

Acciones de ordenamiento urbano y territorial (período 2021-2025). Caso Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso (Central, Paraguay)

Urban and Territorial Planning Actions (2021-2025 Period).
The Case of Fernando de la Mora and
Mariano Roque Alonso (Central, Paraguay)

Ações de planejamento urbano e territorial (2021-2025).
O caso de Fernando de la Mora e
Mariano Roque Alonso (Central, Paraguai)

Florencia Villalba Cáceres

Instituto Desarrollo (ID)

 fvillalba@desarrollo.edu.py

Sebastián Vargas Ferreira

Instituto Desarrollo (ID)

 sebasvar@gmail.com

Iracema María Fernanda Navarro Fretes

Instituto Desarrollo (ID)

 iramafer@gmail.com

Resumen

Se describen las acciones encaminadas a desarrollar un Plan de Ordenación Urbana y Territorial (POUT) en dos municipios, Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso, desde la perspectiva de las autoridades municipales y referentes sociales de estas ciudades. Ambas forman parte del área metropolitana y lindan con Asunción, siendo dos de los tres puntos neurálgicos para acceder y salir de la capital, además de depender directamente de las rutas internacionales que las atraviesan y cuya vida económica y funciones sociales son similares. La investigación busca identificar qué conocen los entrevistados sobre las acciones que estos municipios desarrollaron para elaborar sus planes mediante una

metodología cualitativa basada en entrevistas abiertas. Las categorías utilizadas fueron: planificación y ordenamiento, conocimiento o participación en planes, ventajas del POUT, recomendaciones y desafíos. La aplicamos a treinta autoridades municipales (intendentes, secretarios generales, concejales y directores de planificación o similares), cuyo mandato legal, establecido en la Ley Orgánica Municipal, les exige acciones e instrumentos (técnicos y legales) y actores clave (representantes de organizaciones y comisiones vecinales, referentes culturales y del sector privado), que son organizaciones sociales de la comunidad que se benefician y participan en la formulación y ejecución de estos planes. La información, corroborada con las opiniones, señala que sus ciudades están «muy pocas ordenadas» y «de ninguna manera planificadas». Aunque los entrevistados alegaron la necesidad de una planificación territorial y de desarrollo urbano para sus ciudades, desconocen el alcance y la existencia de un POUT en sus municipios. La amplitud y visión de futuro de los líderes políticos y sociales de ambas ciudades respecto al plan es muy evidente, y también tienen bien definidos los ejes que deben orientarlo. Plantean que el plan establece un orden, una hoja de ruta hacia dónde se quiere desarrollar el municipio, e indica un futuro de la ciudad organizada y mejor planificada, y que debe estar apoyado por un alto componente de comunicación, participación ciudadana y educación socioambiental.

Palabras clave

Desarrollo urbano; desarrollo territorial; participación ciudadana; política pública; planificación urbana

Abstract

This study describes the actions taken to develop an Urban and Territorial Planning Plan (POUT) in two municipalities: Fernando de la Mora and Mariano Roque Alonso, from the perspective of the municipal authorities and social leaders of these cities. Both are part of the metropolitan area and directly border Asunción, being two of the three main points of entry and exit from the capital, in addition to being directly dependent on the international routes that cross them, and their economic life and social functions are similar. The research seeks to identify the interviewees' knowledge about the actions these municipalities have taken to develop their plans. The categories were: planning and ordering, knowledge and/or participation in plans, benefits of the POUT, and recommendations and challenges. It was conducted with 30 municipal authorities (mayors, secretaries-general, councilors, and planning directors or equivalent), whose legal mandate, established in the Municipal Organic Law, requires actions and instruments (technical and legal), and key actors (representatives of organizations and neighborhood commissions, cultural leaders and the private sector) who are social organizations of the community and beneficiaries and co-participants in the formulation and implementation of these plans. The information, supported by the opinions of the interviewees, indicates that their cities are 'very poorly organized' and 'not planned at all. Although the interviewees acknowledged the need for territorial and urban development planning for their cities, they are unaware of the scope and existence of the POUT in their municipalities. The scope and future vision of the political and social leaders of both cities regarding the plan are very consistent, in addition to having well-defined axes that should guide it. They suggest that the plan should

establish an order, a roadmap of where the municipality wants to develop, showing the future of an organized and better-planned city, and that it should be supported by a strong communication component, citizen participation and socio-environmental education.

Keywords

Urban development; territorial development; citizen participation; public policy; urban planning

Resumo

Este estudo descreve as ações destinadas a desenvolver um Plano de Desenvolvimento Urbano e Territorial (POUT) em dois municípios, Fernando de la Mora e Mariano Roque Alonso, a partir da perspectiva das autoridades municipais e de referências sociais dessas cidades. Ambas fazem parte da área metropolitana e fazem fronteira com Assunção, sendo dois dos três pontos nevrálgicos de acesso e saída da capital, além de dependerem diretamente das rotas internacionais que as atravessam e cuja vida econômica e funções sociais são semelhantes. A pesquisa busca identificar o que os entrevistados sabem sobre as ações que esses municípios desenvolveram para construir seus planos, utilizando uma metodologia qualitativa, por meio de entrevistas abertas, em que as categorias foram: planejamento e ordenamento, conhecimento ou participação nos planos e as vantagens do POUT e recomendações e desafios. Foi aplicada a 30 autoridades municipais (prefeitos, secretários gerais, vereadores e diretores de planejamento ou similares), cujo mandato legal estabelecido na Lei Orgânica Municipal lhes exige ações e instrumentos (técnicos e legais) e atores-chave (representantes de organizações e comissões de bairro, referentes do setor cultural e privado) que são organizações sociais da comunidade beneficiárias e

coparticipantes na formulação e execução desses planos. As informações, corroboradas pelas opiniões, indicam que suas cidades são “muito pouco ordenadas”, bem como “não planejadas”. Embora os entrevistados tenham afirmado a necessidade de planejamento do desenvolvimento territorial e urbano de suas cidades, eles desconhecem o escopo e a existência de um POUT em seus municípios. Os líderes políticos e sociais de ambas as cidades têm uma visão ampla e consistente do futuro do plano, além de terem bem definidos os eixos que devem orientá-lo, afirmam que o plano estabelece uma ordem, um roteiro para onde querem desenvolver o município, indica um futuro de cidade organizada e mais bem planejada, e que deve ser apoiado por um alto componente de comunicação, participação cidadã e educação socioambiental.

Palavras-chave

Desenvolvimento territorial; participação cidadã;
Desenvolvimento urbano; política pública;
planejamento urbano

1. Introducción

El crecimiento acelerado de las ciudades, la urbanización descontrolada, la degradación ambiental y los problemas socioeconómicos plantean desafíos significativos en la gestión del territorio, especialmente en aquellos sectores urbanos de alta densidad poblacional. En muchos casos, la intervención urbana para abordar la solución de estos problemas fue insuficiente o inadecuada debido a la falta o ausencia de planificación y de un ordenamiento territorial (Sili *et al.*, 2021).

La carencia de una política adecuada de planificación urbana y territorial dificulta el desarrollo de una comunidad,

limitando el acceso a áreas verdes, zonas recreativas, transporte público eficiente, viviendas apropiadas y servicios básicos, entre otros (Aguilar, 2009).

Por lo tanto, es de suma importancia investigar acciones tendientes al desarrollo de los planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) en dos municipios: Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso, por los actores clave involucrados, especialmente por las autoridades municipales que toman decisiones sobre las acciones y proyectos de desarrollo, así como por la ciudadanía organizada que se ve directamente afectada.

Esta investigación responde a la necesidad de analizar las acciones de ordenamiento urbano y territorial en dos municipios del área metropolitana. La Municipalidad de Fernando de la Mora (2017) y Mariano Roque Alonso. Analizar la visión que tienen los actores sobre las acciones de los gobiernos municipales sobre este ámbito permitirá evaluar si es que las Municipalidades están llevando a cabo una planificación adecuada que promueva el desarrollo sostenible y el bienestar de sus ciudadanos (Secretaría Técnica de Planificación, 2012, 2017).

En cuanto a su alcance, pretende observar los obstáculos existentes para que la ciudadanía acceda y conozca los procesos de construcción enfocados en el Ordenamiento Urbano y Territorial de los Municipios de Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso en el actual periodo de gobierno.

2. Antecedentes

Paraguay vive un proceso de importante cambio territorial debido a la dinámica de crecimiento económico, la urbanización y las zonas de monocultivo sobre la agricultura tradicional. Esta dinámica crea nuevos requisitos para las políticas y prácticas de planificación territorial en áreas urbanas más grandes como ciudades pequeñas y áreas

metropolitanas. Sin embargo, las políticas y prácticas de planificación territorial existentes son limitadas a la hora de abordar los enormes desafíos que tenemos por delante. El país necesita más y mejores políticas y prácticas de planificación territorial (Sili, Vargas Ferreira, Rodríguez, Spiess Ruíz Díaz y Hernández Rivas, 2021).

La importancia del ordenamiento territorial (OT) es que «permite desarrollar una política de construcción del territorio, definiendo [a] este último como un espacio físico transformado por grupos humanos. Por ordenamiento territorial se entiende a la “acción voluntaria de organizar y equipar el espacio de la ciudad” (Thierry, 2008), y el de su entorno rural dentro de los límites administrativos existentes» (Abéride *et al.*, 2018, p. 11).

Actualmente, el Paraguay no cuenta con una Ley de Ordenamiento Urbano y Territorial, sin embargo, la Secretaría Técnica de Planificación (hoy absorbida por el nuevo Ministerio de Economía y Finanzas) en colaboración con otras instituciones y el apoyo de la cooperación internacional, definió lineamientos en la materia y elaboró herramientas metodológicas para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT), adaptables a la particularidad y necesidad de cada municipio.

En el mismo sentido, la *Ley n.º 1561/2000, Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente*, señala en su art. 12.º: «Proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados». La *Ley Orgánica Municipal n.º 3966/2010*, indica la obligatoriedad a las municipalidades de contar con dos instrumentos de planificación: el plan de desarrollo sustentable del municipio y el plan de ordenamiento urbano y territorial, además de los instrumentos legales generados por la Secretaría Técnica de Planificación (2012; 2017).

El Plan Nacional de Desarrollo 2030, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo n.º 2794 (2014), en la línea transversal iii. Ordenamiento y desarrollo territorial menciona que:

Es necesario definir un modelo de ocupación y organización del territorio paraguayo, señalando las acciones territoriales prioritarias (reducción de pobreza, servicios, infraestructura, gestión de riesgos, entre otros), y arreglos institucionales necesarios para su adecuado funcionamiento (acuerdos programáticos para intervención en territorio, desconcentración administrativa y medidas graduales de descentralización. (p. 24)

2.1. Conceptualización del ordenamiento territorial (OT)

El OT se define como:

Un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del este, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. (Massiris Cabeza, 2002).

En América Latina, el OT surgió en la década de 1980 como una estrategia para abordar inequidades estructurales, conflictos de uso del suelo, conservación ambiental y desequilibrios territoriales (Montes Lira, 2001).

En tanto, según la CEPAL (s.f.), el desarrollo territorial es «un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio» (s.p.). Además, ha de tenerse en

cuenta que los tres pilares del desarrollo sostenible son el ecológico, el económico y el social.

2.2. Ordenamiento territorial en América Latina

En América Latina, el ordenamiento territorial fue una herramienta clave para enfrentar diversos desafíos socioeconómicos y ambientales. Este proceso permitió a los países de la región abordar problemas como la urbanización descontrolada, la deforestación, y la desigualdad en el acceso a recursos y servicios. Según el informe de EUROsociAL, el OT en América Latina se centró en la creación de marcos normativos y técnicos que faciliten la planificación y gestión del territorio de manera sostenible (González Mejía, 2020).

El OT en la región evolucionó para incluir enfoques participativos, donde las comunidades locales tienen un papel activo en la toma de decisiones. Esto fue crucial para asegurar que las políticas de ordenamiento territorial reflejen las necesidades y aspiraciones de la población. Además, se implementaron metodologías para el análisis de prácticas y políticas de OT en países como Argentina, Ecuador, México y Paraguay, permitiendo un intercambio de experiencias y lecciones aprendidas (Villagómez *et al.*, 2020).

2.3. El concepto de ordenamiento territorial en América Latina

Sobre el concepto de ordenamiento territorial, Massiris Cabeza (2002), luego de analizar más de una docena de definiciones desarrolladas entre 1950 y 2011, concluyó que es:

Un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. (2002)

Las estrategias que expresan lo que una sociedad considera que es el patrón territorial ideal de largo plazo se especifican en un plan y actúan de manera realista para avanzar hacia dicho patrón. Massiris Cabeza (2002) considera que la planificación territorial surgió con una clara intención de brindar un tratamiento integral de las cuestiones territoriales desde una perspectiva global:

El énfasis se pone en la planificación física-espacial y sus finalidades se concentran en el uso sustentable de los recursos naturales, la localización adecuada de las actividades productivas e infraestructuras y la búsqueda de equidad en el desarrollo regional, lo que es evidente en el concepto de ordenación del territorio adoptado por dichos países. (s.p.)

La historia del OT en estos países se remonta a principios de los años 1980, y su concepción tuvo su origen en las políticas públicas, ya sean urbanas, ambientales, de desarrollo, descentralización, y a principios de este siglo era considerada como una herramienta o estrategia para lograr el desarrollo sostenible, *desarrollar*, entendido desde una perspectiva de política multisectorial y horizontal (Rodríguez Vignoli, 2002).

Es comprensible que un tema reciente, donde Padilla Calderón (2012); Boisier (2020) permiten discutir la novedad de este concepto, así como comparar las diferentes definiciones y carencia de esta entre los países de la región ante la necesidad de adherirse a estándares de uniformidad de definiciones, conceptos y alcances que pueda tener la política en cuestión. Estas ideas de orden emergen de un proceso histórico como una herramienta capaz de ejercer el poder central para gestionar las relaciones sociales a través de procesos de organización y movilización de comunidades, economías comunitarias, recursos, infraestructura y agentes de orden (Sanabria Pérez, 2014).

El ordenamiento territorial en América Latina y

Paraguay comparte una base común en su objetivo de abordar desafíos socioeconómicos y ambientales mediante la planificación y gestión sostenible del territorio. En América Latina, el OT evolucionó para enfrentar problemas como la urbanización descontrolada y la deforestación, integrando enfoques participativos que involucran a las comunidades locales en la toma de decisiones. Paraguay, siguiendo esta tendencia regional, desarrolló su propio marco de ordenamiento territorial a través del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDyOT). Sin embargo, al igual que otros países de la región, Paraguay enfrenta desafíos significativos en la implementación efectiva de estas políticas como la falta de coordinación interinstitucional y la presión sobre los recursos naturales. Esta conexión resalta la importancia de aprender de las experiencias regionales para fortalecer las estrategias de OT en Paraguay y asegurar un desarrollo territorial más equitativo y sostenible (González Mejía, 2020; Secretaría Técnica de Planificación, 2011; Villagómez *et al.*, 2020).

En América Latina las características sociales, culturales, políticas y económicas que requieren un abordaje singular en materia de ordenamiento territorial incluyen la desigualdad social y económica, la diversidad cultural, la urbanización rápida y descontrolada, la inestabilidad política y la dependencia económica de recursos naturales. La región presenta altos niveles de desigualdad, lo que se refleja en la distribución desigual de recursos y servicios, requiriendo políticas de OT que promuevan la inclusión social y la equidad (Padilla Calderón, 2012).

Además, la presencia de diversas comunidades indígenas y afrodescendientes con sus propias formas de organización y uso del territorio demanda un enfoque que respete y valore estas culturas. La rápida urbanización llevó a la expansión de asentamientos informales y la presión sobre los servicios urbanos, lo que requiere una planificación urbana eficiente. La

fluctuación en las políticas gubernamentales puede afectar la continuidad y efectividad de los planes de OT, mientras que la economía de muchos países depende de la explotación de recursos naturales lo que puede entrar en conflicto con la sostenibilidad ambiental (Vázquez, 2006).

Para abordar estos desafíos específicos, diferentes países implementaron diversas estrategias. En el caso de Medellín, Colombia, se observó una notable transformación en su ordenamiento territorial y planificación urbana en las últimas décadas. La ciudad efectuó una serie de proyectos innovadores como la construcción de bibliotecas-parques en áreas desfavorecidas, sistemas de transporte público eficientes como el Metrocable y escaleras eléctricas en las laderas de las colinas para mejorar la accesibilidad. Estos proyectos contribuyeron a la inclusión social, la reducción de la desigualdad y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes (Maya y Álvarez, 2019).

Por otro lado, Quito, Ecuador, avanzó en su OT mediante la promulgación de instrumentos de planificación como el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Estos planes permitieron una gestión más eficiente del crecimiento urbano e incorporaron la protección de áreas verdes y la conservación del patrimonio cultural en la planificación de la ciudad. Además, la implementación del sistema de transporte público Bus Rapid Transit (BRT) mejoró la movilidad en la ciudad y redujo la congestión vehicular (Ayala Ruíz, 2003).

Asimismo, en Curitiba, Brasil, la ciudad estableció un modelo de transporte público eficiente con sus sistemas de autobuses biarticulados y ha promovido la construcción de parques y áreas verdes, lo que aportó a la calidad de vida de sus habitantes y al equilibrio entre el desarrollo urbano y la conservación del medio ambiente. La planificación urbana de Curitiba ha sido reconocida internacionalmente como un ejemplo de éxito en la gestión urbana sostenible (Vallicelli, 2002).

Estos ejemplos en América del Sur muestran cómo las ciudades de la región abordaron los desafíos de la urbanización y el OT mediante enfoques innovadores y sostenibles. Lograron mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y crear entornos urbanos más equitativos y sostenibles (Jordán y Simini, 2003).

Los patrones comunes incluyen la innovación en infraestructura, la participación comunitaria, la sostenibilidad ambiental y la adaptación a contextos locales. Las ciudades implementaron soluciones innovadoras en infraestructura como sistemas de transporte público eficientes y proyectos de inclusión social. La inclusión de las comunidades locales en la planificación y toma de decisiones fue crucial para el éxito de las políticas de OT. La protección de áreas verdes y la promoción de prácticas sostenibles son elementos clave en los planes de OT. Cada ciudad adaptó sus estrategias de OT a sus contextos sociales, culturales y económicos específicos lo que permitió abordar de manera efectiva sus desafíos particulares.

La perspectiva actualizada de Massiris Cabeza (2002; 2016) apunta a observar la organización de la ciudad en términos de iniciativas de planificación urbana y regional para poder reconocer y formular los propósitos de los diferentes usos espaciales en Latinoamérica. Un punto prioritario para considerar, al analizar los patrones territoriales predominantes en las ciudades, es la adecuada ubicación de las actividades productivas, luego del diagnóstico territorial que considera como factor estructural la vinculación de las ciudades centrales con sus ciudades periféricas (interior) y productivas.

En esta idea de ordenamiento de objetos y recursos, considerando al territorio como la base física de la actividad humana sobre la cual deben ubicarse las comunidades y los sistemas de producción; en definitiva, planificar significa tratar el territorio como un «estático» con simple soporte material (Vázquez, 2006).

En materia de desarrollo territorial, la CEPAL (2019)

aporta elementos suficientes en la promoción de la investigación para comprender los procesos de macro y micro desarrollo en los países latinoamericanos con el fin de proporcionar conocimientos fundamentales a partir de programas, datos, formación de profesionales técnicos o desarrollo de políticas (Moncayo Jiménez, 2001; Matos Mar, 1976).

En el caso de las políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, estas se definen en términos de problemas que deben abordarse en diferentes horizontes temporales (corto, mediano y largo plazos). Estos problemas se identifican con base en la experiencia, el desarrollo de capacidades científicas y técnicas, y a su vez se hacen recomendaciones sobre cómo abordar y resolver estos problemas (Máttar y Cuervo, 2017).

2.4. Ordenamiento territorial en Paraguay

La novedad del enfoque espacial o territorial de Paraguay explica el surgimiento de diversas perspectivas que identifican problemas y disfunciones en la gestión de los recursos naturales y los espacios urbanos y rurales. En este sentido, el retorno de la democracia no incluyó a las cuestiones territoriales o espaciales en las discusiones y agendas de desarrollo nacional, posiblemente por la primacía de las cuestiones ambientales, insistiendo en la protección y gestión adecuada de los recursos naturales. (Vázquez, 2006, p. 161)

Además, Vázquez (2006), menciona que el OT contribuye a los estudios territoriales al revelar que la planificación territorial del Paraguay no escapó, desde sus inicios, a dinámicas de investigación y definición basadas en el concepto de territorio como «suelo».

La implementación de iniciativas estratégicas y de

investigación relacionadas con el concepto de ordenamiento territorial surgido a mediados de los años 1970 dio lugar a investigaciones y esfuerzos importantes para caracterizar y evaluar los suelos «en función a sus características físico-químicas y sus diferentes niveles de fertilidad agrícola y ganadera» (Vázquez, 2006, p 165). Esta confusión conceptual dificulta afrontar los desafíos territoriales enfrentados ya que el foco del razonamiento está en valorar los aspectos físicos y químicos y las formas en que giran los desarrollos en torno a estos (Vázquez, 2006).

Esta característica en el estudio del territorio se replica en toda América Latina y puede verificarse al examinar documentos oficiales utilizados como herramientas o mecanismos militares para potenciar el «potencial productivo» del territorio (Vázquez, 2006).

2.5. Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso desde la perspectiva histórico-territorial

Tanto Fernando de la Mora como Mariano Roque Alonso, ambas ubicadas en el Departamento Central de Paraguay y formando parte del Área Metropolitana de Asunción, presentan tanto similitudes como diferencias en términos sociales, geográficos, económicos, de planificación y gestión municipal.

Ambas ciudades comparten una ubicación estratégica dentro del Área Metropolitana de Asunción, lo que les permite beneficiarse de la proximidad a la capital del país. Esta cercanía facilita el acceso a servicios y oportunidades económicas. Socialmente, tanto Fernando de la Mora como Mariano Roque Alonso, experimentaron un crecimiento poblacional significativo en las últimas décadas, impulsado por la urbanización y la migración interna. Este crecimiento llevó a una mayor densidad poblacional y a la necesidad de mejorar la infraestructura urbana y los servicios públicos

(Abéride *et al.*, 2022).

Económicamente, ambas ciudades vieron un desarrollo comercial e industrial considerable. Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso diversificaron sus economías, con un aumento en el número de pequeñas y medianas empresas, así como en la inversión en infraestructura. Además, ambas ciudades participan activamente en eventos y ferias comerciales, como la Expo Mariano R. Alonso que atrae a empresas e industrias de todo el país (Abéride *et al.*, 2022).

Geográficamente, Fernando de la Mora es más pequeña en términos de superficie, con 21 km², mientras que Mariano Roque Alonso abarca unos 43 km². Esta diferencia en tamaño influye en la densidad poblacional, siendo Fernando de la Mora más densamente poblada (no sólo en comparación a Mariano R. Alonso, sino que también del AMA) con alrededor de 5.512,75 habitantes por km², en comparación con los 2,535 habitantes por km² de Mariano Roque Alonso (Abéride *et al.*, 2022).

En términos de planificación y gestión municipal, Fernando de la Mora enfocó sus esfuerzos en mejorar la infraestructura urbana y los servicios públicos con proyectos de pavimentación y modernización de espacios públicos. Por otro lado, Mariano Roque Alonso destacó por su desarrollo industrial y comercial, siendo sede de importantes eventos como la Expo Mariano R. Alonso y contando con el puerto privado más grande del país, Puerto Fénix (Municipalidad de Fernando de la Mora, 2017; Abéride *et al.*, 2022).

Socialmente, mientras que ambas ciudades crecieron, Fernando de la Mora tiene una historia más antigua y una identidad más consolidada, siendo creada en 1939. Mariano Roque Alonso lo fue en 1945, tuvo un desarrollo más reciente y rápido, lo que conllevó a una mezcla diversa de culturas y un enfoque en la integración social (Abéride *et al.*, 2022).

Aunque Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso

comparten varias características debido a su proximidad y contexto metropolitano, también presentan diferencias significativas en términos de tamaño, densidad poblacional, enfoque económico y gestión municipal. Estas diferencias reflejan las diversas estrategias y prioridades de cada ciudad en su desarrollo y planificación territorial (Abéride *et al.*, 2022).

Por último, el OT en estas ciudades enfrenta varios desafíos que reflejan problemas más amplios en Paraguay. Históricamente, el OT fue dominado por enfoques de geografía e ingeniería, sin incorporar plenamente el prisma socio-urbano o la geografía socio-urbana. Esta falta de integración ha llevado a que los municipios formulen planes que, en muchos casos, no van más allá de la regulación legal y no se implementan de manera efectiva (Vázquez, 2002; Abéride *et al.*, 2022).

En Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso, la planificación territorial se vio limitada por varios factores. La falta de presupuesto y capacidad financiera es un obstáculo significativo, impidiendo la ejecución de proyectos que podrían mejorar la infraestructura y los servicios públicos. Además, la carencia de capacidades técnicas y la falta de voluntad política a largo plazo favorecieron a la ineficacia de los planes de OT (Abéride *et al.*, 2022).

La situación se agrava por la ausencia de una dimensión socio-urbana en la planificación. Sin una comprensión profunda de las dinámicas sociales y urbanas, los Planes de Ordenamiento Territorial tienden a ser insuficientes para abordar las necesidades reales de la población. Esto se traduce en una falta de coordinación entre las diferentes instituciones y niveles de gobierno lo que fragmenta las políticas y acciones (Abéride *et al.*, 2022).

3. Metodología

Según Hernández Sampieri y Mendoza Torres (2018), este estudio es de tipo no experimental, de enfoque cualitativo y de alcance descriptivo, de corte transversal. La presente investigación comprende la descripción, análisis e interpretación de los diferentes marcos referenciales del ordenamiento urbano y territorial, así como las acciones relacionadas al desarrollo de planes de OT desde la perspectiva de los tomadores de decisiones y la ciudadanía organizada.

Para la recolección de la información se elaboró un cuestionario con 17 reactivos, de base conforme con los objetivos establecidos para el efecto y divididos en tres categorías específicas de indagación:

1. Ventajas de la planificación y el ordenamiento.
2. Identificar conocimiento y/o participación en planes de desarrollo urbano.
3. Recomendaciones y desafíos.

Para darle mayor consistencia a la información y compaginar un mayor entendimiento por parte de los entrevistados, a cada una de estas áreas categorías se incorporaron una serie de preguntas relacionadas a las mismas, teniendo una línea de respuestas que posibilitó obtener un análisis más ordenado.

Algunas entrevistas fueron realizadas a través de un contacto directo con el entrevistado y las otras fueron realizadas a través de contactos en forma virtual. En total fueron recopiladas una cantidad de 30 entrevistas efectivas y qué, una vez analizada la consistencia de la información, se procedió a la transcripción de las líneas más resaltantes o esenciales de las respuestas obtenidas, cuyo resumen se podrá visualizar conforme a las categorías establecidas. Las entrevistas fueron aplicadas a las autoridades, directivos municipales y

miembros de organizaciones sociales de las ciudades foco del estudio.

Conforme con los principios éticos de la investigación, en todo momento la utilización y manejo de fuentes documentales se rigió por estas, lo que implica una correcta atribución, referencia y reconocimiento de cada etapa. Se aseguró a las personas que fueron entrevistadas que se mantendrá su anonimato y que la información que proporcionaron fue tratada con confidencialidad.

4. Resultados

Las entrevistas permitieron responder al objetivo sobre conocer sobre las acciones tendientes al desarrollo de un Plan del Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) en la Fernando de la Mora y Mariano Roque Alonso, en el esfuerzo de alinear un desde la perspectiva de los tomadores de decisiones y referentes de las organizaciones sociales de esas ciudades.

En primer lugar, la mayoría de los líderes de opinión entrevistados considera que sus respectivas ciudades no están ordenadas ni planificadas y otros pocos manifiestan que existe cierta planificación, pero mal orientadas, mal elaboradas, sin ningún planteamiento con visión de futuro o, en todo caso, hay un desconocimiento absoluto sobre la existencia de dicha planificación, aunque desde una perspectiva más positiva, tiene sus ventajas porque mediante la planificación se puede prever y buscar soluciones a los distintos problemas urbanos en la ciudad.

No se percibe una efectiva participación ciudadana en ambos municipios, tampoco iniciativa alguna de los gobiernos municipales para que la gente aporte ideas y proyectos en la planificación de la ciudad. Se identificaron ciertos indicios de que la ciudadanía estaría predispuesta a colaborar para ordenar la ciudad, desde la visión de la mayoría de los entrevistados. El rol del ciudadano debería ir más allá de ser un simple pagador

de impuestos, inclusive se percibe alguna calificación muy negativa sobre el comportamiento de algunos de ellos. El contribuyente o la ciudadanía es cómplice, aprovecha el nivel de corrupción y responde, actúa y ejecuta cualquier proyecto a su favor sin importar el daño a los demás (Rose y Peiffer, 2019).

Desde la visión de los entrevistados opinión un Plan de Desarrollo Urbano o Territorial, tiene una connotación muy positiva, es sinónimo de ordenamiento, de incorporación de planes de recolección de residuos, de áreas verdes, de parques organizados, de una ciudad limpia donde las personas disfrutan de su ciudad, son los pasos para seguir para la gestión apropiada del Plan.

Por otra parte, la utilidad de un Plan de Desarrollo Urbano y Territorial (POUT) se visualiza en que establece un orden, es una hoja de ruta de hacia dónde se quiere desarrollar un municipio, plantea un futuro de la ciudad organizada y mejor planificada, ayuda a formular objetivos a mediano y largo plazos, además mejora las condiciones de accesibilidad de equipamientos comunitarios y cobertura de infraestructura. Con la planificación se mejora la gestión y la atención territorial, se identifican polos de desarrollo, así como áreas de inversión y encamina la labor de los gobiernos municipales hacia el desarrollo sostenible.

Llama la atención que en este nivel de connotados líderes de opinión y de representantes de la sociedad civil de ambas ciudades no conocen o no saben sobre los motivos del porqué sus municipios no cuentan con un Plan de Desarrollo Urbano y Territorial (POUT), aunque un sector importante de este grupo fue muy enfático en sus opiniones al respecto, atribuyendo principalmente a motivos estrictamente políticos, a la falta de voluntad política, ya sea por desconocimiento o por conveniencia, a la continua lucha entre el Ejecutivo y la Junta Municipal que no se ponen de acuerdo y por este motivo la ciudad sigue desordenada. Asimismo, otros puntos resaltados

fueron: la falta de comunicación por parte de la municipalidad o el desconocimiento de la población, especialmente porque no existe promoción de este, por falta de recursos y de técnicos capacitados para la elaboración de estos planes.

La mayor parte de los entrevistados no conoce la existencia de que su municipio cuenta con un POUT y los pocos que lo hicieron están circunscritos principalmente dentro del entorno del funcionariado municipal. Estos últimos plantearon la existencia de un plan de Ordenamiento, un Plan de Desarrollo, un Plan de Manejo de Residuos, el Plan Operativo Anual (POA), que en su conjunto ofrecen una serie de ventajas para una gestión más ordenada de la ciudad. Este plan se elaboró con personal Municipal y consultores externos, y con representantes del Consejo de Desarrollo de la ciudad. Sin embargo, todo el trabajo señalado y realizado por los gobiernos municipales no llegan a ser identificados o reconocidos por la ciudadanía organizada y no organizada. Esto demuestra una falta de estrategia de comunicación por parte de las autoridades.

Los principales ejes que deben orientar un POUT, según los líderes de opinión, apuntan a una visión de proyección, a la expansión urbana, ordenamiento de la ciudad, al crecimiento ordenado, al respeto del medio ambiente, a la construcción de una ciudad inclusiva y resiliente. Un grupo importante plantea aspectos técnicos muy interesantes sobre dicho plan que debe establecer una configuración y distribución espacial urbana; regional, territorial y ambiental, con el uso de suelo bien definido y con un sistema socio- técnico de soporte, también que se debe plantear un desarrollo inmobiliario y proyectos de corredores viales, educación ambiental y social y la participación de la sociedad civil (Noce, 2008).

Las principales recomendaciones o desafíos para el POUT están dirigidas preferentemente en mejorar la comunicación, la divulgación, socialización y la participación, argumentando que

cualquier plan requiere de difusión para el monitoreo y la evaluación e informar los objetivos cumplidos.

La participación ciudadana en la elaboración de un POUT debe estar refrendada con la realización de una audiencia pública para su validación, requiere de una coordinación entre el municipio y la sociedad civil organizada, sustentado en un diagnóstico participativo, con participación de los profesionales de la ciudad, especialmente los especialistas en urbanismo.

5. Discusión

La mayoría de los líderes de opinión considera que sus respectivas ciudades no están ordenadas ni planificadas, aunque con mucha certeza creen que mediante el ordenamiento y la planificación se puede prever y buscar soluciones a los distintos problemas urbanos en la ciudad.

No se percibe iniciativa de los gobiernos municipales para generar espacios de participación de la ciudadanía para aportar ideas y proyectos en la planificación de la ciudad, más aún ante la existencia de ciertos indicios de predisposición de la gente en colaborar en los planes de desarrollo de la ciudad.

El Plan de Desarrollo y territorial (POUT) tiene una connotación muy positiva y de mucha utilidad para los líderes, el mismo establece un ordenamiento y es una hoja de ruta para el desarrollo de la ciudad, se mejora la gestión y la atención territorial, se identifican polos de desarrollo, así como áreas de inversión y encamina la labor de los gobiernos municipales hacia el desarrollo sostenible.

Aunque muchos líderes no conocen la existencia del POUT dentro de sus municipios, sin embargo, tienen una visión de proyección clara y definida de los principales ejes que deben orientar este plan, debe apuntar a un ordenamiento del crecimiento de la ciudad, al respeto del medio ambiente, a la

construcción de un espacio inclusivo y resiliente, interconectado tanto a nivel regional como nacional, con el uso de suelo bien definido, con un alto componente de educación ambiental y social, con espacios para la participación de la sociedad civil y con un sistema socio-técnico de soporte para su elaboración, y de esta forma para encaminar la labor de los gobiernos municipales hacia el desarrollo sostenible.

Las principales barreras identificadas para una efectiva implementación de Plan de Desarrollo Urbano y Territorial (POUT) en los dos municipios son atribuidas principalmente a motivos estrictamente políticos, a la continua lucha entre el Ejecutivo y la Junta Municipal, a que su manejo no sale del entorno del funcionariado municipal, al desconocimiento ciudadano por falta de comunicación, a los escasos recursos económicos y la ausencia de técnicos capacitados para la elaboración de estos planes.

Las principales recomendaciones o desafíos para el POUT están dirigidas preferentemente en mejorar la comunicación, en la divulgación, socialización y la participación refrendada con la realización de una audiencia pública para su validación, requiriendo una coordinación entre el municipio y la sociedad civil organizada, sustentado siempre en un diagnóstico participativo. Además, es necesaria la promoción de la transparencia y la responsabilidad en la gestión de los recursos públicos, así como una mayor concienciación ciudadana sobre la importancia del pago de impuestos para poder plantear y exigir el cumplimiento de los planes.

Como conclusión general puede inferir que la mayoría de los líderes de opinión tiene un gran desconocimiento de la existencia de un Plan de Desarrollo Urbano y Territorial en sus municipios, pero a la vez, son muy conscientes de la importancia y la utilidad de este tipo de planes para el desarrollo ordenado e integral de sus respectivas ciudades.

Referencias bibliográficas

- Abéride, J. F. (Coord.), Gache, R., Jacquell, J.-B., Kemper, A., Cache, C., Payraastre, B., Aynaud, C., Ayala, A., Villamayor, M., Ubaldi, C. y Rodríguez, C. (2018). *Guía para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial*. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; PNUD; PEI. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/Guia-POUT.pdf>
- Abéride, J. F., Gache, C., Gache, R., Goetz, J., Goetz, K., Jacquell, J.-B., Payraastre, B., Navarro, F., Heuveline, T., Torres, A., Capurro, F. y Fleitas, A. (2022). *Atlas del AMA*. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; MUVH; MADES; PNUD; Equipo del Proyecto Asunción Siucad Verde de las Américas. <https://bit.ly/AtlasAMA>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (Coords.). *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación* (pp. 11-31). Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. <https://iucat.iu.edu/iusb/8714413>
- Ayala Ruíz, A. (2003). *Gestión ambiental local en el Ecuador, situación actual y perspectivas. Caso del Distrito Metropolitano de Quito en los dos últimos años* (Tesis doctoral, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Universidad de Posgrado del Estado). Repositorio IAEN. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/6329>
- Boisier, S. (2020). El territorio en la contemporaneidad (La recuperación de las políticas territoriales). *Revista LIDER*, 13 (18), 9-24. <https://revistaliderchile.ulagos.cl/index.php/liderchile/articloe/view/2348>
- CEPAL. (s.f.). *Desarrollo Territorial*. <https://www.cepal.org/es/subtemas/desarrollo-territorial>

- Decreto n.º 2794, *que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Poder Ejecutivo (Par.). (2014).
<https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2020/08/decreto-2794-2014.pdf>
- González Mejía, H. (2020). *Ordenamiento territorial en América Latina Situación actual y perspectivas*. EUROsocial.
<https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/01/25400-Ordenamiento-2020-F.pdf>
- Hernández Sampieri, R. y Mendoza Torres, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw Hill Interamericana Editores.
- Jordán, R. y Simioni, D. (Comps.). (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. NN. UU., CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/c9b40868-2b0f-4828-88e5-6a404fce17af>
- Ley n.º 1561, *que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente*. Congreso de la Nación Paraguaya. (2000, 29 de mayo).
<https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC028658/>
- Ley n.º 3966, *Orgánica Municipal*. Congreso de la Nación Paraguaya. (2010). <https://municipalidaddeypacarai.gov.py/wp-content/uploads/2024/01/Ley-3966-2010-Organica-municipal.pdf>
- Massiris Cabeza, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6 (105-132), 1-35.
<https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/457>
- Massiris Cabeza, Á. (2016). *Cambios recientes en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina* [Folleto]. Repositorio Institucional UPTC.
<http://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/7264>

- Matos Mar, J. (1976). *Yanaconaje y reforma agraria en el Perú: el caso del Valle de Chancay*. IEP Ediciones. <https://repositorio.iep.org.pe/items/0534c5d9-231d-4d24-8241-ddcf441988dd>
- Máttar, J. y Cuervo, L. M. (Eds.). (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas, Libros de la CEPAL, N° 148* (LC/PUB.2017/16-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
<https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cepal/libros/148.pdf>
- Moncayo Jiménez, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. NN. UU., CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6dff4297-b9df-46e6-a943-15283dbce392/content>
- Montes Lira, P. F. (2001). *Políticas Urbanas y Regionales en América Latina y el Caribe*. NN. UU., CEPAL.
<https://hdl.handle.net/11362/5739>
- Municipalidad de Fernando de la Mora. (2017). *Plan de Desarrollo Municipal de Fernando de la Mora, Paraguay*.
https://www.fdm.gov.py/uploads/files/PLAN%20DE%20DESA%20ROLLO%20MUNICIPAL%20FERNANDO%20DE%20LA%20MORA%20ENTREGA-comprimido_compressed.pdf
- Noce, M. C. (2008). *Programa de mejoramiento, gestión y mantenimiento de la red vial del Paraguay – Ñamopora Ñanderapé: Contrato de préstamo BIRF 7406-PA*. MOPC, Paraguay.
- Padilla Calderón, E. (2012). La construcción social de la escasez de agua: Una perspectiva teórica anclada en la construcción territorial. *Región y Sociedad*, 24 (Esp. 3), 91-116.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v24nspe3/v24nspe3a4.pdf>
- Maya Patiño, R. y Álvarez Múnera, J. R. (2019). Más allá de lo planeado: reproducción del espacio urbano, transformación del uso y apropiación del suelo de la Villa Suramericana en Medellín (1999-2015). *Analecta Política*, 9

(17), 200-223.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7208693>

Rodríguez Vignoli, J. (2002). *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*. NN. UU., CELADE.

<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/4a783boe-11a0-4089-bo2c-7c1069977076>

Rose, R. y Peiffer, C. (2019). The Impact of Corruption on Citizens. En *Bad Governance and Corruption. Political Corruption and Governance*. Palgrave Macmillan.

https://doi.org/10.1007/978-3-319-92846-3_7

Sanabria Pérez, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra*, 30 (47), 13-32.

https://ve.scielo.org/scielo.php?pid=S1012-70892014000100002&script=sci_abstract

Secretaría Técnica de Planificación. (2012). *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Territorial del Paraguay*. Instituto Desarrollo.

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/2012.%20PMNDOT-PY-2012.pdf>

Secretaría Técnica de Planificación. (2017). *Diagnóstico para el ordenamiento territorial de Paraguay proyecto 88354: Economía verde e inclusiva para reducir la brecha entre el desarrollo sostenible y reducción de la pobreza*. PNUD.

<https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/OTN-TDR1y2-P3-DIAG.pdf>

Sili, M., Vargas Ferreira, S., Rodríguez, J. C., Ruíz Díaz, G. y Hernández Rivas, G. (2021). Fortalecimiento de las Políticas y Prácticas de Ordenamiento Territorial en Paraguay. En *Problemáticas, evidencias y propuestas para un nuevo modelo de ordenamiento territorial ambientalmente sustentable (OTAS) en Paraguay* (pp. 47-54).

<https://repositorio.conacyt.gov.py/handle/20.500.14066/4013>

Vallicelli, L. (2002). Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba, Brasil. Ciudades intermedias, urbanización y

sostenibilidad” Bellet, C.; Llop, J. Ma (Ed) (2000), editorial Milenio, Lleida-CEPAL.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fd01b7fc-564c-4fb5-bd92-20ddc5d08624/content>

Vázquez, F. (2006). *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. UNFPA.

<https://paraguay.unfpa.org/es/publicaciones/territorio-y-poblaci%C3%B3n-nuevas-din%C3%A1micas-regionales-en-el-paraguay>

Villagómez, M., Cuesta, R., Sili, M. y Vieyra, A. (2020).

Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay. *Revista Geográfica*, 160, 57-89.

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/128775/CONICET_Digital_Nro.f3a1893a-4f57-4c19-b306-b38b70941f09_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y



Esta obra se publica bajo licencia

Creative Commons

Reconocimiento – No comercial –
Compartir igual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

ISSN-L 2224 7408

eISSN 3078 4913

Autores

Florencia Villalba Cáceres

Candidata a Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Asunción, magíster en Asuntos Públicos y Gobernabilidad por la Universidad Columbia del Paraguay, licenciada en Administración Pública por la Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo, especialista en Desarrollo Local. Especialista en Mediación y Resolución de Conflictos. Es directora general adjunta del Instituto Desarrollo de Paraguay.

Sebastián Vargas Ferreira

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) de Argentina. Doctorando en Ciencias de la Educación por la Universidad Autónoma de Asunción (UAA) de Paraguay. Magíster en Investigación Científica con énfasis en Métodos Cuantitativos y Cualitativos por la Universidad Autónoma de Asunción (UAA) y (CONACYT), Paraguay. Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Asunción (UNA) del Paraguay. Investigador categorizado en el Sistema Nacional de Investigadores (SISNI) del CONACYT. Especialista en Mediación y Resolución de Conflictos. Especialista en Gestión de Programas Sociales. Investigador Asociado en el Instituto Desarrollo. Consultor Senior en diseño, monitoreo, sistematización y evaluación de proyectos sociales y de políticas públicas.

Iracema María Fernanda Navarro Fretes

Candidata a Máster en Desarrollo por el Instituto Desarrollo, licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Asunción, con amplia experiencia en la investigación y ejecución de proyectos en los sectores humanitario y de desarrollo. Colabora en el análisis de datos cualitativos y cuantitativos, redacción de artículos científicos y sistematización de estudios en temas sociales y territoriales. Además, contribuye a la generación de conocimientos a través de la publicación de artículos científicos y estudios enfocados en desarrollo urbano, exclusión social y acceso a la información pública.