboración del plan. Se encuentra dividido en dos partes. La primera hace referencia a los procesos de asistencia técnica y formación, su conceptualización y operacionalización en el programa de formación de expertos y expertas locales en Paraguay, en el marco del proyecto piloto. La segunda sugiere la ruta metodológica para la elaboración de planes de desarrollo sustentables, empleando la metodología BIT-PASE (explicada en el capítulo III) y enfatiza la secuencia metodológica, los momentos y pasos, las herramientas e instrumentos empleados para facilitar el diagnóstico integral como la parte estratégica del plan.

Si bien la Ley Orgánica Municipal 3966/2010 no define los contenidos de los planes de desarrollo sustentable, es importante tener en cuenta algunos aspectos. Para elaborar un plan integral de desarrollo es necesario contar con un diagnóstico, que nos permita identificar y comprender el estado actual del territorio. Además, deben considerarse las dinámicas pasadas y las previsiones futuras, e identificar los desequilibrios actuales, a fin de dar respuestas integrales a mediano y largo plazo.

La aplicación del modelo BIT-PASE, a la formulación de planes estratégicos, ofrece una secuencia metodológica que facilita a las municipalidades la construcción de un diagnóstico integral y la elaboración de un marco estratégico para sus planes de desarrollo sustentables y de ordenamiento urbano-territorial. La secuencia considera tres momentos y diez pasos enfocados en la construcción del plan de desarrollo sustentable, que se detallan más adelante.

Con esta secuencia metodológica se logra que tanto un plan de desarrollo, así como uno de ordenamiento, respondan a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, a la par de que contribuya a su bienestar. Es necesario que en su formulación participen de manera activa los actores clave del territorio, así como que ellos y ellas cuenten con el conocimiento y las capacidades necesarias para aportar de manera constructiva a la formulación del plan. A fin de facilitar este proceso de generación de capacidades se ha propuesto la estrategia “PASE Al Desarrollo” que se describe en el Anexo II.

## Ruta metodológica para la elaboración de planes de desarrollo sustentables

El propósito de esta segunda sección es brindar las herramientas metodológicas y técnicas para la formulación de planes de desarrollo sustentables. Tal y como se ha mencionado en capítulos anteriores, esta secuencia metodológica ha sido probada en más de 200 entidades territoriales en Colombia y en 8 municipalidades de Paraguay.

La ruta metodológica se desarrolla en tres momentos: identificar, comprender y responder. Estos se despliegan en nueve pasos, que incluyen a su vez actividades específicas. Cada uno de los momentos, pasos y actividades se encuentran vinculados entre sí en una secuencia lógica, en la cual cada paso y actividad se va nutriendo del/la

anterior y es punto de partida para el/la siguiente. En este sentido, una recomendación para los equipos locales que emprendan el trabajo con esta ruta metodológica es realizarla paso a paso (sin saltar ninguno de ellos) en la secuencia sugerida, pues cada uno será insumo fundamental para el próximo y, en general, para el producto final que es un plan de desarrollo sustentable que comprende de manera integral al territorio.



## Momento de identificar

En el momento de identificar, los equipos locales recolectan información disponible en la entidad territorial, en entidades nacionales y/o en sistemas de información generados por entidades de cooperación sobre cada una de las dimensiones del desarrollo: población, ambiente, sociedad y economía. La identificación del territorio también pasa por el reconocimiento de la base ambiental y física del territorio, y de las disponibilidades de información con que se cuenta en el municipio.

El objetivo fundamental de este momento es disponer de una base sólida de información, que permita dar cuenta de los cambios pasados y presentes en la entidad territorial y que sustente los procesos de comprensión y de respuesta. No es necesario acumular gran cantidad de información. Se trata de contar con la información necesaria y suficiente para documentar las situaciones presentes en el territorio. Es recomendable trabajar con información proveniente de las fuentes oficiales. Para el caso de la dinámica demográfica se recomienda trabajar con la información de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay.

El momento de identificación se compone de tres pasos, desarrollados a continuación:

1. Identificación y reconocimiento de la experiencia previa de planeación.
2. Reconocimiento inicial del territorio.
3. Identificación de la dinámica demográfica y sus implicaciones para la planeación del desarrollo.

### Paso 1 | Identificación y reconocimiento de la experiencia previa de planeación

La identificación de las experiencias, instrumentos y resultados de los ejercicios previos de planeación es una de las tareas que deben emprender las administraciones municipales al comenzar sus mandatos. El reconocimiento de los instrumentos y resultados de ejecución de ejercicios previos de planeación, permitirá a las nuevas autoridades orientar sus acciones futuras y evitar la superposición de proyectos en vigencia; dar continuidad a procesos ya iniciados en la municipalidad; identificar actores clave para la gestión y ejecución del plan; identificar información valiosa para la toma de decisiones; establecer líneas de base para el desarrollo de programas y proyectos; no incurrir en acciones que podrían acarrear conflictos de tipo jurídico; y ahorrar esfuerzos y recursos financieros.

Paso 1 : Identificación y reconocimiento de la experiencia previa de planeación	
Objetivo	Identificar la experiencia previa de planeación en la municipalidad.
Actividad y procedimiento	Identificación y acopio de los instrumentos (planes, programas, proyectos, políticas) previos de planeación con que cuenta la municipalidad. Análisis de los planes previos identificando su situación actual.
Instructivos	Para el análisis de la situación actual de los planes, proyectos, programas o políticas adelantados por la municipalidad, se dispone de la tabla 1 de situación de los documentos de planeación, la cual se desarrolla con el apoyo de funcionarios y expertos conocedores de la administración municipal.
Productos	Al finalizar este paso, los equipos municipales habrán identificado cada uno de los instrumentos de planeación disponibles en la entidad territorial, establecido el estado de cada uno en términos de su vigencia y validez, los actores clave, los proyectos implementados, los que se encuentran en curso y aquellos que pueden continuarse. Tendrán una idea de las limitaciones técnicas y administrativas de la entidad para adelantar sus procesos de planeación.

### Actividad 1: Identificación de los instrumentos de planeación

Los equipos técnicos de las municipalidades deberán hacer una revisión de los diferentes planes elaborados anteriormente, con el fin de identificar entre otros aspectos: la cantidad de planes, su vigencia, el equipo responsable, los procesos de seguimiento y la evaluación de dichos planes.

Es necesario que los equipos municipales dispongan de al menos una copia de cada uno de los planes, con el fin de proceder a su lectura y análisis, como insumo importante para la elaboración del nuevo plan.

### Actividad 2: Análisis de los planes previos identificando su situación actual

El análisis de los planes previos, elaborados en cada uno de los municipios, incluye la verificación de la vigencia, la actualidad de los mismos, si se encuentran completos, si cumplen con los requisitos de ley y qué actores pasados y presentes han sido partícipes del proceso de construcción de estos planes, políticas o acuerdos municipales.

Para facilitar el trabajo de los equipos de las municipalidades se dispone de la siguiente tabla.

Tabla 1. SITUACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN							
0	1	2	3	4	5	6	7
Para la ejecución del plan vigente (acuerdos, ordenanzas municipales).	Vigencia y estado de planes (en proyecto, en ejecución, en adopción, etc.).	Equipo-responsable de la producción del plan (consultor externo, intendencia directamente, etc.).	Información o estudios de soporte solicitados o en curso.	Trabajos de revisión adelantados.	¿Ha adelantado seguimiento y evaluación del documento?	Apoyo o asesoría institucional recibida.	¿Solicita algún tipo de apoyo?
PLAN DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO (Delimitación de la zona urbana, zonas de riesgos ambientales, zona de reserva).	2004	ORDAZUR – MUNICIPALIDAD – SEAM	ENFOQUE AMBIENTAL, USO ACTUAL DEL SUELO	EJECUTADO	NO	ORDAZUR – SEAM	SI, PARA SU SOCIALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN

Ejemplo tomado de la Municipalidad de Caaguazú, desarrollado en el programa de formación de expertos locales.

### Instructivo para desarrollar la tabla 1

- 0: En esta casilla se consigna cada uno de los planes o proyectos, acuerdos u ordenanzas municipales que han sido formulados en la entidad territorial.
- 1: Registrar el estado en que se encuentra el plan, proyecto o acuerdo consignado en la casilla 0. Es necesario definir si se encuentra vigente, en trámite (proyecto), si ha sido adoptado o si se encuentra formulado, pero sin recursos.
- 2: En esta casilla se especifica cuál es el equipo responsable del plan. Se debe tomar en consideración si se encuentra a cargo de un equipo consultor, de una asesoría externa, o si lo formuló o lo está formulando directamente la propia municipalidad.
- 3: Se anotan los estudios o trabajos solicitados o en curso, como insumos o soporte para la formulación del plan.
- 4: Se precisa si el plan formulado y adoptado ha sido sometido a una o varias revisiones o reformulaciones.
- 5: Se identifica si la municipalidad ha realizado procesos de seguimiento y evaluación del documento o plan de referencia.
- 6: Se registra el apoyo institucional recibido para la formulación o evaluación del plan, en qué consiste este apoyo y de qué entidad se recibe.
- 7: Se identifica si en la actualidad se requiere de algún tipo de apoyo adicional para la formulación, evaluación o revisión del plan.



## Paso 2 | Reconocimiento inicial del territorio

Durante el momento de identificación, el reconocimiento inicial del territorio es fundamental, porque permite al equipo encargado de la formulación del plan apropiarse de manera práctica de las características físico-espaciales del territorio sobre el cual se planifica, así como el comportamiento de las principales características socioeconómicas y ambientales del mismo.

La información y los indicadores que se recolectan en este paso, permiten documentar posteriormente el diagnóstico del territorio y la población que en él se asienta, y sirven de línea de base para la toma de decisiones sobre la transformación o mantenimiento de las condiciones imperantes en el territorio.

### Paso 2: Reconocimiento inicial del territorio

Objetivo	Realizar de forma participativa un reconocimiento inicial de las condiciones del territorio.
Actividad y procedimiento	1. Identificación de la estructura físico-espacial del territorio. 2. Identificación de los principales indicadores que describen el estado actual de cada una de las dimensiones del desarrollo.
Instructivos	Para el reconocimiento de la situación actual del territorio se realizan dos actividades. En la primera, se recrea el mapa de la estructura físico espacial de la entidad territorial. En la segunda, se consigna en la tabla 2 los principales indicadores socioeconómicos, ambientales y demográficos del municipio.
Productos	Al finalizar este paso, los equipos municipales serán capaces de identificar la estructura físico-espacial básica del municipio, los principales indicadores de cada una de las dimensiones del desarrollo y su comportamiento pasado y presente.

### Actividad 1. Identificación de la estructura físico-espacial del territorio

La primera actividad para la identificación inicial del territorio consiste en el reconocimiento de la estructura básica físico-espacial del municipio. Para esto, los equipos municipales deben contar con uno o varios mapas de la entidad territorial, en los que se puedan localizar elementos como límites geográficos del municipio, división político-administrativa, municipios limítrofes y principales accidentes geográficos.

Para esta actividad se sugiere la realización de un taller, en el que los equipos municipales de forma colectiva identifiquen y localicen en el mapa los elementos que se describen a continuación.

Elementos de la estructura ecológica principal:

- Estructura fluvial, como ríos, lagos.
- Cadenas montañosas, elevaciones terrestres, cerros o colinas representativas para el municipio.
- Zonas de reserva y protección ambiental.

Determinantes ambientales construidos:

- División geo-administrativa del municipio (compañías).
- Límites administrativos con otros municipios.
- Ubicación de la cabecera municipal.
- Principales vías de comunicación.
- Zonas de amenazas y de riesgo.

Distribución de la población urbana y rural:

- Localización de grupos de población en las compañías (dispersa y concentrada).
- Localización de grupos de población indígena.
- Localización de grupos de población de áreas de frontera.
- Localización de grupos de población en áreas de riesgo.

Equipamientos principales de carácter público para provisión de bienes y servicios sociales:

- Hospitales.
- Escuelas.
- Iglesias.
- Relleno sanitario.

Localización de las principales zonas de producción económica:

- Ubicación de las zonas de producción agrícola y pecuaria.
- Ubicación de las zonas de producción industrial.
- Ubicación de centros financieros, de servicios, mercados, etc.

Ejemplo:



## Actividad 2. Identificación del estado actual y principales indicadores de la entidad territorial

En esta actividad se recomienda que los grupos de expertos locales desarrollen ejercicios participativos en los que se analice, comprenda y discuta la información disponible sobre la municipalidad, en cada una de las dimensiones del desarrollo y de acuerdo con las competencias legales que se derivan de la Ley Orgánica Municipal y de las demás normas vigentes en el territorio paraguayo.

Para comenzar, los equipos técnicos municipales deben identificar la información disponible en el municipio, verificando la disponibilidad y calidad de la misma. La lectura crítica de esta información les permitirá reconocer qué tanto refleja la situación actual del municipio, o que vacíos existen y cuáles son los requerimientos de información actualizada para efectos de los procesos de planeación.

Para ordenar la información, se dispone de la tabla 2, en la cual los equipos municipales pueden apuntar los indicadores recientes en cada una de las áreas de competencia de la administración municipal y los comparan con valores de referencia de la región o departamento al que pertenece el municipio y/o con los valores promedio del país.

La tabla 2 permite ordenar y sintetizar en un solo cuadro la información por cada área de competencia y por las dimensiones de desarrollo. La información que allí se consigna puede provenir del conocimiento local, como de las entidades territoriales o nacionales de Paraguay. Se recomienda en cada caso mencionar la fuente de la cual se obtuvo la información.

### Instructivo para desarrollar la tabla 2

- 0: Se encuentran las dimensiones del desarrollo (de las cuales se hizo referencia en el capítulo 3 de la presente guía), a cada una de las cuales corresponden determinadas competencias municipales de ley, en materia de planeación y gestión del desarrollo.
- 1: Se listan cada una de las competencias de los municipios y se identifican indicadores que dan cuenta del estado actual de la entidad territorial.
- 2: Se consigna aquellas situaciones irregulares o que representan alguna problemática, dificultad, carencia o déficit de acuerdo al sector de competencia. Por ejemplo, baja cobertura de servicios de salud para la población residente en el municipio.
- 3: Se anotan los indicadores recientes con que se cuenta en el municipio, en cada área o sector de competencia. Siguiendo con el ejemplo anterior de baja cobertura de servicios de salud: en el municipio la cobertura es de 45%.
- 4 y 5: Se apuntan indicadores o valores de referencia del departamento y del país, lo que permite tener una idea de las diferencias regionales y ubicarse frente a las mismas. Siguiendo con el ejemplo anterior de baja cobertura de servicios de salud: el departamento tiene 38%, en el país 60%. No se trata de sugerir que todas las localidades deban tener indicadores similares, sino de entender de dónde provienen las diferencias y lo que ello implica para la planificación local.
- 6: En esta columna se describen las poblaciones involucradas o a las que se refieren los indicadores descriptos. En gran medida, la especificidad de las poblaciones involucradas dependerá del nivel de desagregación de la información. Siguiendo el ejemplo: la población involucrada está ubicada en zonas rurales y con mayores porcentajes de niños, niñas y jóvenes.
- 7: Se refiere la fuente de dónde provienen los indicadores. De acuerdo con el ejemplo anterior, la fuente empleada puede ser el sistema de vigilancia epidemiológica o el Ministerio de Salud Pública.

La versión digital en Excel se puede consultar en la sección de herramientas en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

Tabla 2. Indicadores básicos sobre el estado actual de la entidad territorial

0	1	2	3	4	5	6	7
Dimensiones del desarrollo	FACTORES ASOCIADOS A LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.	Breve descripción de la situación presente en la entidad territorial.	Indicadores de referencia que permiten identificar la situación actual de la entidad territorial.			Poblaciones y actores involucrados.	Fuente de los Indicadores.
			Indicadores recientes del municipio.	Valores de referencia del departamento.	Valores de referencia del país.		
AMBIENTE NATURAL	RECURSOS NATURALES SIGNIFICATIVOS.						
	ÁREAS EXPUESTAS A AMENAZAS Y RIESGOS.						
AMBIENTE CONSTRUIDO	INFRAESTRUCTURA VÍAL Y DE TRANSPORTE.						
	INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS BÁSICOS PÚBLICOS.						
	INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS SOCIALES.						
	VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA DE ESPACIOS PÚBLICOS.						
	USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO Y RURAL.						
SOCIO CULTURAL	PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.						
	PRESTACIÓN Y GARANTÍA DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN, DEPORTE Y TURISMO.						
	CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO, CULTURAL Y ARQUITECTÓNICO.						
	ADMINISTRACIÓN, PRESTACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD, HIGIENE Y SALUBRIDAD.						
	PROYECTOS DE DESARROLLO HUMANO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.						
ECONÓMICA	PROYECTOS MUNICIPALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE.						
	PLANES Y PROGRAMAS PARA FOMENTAR EL EMPLEO.						
	ACCIONES EN EL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO.						
	DELIMITACIÓN DE ÁREAS URBANAS Y RURALES EN EL MUNICIPIO.						
	OTRAS.						

### Paso 3 | Identificación de la dinámica demográfica y sus implicaciones para la planificación del desarrollo

En el capítulo III de esta guía se ha explicado la dinámica demográfica, sus elementos y la necesidad de tomarla en consideración en los procesos de planificación. Esto es teniendo en cuenta que se planifica con y para la población que habita o depende del territorio, y que la evaluación final de los logros de la gestión pública se realiza en base a las transformaciones que se logran en la condición socioeconómica de la población y en la base ambiental que la contiene. Por tanto, en el presente apartado se incluye solo la descripción de las actividades que deben desarrollar los equipos para el reconocimiento de la dinámica demográfica básica.

#### Paso 3: Identificación de la dinámica demográfica y sus implicancias

Objetivo	Identificar y comprender la dinámica demográfica del municipio y sus implicancias para los procesos de planificación integral.
Actividad y procedimiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de la dinámica demográfica básica (tamaño, crecimiento, estructura, distribución y movilidad).</li> <li>2. Lectura de la dinámica demográfica básica.</li> <li>3. Identificación de las implicaciones de la dinámica demográfica para la planificación del desarrollo de acuerdo a las competencias.</li> </ol>
Instructivos	Guía para el análisis demográfico local. Tabla 3, consecuencias de la dinámica demográfica.
Productos	Al finalizar el paso los equipos contarán con un conjunto de elementos sobre la dinámica demográfica local, un breve texto en que se recogen los resultados de su lectura e interpretación y un texto sobre las implicancias de dicha dinámica para la planificación del desarrollo.

El ejercicio consiste en que los equipos municipales lean y comprendan cada uno de los componentes de la dinámica demográfica, los indicadores que los describen, la forma de calcularlos, y las fuentes empleadas. El propósito es que puedan realizar de manera participativa una lectura comprensiva y crítica de la información demográfica, a la luz del conocimiento que tienen sobre del territorio y sobre su historia pasada y presente.

#### Actividad 1. Recolección y organización de información sobre básicos demográficos

En esta actividad los equipos municipales utilizan la información demográfica básica de la entidad territorial, en la que se detallan los cambios ocurridos en el tamaño, crecimiento, estructura y distribución de la población, información obtenida a partir de las fuentes oficiales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Es importante contar con la información derivada del Censo Nacional de Población y Viviendas que para el caso de Paraguay se puede consultar en <http://celade.cepal.org/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPVPRY2002&MAIN=WebServerMain.inl>. De la misma forma, se puede acceder a información poblacional básica en la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). En línea: [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py). Al momento de la edición de este material se está trabajando en un convenio con la DGEEC para contar con los básicos demográficos por municipio de manera sencilla y accesible a partir de la información del Censo Nacional de Población y Viviendas 2012.

El ejercicio consiste en establecer las series disponibles (5 o más años) de los nacimientos y defunciones de las personas residentes en la entidad territorial e identificar las series censales sobre el volumen de la población residente en las zonas urbanas y rurales del municipio. Si se cuenta con proyecciones de población, se las dispondrá de manera a que puedan observarse las tendencias pasadas y esperadas de la población. De igual forma, se dispondrán tablas en las que se observe la distribución por edad y sexo de la población de hombres y mujeres residentes en la localidad. El siguiente ejemplo muestra la información para el municipio de Villa Ygatimí con la que se construyeron gráficos que facilitan su lectura.

### Municipio de Villa Ygatimí

Lectura de dinámica demográfica actual.

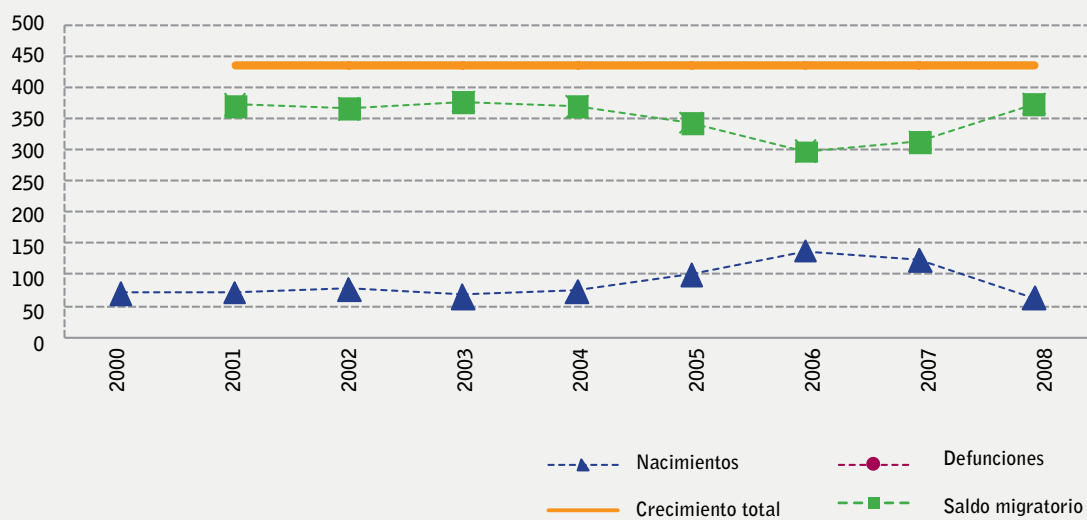
Dinámica demográfica en valores absolutos.

Tabla 1: información básica									
Componentes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tamaño	15.570	16.012	16.455	16.898	17.341	17.785	18.220	18.656	19.092
Nacimientos	70	71	77	66	74	99	138	122	63
Defunciones									
Crecimiento vegetativo	70	71	77	66	74	99	138	122	63
Crecimiento total		442	443	443	443	443	436	436	436
Saldo migratorio		371	366	377	369	344	298	314	373

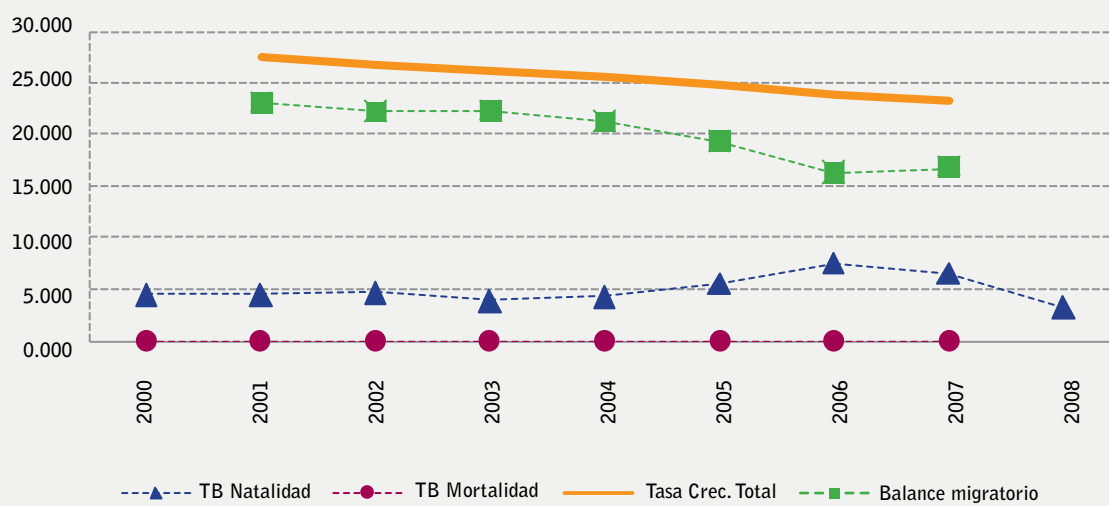
Tabla 2: indicadores									
Componentes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TB Natalidad	4,50	4,43	4,68	3,91	4,27	5,57	7,57	6,54	3,30
TB Mortalidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Tasa crecimiento vegetativo	4,50	4,43	4,68	3,91	4,27	5,57	7,57	6,54	
Tasa Crecimiento total		27,60	26,91	26,23	25,56	24,91	23,92	23,36	
Balance Migratorio		23,17	22,23	22,32	21,30	19,35	16,35	16,83	

Fuente: DGEEC. Paraguay Censos de Población 1950-2002.  
STP/DGEEC. Paraguay: Proyección de la Población por Año Calendario Período 2000-2015.  
DGEEC. Paraguay: DGEEC. Nacimientos y Defunciones, 2000- 013.

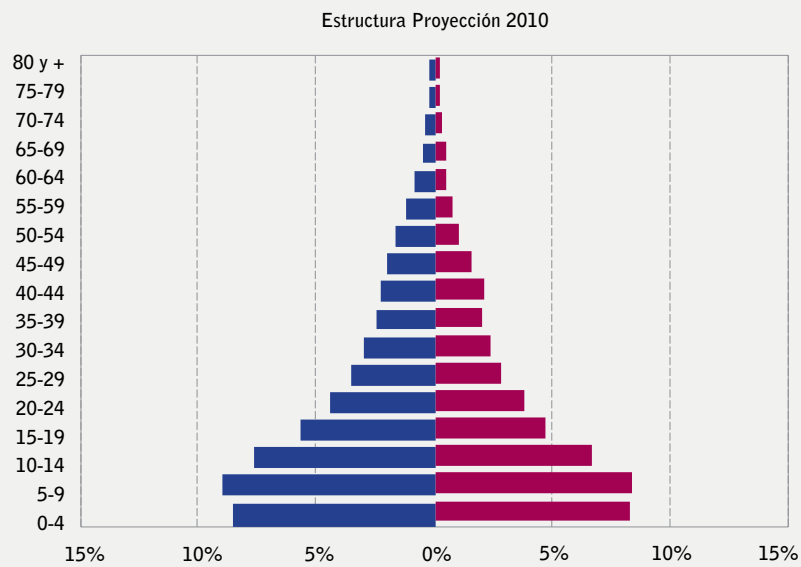
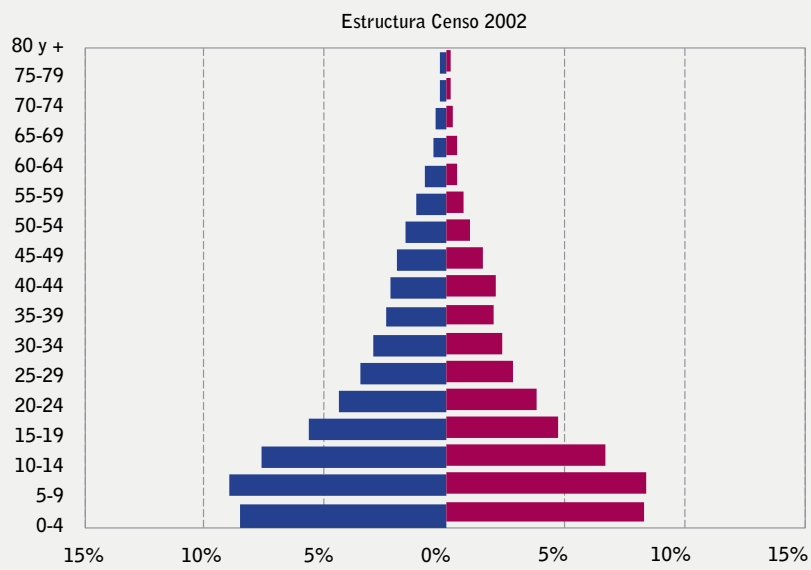
Dinámica demográfica en valores absolutos (2000 - 2008)



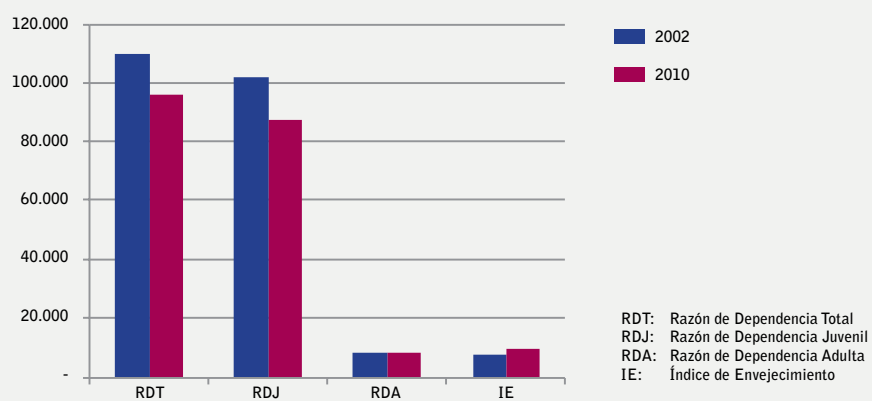
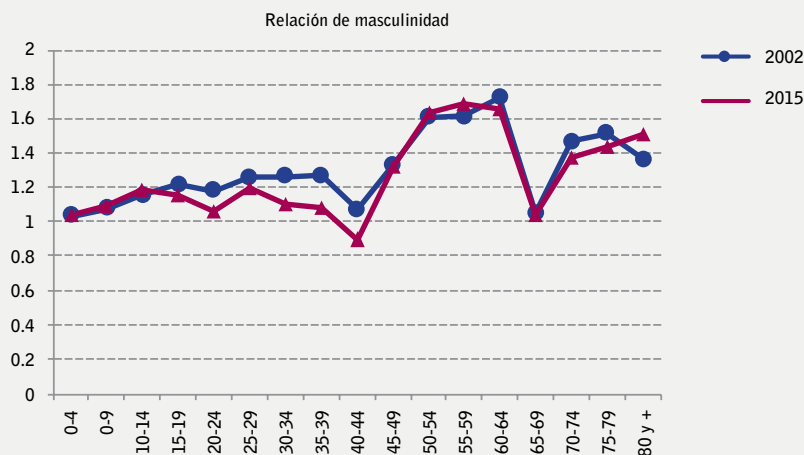
Dinámica demográfica en tasas por mil (2000 - 2008)



Lectura de la dinámica demográfica actual  
Estructura - composición por edad y sexo







Edad	2002	2010	2002	2010	2002	2010
	Tot	Tot	H	H	M	M
0 a 15	8.486	8.928	4.416	4.672	4.070	4.256
15 a 59	8.319	10.184	4.631	5.469	3.688	4.715
60 y más	678	852	400	493	278	359
Total	17.483	19.964	9.447	10.634	8.036	9.330
RDT	110,16	96,03	103,99	94,46	117,90	97,86
RDJ	102,01	87,67	95,36	85,44	110,36	90,26
RDA	8,15	8,36	8,64	9,02	7,54	7,61
IE	7,99	9,54	9,06	10,55	6,83	8,43

Fuente: STP/DGEEC. Paraguay: Estimación y Proyección por Distrito, según Sexo y Grupos de Edad, 2000-2015. Censo 2002.

La información deberá incluir los datos en valores absolutos y en valores relativos (tasas, porcentajes, razones o probabilidades), de tal forma a que se pueda comprender la dinámica propia pasada y presente del municipio, y poder compararlos con lo que ocurre con otros municipios en el país e inclusive de otros países<sup>2</sup>.

Es deseable que se mantenga actualizada la dinámica demográfica, a fin de disponer de información permanente sobre la población de referencia para la demanda de bienes y servicios a cargo del Estado y, en general, para la actualización de los procesos de planificación integral, sectorial o de políticas derivadas.

## Actividad 2. Lectura de la dinámica demográfica

Una vez identificada la dinámica demográfica, las fuentes de información y la forma de realizar los cálculos de los componentes de la dinámica demográfica, los equipos locales realizarán una lectura comprensiva de la misma, poniendo el acento en la comparación de las tendencias observadas con los eventos y situaciones presentes en la entidad territorial y sobre las cuales los equipos de trabajo tienen una experiencia de primera mano.

Los equipos municipales pueden hacerse preguntas como: ¿qué cambios se han dado, recientemente, en el municipio en lo que se refiere a dinámicas sociales, económicas o ambientales y que afectan la dinámica demográfica?, ¿ha incrementado o ha disminuido la población recientemente?, ¿la población es prioritariamente joven, infantil o adulta?, ¿se concentra en las zonas urbanas o en las rurales?, ¿llegan nuevos pobladores o se van quienes residen?, ¿cuál será el tamaño esperado de la población en el futuro?

La actividad de lectura de la dinámica demográfica implica un reconocimiento histórico pasado y presente de las condiciones imperantes en el municipio. Por esta razón, tanto el conocimiento técnico especializado como el conocimiento popular o local son imprescindibles para el desarrollo de esta actividad.

Por ejemplo, en el caso del municipio de Coronel Oviedo, para el ejercicio de lectura de la estructura demográfica el equipo de trabajo realizó la siguiente lectura.

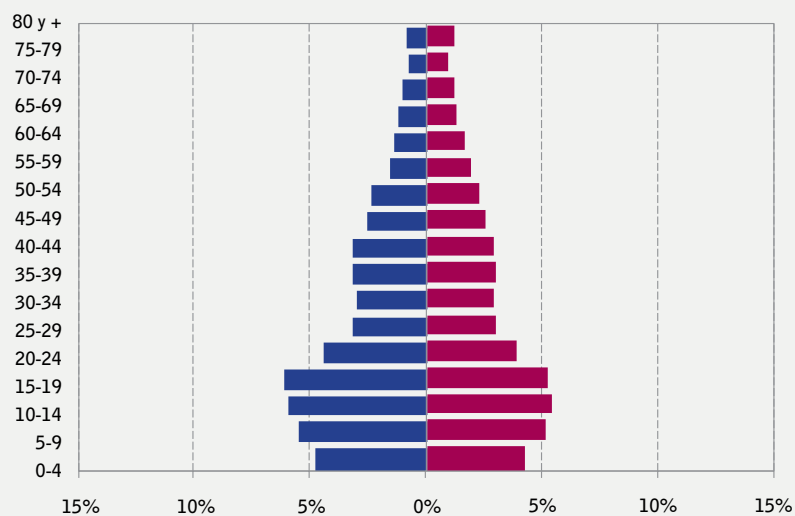
---

<sup>2</sup> Para consultar la forma de realizar cálculos y análisis de la dinámica demográfica local se puede consultar: Guía para el Análisis demográfico Local. UNFPA – Universidad Externado. 2009. Disponible en [http://unfpa.org.co/home/unfpaol/public\\_htmlfile/PDF/dinamicasdemografia.pdf](http://unfpa.org.co/home/unfpaol/public_htmlfile/PDF/dinamicasdemografia.pdf) y en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

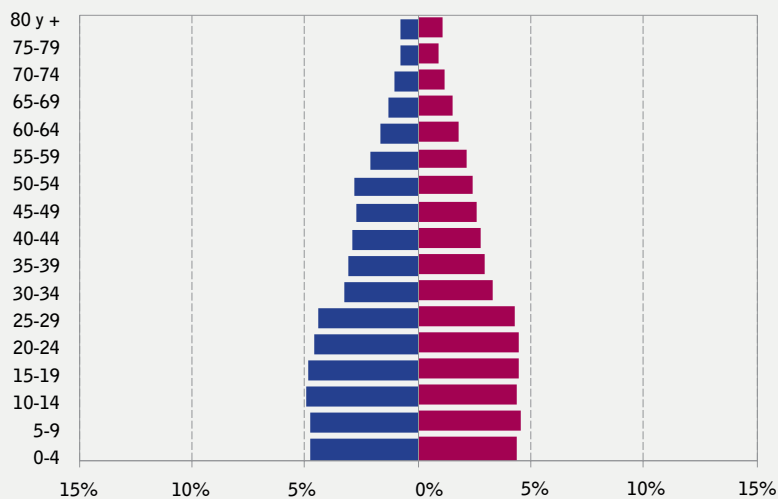
Municipio de Carapeguá

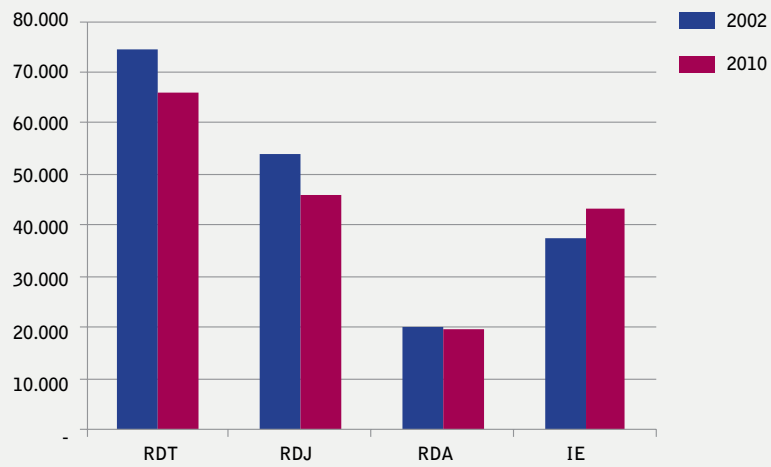
Lectura de la dinámica demográfica actual  
Estructura - composición por edad y sexo

Estructura Censo 2002

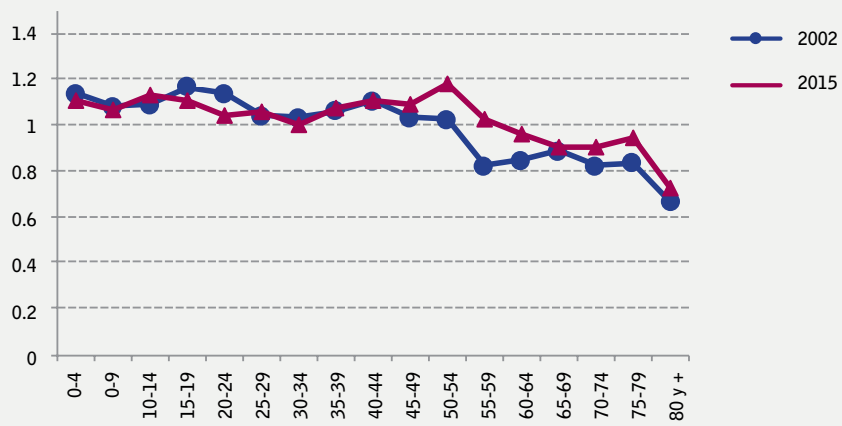


Estructura Proyección 2010





Relación de masculinidad



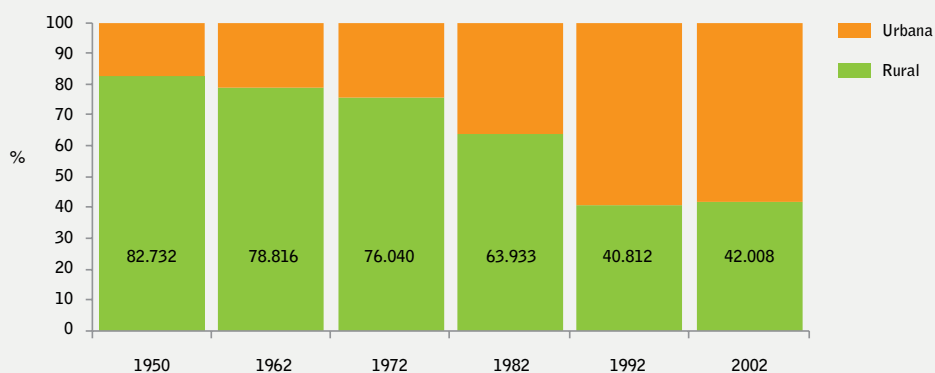
Lectura de la dinámica demográfica actual  
Estructura - composición por edad y sexo

Edad	2002	2010	2002	2010	2002	2010
	Tot	Tot	H	H	M	M
0 a 15	9.546	9.189	5.002	4.819	4.544	4.370
15 a 59	17.616	19.907	9.104	10.299	8.512	9.608
60 y más	3.596	3.987	1.617	1.884	1.979	2.104
Total	30.758	33.084	15.723	17.002	15.035	16.082
RDT	74,60	66,19	72,70	65,09	76,63	67,37
RDJ	54,19	46,16	54,94	46,79	53,38	45,48
RDA	20,41	20,03	17,76	18,29	23,25	21,89
IE	37,67	43,39	32,33	39,09	43,55	48,14

RDT: Razón de Dependencia Total  
RDJ: Razón de Dependencia Juvenil  
RDA: Razón de Dependencia Adulta  
IE: Índice de Envejecimiento

Fuente: STP/DGEEC. Paraguay: Estimación y Proyección por Distrito, según Sexo y Grupos de Edad, 2000-2015. Censo 2002.

Lectura de la dinámica demográfica actual  
Distribución de la población según área



Población censada

Año	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Total	33.611	44.695	53.777	60.757	64.736	84.103
Urbana	5.804	9.468	12.885	21.913	38.316	48.773
Rural	27.807	35.227	40.892	38.844	26.420	35.330

Fuente: DGEEC. Paraguay Censos de Población 1950 - 2002.

Porcentaje según área

Año	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Urbana	17	21	24	36	59	58
Rural	83	79	76	64	41	42

Fuente: DGEEC.

**LECTURA:**

Es sumamente interesante la población de Coronel Oviedo, en el sentido de las proyecciones que presenta y las posibilidades de desarrollo si se instalan políticas que permitan aprovechar la estructura poblacional actual, y la que se proyecta para las próximas décadas.

Una población eminentemente joven. El 86% de la población según el Censo del 2002 se encuentra por debajo de los 50 años. Solo el 14% está por encima de los 50 años.

Al analizar esto vemos qué consecuencias directas tiene al momento de generar las políticas públicas para la comuna.

1. El 37% está por debajo de los 14 años. Se requiere, por lo tanto, estructuras de salud para la niñez y la adolescencia. Esquemas para cobertura educativa adecuada.
2. El 40% está entre los 15 y 39 años de edad, que es la edad reproductiva por excelencia. Se deben desarrollar buenos programas para que la reproducción se dé en el marco de un esquema de familia, con posibilidades verdaderas de desarrollo de niños, niñas y su familia en un ambiente adecuado para todos.
3. La necesidad de empleo. Es una realidad que se dispone de mano de obra suficiente para el trabajo. Pero esa mano de obra debe ser capacitada, para ser sujeto del proceso de ocupación en un trabajo que lo dignifique como persona. Es fundamental articular la oferta educativa con la demanda laboral y las empresas interesadas en radicar inversiones en la comuna. Esta situación en sí misma es una ventaja si se aprovecha la misma, pero también es un problema porque el aumento de la población joven genera demandas que deben ser satisfechas para el logro del equilibrio en las diferentes dimensiones de la sociedad.
4. Una pirámide con esta estructura puede ser una mina de oro para el desarrollo, pero se requieren formular y aplicar políticas adecuadas que permitan la inserción de los diferentes estratos etarios en la dinámica de la vida en Coronel Oviedo. Todos deben ser atendidos y la proyección que se presenta es ideal para el desarrollo económico. Reiterando que esto solo es posible si se formulan y ejecutan políticas públicas correctas e inteligentes.

### Actividad 3. Identificación de las implicaciones de la dinámica demográfica para la planeación del desarrollo de acuerdo a las competencias

La lectura de la información demográfica básica debe conducir a la identificación de las implicancias que tiene esta dinámica para la planificación del desarrollo. No es igual planificar para una población pequeña que para una grande, para una población en crecimiento o para otra que está disminuyendo, para una población joven o para una envejecida, para una población mayoritariamente rural o urbana.

Es necesario precisar que ninguna dinámica demográfica por sí misma es positiva o negativa, esto dependerá del modelo de desarrollo que decida adoptar la entidad territorial. Existe una batería de preguntas que pueden orientar la lectura de las implicancias, las cuales se determinan de acuerdo a las competencias de las entidades municipales y a los componentes de la dinámica demográfica básica. Para desarrollar dicho ejercicio se cuenta con el siguiente instrumento que permite sintetizarlo.

#### Instructivo para desarrollar la tabla 3

- 0: Se encuentran los componentes de la dinámica demográfica.
- 1: Menú de preguntas básicas que orientan la identificación y lectura de las implicancias de la dinámica demográfica para la planificación del desarrollo.
- 2: En esta columna se incluye una síntesis de las situaciones identificadas en la lectura de los básicos demográficos realizada en el paso anterior.
- 3: En esta columna se debe retomar el ejercicio desarrollado en el paso 1, valorando si en los planes que se encuentran vigentes se ha considerado la dinámica poblacional.
- 4 – 19: En estas columnas se incluirá (en dónde sea pertinente) los efectos que el comportamiento demográfico tendrá en el cumplimiento de las obligaciones municipales para satisfacer las demandas de los distintos grupos poblacionales. Pero también se incorporarán los efectos positivos del comportamiento demográfico, cuando este se convierte en una oportunidad de desarrollo.

El reconocimiento de las implicancias de la dinámica demográfica permitirá al equipo formulador del plan prever situaciones adversas derivadas del comportamiento demográfico y que no pueden ser modificadas en el corto plazo, así como aprovechar las ventajas comparativas que pueden resultar de una dinámica demográfica en armonía con el modelo de desarrollo que se quiere consolidar.

Tabla 3. Implicancias de los cambios en la dinámica demográfica para la planeación según competencias. Recomendaciones para la planeación																				
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
COMPONENTES	Menú de preguntas básicas frente a la planeación.	Lectura de situación actual.	¿Los planes vigentes prevén estos cambios?	AMBIENTE NATURAL		AMBIENTE CONSTRUIDO					SOCIAL					ECONÓMICO				
				Recursos naturales significativos.	Áreas expuestas a amenazas y riesgos.	Infraestructura vial y de transporte.	Infraestructura de servicios básicos públicos.	Infraestructura y equipamientos sociales.	Vivienda, infraestructura de espacios públicos.	Uso y ocupación del suelo urbano y rural.	Programas de vivienda de interés social.	Prestación y garantía de servicios de educación, deporte y turismo.	Conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.	Administración, prestación y regulación de los servicios de salud, higiene y salubridad.	Proyectos de desarrollo humano y participación ciudadana.	Proyectos municipales de desarrollo sostenible.	Planes y programas para fomentar el empleo.	Acciones en el territorio para el desarrollo económico.	Delimitación de áreas urbanas y rurales en el municipio.	Otras.
TAMAÑO	Cambios en el tamaño de la población en los últimos 10 años.																			
CRECIMIENTO	Cambios en el crecimiento de la población total urbana y rural en los últimos 10 años.																			
	Causas: natalidad, mortalidad, migración, otros.																			
	Interacciones en natalidad, mortalidad, migración: ¿se compensan, se refuerzan?																			
	Balance: ¿crece, decrece o se mantiene?, ¿qué está determinando el crecimiento?																			
ESTRUCTURA	Grupos de población que se modificarán significativamente: área rural, urbana, por edad, sexo, otros.																			
DISTRIBUCIÓN	Zonas que se modificarán significativamente: área rural, urbana, centros poblados.																			
MOVILIDAD	Zonas que se modificarán significativamente por movilidad. Área rural, urbana, centros poblados.																			



**Paso 4 | Identificación y valoración de tensiones presentes en la entidad territorial  
(se valora intensidad, cronicidad e impacto)**

Cuando se trata de la planificación del desarrollo integral no es suficiente contar con un conjunto de indicadores que describan distintos aspectos del estado del territorio y de la población. Es necesario avanzar hacia la comprensión de las interacciones que se dan entre las cuatro dimensiones del desarrollo, y de manera prioritaria la comprensión de las tensiones que se generan entre la población el desarrollo económico y social y el desarrollo ambiental. La identificación de tensiones es un ejercicio central en el proceso de planeación territorial, puesto que permite organizar y sintetizar el conocimiento disponible sobre la entidad territorial, alrededor de ejes estratégicos y avanzar en la construcción del derrotero que guiará en adelante las decisiones de política pública hacia el logro de un desarrollo humano integral y sustentable.

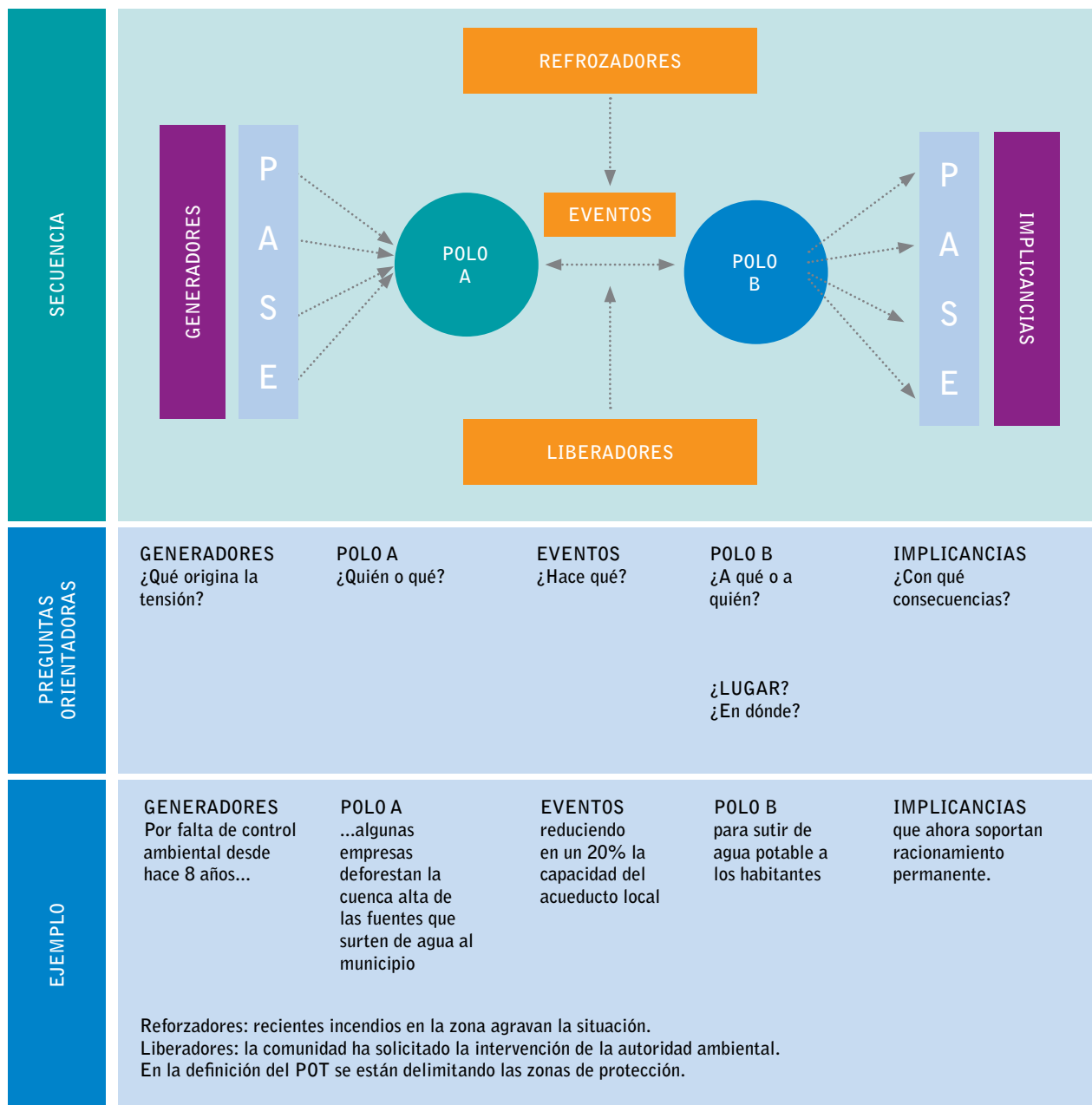
**Paso 4: Identificación y valoración de las tensiones presentes en el territorio**

Objetivo	Identificar y valorar las tensiones presentes en la entidad territorial.
Actividad y procedimiento	1. Identificación y valoración de las tensiones presentes en el territorio. 2. Identificación de reforzadores y liberadores de cada tensión.
Instructivos	Matriz de tensiones. Columnas de la 0 a la 12.
Productos	Tensiones identificadas y valoradas con sus reforzadores y liberadores de acuerdo con las competencias de ley.

Al inicio de este capítulo se ha realizado un abordaje teórico sobre el significado de las tensiones y su importancia en los procesos de planeación del desarrollo sustentable. En esta sección, se detallan los procedimientos para formulación adecuada las tensiones, de sus reforzadores y liberadores, y la valoración de las mismas.

Una tensión incluye la descripción de los elementos que la generan o que la desencadenan (generadores), de los factores que agravan o complejizan la situación (reforzadores), de los factores que contribuyen con el equilibrio del sistema (liberadores) y de las consecuencias que se derivan de dicha tensión.

En el siguiente diagrama se puede apreciar que al reconocer una tensión se identifican los desequilibrios que se producen entre dos o más dimensiones del desarrollo, definiendo la necesidad de intervención por parte del Estado o de la sociedad en su conjunto, de tal forma que se recupere el equilibrio o se controle la situación.



Adaptado de la Guía para la Formulación de Planes de Desarrollo Integral del Meta 2012. UNFPA- UEC- CORDEPAZ. 2012.

## Actividad 1. Identificación y valoración de tensiones presentes en el territorio

### Para identificar una tensión<sup>3</sup>:

- Visualice los elementos entre los que existen relaciones conflictivas (actores individuales, institucionales, económicos o sociales, o elementos del ambiente natural o construido). Para ello pregúntese: *¿Quién o qué genera qué?*
- Identifique las relaciones y eventos que generan tensiones, conflictivos o dañinos entre los actores en cuestión. Para ello pregúntese: *¿Quién o qué genera qué a quién o a qué?*
- Distinga las situaciones que dieron origen a la tensión (generadores en cualquiera de las dimensiones PASE). Para ello pregúntese: *¿Qué y cómo se originó la tensión?*
- Reconozca los elementos que la agravan o la refuerzan (reforzadores). Estos pueden provenir de cualquiera de las dimensiones PASE y estar presentes en el territorio o fuera de él. Pueden provenir de la dinámica ambiental, del conocimiento o la tecnología, de las creencias o prácticas culturales, del funcionamiento de la institucionalidad, o de las condiciones económicas. Para ello pregúntese: *¿Qué está contribuyendo a aumentar la tensión? ¿Cómo la refuerza?*
- Examine los elementos que contribuyen a la superación de la tensión (liberadores). Estos pueden provenir de cualquiera de las dimensiones PASE y estar presentes en el territorio o fuera de él. Pueden provenir de las condiciones ambientales, del conocimiento o la tecnología, de las creencias o prácticas culturales, del funcionamiento de la institucionalidad, o de las condiciones económicas. Para ello pregúntese: *¿Qué está contribuyendo a mitigar, reducir o superar la tensión? ¿Cómo contribuye a su resolución?*
- Analice las implicancias o efectos que tiene la tensión para cualquiera de las dimensiones PASE. Para ello pregúntese: *¿Cómo afecta la tensión a cada uno de los actores involucrados? ¿Cómo afecta la tensión a la población? ¿A su dinámica económica, o a su entorno? ¿A sus condiciones sociales? ¿A la institucionalidad?*

Para lograr una adecuada formulación de tensiones, es necesario tener en consideración todos y cada uno de los elementos descriptos anteriormente. Es decir, identificar los generadores, los polos implicados en la tensión, el evento con su magnitud, la duración de la situación y las implicancias o consecuencias de la tensión.

<sup>3</sup> Tomado de la guía para la Formulación de Planes de Desarrollo del Meta. UNFPA – Universidad Externado – CORDEPAZ. Año 2012.

Ejemplo:

La reciente introducción de monocultivos con prácticas agropecuarias intensivas en los valles fértiles, están generando pérdida de la biodiversidad, deterioran el medio ambiente y ponen en riesgo la seguridad alimentaria, situación que se ve agravada por la falta de controles ambientales, y la debilidad institucional afectando a 20.000 pobladores de las zonas rurales. Recientemente, las asociaciones de pequeños y medianos productores han comenzado a desarrollar tecnología apropiada para la diversificación de la producción agrícola.

¿Cómo valorar una tensión?

Cuando se tiene un número importante de tensiones es preciso realizar un proceso de valoración que permita determinar las urgencias y prioridades del proceso de planeación. Para ello, el Modelo BIT-PASE propone una valoración sencilla de los elementos de la tensión de la siguiente manera.

La valoración se realiza en base a cuatro criterios: **intensidad, cronicidad, impacto e ingobernabilidad**. Estos elementos permiten caracterizar una tensión dándoles un valor de 1 a 3 (sin usar decimales), en el que 3 implica el nivel más crítico y 1 el menos crítico.



Haciendo una analogía con la medición de la fiebre, el nivel 1 sería el equivalente de 36-37 grados, el nivel 2 de 38-39 y el nivel 3 de más de 40 grados.

La **intensidad** expresa la fuerza o el grado de afectación de la tensión sobre los actores o dimensiones del desarrollo involucrados. ¿Qué tan grave es la tensión?

La **cronicidad** hace referencia al tiempo que lleva presente la tensión. ¿Hace cuánto se presenta?

El **impacto** se refiere al nivel en que la tensión afecta a otras dimensiones del desarrollo. ¿Qué tanto efecto tiene la tensión sobre otras dimensiones del desarrollo u otros actores y sobre el entorno en que se produce?

La **ingobernabilidad** expresa el grado en que la tensión desborda la capacidad institucional y de la sociedad para superar la tensión y restablecer el equilibrio. ¿Qué tanta capacidad de respuesta tiene la institucionalidad o el Estado para dar solución a la tensión?

Posterior a la valoración de las tensiones en sus cuatro criterios descriptos, se tendrá un primer balance que permite establecer la jerarquización inicial de la situación. Dicho balance surge de la fórmula que se explica a continuación.

En el ejemplo sugerido más arriba la intensidad podría valorarse con 3 si cubre una extensión importante del territorio e involucra a buena parte de los productores. La cronicidad podría calificarse con 2 si el fenómeno lleva repitiéndose por menos de 5 años. El impacto se puntuaría con 3 si el daño en la biodiversidad y en la seguridad alimentaria es muy importante. La ingobernabilidad se valoraría con 3 si la institucionalidad no puede controlar la situación generando desconfianza y pérdida de legitimidad. Si este fuera el caso, el valor de la tensión sería de 2.25 y se calcularía como se indica en el siguiente recuadro.

$$\begin{array}{r}
 \text{Valor de la tensión} \\
 \text{Intensidad} + \text{cronicidad} + \text{impacto} + \text{ingobernabilidad} \div 4 \\
 (3) + (1) + (2) + (3) \div 4 = 2.25 \\
 \\
 \text{Balance de la tensión} \\
 \text{Tensión} + \text{Reforzadores} \\
 = \frac{\quad}{\text{Liberadores}} \\
 \quad \quad \quad 2.25 + 3
 \end{array}$$

## Actividad 2. Identificación y valoración de reforzadores y liberadores

A fin de establecer el balance final de la tensión o el grado de desequilibrio que puede estar generando, es necesario identificar además los factores reforzadores y liberadores que pueden estar reforzando o contrarrestando el peso de la tensión.

Tal como se ha explicado los **reforzadores** hacen referencia a los elementos presentes en la entidad territorial o fuera de ella que contribuyen a agravar la situación, generando mayor desequilibrio en el sistema.

Por su parte, los **liberadores** son aquellos elementos presentes en el territorio o fuera de él que contribuyen a disminuir la presión sobre el sistema permitiendo recuperar su equilibrio, o simplemente, aquellos elementos que colaboran con la superación de la tensión.

Es necesario tener presente que al hacer referencia a factores liberadores y reforzadores se precisa que ya estén **presentes** y que no se refieran a proyectos o supuestos futuros sobre cómo solucionar la tensión.

### **Para valorar los reforzadores y liberadores**

Al igual que en el caso de la valoración de las tensiones, para calificar los **reforzadores** se emplea la misma escala de 1 a 3 donde:

- Se puntúan con 1 aquellos factores reforzadores que contribuyen poco a agravar la tensión.
- Se puntúan con 2 aquellos factores reforzadores que contribuyen medianamente a agravar la tensión.
- Se puntúan con 3 aquellos factores reforzadores que contribuyen de manera significativa a agravar la tensión.

Para el caso de los **liberadores** el procedimiento es similar:

- Se puntúan con 1 aquellos factores liberadores que contribuyen poco a superar la tensión.
- Se puntúan con 2 aquellos factores liberadores que contribuyen medianamente a superar la tensión.
- Se puntúan con 3 aquellos factores liberadores que contribuyen de manera significativa a superar la tensión.

En el caso del ejemplo podría valorarse a los reforzadores con 3 si la falta de normas ambientales deja espacio libre para el uso de prácticas ambientalmente dañinas y si además la institucionalidad no cuenta con las herramientas ni la voluntad política suficientes para aplicarlas. Los liberadores podrían puntuarse con 2 si las tecnologías apropiadas y la acción de la pequeña agricultura son incipientes y de poco alcance frente a la magnitud de la tensión. En ese caso el balance final sería de 2.62.

Obsérvese que el balance total de la tensión se establece adicionando al valor de la tensión (2.25) el valor de los liberadores (3) y dividiendo por el valor de los reforzadores (2). Ver el recuadro más arriba.

El resultado expresa qué tanto equilibrio o desequilibrio está presentando. El balance será favorable, cuando los liberadores sean tan fuertes que contrarresten el peso de la tensión y de sus reforzadores (valores inferiores a 1). Pero será desfavorable (valores superiores a 1) cuando la tensión más sus reforzadores supera la capacidad de los liberadores, como en el caso del ejemplo.

La tensión estará en equilibrio cuando los valores del numerador y del denominador sean iguales, caso en que el balance será igual a 1, indicando que la situación, si bien no se ha superado totalmente, se encuentra bajo control. Los valores positivos alertan sobre la gravedad de la tensión a la que la institucionalidad deberá prestar atención prioritaria, mientras los valores negativos señalan que se debe continuar haciendo esfuerzos para mantener bajo control la situación, pero que esta es manejable y que los esfuerzos mayores habrán de destinarse a la transformación de las tensiones de mayor gravedad.

La versión digital en Excel se puede consultar en la sección de herramientas en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

La valoración de la tensión, de sus reforzadores y los liberadores se realiza para cada una de las tensiones identificadas. Para desarrollar esta actividad se utiliza la tabla 4, en la cual se incluye un ejemplo desarrollado por el equipo de Caaguazú durante el proceso de formación de expertos locales en Paraguay.

**Tabla 4. Identificación y valoración de Tensiones**

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
DIMENSIONES DEL DESARROLLO	Componentes asociados a las competencias sectoriales.	Descripción de las tensiones (TEIs) reconocidas en el territorio entre cualesquiera de las dimensiones PASE.	Valoración de las Tensiones				Balance Inicial	Factores Reforzadores	Valor R	Factores Liberadores	Valor L	Balance Total
			I. Intensidad.	C. Cronicidad.	Ip. Impacto.	Ig. Ingovernabilidad institucional y social.	(1+C+Ip+Ig) ÷ 4.		(1 a 3)	Elementos presentes en el territorio o fuera de él, que disminuyen o contrarrestan la tensión.	(1 a 3)	Sumar columnas 7, 9 y dividir sobre columna 11 (7+9) ÷ 11.
AMBIENTE NATURAL	Recursos naturales significativos	Pequeños productores agropecuarios utilizan técnicas convencionales de producción como la quema y la arada para la preparación de los suelos, el uso de agroquímicos muy tóxicos para el control de plagas y enfermedades, el monocultivo y la falta de rotación en el uso de las parcelas, degradando la fertilidad de los suelos en la zonas rurales del municipio de Caaguazú desde la década del 70, afectando a la mayoría de las 10.000 familias campesinas, provocando la disminución progresiva de la productividad, acentuando la pobreza rural campesina y en consecuencia, el éxodo rural.	3	2	3	3	2,75	Poca preparación técnica de los agricultores.  Limitado acceso a la asistencia técnica y crediticia. (Difícil acceso al crédito público por la burocracia y las exigencias de garantías reales).	3	Hay técnicas conservacionistas del uso del suelo.  Hay programas y proyectos de conservación y recuperación de suelos.	1	5,75

### Instructivo para desarrollar la tabla 4

Para desarrollar esta tabla, tenga en cuenta que en la columna:

- 0: Se encuentran las dimensiones del desarrollo.
- 1: Se encuentran las competencias de las entidades territoriales.
- 2: Se describen las tensiones identificadas y presentes en el territorio de acuerdo con las competencias.
- 3: Se califica la intensidad de la tensión otorgando puntuación de 1 a 3, según los criterios establecidos anteriormente.
- 4: Se valora la cronicidad o duración de la tensión, otorgando puntuación de 1 a 3.
- 5: Se puntúa el impacto de la tensión en escala de 1 a 3.
- 6: Se valora la ingobernabilidad en escala de 1 a 3.
- 7: Se obtiene el balance inicial tal y como fue descrito anteriormente.
- 8: Se describe los reforzadores de la tensión presentes en el territorio.
- 9: Se valora el peso de los reforzadores en escala de 1 a 3 como se describió anteriormente.
- 10: Se describe los liberadores presentes en el territorio.
- 11: Se valora los reforzadores en escala de 1 a 3.
- 12: Se obtiene el balance total de la tensión. Dicho balance surge de una simple operación: al valor del balance inicial (columna 7) se suma el valor de los reforzadores (columna 9) y se divide por el valor de los liberadores (columna 11).

### Paso 5 | Proyección de las tensiones

La valoración de la tensión expresa la magnitud del desequilibrio presente. Pero para efectos de la planeación es necesario, además, prever cómo evolucionará en el futuro próximo la situación. El valor final de la tensión se logra cuando realizamos el ejercicio de proyectar las tendencias futuras de la tensión. El equipo de trabajo revisará la información disponible y hará una nueva valoración de la tensión, en el supuesto de que no se tomara ninguna medida para modificarla y la tensión continuara durante el mediano o largo plazo.

#### Paso 5: Proyección de las tensiones

Objetivo	Proyectar y estimar el valor que alcanzarían las tensiones en el futuro, si estas no se intervinieran.
Actividad y procedimiento	Asignar un valor futuro a cada tensión según la intensidad, cronicidad e impacto e ingobernabilidad que se estime alcanzarán en el futuro si no fueran intervenidas.
Instructivos	Tabla de proyección de tensiones. Columnas de la 13 a la 18 de la tabla general de identificación.
Productos	Balance final de tensiones.



### Actividad 1. Valorar cómo evolucionarían las tensiones si no fueran intervenidas

En la misma tabla empleada en el paso anterior, en las columnas 13 a 18, se valora la tendencia esperada de la tensión si esta no fuera intervenida. El procedimiento para la valoración es sencillo. Al igual que en el caso anterior, se valoran de 1 a 3 los criterios de intensidad, cronicidad, impacto e ingobernabilidad.

En el ejemplo anterior, podríamos suponer que si no se tomaran medidas, la intensidad, la cronicidad y el impacto alcanzan el valor máximo de 3, y que el valor proyectado sería de 3. El valor final de la tensión sería entonces de 5.62.

$$\begin{array}{r}
 \text{Valor de la tensión} \\
 \text{Proyección} \\
 \text{Intensidad} + \text{cronicidad} + \text{impacto} + \text{ingobernabilidad} \div 4 \\
 (3) + (3) + (3) + (3) \div 4 = 3.0 \\
 \text{Balance final de la tensión} \\
 \text{Balance inicial} + \text{Valor proyectado} \\
 = 2.62 + 3 = 5.62
 \end{array}$$

Este nuevo valor nos facilitará la priorización de aquellas tensiones que revisten máxima urgencia. En el anexo digital se incluye un conjunto de aplicativos en Excel con sus instrucciones para facilitar la identificación y valoración de las tensiones.

#### Instructivo para desarrollar la tabla 4 (continuación)

- 13: En la columna 13 se valora la tendencia de la intensidad de la tensión. Tal y como se realizó en el paso anterior, si la intensidad de la tensión se prevé que aumentará de forma considerable en el mediano y largo plazo se asigna un valor de 3. Si el aumento es mediano se asigna un valor de 2 y si el aumento es leve o no aumenta el valor a asignar es de 1.
- 14: En esta columna se valora la tendencia de la cronicidad de la tensión. Si se prevé que la tensión tiende a mantenerse en el tiempo por un largo plazo se asignará un valor de 3. Si la tensión tiende a desaparecer en el mediano plazo se asigna un valor de 2. Si por el contrario, la tensión desaparece en el corto plazo se asigna un valor de 1.
- 15: En esta columna se valora la tendencia del impacto de la tensión. Si se prevé que la tensión tendrá mayores impactos sobre otras dimensiones se asigna un valor de 3. En el caso en que los impactos sean medianos se asigna un valor de 2 y en el caso en que el impacto futuro sea bajo se asigna un valor de 1.
- 16: En esta columna se valora la tendencia de la ingobernabilidad. Si se considera que en el futuro la tensión aumentará

significativamente la ingobernabilidad se asigna un valor de 3. En el caso en que se considere que la tensión influirá medianamente sobre la ingobernabilidad se asigna un valor de 2 y 1 en el caso en que se considere que afectará de forma baja la gobernabilidad.

17: Se establece el valor final de la proyección de la tensión, el cual se calcula a partir de la suma de los anteriores cuatro elementos y se divide por cuatro: columnas  $(13+14+15+16)/4$ .

En la columna 18 se establece una valoración final de la tensión, la que es el resultado de sumar las columnas 12 y 17.

En la versión en línea, que puede consultarse en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org), tanto la columna 12 como en la columna 17 se encuentran formuladas, de tal forma que el cálculo final se realiza de forma automática y asignando un color con el cual se puede determinar el nivel de prioridad de las tensiones.

Si la celda del balance final de la tensión quede en color rojo, indica que su nivel es prioritario y que debe considerarse como relevante en el proceso de planificación. En el caso en que el color sea amarillo implica un nivel intermedio de prioridad y si es verde apunta que no es una prioridad, pero que se debe estar atento a la situación para que no se fuera a deteriorar.

Tabla 4. Identificación y valoración de tensiones												Tabla 5. Proyección de tensiones							
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
DIMENSIONES DEL DESARROLLO	Componentes asociados a las competencias sectoriales.	Descripción de las tensiones (TEIs) reconocidas en el territorio entre cualquiera de las dimensiones PASE.	Valoración de las Tensiones				Balance Inicial	Factores Reforzadores	Valor R	Factores Liberadores	Valor L	Balance Total	Cómo evolucionará la Tensión si NO se la interviniera					Valor Final de la Tensión	
			I. Intensidad.	C. Cronidad.	Ip. Impacto.	Ig. Ingovernabilidad institucional y social.							I. Intensidad.	C. Cronidad.	Ip. Impacto.	Ig. Ingovernabilidad social e institucional.	(1+C+Ip+Ig) ÷ 4.		(1+C+Ip+Ig) ÷ 4.
AMBIENTE NATURAL	Recursos naturales significativos.						$(1+C+Ip+Ig) \div 4$	Elementos presentes en el territorio o fuera de él que agravan la Tensión.	(1 a 3)	Elementos presentes en el territorio o fuera de él que disminuyen o contrarrestan la tensión.	(1 a 3)	Sumar columnas 7, 9 y 11 dividirlas sobre columna 12 $(7+9) \div 11$ .						0	Sumar columnas 12 + 17
	Áreas expuestas a amenazas y riesgos.						0		0		0							0	
AMBIENTE CONSTRUIDO	Infraestructura vial y de transporte.						0		0		0							0	
	Infraestructura de servicios básicos públicos.						0		0		0							0	
	Infraestructura y equipamientos sociales.						0		0		0							0	
	Vivienda, infraestructura de espacios públicos.						0		0		0							0	
	Uso y ocupación del suelo urbano y rural.						0		0		0							0	

En la página [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org) se puede consultar la versión digital de esta tabla, en la sección de herramientas.

## Momento de comprensión

Con los ejercicios anteriores hemos logrado una descripción de las situaciones, condiciones y características presentes en el territorio, a partir de sus tensiones y ya comprendemos suficientemente la dinámica local, pero no tenemos una comprensión integral de los problemas que aquejan al territorio ni de la forma en que se encuentran vinculados unos con otros. Para efectos de la planificación es necesario alcanzar una comprensión global de la entidad territorial, a fin de avanzar hacia la identificación de un norte, es decir una visión de desarrollo que oriente la gestión pública.

El momento de comprensión incluye el desarrollo de tres pasos, a partir de los cuales se avanza en la comprensión integral del territorio. Hasta este momento se cuenta con una descripción completa.

Durante los siguientes pasos y actividades se avanzará en la construcción de un marco de comprensión, que permite identificar los orígenes y consecuencias de los principales hechos que expresan la situación actual del territorio y la forma cómo se encuentran conectados unos con otros.

### Paso 6 | Construcción de la configuración actual del territorio

La construcción de la configuración actual del territorio es un paso decisivo en el momento de comprender la forma en que se encuentra constituido el territorio y los eventos que han marcado y definido su dinámica particular. Una configuración se asemeja a la huella digital del territorio si se tiene en cuenta que no existen dos configuraciones idénticas, y que cada espacio, cada territorio, cada municipio se ha construido de una manera particular.

Hasta este momento se ha tenido una descripción de tensiones como elementos aislados. En la construcción de configuraciones se busca identificar aquellos elementos comunes que comparten, bien sea porque cuentan con los mismos generadores, producen impactos similares o comparten los mismos reforzadores o liberadores.

#### Paso 6: Construcción de la configuración actual del territorio

Objetivo	Construir la configuración actual del territorio.
Actividad y procedimiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Espacialización de las tensiones presentes en el territorio sobre el mapa.</li> <li>2. Identificación de racimos y conexiones o núcleos articuladores.</li> <li>3. Definición de la metáfora-construcción de la narrativa.</li> <li>4. Identificación de las ventajas y oportunidades del territorio.</li> </ol>
Productos	Al finalizar este paso, los equipos municipales contarán con un mapa de la configuración actual del territorio y una comprensión integral del estado actual del territorio.

### Actividad 1. Espacialización de las tensiones presentes en el territorio sobre el mapa

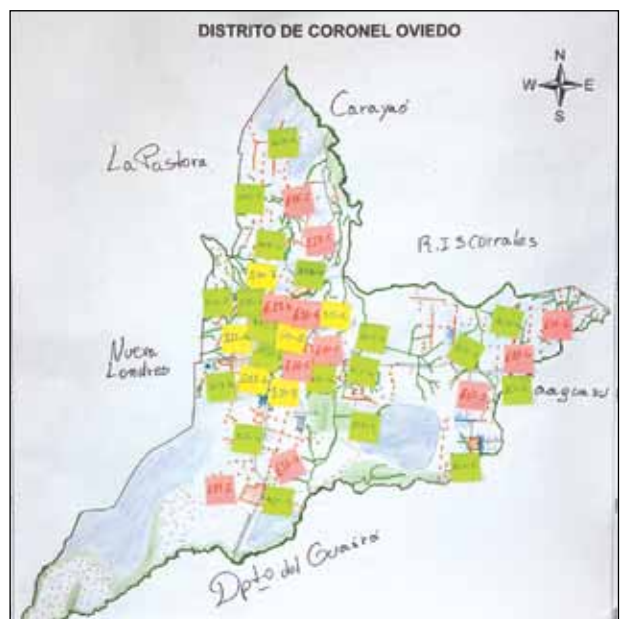
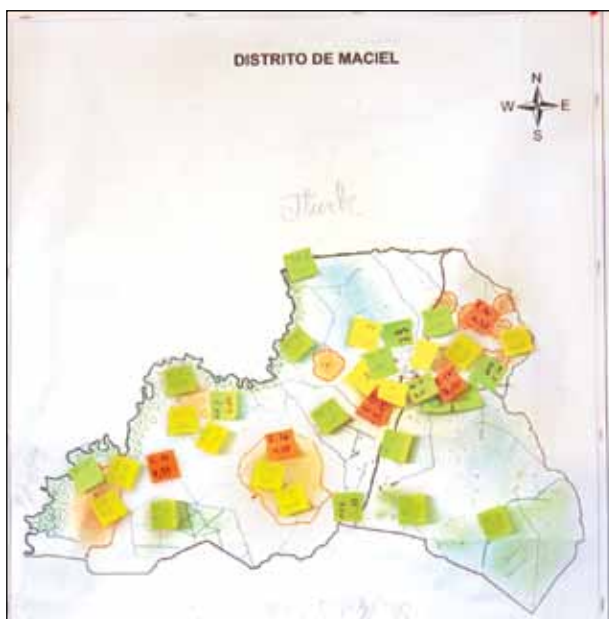
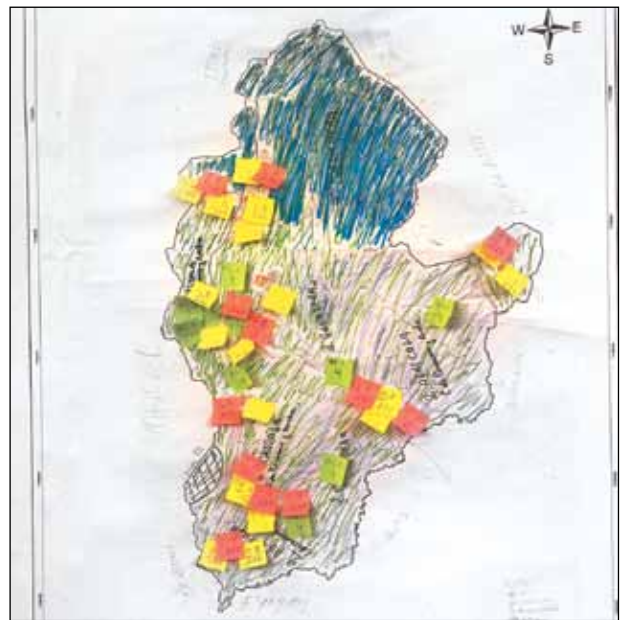
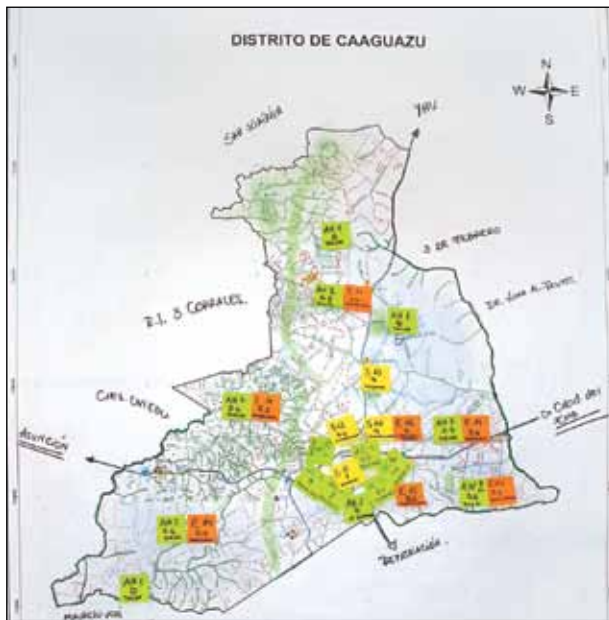
La construcción de la configuración se realiza con la ayuda de mapas temáticos en los que se localizan todas las tensiones identificadas con sus valores proyectados. Teniendo en cuenta que durante los pasos anteriores de formulación de las tensiones y que en la descripción completa de cada una se ha incluido su ubicación espacial, ya se cuenta con insumos importantes para proceder a situar las tensiones en el mapa del territorio.



Este ejercicio permite tener una vista panorámica de la forma en que se distribuyen las tensiones en el territorio. Aunque cada una de las tensiones tiene una ubicación particular, no quiere decir que una tensión tenga una única ubicación en el mismo. Es posible que se presente en varios puntos del territorio, por lo cual es necesario localizarla en todos los lugares en los que se presente.

Para facilitar la localización visual de las tensiones se recomienda asignar un color para cada dimensión del desarrollo como se muestra en el mapa del ejemplo.

A continuación se muestran algunos ejemplos del ejercicio realizado en el proceso piloto de Paraguay.

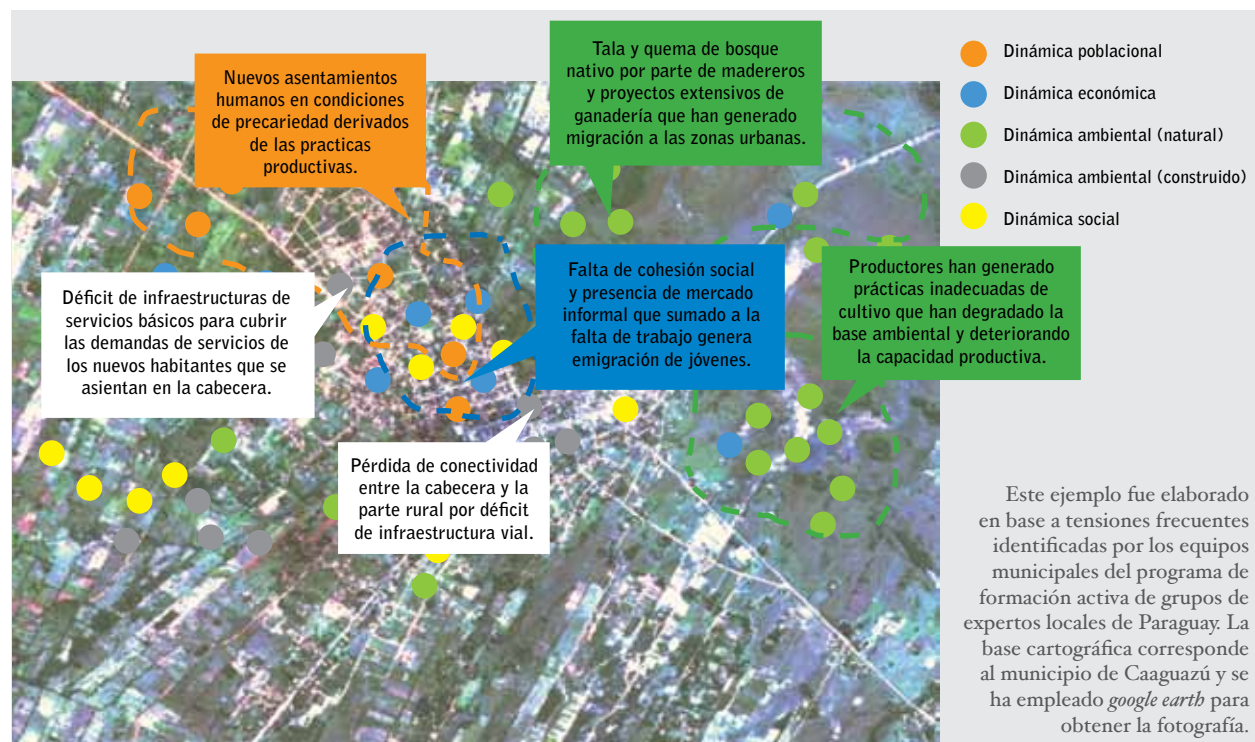


## Actividad 2. Identificación de racimos y conexiones o núcleos articuladores

Cuando se ubican en el mapa surgen agrupaciones o racimos de tensiones que comparten uno o varios elementos entre sí. Estos racimos, o cadenas de interacción, se agrupan a su vez, a partir de los elementos comunes compartidos hasta obtener por ensayos sucesivos una organización de los eventos tal que todos ocupan un lugar claro dentro del conjunto.

Posterior al momento de distribución espacial de las tensiones, los equipos identifican racimos de tensiones que les permiten encontrar nudos críticos. Para ello, los equipos generan una discusión acerca de los hechos que vinculan a una y otra tensión, teniendo en cuenta los factores compartidos tanto en los generadores como en los factores reforzadores y liberadores. Por ensayos sucesivos lograrán una organización de los eventos tal que lleve a que todos ocupen un lugar claro dentro del conjunto.

Hasta este momento el trabajo se ha realizado por componentes y los elementos presentes en el territorio pueden verse todavía de forma aislada. En esta actividad es justamente donde esta lógica se rompe para dar paso a una mirada de totalidad del territorio. Aquí se le comprende ya no desde los sectores ni desde las competencias, sino desde la trama de relaciones que articula todos los elementos, ofreciendo una mirada holística, en la cual el conocimiento de la historia local cobra relevancia.



### Actividad 3. Definición de la metáfora-construcción de la narrativa

Una vez que se han identificado estos racimos de tensiones y encontrado los elementos que los conectan a unos y otros, los equipos municipales, por aproximaciones sucesivas, comienzan a identificar la forma de vincular unos racimos con otros, de manera a que encuentran una imagen que les permite explicar la situación actual del territorio.

Dichas aproximaciones permiten diseñar una figura con la cual se identifican y que bajo una metáfora gráfica genera una imagen que representa la configuración actual del territorio.



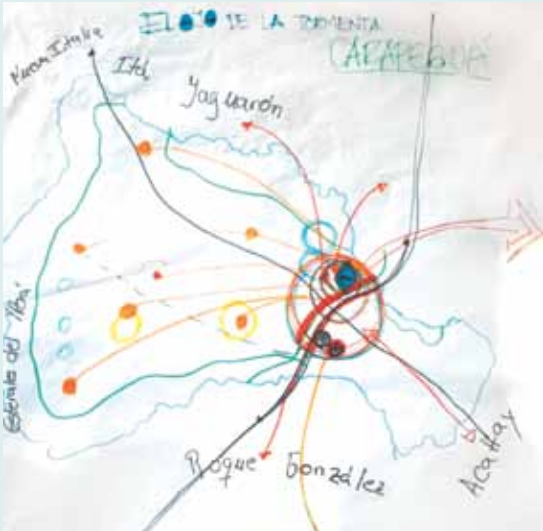

Identificada la figura que representa la configuración actual del territorio, los equipos municipales generan un texto breve que describe la comprensión que se ha logrado del territorio, cuyo título evoca la metáfora y la huella distintiva del territorio.

#### La veleta de la expulsión

El municipio ha venido degradando la base ambiental, fruto de las prácticas de productores que han talado el bosque nativo con el fin de implementar proyectos extensivos de ganadería, que a su vez han generado procesos de migración del campesinado hacia la cabecera municipal. Esta migración se ha dado en condiciones de precariedad, aumentando las demandas de servicios básicos y sociales. El déficit de infraestructuras viales ha fragmentado el territorio entre la zona urbana y la zona rural por lo que muchos de los pobladores de la zona rural migran hacia otros municipios en busca de la prestación de servicios. En el municipio no existen fuentes de empleo para la creciente población joven lo que está generando procesos migratorios de personas calificadas. En la cabecera urbana existe un creciente mercado informal que viene deteriorando la calidad de vida y la cohesión social por prácticas culturales foráneas.



En los ejercicios desarrollados por los equipos municipales en proceso piloto se desarrollaron configuraciones como las siguientes.

Municipio de Carapeguá	Villa Ygatimi
	
<p><b>El ojo de la tormenta</b></p> <p>El crecimiento acelerado de la población en la zona urbana, según las proyecciones en los últimos 10 años, ha generado el aumento de los desechos provenientes de los hogares, que sumados a los desechos industriales (mataderos, curtiembres, frigoríficos) ocasionan un grave problema ambiental impactando en la calidad de vida de la población. Asimismo, el incremento acelerado del parque automotor acentuado por la movilidad constante de pobladores de distritos vecinos que vienen en busca de oportunidades en el área educacional y comercial, volvió caótica la situación del tránsito produciendo accidentes e inseguridad en general.</p> <p>En contrapartida la zona rural no cuenta con caminos de todo tiempo lo que hace que las personas jóvenes se trasladen a la zona urbana para continuar con sus estudios, y que abandonen las prácticas tradicionales de cultivos generando una pérdida en la fertilidad del suelo.</p> <p>Por otro lado, la importante actividad artesanal de Carapeguá, está teniendo problemas de aumento de costos en la materia prima por el monopolio del hilo.</p>	<p><b>La flor marchita</b></p> <p>La falta de caminos de todo tiempo, genera el aislamiento del distrito, afectando a toda la población de éste y a la de los distritos de Ypehú e Itaná (alrededor de 40.000 personas), impidiendo su desarrollo, ya que dificulta la salida de productos a los mercados y el acceso de su población a los servicios de salud y educación. Por otro lado, esta misma situación y la cercanía a la frontera seca con Brasil (3 km.) favorece el tráfico ilegal desde y hacia este país. Este escenario de aislamiento, sumado a la falta de arraigo, a la escasez de fuentes de trabajo, a la carencia de asistencia técnica a la pequeña producción y a la falta de cultura organizativa, incrementa el empobrecimiento de los mismos y la orientación hacia cultivos ilegales para el que cuentan con insumos, asistencia técnica y mercados asegurados, lo que a su vez trae consigo otros hechos delictivos y aumenta la inseguridad ciudadana.</p> <p>La gran riqueza ambiental y cultural, que le valieron el reconocimiento de la UNESCO como Reserva de Biósfera, se ve amenazada por la presión que ejerce la actividad económica, en especial la relacionada con la producción agropecuaria que no cumple con la legislación ambiental, afectando en especial a los cursos de agua y a los acuíferos.</p>

## Actividad 4. Identificación de ventajas y oportunidades del territorio

La configuración actual del territorio termina con la identificación de sus ventajas y oportunidades.

A lo largo del ejercicio desarrollado, los equipos municipales han identificado problemas, dificultades o tensiones presentes en el territorio, a partir de los que se han registrado y priorizado elementos para la planeación. No obstante, cualquier ejercicio de planeación debe contar con un panorama de las ventajas y oportunidades, teniendo en cuenta que la superación de las tensiones encuentra en las ventajas y oportunidades del territorio elementos clave para su transformación. Potenciar las ventajas y aprovechar las oportunidades pueden ser parte de las estrategias de transformación de las condiciones actuales del territorio en vías de la apuesta de desarrollo que ha optado el municipio.

Para identificar las ventajas y oportunidades sobre un mapa, tal y como se realizó en el paso anterior y en el paso 2 de reconocimiento inicial del territorio, los equipos municipales ubican espacialmente las ventajas y oportunidades, para lo cual se recomienda realizar preguntas como las siguientes de acuerdo a las dimensiones del desarrollo:

Preguntas orientadoras	Preguntas orientadoras
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué ventajas ambientales tiene el municipio frente a otras localidades?</li> <li>• ¿Qué beneficios representan para el municipio sus infraestructuras viales, institucionales o sus equipamientos sociales? ¿De allí qué oportunidades se desprenden? ¿Qué ventajas podrían aprovecharse? ¿Existen proyectos de infraestructuras regionales o nacionales que puedan beneficiar al municipio?</li> <li>• ¿Qué ventajas representa para el municipio su dinámica demográfica y las características de su población? ¿Sus competencias y habilidades? ¿Su cultura, sus tradiciones, sus formas de organización socio-cultural? ¿Cómo pueden aprovecharse para superar las tensiones asociadas a la dinámica social? ¿Existen programas, proyectos, recursos, organizaciones, en la localidad en la región o en el país que pueden cooperar?</li> <li>• ¿Qué provecho representa para el municipio la organización institucional en materia de garantía y prestación de servicios de educación, salud, vivienda, recreación, cultura, deporte, bienestar y protección social? ¿Cómo pueden aprovecharse para superar las tensiones asociadas a la dinámica social e institucional?</li> <li>• ¿Qué ventajas presenta la economía local frente a otras localidades? ¿El tipo de bienes y servicios que produce son altamente competitivos frente a otros? ¿Existe disponibilidad de mano de obra calificada? ¿Se accede fácilmente a recursos, capital, conocimiento y tecnología?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué tipo de oportunidades ofrece la localización del municipio? ¿Su estructura ecológica, sus recursos hídricos, su biodiversidad, etc.?</li> <li>• ¿Qué posibilidades ofrece la dinámica demográfica? ¿Su tipo de crecimiento o su estructura por edades, o su localización?</li> <li>• ¿Qué oportunidades existen en la región para acceder a recursos, tecnología información? ¿Inversiones, convenios, tratados? ¿Existen programas o proyectos en la región o en el país que pueden beneficiar al municipio o con los que pueden realizarse alianzas estratégicas?</li> <li>• ¿Existen programas, proyectos, recursos, organizaciones que fortalecen la institucionalidad, la gobernabilidad, la disponibilidad de recursos, conocimiento o tecnología?</li> <li>• ¿Qué oportunidades económicas pueden aprovecharse dadas las características ambientales, de infraestructura o sociales del municipio? ¿Existen programas, proyectos, recursos, organizaciones, que fortalecen la economía local? ¿Existen programas o proyectos en la región o en el país que fortalecen la generación de empresas y el empleo? ¿Con qué tipo de municipios y regiones puede asociarse el municipio para fortalecer su economía?</li> </ul> <p style="text-align: right;">Tomado de la Guía para la Formulación de Planes de Desarrollo Integral del Meta. UNFPA-Universidad Externado-CORDEPAZ. 2012.</p>

Al igual que en el caso anterior, se espera que los equipos municipales elaboren un texto corto en el que se reconozcan claramente las ventajas y oportunidades derivadas del análisis de acuerdo a las dimensiones del desarrollo.

### Paso 7 | Transformación esperada de las tensiones (se considera tensión, reforzador, liberador y gobernabilidad)

En este paso se inicia la construcción de opciones para superar las tensiones presentes en el territorio. La transformación esperada de las tensiones es una transición importante en el proceso de elaboración de los planes estratégicos, pues en este momento las tensiones identificadas como diagnóstico se transforman en propuestas de desarrollo.

Este ejercicio se basa en los ejercicios anteriores y consiste en proponer para cada una de las tensiones las acciones estratégicas más viables para lograr su transformación.

#### Paso 7. Evolución esperada de las tensiones

Objetivo	Desarrollar el ejercicio de transformación esperada de las tensiones que permita identificar las apuestas de desarrollo estratégico del municipio.
Actividad y procedimiento	1. Descripción esperada de las tensiones cuando hayan sido superadas. 2. Valoración de la intensidad, cronicidad, impacto e ingobernabilidad cuando hayan sido superadas.
Instructivos	Tabla de tensiones-evolución esperada (columnas 19 a 24).
Productos	Al final de este paso se contará con una tabla de opciones para la transformación esperada de las tensiones.

#### Actividad 1. Descripción esperada de las tensiones cuando hayan sido superadas

La transformación esperada de las tensiones es un ejercicio en el cual los equipos municipales comienzan a construir una opción de modelo de desarrollo. Para ello, los equipos deben generar una discusión sobre la forma como se podría reducir, mitigar o superar cada una de las tensiones en el futuro próximo.

La forma en que se han descrito y valorado las tensiones (en el paso 4) permite avanzar rápidamente en la identificación de las acciones necesarias para su transformación. La solución a una tensión particular se encuentra, en gran parte, contenida en los elementos que la componen. El gestor de política pública podrá optar, según sus capacidades y competencias, por actuar sobre la tensión misma, modificando su intensidad e impidiendo que siga reproduciéndose. Pero si ello fuera difícil, podrá por lo menos mitigar o reducir los impactos negativos que la genera y mejorar las condiciones de gobernabilidad para hacerle frente. Simultáneamente, podrá trabajar para

La versión digital puede consultarse en la sección de herramientas de [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

reducir o controlar los factores que la refuerzan y/o trabajar para fortalecer los liberadores. Se tratará, en todo caso, de poner bajo control la situación y avanzar en su superación definitiva.

Para avanzar en la transformación de las tensiones, el equipo encargado de la formulación de política pública examinará cada uno de los elementos de la tensión y hará las averiguaciones necesarias para establecer qué posibilidades reales existen de modificar las situaciones encontradas, en función de los recursos humanos, técnicos, financieros y de conocimiento e información de los que dispone la entidad territorial o a los que podría acceder. Evaluará entonces las acciones necesarias, pertinentes y viables para modificar los elementos de la tensión y les asignará el valor que se espera alcanzar en el mediano o en el largo plazo, una vez que se haya logrado poner bajo control la situación.

Por tanto, el primer ejercicio consiste en prever cómo se espera encontrar la tensión cuando esta haya sido superada y hacer una descripción de la misma. Esta descripción se consigna en la columna 19 de la tabla general de tensiones. Posteriormente, se efectúa su valoración teniendo en cuenta los mismos criterios desarrollados en los pasos 4 y 5.

## Actividad 2. Valoración de las tensiones cuando hayan sido superadas

Para la valoración de las tensiones el procedimiento es similar a los pasos anteriores. Como se mencionó en la actividad precedente, lo primero que se debe realizarse es la descripción de la tensión cuando esta haya sido superada. Luego se procede a calificar los criterios de intensidad, cronicidad, impacto e ingobernabilidad. Para ello basta con preguntarse ¿al final, cuando la tensión se haya superado o transformado como quedarían cada uno de dichos criterios?, ¿cuáles se habrán reducido?, ¿cuáles se habrán mantenido igual?

Siguiendo con el ejemplo que se ilustró en el paso 4, la transformación esperada de la tensión sería la siguiente.

19	20	21	22	23	24
	Cuando la TEI haya sido superada en el futuro cuales serían sus valores?				Balance esperado
Descripción de las tensiones cuándo hayan sido superadas,	I. Intensidad.	C. Cronicidad.	Ip. Impacto.	Ig. Ingovernabilidad social e institucional.	$(I+C+Ip+Ig) \div 4$ .
Los pequeños campesinos que habitan la zona rural reciben capacitación y emplean buenas prácticas agrícolas, sostenibles con el medio ambiente que permiten la preservación de la tierra, la diversificación de la producción que permite retener la población rural y recuperar su vocación productiva.	1	2	1	1	1.25

### Instructivo para desarrollar la tabla 6

Para aplicar la tabla 6, incluya en la columna correspondiente:

- 19: Una descripción de la tensión cuando esta se haya transformado.
- 20: Valore de 1 a 3, dependiendo de qué tanto se haya reducido o controlado, la intensidad de la tensión. Para ello, es necesario tener presente la valoración que los equipos municipales habían hecho en el paso 5. Por tanto, si en la columna 13 se había valorado 3, este se podría reducir a 2 o a 1.
- 21: Puntue al igual que en el punto anterior, de 1 a 3, dependiendo de qué tanto tiempo se mantendrá la tensión. Si se mantiene por largo tiempo, el valor de la cronicidad será de 3. Por el contrario si se espera que desaparezca en el mediano plazo será de 2 y en el corto plazo será de 1.
- 22: Valore el impacto esperado una vez se haya transformado la tensión. Si el impacto de la tensión es bajo una vez se haya transformado, el valor asignado será de 1. Si el impacto esperado es mediano el valor será 2 y en caso en que el impacto se alto el valor será de 3.
- 23: Califique la transformación esperada de la ingobernabilidad. En este caso, si la debilidad institucional es baja o leve se asigna un valor de 1. En el caso en que la debilidad institucional sea mediana se asignará un valor de 2. Si la debilidad institucional sea alta se asignará un valor de 3.
- 24: Establezca el balance final que se espera tenga la tensión. Sume los valores de los cuatro elementos (intensidad+cronicidad+impacto+ingobernabilidad) y divida por 4.

### Paso 8 | Construcción de la configuración esperada del territorio

La construcción de la configuración esperada es el ejercicio de preparación para la respuesta a las condiciones actuales del territorio, pues en este paso se decantan los grandes retos y se construye la apuesta de desarrollo que orientará la formulación de la parte estratégica del plan de desarrollo.

Una vez que se ha logrado comprender la configuración actual del territorio es sencillo proponer la transformación de la situación encontrada, tomando cada uno de los núcleos críticos y buscando alternativas para su superación futura. Esta construcción se basa en el ejercicio anterior, sobre la transformación de las tensiones identificadas, proponiendo las acciones estratégicas viables para lograr una nueva configuración territorial y en la cual se hayan superado los grandes retos del territorio.

Cuando confrontamos la imagen de la configuración actual con la idea de desarrollo y bienestar a la que aspiramos, y el tipo de sociedad que nuestros principios y valores inspiran, surgirán por contraste las respuestas a la pregunta ¿cómo esperaríamos que estas se hayan modificado, mitigado o superado en el futuro próximo? Una imagen transformada del territorio y la población, una imagen del municipio que deseamos construir en el mediano y largo plazo: la configuración esperada.

Cuando confrontamos la imagen de la configuración actual con la idea de desarrollo y bienestar a la que aspiramos y el tipo de sociedad que nuestros principios y valores inspiran, surgirán por contraste las respuestas a la pregunta: ¿Cómo esperaríamos que estas se hayan modificado, mitigado o superado en el futuro próximo?

Paso 8: Construcción de la configuración esperada del territorio	
Objetivo	Construir la configuración esperada del territorio.
Actividad y procedimiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de la configuración deseada cuando se hayan transformado las tensiones.</li> <li>2. Definición de la metáfora-narrativa de la configuración deseada.</li> <li>3. Identificación de los grandes retos de la entidad territorial para la planeación del desarrollo.</li> </ol>
Productos	Al finalizar este paso, los equipos contarán con un mapa de la configuración deseada y los grandes retos para la planeación del municipio.

### Actividad 1. Identificación de la configuración deseada

Una vez comprendida la configuración actual del territorio, es fácil proponer la transformación de la situación encontrada tomando cada uno de los núcleos críticos y buscando alternativas para su superación futura. Esta construcción se basa en el ejercicio anterior sobre la transformación de las tensiones identificadas, proponiendo las acciones estratégicas más viables para lograr una nueva configuración territorial en la cual se hayan superado los grandes retos del territorio.

Cuando confrontamos la imagen de la configuración actual con la idea de desarrollo y bienestar que queremos y el tipo de sociedad que nuestros principios y valores inspiran, surgirán por contraste las respuestas a la pregunta: ¿Cómo esperaríamos que estas se hayan modificado, mitigado o superado en el futuro próximo? Una imagen transformada del territorio y la población, una imagen del municipio que deseamos construir en el mediano y largo plazo: la configuración esperada.

Como en el ejercicio de la configuración actual, el equipo de trabajo irá construyendo las nuevas relaciones sobre el mapa de tensiones, las modificaciones que se esperan lograr en el mediano plazo, discutirá sobre el modelo de desarrollo que se quiere construir y las mejores respuestas, y las más viables, para lograrlo.

### Actividad 2. Definición de la metáfora-narrativa de la configuración deseada

Una vez que se ha logrado la imagen esperada del territorio, se procede a describir de manera sucinta su contenido, precisando las características que adoptará en el futuro cada una de las dimensiones del desarrollo y las nuevas relaciones que se espera predominen entre ellas.

El título que se dé a la nueva configuración deberá hacer referencia al modelo de desarrollo que se espera construir de manera concertada. Es decir, la huella que tendrá ahora la entidad territorial, por la que será reconocida en la región y que dará identidad a sus habitantes.

#### La configuración esperada en los valles fértiles Centro de conexión regional del desarrollo sostenible

- El municipio brindará la asistencia técnica necesaria para que los campesinos generen alternativas productivas amigables y sostenibles, de tal forma que se recupere la base ambiental, se incrementen y diversifiquen los sistemas de producción del municipio y con ello se generen las garantías para el retorno de las personas a sus lugares de origen y la permanencia de quienes no migraron.
- Los programas de interés social habrán fortalecido las capacidades y competencias de los distintos grupos poblacionales, que habrán ganado en organización y participación, en inclusión social y económica y habrán mejorado sus niveles de convivencia y su cohesión social.
- La inversión pública y privada habrá permitido el mejoramiento de la infraestructura económica, tanto en la zona urbana como en la rural, consolidando al municipio como enclave de conexión regional, recuperando la cohesión social y territorial que se encontraba fragmentada. La inversión pública y privada también habrá permitido que la generación de empleo otorgue las garantías para que jóvenes y personas calificadas encuentren opciones de empleo, con lo cual el municipio habrá recuperado su competitividad regional.
- La actividad económica del municipio se encontrará ahora articulada alrededor de tres grandes ejes productivos: la producción alimentaria limpia, la oferta de bienes y servicios ambientales y el desarrollo de servicios asociados al transporte multimodal.

### Actividad 3. Identificación de los grandes retos para la planeación territorial

Para identificar los grandes retos del territorio el equipo a cargo del plan discutirá con base en la configuración actual y esperada aquellos puntos o nudos críticos que deben ser superados para lograr la nueva configuración. Estos nudos críticos articulan entre sí todas las tensiones que se espera transformar y se convierten en los grandes retos para la administración local, pues de su superación dependerán en gran medida los logros en la construcción de la configuración deseada. El equipo establecerá las conexiones entre estos grandes retos y el conjunto de tensiones de manera que pueda definirse la secuencia temporal en que deberán abordarse.

Con esta actividad se da por terminado el momento de comprensión. Ya se dispone de un diagnóstico sobre las situaciones presentes en el territorio; de la comprensión de la dinámica territorial (qué y por qué pasa); se tiene un dictamen acerca de la gravedad e importancia de las situaciones críticas; y se han identificado las acciones necesarias para transformarlas. Al llegar a este punto los equipos municipales están en posibilidad de abordar el momento de respuesta.

#### Grandes retos para la planeación en los valles fértiles Centro de conexión regional del desarrollo sostenible

- La sociedad civil y el Estado acordaron un pacto social en el que comprometen sus esfuerzos alrededor de un objetivo común: fortalecer su autonomía social y económica y consolidar una base económica equitativa, en armonía con los ecosistemas de la región y al servicio de las necesidades e intereses colectivos concertados.
- Los programas de interés social habrán fortalecido las capacidades y competencias de los distintos grupos poblacionales, que habrán ganado en organización y participación, en inclusión social y económica y habrán mejorado sus niveles de convivencia y su cohesión social.
- La inversión pública y privada habrá permitido el mejoramiento de la infraestructura económica, tanto en la zona urbana como en la rural, consolidando al municipio como enclave de conexión regional.
- La actividad económica del municipio se encontrará ahora articulada alrededor de tres grandes ejes productivos: la producción alimentaria limpia, la oferta de bienes y servicios ambientales y el desarrollo de servicios asociados al transporte multimodal.

## Paso 9 | Construcción del marco estratégico del plan

El marco estratégico se desprende directamente de la configuración esperada<sup>4</sup>. La construcción de un marco estratégico resulta de sopesar las aspiraciones y las metas que se quieren lograr frente a las capacidades, competencias y recursos disponibles en la entidad territorial. Es un momento de realidad. Exige una combinación de creatividad, experticia, y audacia para llegar al mejor acuerdo a fin de alcanzar el máximo de las metas propuestas con los recursos disponibles, que en general siempre serán escasos.

El éxito del plan dependerá de la claridad de la visión territorial, de la precisión y pertinencia de los objetivos que se propongan, de la fuerza de las estrategias que se adopten para lograrlos y de la capacidad para articular programas y proyectos alrededor del logro de la visión propuesta.

Un marco estratégico es integral cuando todos los elementos que lo componen quedan articulados en una secuencia lógica, según la cual la visión de territorio, que se desprende de la configuración esperada, se desglosa en objetivos de mediano plazo y con estrategias apropiadas. De estas estrategias se desprenderán luego los programas, y proyectos, que son finalmente las unidades menores de acción, verificables y evaluables, y de cuya ejecución dependerá la construcción de la visión territorial propuesta.

### Paso 9. Construcción de la parte estratégica.

Objetivo	Formulación de la visión, objetivos, programas y subprogramas.
Actividad y procedimiento	1. Identificación de la visión de largo plazo de la entidad territorial. 2. Identificación del objetivo del plan con el cual se contribuirá al logro del plan en el corto y mediano plazo. 3. Formulación de programas y subprogramas.
Instructivos	Matriz estratégica.
Productos	Un documento sobre el marco estratégico del plan que constituirá el marco para las inversiones públicas durante el período de gobierno y que será de obligatorio cumplimiento para las autoridades municipales.

<sup>4</sup> Para ilustrar este paso se construyó un ejemplo hipotético. Así mismo se describen, puntualmente, los componentes del marco estratégico. Para conocer a cabalidad los ejemplos de los municipios que formaron parte del proyecto piloto de Paraguay visite [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)



### Actividad 1. Identificación de la visión de largo plazo de la entidad territorial

La visión del territorio es la idea fuerza que moviliza a los diferentes actores hacia la construcción de la configuración deseada. Convierte en realidad esta configuración, definiendo un horizonte de tiempo para su logro y precisando las características que adoptará el desarrollo de la entidad territorial. También estipula los grandes ejes que en adelante articularán las dinámicas demográficas, socioeconómicas y ambientales. Responde a la pregunta: ¿en qué se habrá convertido (*Ivy Tenonde*, nombre del territorio hipotético para este ejercicio) en el 2020?

La visión se basa en principios ideales, y valores compartidos, por todos los actores locales y define un norte hacia el cual orientar la acción pública y privada. Es un acuerdo de voluntades concertado y compartido por los habitantes del territorio.

#### Una visión de desarrollo para los valles fértiles

En 2020 los valles fértiles serán un lugar para la vida, el trabajo y la convivencia, prósperos y sostenibles. Serán reconocidos como líderes de la región en producción limpia de alimentos y oferta de turismo verde, en donde cada habitante encontrará las condiciones para el máximo desarrollo de sus potencialidades, en armonía con los demás y con la naturaleza.

### Actividad 2. Formulación de los objetivos y estrategias del plan

El o los objetivos generales del plan de desarrollo se desprenden de la visión de largo plazo. En estos se concreta y delimita la contribución del plan de desarrollo a la construcción de la visión, durante el período de gobierno en cuestión. Responden a la pregunta: ¿qué va a hacer la administración municipal durante el período de gobierno para avanzar en el logro de la visión?

#### Objetivos generales del plan de desarrollo de Ivy Tenonde

Avanzar en el logro de la visión de los valles fértiles a 2020, recuperando la institucionalidad y generando las condiciones básicas para la permanencia de la población en el territorio, la garantía de condiciones de vida digna, la producción económica ambientalmente sostenible, y la recuperación de la base ambiental del municipio, en un marco de derechos y de equidad, con la participación activa de la ciudadanía.

En la formulación de los objetivos, el equipo de gobierno prestará atención al a su logro, de manera que resulten realizables en el tiempo previsto y con los recursos disponibles.

Los objetivos por bien definidos que estén, difícilmente podrán lograrse si no se adoptan las estrategias adecuadas. Estas proponen un conjunto de principios y rutas para alcanzar los objetivos propuestos.

Una estrategia define las rutas adecuadas y pertinentes para llegar a esos objetivos y los medios para lograrlo. Sirve de guía y de orientación para quienes ejecutan la política pública, ofreciendo criterios de decisión en cada uno de los momentos de la ejecución. Define las grandes líneas de acción, mediante las cuales se superarán los grandes retos del desarrollo de la entidad territorial y responden a la pregunta: ¿qué hacer para lograr el o los objetivos del plan? Las estrategias deben guardar coherencia con los grandes retos planteados en el diagnóstico, con la configuración actual y la esperada, así como con la visión del territorio que se espera construir<sup>5</sup>.

#### UNA DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE LOS VALLES FÉRTILES Y SUS PROGRAMAS

- Recuperación de la capacidad productiva de la reserva forestal y de las fuentes hídricas.
- Adelantar programas de reforestación y de formación en producción de bosques para captura de CO2.
- Desarrollar el programa de protección de cuencas en cooperación con el PGAR.
- Fortalecer el control sobre vertimientos de aguas servidas tanto domésticas como industriales a las principales fuentes de agua.
- Desarrollar un plan maestro de alcantarillado para el casco urbano y los dos principales centros poblados.

Una estrategia es un medio y se compone de un conjunto de reglas que ayudan a tomar la mejor decisión para la transformación o mantenimiento de las condiciones vigentes en el territorio, haciendo el mejor uso posible de los medios y los recursos de los cuales dispone la administración local. Será adecuada si con ella se consigue alcanzar los objetivos previstos (eficacia) y si esto se logra con la mayor economía de esfuerzos y recursos (eficiencia).

Las estrategias se concretan mediante el desarrollo de programas y subprogramas.

### Actividad 3. Formulación de programas y subprogramas

Los programas son unidades lógicas de acción en las que se concretan las estrategias, y a los cuales es posible asignar metas de resultado. Un programa puede a su vez descomponerse en unidades menores, los subprogramas, a fin de facilitar la gestión y administración de los recursos.

A fin de que el plan resulte evaluable, es necesario definir para cada programa las respectivas metas de resultado. Estas precisan en forma tangible y cuantificable (o medible) las transformaciones que se espera lograr, en el corto y mediano plazo, en las condiciones de la población que se beneficiará con la ejecución de los programas. Las metas de resultado precisan las características, o situaciones de la población que se transforman, y la magnitud que alcanza. Son el principal insumo para medir la eficacia en el cumplimiento de las políticas públicas.

Entre tanto, los subprogramas serán evaluables mediante la medición de metas de producto.

<sup>5</sup> Con base en Rubiano, Norma. Guía metodológica de planes de desarrollo municipales 2012-2015. Documento presentado al Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Junio 2011.

A fin de que el plan resulte evaluable, es necesario definir para cada programa las respectivas metas de resultado. Estas precisan en forma tangible y cuantificable (o medible) las transformaciones que se espera lograr, en el corto y mediano plazo, en las condiciones de la población que se beneficiará con la ejecución de los programas.

Ejemplo: El Programa de promoción empresarial y protección del trabajo en los valles fértiles.	Ejemplo: Meta de resultado.
El programa de promoción empresarial y de protección del trabajo propone destinar parte de los recursos provenientes de los impuestos de industria y comercio al fortalecimiento de capacidades empresariales y productivas del sector agropecuario.	25% de la población activa fortalece sus capacidades productivas y se incrementa en 10% de desarrollo de actividades agropecuarias sostenibles en el sector agropecuario.
Subprogramas del programa de promoción empresarial y protección al trabajo.	Metas de producto.
Subprograma de infraestructura para el faenado, y exportación de carne en canal.	Construcción y dotación de dos centros de faenado y exportación de carne en canal en la zona central y occidental del municipio.
Subprograma de formación de capacidades y competencias para el mejoramiento de las actividades agropecuarias.	Desarrollar en cada distrito un proyecto de formación y asistencia técnica para trabajadores y pequeñas empresas del sector agropecuario.
Subprograma de siembra y mejoramiento del cultivo de cereales para la cría de bovinos en la zona del Río Grande	Suministro de asistencia técnica semillas e insumos para el mejoramiento de cereales a 200 pequeños y medianos productores de la zona del Río Grande

**Los subprogramas** son unidades lógicas, de acción más específicas y detalladas, en la que se descomponen los programas y a los cuales es posible asignar **metas de producto**, personas responsables, recursos y cronogramas. Las **metas de producto** concretan el tipo, cantidad y calidad de los bienes y servicios (materiales y no materiales) que deben producirse con la inversión del Estado y/o los particulares para dar cumplimiento de una meta de resultado. Fijan las características de los productos que se espera lograr, el tiempo y los recursos necesarios.

A fin de facilitar la organización del marco estratégico, los equipos a cargo del plan pueden utilizar la tabla 7, que ayuda a mantener la secuencia lógica entre los distintos componentes del marco estratégico y facilita la asignación de recursos y la organización administrativa para la ejecución del plan.

La versión digital en Excel se puede consultar en la sección de herramientas en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)

Tabla 7. Marco estratégico

Visión	Objetivo general	Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Programas	Metas de resultado	Proyectos	Actividades	Metas de producto	Presupuesto en Gs.
Visión compartida de desarrollo.	Objetivo general del plan de desarrollo sustentable.	Objetivo estratégico 1.							
		Objetivo estratégico 2.							

## Paso 10 | Construcción del plan de inversiones

Cada una de las acciones definidas en los programas y subprogramas podrá ser ejecutada aunando los esfuerzos de dos o más sectores de competencia, generando sinergias entre estos y optimizando los recursos. Así, la ejecución presupuestal sectorial adquiere sentido al estar vinculada directamente a los objetivos estratégicos.

El sector, en este caso, actúa como ordenador de la acción y financiador, de acuerdo a las competencias y a las fuentes de recursos.

Para llevar adelante este paso es necesario tener en cuenta la situación financiera y presupuestal de la entidad territorial, con el fin de identificar y asignar los recursos económicos de acuerdo con:

- los recursos disponibles y las orientaciones legales;
- las prioridades de inversión;
- las decisiones en materia financiera para captar ingresos y recursos;
- el aprovechamiento de recursos externos y de cooperación.

Esta manera de formular un plan de inversiones resuelve el problema de la fragmentación sectorial, toda vez que cada programa articula en su ejecución recursos provenientes de distintos sectores y de esta forma propicia la cooperación intersectorial facilitando la articulación de las distintas instituciones al logro de los objetivos de desarrollo pactados.

NOTA FINAL. Es necesario tener presente que si bien el modelo BIT-PASE está construido en una secuencia lógica de pasos, y que es recomendable desarrollarlo en el orden propuesto, no implica necesariamente un proceso lineal o acumulativo. Por el contrario, el proceso debe ser dinámico, en la medida en que los equipos de trabajo puedan, en distintos momentos, revisar los pasos anteriores cuando identifiquen necesidades nuevas de información, accedan a nuevos desarrollos técnicos, nuevas disposiciones normativas, o se enfrentan a nuevas tensiones. Esto convierte a la aplicación del modelo en un proceso circular.



# Anexo I

## Lineamientos para el ordenamiento territorial\*

Ariel Rolón Ovelar  
Pedro Fernández Escalada  
GIZ Paraguay

David Fariña  
Wilfrido Sosa  
SEAM

\* Este anexo recoge la experiencia desarrollada durante el programa piloto con los 8 municipios en la cual se utilizó el modelo BIT-PASE para dar respuesta al Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial planteado en la LOM, atendiendo específicamente el aspecto de la zonificación del territorio.

## Breve desarrollo conceptual y reflexiones sobre el marco legal de Ordenamiento Territorial en Paraguay

La situación del ordenamiento y desarrollo territorial en Paraguay presenta una doble problemática. En primer lugar, la escasa atención prestada al tema, lo cual produjo su negación tácita como campo de estudio y de intervención política. En segundo lugar, los esfuerzos, mayormente científicos, por conocer y planificar el suelo y el territorio no fueron respaldados por un sistema jurídico que apoye, con una normativa moderna, los diversos aspectos del ordenamiento territorial<sup>1</sup>.

La Secretaría del Ambiente (SEAM) ha elaborado en los últimos años Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio, a nivel departamental en la región occidental, así como propuestas a nivel local en municipalidades de la región occidental<sup>2</sup>. Esto ha generado los insumos para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio (2005), que sin embargo no ha superado la etapa de estudio.

Un avance, en ese sentido, se considera la incorporación del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) en la Ley 3966/10, Orgánica Municipal, en la que se lo define como un instrumento técnico y de gestión municipal, con objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable (PDS), y con la finalidad de orientar el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio para conciliarlos con su soporte natural.

A mediados del año 2012, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) aportó a la discusión de la temática el documento **Plan Marco de desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay**<sup>3</sup>, en el que se establece que un *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es una herramienta de gestión que permite, a través de sus diferentes instrumentos (acciones, normativas e instrumentos), organizar más eficazmente el territorio de manera que se generen las condiciones básicas que viabilicen el desarrollo económico productivo, la mejora de la calidad de vida de la población, el desarrollo político institucional y la sustentabilidad ambiental*.

Las experiencias a nivel internacional brindan insumos que sirven para profundizar esta línea de pensamiento y aportan elementos sobre la finalidad del proceso de planificación al definirlo como *un proceso mediante el cual se orienta el desarrollo integral de una entidad territorial o región. La planeación y ordenamiento del territorio permiten estudiar el resultado histórico de la ocupación y transformación del territorio; explican cómo se han utilizado los recursos y ocupado el espacio geográfico a través del tiempo, para indicar cómo se debe orientar y organizar hacia el futuro lo administrativo y lo jurídico, lo ambiental, lo social, lo económico y lo funcional (Desarrollo Institucional, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Desarrollo Regional)*<sup>4</sup>.

1 Vázquez, F. (2006). *Territorio y Población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. Asunción-Paraguay: ADEPO-UNFPA-GTZ.

2 Información generada en el marco del Proyecto ORDAZUR – SEAM/BGR.

3 Definición desarrollada en el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay. STP, 2011.

4 Definición extraída de la Guía simplificada para la elaboración del POT municipal. Wilson Otero. Santa Fe de Bogotá, D.C. 1998.



Si bien se ha avanzado en el país a nivel de un abordaje conceptual en la temática, aún existen importantes vacíos normativos e institucionales en relación a los procesos de articulación y aterrizaje de las políticas públicas en el territorio. Esto demanda, más allá de la definición y el objetivo del ordenamiento territorial, una estructura clara a partir de la cual se visualicen las interrelaciones clave, como ser: la definición de roles y responsabilidades, los esquemas de financiamiento y los sistemas de monitoreo, entre otros. Todos estos elementos deben estar articulados y responder a la visión de territorio que se tenga para producir el desarrollo sustentable que se ambiciona. *Quien declara la sostenibilidad como modelo tiene que aplicarlo a su política nacional y la estrategia debe ser desarrollada y adaptada continuamente*<sup>5</sup>.

El ordenamiento territorial tiene que sustentarse en un marco legal exhaustivo y claro. Paraguay no cuenta aún con una ley de ordenamiento territorial, y la legislación relacionada a la materia es dispersa. Para proponer acciones de ordenamiento territorial, además de las leyes orgánicas departamental y municipal, se deberán considerar las instituciones con competencia en la planificación a nivel nacional, así como las leyes ambientales que tienen como institución de aplicación a la Secretaría del Ambiente (SEAM). Estas leyes son: la Ley 1561/00 de la creación del SISNAM, CONAM Y SEAM, la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas y la Ley 3239/07 de Recursos Hídricos del Paraguay.

Atendiendo a la situación actual de la normativa en la materia en nuestro país, las leyes ambientales citadas son las que de manera general y transversal deben ser consideradas para la elaboración de una propuesta de Plan de Ordenamiento Urbano Territorial, además de otras que particularmente puedan aplicarse dependiendo de cada territorio.

Por último, para que los objetivos planteados en el POUT se concreten en el tiempo, es fundamental compatibilizarlo con un plan de inversiones que posea directrices claras, así como un sistema de seguimiento y monitoreo detallado.

Como marco referencial se comparten las leyes mencionadas anteriormente con una breve descripción.

Leyes con aplicación al POUT	Artículos relacionados	Implicancias para el POUT
Ley N° 426/94 "Orgánica Departamental".	Art. 16.- Atribuciones del Gobierno Departamental.	La Gobernación constituye el nexo entre las instituciones del gobierno nacional y las municipalidades. Con relación a los POUT, su rol principal es el de elaborar planes de desarrollo. Para ello, deberá coordinar con el gobierno nacional los planes nacionales. Así mismo, tendrá que organizar con las municipalidades del departamento los planes, programas y proyectos departamentales y cooperar en la elaboración de los planes municipales.

<sup>5</sup> "10 años de sostenibilidad made in Germany". Estrategia Nacional para un Desarrollo Sostenible. Berlín. Abril 2012.

Leyes con aplicación al POUT	Artículos relacionados	Implicancias para el POUT
Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal.	Art. 12. Funciones Municipales.	La planificación municipal aparece claramente como función de la Municipalidad, debe ser desarrollada a través de los instrumentos definidos en su Ley Orgánica. Es importante garantizar la participación ciudadana en la planificación del desarrollo urbano y territorial, para brindar sostenibilidad al proceso y a la implementación.
Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal.	Art. 225.- Conceptualización y finalidad del Plan de Desarrollo Sustentable (PDS).	Aporta la razón de ser y la finalidad del PDS. Menciona que su contenido debe expresar en el territorio todas las políticas y planes sociales, económicos, ambientales y culturales del municipio. Por consiguiente, todos los programas derivados del Plan de Desarrollo deben estar relacionados entre sí, y tienen implicancias territoriales.
Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal.	Art. 226.- Conceptualización y finalidad del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT).	Aporta la razón de ser y la finalidad del POUT. Debe contener los objetivos y estrategias territoriales. Estas últimas deben estar en concordancia con el PDS. El POUT tiene que abordar los siguientes aspectos: la delimitación de las áreas urbana y rural, la zonificación del territorio; el régimen de fraccionamiento y de loteamiento inmobiliario para cada zona; el régimen de construcciones y el sistema vial; el sistema de infraestructura y servicios básicos.
Decreto N° 4070/04 Por el cual se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), dependiente de la Presidencia de la República.	Art. 6.- Enmarca las competencias de la STP, en materia de Planificación Nacional.	Aunque se trate de un decreto, es importante destacar que la Secretaría Técnica de Planificación (STP) es la encargada de elaborar los lineamientos para el desarrollo, en coordinación con los ministerios del Poder Ejecutivo y otras entidades del sector público. En 2011, la STP coordinó el "Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay", que contempla los lineamientos estratégicos para planes de ordenamiento territorial a nivel regional, departamental y municipal. Los POUT deberán considerar las normas, mecanismos y procedimientos de planificación del desarrollo y políticas públicas definidos por la STP.
Ley N° 1561/2000 De creación de la Secretaría del Ambiente (SEAM).	Art. 12.- Enuncia las funciones, atribuciones, y responsabilidades que son de competencia de la SEAM, establece su relación y participación en la CONAM.	La Política Ambiental Nacional del Paraguay nombra al ordenamiento ambiental del territorio como una de las herramientas para la construcción de la sostenibilidad del desarrollo del país. La SEAM tiene una implicancia directa en la provisión de insumos fundamentales para la elaboración del POUT, pues el tema ambiental es transversal a todos los planes. Es importante destacar la importancia de la coordinación interinstitucional en la elaboración de los planes.
Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental.	Art. 7.- Menciona los emprendimientos que requerirán de Evaluación de Impacto Ambiental (EVIA).	Entre las actividades principales que requieren la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y su respectivo Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA) se encuentran: desarrollos urbanísticos, asentamientos humanos organizados en colonias y desarrollos turísticos. Por consiguiente, los POUT deberán someterse al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, para obtener la licencia ambiental.

Leyes con aplicación al POUT	Artículos relacionados	Implicancias para el POUT
Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas.	Art. 11.- Enuncia las previsiones y cuidados que deben atender los departamentos y municipios, cuyos límites se encuentran localizados dentro de un área silvestre protegida bajo dominio público o privado, o en sus zonas de amortiguamiento.	Se entiende por área silvestre protegida toda porción del territorio nacional comprendida dentro de límites bien definidos, de características naturales o semi naturales, que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados. Todas la áreas silvestres protegidas bajo dominio público serán inalienables e intransferibles a perpetuidad. Por lo tanto, se deberán considerar las restricciones inherentes a estas áreas y compatibilizar las actividades circundantes a ellas en la formulación del POUT.
Ley N° 3239/07 De los Recursos Hídricos del Paraguay.	Art. 23.- Menciona las restricciones a las que estarán sujetas las márgenes bajo dominio público y privado, adyacentes a los cauces hídricos. Art. 25.- Da opción de privilegio a la declaración de áreas protegidas en: las zonas de nacientes o manantiales de agua, los ecosistemas de humedales, las zonas de recarga de acuíferos y las zonas necesarias para la regulación del caudal ambiental de las aguas.	Permite a las municipalidades, a través de sus POUT, definir y reglamentar los alcances de la zona de uso público sin perjuicio de las competencias que puedan ejercer las demás autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones, conforme lo establecido en el Capítulo VII, de las Restricciones al Dominio de esta ley. Los procedimientos a seguir para definir y reglamentar los alcances de la zona de uso público se establecen en la reglamentación de la ley, que actualmente se halla en proceso. Los POUT deberán definir las áreas protegidas según las zonas especificadas en el Art. 25 de la ley.
Ley N° 3.909/10 Que crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT).	Art. 3.- Competencias de las SENAVITAT.	Nuevamente surge la necesidad de coordinar con instituciones del nivel Central para la implementación de programas y proyectos. En este caso, los programas y proyectos habitacionales desarrollados por la SENAVITAT en un determinado municipio, deberán concordar con lo establecido en sus POUT. Los POUT también deberán contemplar programas habitacionales municipales acordes con la realidad del municipio, las zonas y categoría de usos.

## Construcción del POUT con el Modelo BIT-PASE, desde la práctica

Basado en una experiencia concreta desarrollada en el proyecto piloto, este apartado presenta el proceso de construcción del POUT a partir de los insumos del modelo BIT-PASE. El ejercicio se complementó con la experiencia de técnicos de la SEAM en la elaboración de propuestas de planes de ordenamiento ambiental, tomando como base la Ley 3966/10 para proponer lineamientos de ordenamiento territorial a los municipios. Es importante destacar que el conocimiento que los técnicos municipales aportaron sobre la realidad de su territorio fue fundamental para el éxito del ejercicio.

Se exponen el desarrollo de ejercicios que permitirán lograr propuestas de zonificación de las áreas urbana y rural, con la categorización de usos. Para la construcción de la propuesta de zonificación del distrito se utilizó como insumo la información generada en cada paso de la metodología BIT-PASE expuesta en el capítulo III, complementada con actividades que contrastaron dicha información con las limitantes ambientales del territorio (ver flujograma 1).

Los mapas utilizados para iniciar el trabajo de zonificación fueron (ver mapa 1 al final de este anexo):

**El mapa de identificación de la estructura físico-espacial del territorio:** permite un primer contacto con la entidad territorial y brinda información de base para reconocer el distrito.

**El mapa de distribución espacial de las tensiones presentes en el distrito:** permite identificar y observar claramente las tensiones y sus relaciones entre ellas, y con el territorio que las contiene. Permite analizar además de la interacción de la población, sus causas y consecuencias territoriales.

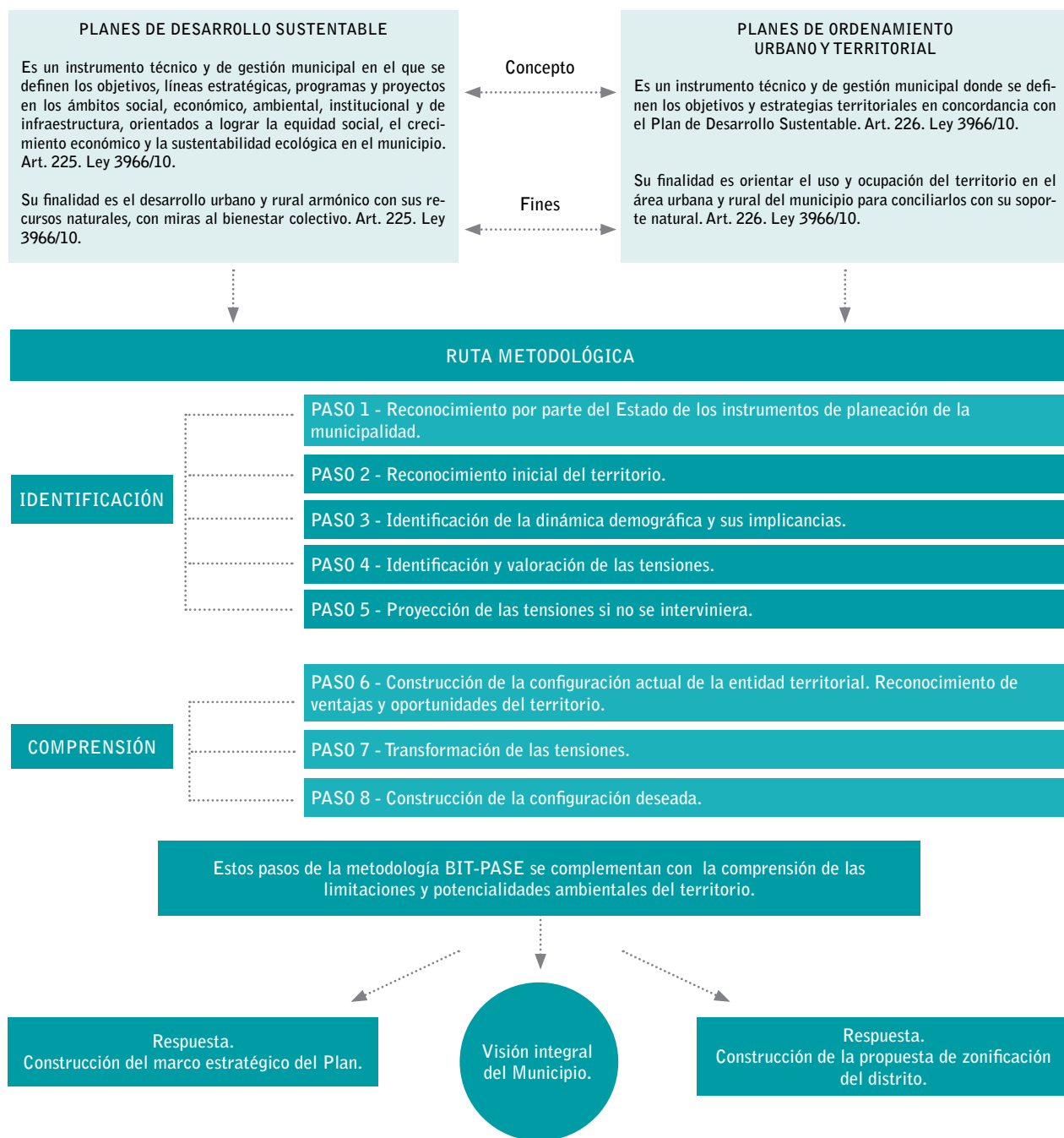
**El mapa de la configuración actual del territorio:** aporta información destacada y priorizada de la problemática substancial del territorio sobre la cual convergen –o en él se originan– gran parte de las tensiones. Permite tener una comprensión más acabada de la situación, con enfoque sistémico. La información proporcionada es relevante para proponer acciones que llevarán a balancear el impacto negativo de las tensiones.

**El mapa de configuración deseada del territorio:** ofrece información sobre lo que se pretende en el mediano y largo plazo del territorio. Es de gran utilidad para el ordenamiento territorial porque orienta las intervenciones que deberán ser adecuadas a la capacidad de la entidad territorial.

Además de los mapas generados para el Plan de Desarrollo Sustentable se desarrolló un mapa adicional: **el mapa de limitaciones y potencialidades ambientales del territorio.** Para este ejercicio, los equipos técnicos municipales necesitan conocer y tomar en consideración la legislación ambiental nacional. En ellas podrán encontrar leyes que aportan parte de la configuración del territorio y determinan los límites de las intervenciones. Como insumos se utilizaron mapas temáticos de recursos hídricos, de áreas silvestres protegidas, de capacidad de uso de suelos, el mapa de uso actual del suelo y de ordenamiento ambiental del territorio.

El ejercicio consistió en identificar en un mapa del distrito arroyos, ríos, nacientes, humedales, sus áreas de influencia, así como las reservas forestales, los lugares de riesgos y otros puntos de interés especial presentes en el Distrito. Los mapas de capacidad de uso de suelos y de ordenamiento ambiental ayudarán a definir las actividades que se realizaran o deberían realizarse en cada zona del territorio en armonía con su ambiente natural. Luego de obtener el mapa propuesto se inició la preparación de la propuesta para la zonificación de las áreas urbana y rural del distrito.

Flujograma 1 - Aplicación de la metodología BIT-PASE al desarrollo del PDS y el POUT.



## Ejercicio de zonificación del distrito

El Plan de Ordenamiento Territorial está expresado primeramente por la zonificación del territorio del municipio y la categorización de usos.

Para iniciar el ejercicio de zonificación se utilizaron parámetros para cada una de las zonas a ser delimitadas, partiendo de las definiciones desarrolladas por la SEAM en ocasión de su experiencia en planificación del ordenamiento ambiental con otros municipios.

Las zonas a determinarse podrán ser:

Zonas de producción: destinadas a uso agropecuario, forestal, industrial, extractiva y agroindustrial; inclusive los equipamientos de beneficio y almacenamiento y mercado.

Zonas residenciales: consignadas a asentamientos humanos intensivos o semi intensivos y sus complementarias con servicios requeridos para las áreas urbanas.

Zonas de equipamiento y servicios: dispuestas y equipadas a servicios de salud, educación, transporte, comunicaciones, energía, disposición y tratamiento de residuos sólidos y líquidos; requeridos tanto en área urbana y rural.

Zonas de recreación y turismo: pensadas para actividades de alta concentración o dispersa, activa o pasiva, diaria, periódica u ocasional. Podrá estar ubicada en el área urbana o rural.

Zonas industriales: destinadas a la localización de industrias. Las mismas podrán estar ubicadas en cualquiera de las áreas, pero se considerará su localización de acuerdo a las particularidades de la actividad a ser desarrollada y a las condiciones del ambiente.

Zonas mixtas: dispuestas para la localización de diferentes usos complementarios de vivienda, comercio, administración pública o privada, artesanía e industria pequeña inocua, sin interferencia mutua negativa que pueda causar daños a la salud humana o otros daños colaterales.

Zonas de reserva ecológica o natural: establecidas en la legislación que cumplan esta función, o que las autoridades competentes consideren de interés su preservación y su ubicación puede darse en cualquiera de las áreas.

Zonas de protección del patrimonio histórico: todas aquellas donde existan valores culturales o arqueológicos que impiden cambios de uso, demolición y otras actividades que ponen en peligro los elementos protegidos.

Zonas de usos específicos: las que se encuentren bajo una figura en particular y que cumplan funciones específicas de defensa, seguridad, recuperación, expansión, colonización y otros.

Zonas de riesgo: las áreas vulnerables a desastres naturales tales como inundación, derrumbes y erosión progresiva y donde no se permite asentamientos permanentes o establecimientos de producción.

Es importante destacar que de acuerdo a la complejidad del municipio se podrá definir mayor cantidad de zonas. Algunas como las residenciales, comerciales y productivas se ven en casi todos los municipios. Otras más específicas, como las zonas turísticas o de agricultura orgánica, serán utilizadas de acuerdo a las características propias de cada territorio.

Habiendo definido el alcance de cada una de las zonas se procedió al ejercicio de analizar y superponer todos los mapas generados a lo largo del trabajo sobre dos nuevos mapas: el mapa del área urbana y el mapa del área rural. Sobre estos mapas se definieron las zonas. A partir de allí se esbozó a mano alzada propuestas de zonas específicas dentro de cada área: urbana o rural. Se utilizó los límites naturales (ríos, arroyos, otros) y los artificiales (caminos, calles, otros). A cada una de las zonas se les asignó categorías de uso:

**Usos permitidos:** actividades que serán fomentadas por su importancia para el desarrollo y para la reducción de la pobreza, y que no representan amenazas para el ambiente.

**Usos permisibles:** actividades que serán limitadas en su volumen y frecuencia, a través de condiciones específicas de distanciamiento, protección y recuperación ambiental.

**Usos no permitidos:** actividades que causan efectos nocivos o cambios irreversibles al ambiente y que serán excluidas.

Partiendo del conocimiento de los técnicos municipales y de la información contenida en el mapa de estructura físico-espacial del territorio y el de las limitaciones y potencialidades ambientales, se logró definir y asignar las primeras zonas (tanto urbanas o rurales): zonas de protección, de reserva ecológica, de interés especial, de reserva natural, parque nacional o en algunos casos, zonas de riesgos (ejemplo, inundaciones), zona histórica, zona de patrimonio cultural, etc.

Para iniciar la **zonificación del área urbana** se partió de la zona de mayor concentración de la población, en ella se encuentran las infraestructuras y los servicios urbanos principales, esta se definió como zona centro, céntrica o central, delimitada por calles o avenidas. Luego se delimitó la zona urbanizada, fuera de la zona céntrica aunque con los servicios e infraestructura urbana. Al final se asignaron las zonas periféricas, que aunque forman parte del área urbana, no cuentan con todos los servicios básicos ni la infraestructura de una zona urbanizada. Se tomaron en cuenta las características de cada Municipio y/o territorio zonificado y los criterios urbanísticos planteados en la **configuración deseada** y el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio. De acuerdo a cada municipio se podría definir además, zonas mixtas, zonas comerciales e Industriales.

Antes de iniciar la zonificación del área rural fue muy importante para los municipios el haber definido las zonas de expansión de la población urbana, de acuerdo al plan proyectado. Esto significa que solamente en estas zonas se podrá expandir la población urbana.

Otras zonas que se tomaron en cuenta relacionadas al área urbana, pero que normalmente se ubican fuera de ella, son las zonas de equipamiento y servicios, aquellas destinadas a brindar los servicios a la comunidad (cementos, disposición final de residuos sólidos, planta de tratamientos, energía, antenas para comunicaciones, etc.).

**En el área rural**, al igual que en el área urbana, se inició el proceso definiendo las zonas por sus limitaciones y potencialidades ambientales como: zonas de protección, de reserva ecológica, de interés especial, de reserva natural, de reserva forestal, parques nacionales o en algunos casos, zonas de riesgos (ejemplo, inundaciones). Para ello se utilizaron los mapas temáticos ambientales.

Una de las zonas principales del área rural definida fue la zona de producción dependiendo del tipo de producción, su intensidad y tamaño, aptitud del suelo, tenencia de la tierra, tipo de tecnología utilizada y tipo de asentamiento humano. En este sentido se pudieron identificar y definir zonas de: agricultura familiar campesina, agricultura familiar campesina de interés especial (si tiene restricciones ambientales o geográficas), agricultura empresarial, ganadera, forestal, industrial, minera, etc. Para esta definición se utilizó la cartografía de la DGEEC, los mapas de capacidad de uso de suelos y de ordenamiento ambiental –proveídos por la SEAM–, imágenes satelitales y el conocimiento del equipo técnico municipal.

Las zonas del área rural, a diferencia del área urbana, no siempre tienen límites físicos naturales o artificiales bien definidos entre las zonas, como arroyos, ríos, caminos, calles, etc., por lo tanto es más complejo delimitarlos. En ese sentido, se realizaron verificaciones *in situ* de las zonas del territorio, y se utilizaron instrumentos como GPS para ubicar de una manera más exacta las posiciones de las delimitaciones.

Como resultado de este ejercicio se obtuvieron dos mapas: zonificación del área urbana y zonificación del área rural. En los mapas se definió la categorización de usos, usos permitidos, usos permisibles y usos no permitidos de cada zona delimitada<sup>6</sup>.

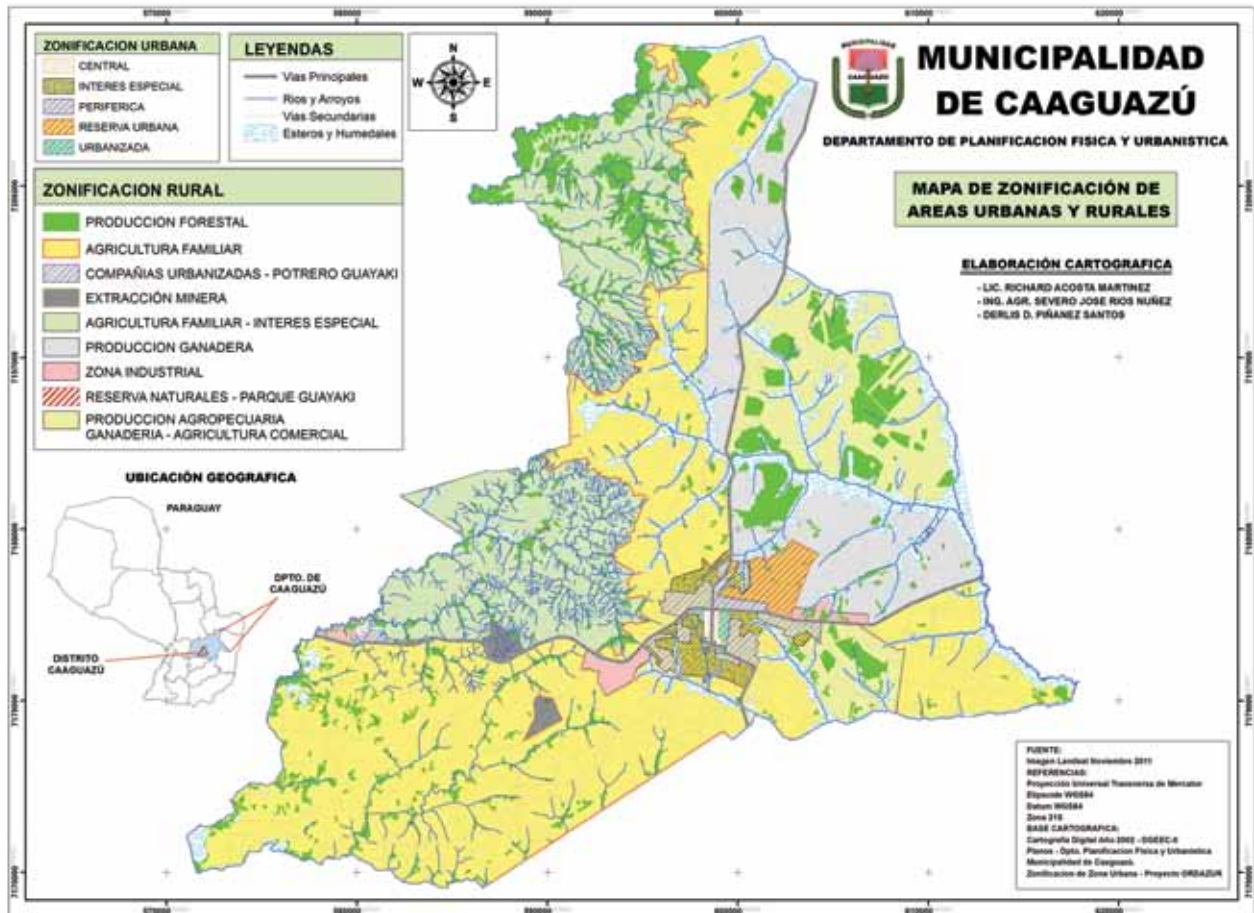
Por último, para obtener una legitimación de fondo y forma, el proceso y los resultados fueron socializados con las autoridades y grupos de interés, y a su vez deberán plasmarse en una ordenanza. Una vez aprobada la ordenanza, debe ser presentada a la SEAM para la obtención de la licencia ambiental estratégica, así como lo señala la Ley 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental. Dependiendo de los municipios que participaron del ejercicio, el proceso final se encuentra en distintos estadios.

---

6 Los resultados pueden ser consultados en [www.pasealdesarrollo.org](http://www.pasealdesarrollo.org)



Mapa 1. Mapa de zonificación de áreas urbanas y rurales de Caaguazú



## Bibliografía

- Frotscher, R. (1994). Desarrollo Urbano. Manual para la Zonificación Estratégica, Asunción-Paraguay: INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL – GTZ.
- Granada, A.; Vázquez, O. (2010). Ordenamiento Territorial. Una herramienta de planificación para la calidad de Vida, Asunción-Paraguay: SECRETARÍA DEL AMBIENTE – PROYECTO ORDAZUR –SEAM/BGR.
- Estrategia Nacional para un Desarrollo Sostenible, (2012). “10 años de sostenibilidad made in Germany”. Berlin.
- Otero, W. (1998). Guía simplificada para la elaboración del POT municipal. Santa Fe de Bogotá, D.C. Convenio IGAC. Proyecto CHECUA- CAR-GTZ-KFW.
- Ugarte, R. (2012). Guía para municipios. Competencias y procedimientos en temas ambientales, Asunción-Paraguay: COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO (GIZ).
- STP (2011). Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay, Asunción-Paraguay: SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN.
- Vázquez, F. (2006). Territorio y Población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay, Asunción-Paraguay: ADEPO-UNFPA-GTZ.
- Ley N° 426/94 Orgánica Departamental.
- Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal.
- Ley N° 1561/2000 De creación de la Secretaría del Ambiente (SEAM).
- Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental.
- Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas.
- Ley N° 3239/07 De los Recursos Hídricos del Paraguay.
- Ley N° 3956/09 Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay.
- Ley N° 3.909/10 Que crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT).
- Decreto N° 4070/04 “Por el cual se reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República”.

# Anexo II

## Apartado metodológico sobre generación de capacidades

Norma Rubiano  
Juan Andrés Castro  
Universidad Externado de Colombia

Paulo Javier Lara  
UNFPA Colombia

## Asistencia técnica y formación activa: La apuesta a la generación de cambios

Desde el año 2006, el UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, en Colombia y la Universidad Externado de Colombia han desarrollado la estrategia PASE al Desarrollo para el fortalecimiento de las capacidades técnicas, conceptuales y metodológicas de las entidades territoriales, que promueve la incorporación del enfoque poblacional en los procesos de planificación para el desarrollo.

En Paraguay se aplicó esta estrategia a manera de pilotaje en ocho municipios<sup>1</sup>, en los cuales equipos municipales desarrollaron experticia y formularon propuestas de planes de desarrollo integral para sus respectivos municipios. En adelante se explica de forma breve en qué consiste la asistencia técnica y la formación activa propuestos desde la estrategia “PASE al Desarrollo”.

### Asistencia técnica

Se ha mencionado a lo largo de esta guía que uno de los beneficios del proceso de formulación de planes de desarrollo sustentables, bajo el enfoque poblacional, es la participación activa de diferentes sectores de la sociedad (institucionalidad y sociedad civil), los que se vinculan a redes de conocimiento colaborativo. Estos equipos municipales quedan con la capacidad instalada para que en adelante lleven a cabo procesos de formulación de políticas o planificación del desarrollo y, por tal razón, estos equipos se constituyen en expertos locales en población y desarrollo. Cada uno de los municipios participantes postula su equipo al programa y establece un compromiso institucional para cumplir con los requisitos del mismo.

Estos equipos municipales están constituidos por personas de diferentes perfiles personal, técnico y profesional. Esto conlleva asistencia técnica permanente para el desarrollo de conocimiento y de capacidades, lo que se cumple dentro del programa de tres formas diferentes, que desarrollamos a continuación.

**Asistencia técnica presencial:** el programa desarrolla entre seis y ocho ciclos presenciales en los que los equipos municipales acceden a herramientas conceptuales, reciben información y mejoran su habilidad en el manejo de los instrumentos y técnicas necesarias para la planeación del desarrollo local. Durante estos ciclos se recibe asistencia técnica personalizada de parte del equipo técnico del convenio UNFPA–Universidad Externado, y de parte de las entidades nacionales o de cooperación en temas específicos que se han identificado como de interés particular, bien sea por el carácter especializado o porque compete a varios de los municipios participantes en el proceso.

---

1 Caazapá, Caaguazú, Coronel Oviedo, J. E. Estigarribia, Villa Ygatimí, Carapeguá, San Juan Nepomuceno, Carmen del Paraná.

**Asistencia técnica en línea:** bajo la premisa de aprender haciendo, los equipos técnicos municipales desarrollan actividades entre cada ciclo presencial, las cuales son monitoreadas por los equipos de asistencia técnica, que retroalimentan permanentemente los avances del plan haciendo uso de tecnologías de la información y la comunicación. En el caso de Paraguay se utilizó la plataforma de conocimiento virtual *Fusion* desarrollada por el UNFPA y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Asistencia técnica en terreno:** entre cada ciclo presencial, los equipos municipales reciben también asistencia técnica de parte del equipo técnico de dos formas. Una a través de la presencia de equipos de asesores en los municipios; y la otra en el desarrollo de ciclos intermedios en los cuales se avanza en la formulación de las actividades previstas con acompañamiento de equipos técnicos.

## Formación activa

Una de las diferencias fundamentales del programa es la producción y apropiación de nuevo conocimiento sobre las entidades territoriales a las que sirve, dando lugar a productos específicos útiles para la planeación local, lo que quiere decir que el programa está orientado a resultados. De la misma forma, y con el mismo valor, cada paso en la secuencia de formulación del plan cobra relevancia, como proceso pedagógico de aprendizaje de los equipos municipales. Es decir que el programa está orientado a procesos.

En este sentido, quienes participan de este programa fortalecen sus capacidades individuales, sociales e institucionales.

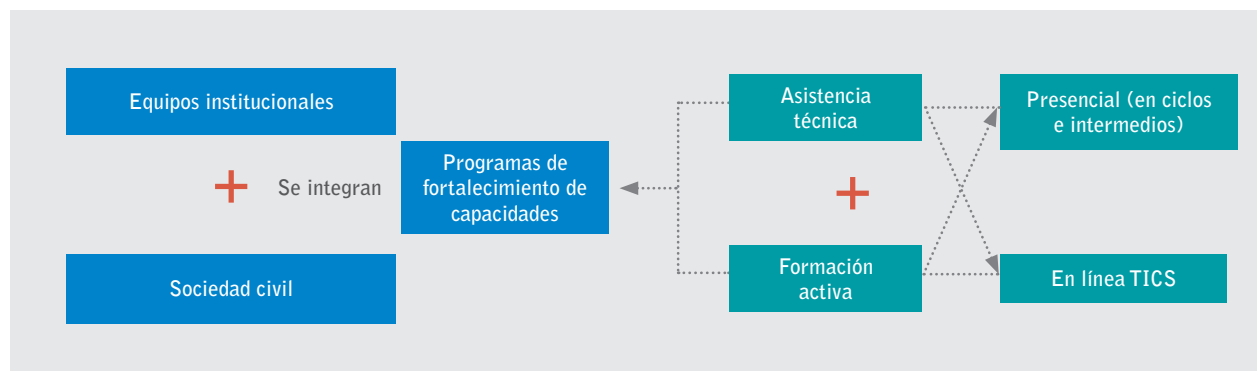
A lo largo del programa, los equipos municipales generan conocimiento que permite comprender de forma integral las características de su territorio en base al intercambio de saberes, conocimientos y prácticas. Esta es la razón por la que en el proceso deben cooperar diferentes actores sociales: la institucionalidad local y nacional, representantes de la sociedad civil, personal técnico y experto de la academia. La formación activa no puede considerarse al margen de los procesos de asistencia técnica, puesto que se da de forma simultánea y en paralelo. Por tanto, la formación activa se da en las mismas tres modalidades que en el proceso de asistencia técnica:

**Formación activa en ciclos presenciales:** durante los ciclos presenciales en los que confluyen los diferentes equipos municipales, los y las participantes apropian conceptos nuevos que en ocasiones son de carácter técnico especializado. Es el caso de los conceptos demográficos: tamaño, crecimiento, estructura, movilidad, distribución, entre otros. Esto conduce a que al final las personas participantes queden en capacidad de emplearlos y de hacer una lectura crítica de la información de su municipalidad. El desarrollo de ciclos presenciales permite, además, el intercambio de experiencias entre participantes de las municipalidades y equipos de asesores.

Aunque es evidente, la apropiación de conceptos técnicos para el programa es relevante la construcción colectiva, de nuevos conocimientos, argumentada y sustentada en la evidencia, lo cual solo es posible en el marco del encuentro entre actores. Por ello, el programa no podría realizarse solamente de manera virtual, puesto que se requiere no solo del conocimiento previo, sino de la memoria colectiva y de la experiencia acumulada en los territorios, a fin de generar conocimiento relevante para la planeación.

**Formación activa en línea:** como se ha mencionado, a partir de la plataforma *Fusion*, los participantes del programa se integran a redes de conocimiento colaborativo que les permite acceder, en tiempo real, a información, administrar sus documentos, establecer puentes de comunicación y a hacer intercambios de conocimientos, experiencias, información y comunicación entre ellos y ellas. Así desarrollan competencias nuevas para la producción y gestión del conocimiento.

Al término del proceso de asistencia técnica y formación activa, cada equipo municipal recibe una certificación académica de la Universidad Externado de Colombia. Esta da cuenta de las capacidades adquiridas para desarrollar procesos de planeación local y, asimismo, las instituciones públicas cuentan con documentos técnicos sobre el territorio y la población y una propuesta concertada de plan de desarrollo y ordenamiento.





## Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BIT-PASE	Balance de la Interacción de las Tensiones entre las variables: Población, Ambiente, Social y Ambiental
CN	Constitución Nacional
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EVIA	Evaluación del Impacto Ambiental
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo Internacional
LOM	Ley Orgánica Municipal
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Política Ambiental Nacional del Paraguay
PDS	Plan de Desarrollo Sustentable
PEES	Plan Estratégico Económico y Social
POUT	Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial
PPDS	Política Pública para el Desarrollo Social
RIMA	Relatorio de Impacto Ambiental
SAS	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay
SEAM	Secretaría del Ambiente de la Presidencia de la República del Paraguay
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
SISNAM	Sistema Nacional del Ambiente
STP	Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República del Paraguay
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas



## Acerca de los autores

### Por la Universidad Externado de Colombia

*Norma Rubiano Blanco.* Socióloga, Doctora en Demografía de la Universidad de París III. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Miembro del área de Población y coordinadora del Convenio UNFPA-Universidad Externado.

*Alejandro González Pulido.* Filósofo, Magister en Demografía y Estudios de Población. Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Miembro del área de Población. Profesor de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia.

*Juan Andrés Castro.* Psicólogo, especialista en comunicación - educación y en métodos de análisis demográfico. Magister en estudios de Población. Investigador del área de Población de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia.

### Por el UNFPA

*Paulo Javier Lara.* Arquitecto, candidato a Magister en Planeación. Asesor de Población y Desarrollo del UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, en Colombia.

*Aldo Natalizia Nasser.* Psicólogo, Master en Desarrollo Sustentable. Oficial de Población y Desarrollo del UNFPA, en Paraguay.

### Por la GIZ

*Irene Ocampos Balansa.* Contadora y Administradora. Especialización en Finanzas y Banca. Coordinadora de Gestión Municipal de la Cooperación Técnica Alemana GIZ.

*Santiago Ariel Rolón Ovelar.* Ingeniero Agrónomo, Especialista en Gestión de Proyectos y Desarrollo Rural, Asesor Nacional en el Programa Buen Gobierno al nivel Descentralizado y Reducción de la Pobreza. GIZ. Paraguay.

*Pedro Fernández Escalada.* Ingeniero Agrónomo, Máster en Educación y Desarrollo, Asesor Nacional en el Programa Buen Gobierno al nivel Descentralizado y Reducción de la Pobreza de GIZ Paraguay.

### Por la SEAM

*David Elías Fariña Gómez.* Ingeniero Agrónomo. Director de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio dependiente de la Dirección General de Gestión Ambiental de la SEAM.

*Wilfrido Sosa.* Biólogo, especialista en Gestión y Gerenciamiento de Áreas Silvestres Protegidas y Biodiversidad. Asesor Técnico de la Dirección General de Gestión Ambiental de la SEAM.







## Guía para la Planificación de Municipios en Paraguay

Esta guía está dirigida a los municipios del país, específicamente a los funcionarios y funcionarias encargados de la planificación del territorio. Su contenido ofrece una metodología novedosa que facilita la comprensión integral del territorio, de sus principales desafíos y oportunidades. A partir de esta comprensión holística del territorio, se responde en su totalidad al proceso para el diseño del Plan de Desarrollo Sustentable y se brindan lineamientos parciales para la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano Territorial.

Como aporte a este desafío global en el cual Estados, organizaciones y cooperaciones se han comprometido, la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo Internacional (GIZ), el UNFPA, Fondo de Población de Naciones Unidas, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) –en el marco de sus respectivos programas de cooperación vigentes con el país– suman esfuerzos para materializar una contribución metodológica orientada a dar respuesta a la elaboración de Planes de Desarrollo Sustentables y Planes de Ordenamiento Territorial a nivel municipal.

La metodología presentada, fruto de la colaboración de más de 10 años entre la Universidad Externado de Colombia y el UNFPA Colombia, adquiere un valor adicional, no solo porque ha sido utilizada para orientar la planificación de más de 100 municipios colombianos, sino porque además ha sido implementada con buenos resultados en 8 municipios del Paraguay.