

NOTA DE POLÍTICA • DICIEMBRE 2017

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL, UNA DISCUSIÓN NECESARIA PARA EL DESARROLLO



Annie Granada y Jorge Abbate

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL,  
UNA DISCUSIÓN NECESARIA  
PARA EL DESARROLLO**

Autores: Annie Granada y Jorge Abbate

- © Proyecto "Paraguay Debate 2.0: innovando en los canales y lenguajes para el debate", implementado por Paraguay Debate y financiado por la National Endowment for Democracy (NED) y la iniciativa Think Tank (ITT) a través de la Iniciativa Latinoamericana para la Investigación de Políticas Públicas (ILAIPP)
  
- © Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP  
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfonos: 595 21 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py

Diseño y diagramación: Juan Heilborn Díaz

Diciembre, 2017

ISBN: 978-99967-889-3-2

El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva de Paraguay Debate y las organizaciones que la componen, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la National Endowment for Democracy (NED) y de la Iniciativa Think Tank

# Introducción

Los cambios en la tierra existieron siempre y provienen de los procesos climatológicos y eventos propios de la naturaleza (ríos que se desplazan, aguas subterráneas que disminuyen, bosques y humedales que sufren mutaciones, especies que desaparecen, cambian climas locales y aparecen efectos climáticos globales, entre otros), a los que se suman las actividades de los seres humanos (sistemas productivos y procesos de urbanización),

En efecto, son las actividades de la sociedad sobre los recursos naturales los que más rápidamente hacen mutar los territorios, transformando la naturaleza en paisajes productivos uniformizados y en territorios urbanos con asentamientos aglomerados, además de proliferación de chimeneas y silos industriales de alto impacto en el medio natural. Se asume que en los últimos tiempos estos cambios derivados de actividades socioeconómicas, son más vertiginosos y no dan tiempo a las adaptaciones evolutivas de los ecosistemas impactados.

La relación entre la naturaleza y la sociedad establece relaciones constantes e interactivas y como nunca, en esta época, contradictorias; situación que plantea dudas acerca de lo reversible que pueda ser esta "huella ecológica" sobre el planeta.

También en Paraguay, fundamentalmente en las últimas décadas, se ha venido dando un drástico cambio en el uso de la tierra, debido en primer lugar al desarrollo agrícola que embarca la producción agropecuaria hacia los commodities de exportación (antes algodón y ahora soja y ganado vacuno primordialmente). Tanto los territorios de la región oriental como los del chaco, han sufrido cambios importantes en el paisaje, cuya imagen aparenta, por un lado, desarrollo, pero oculta, por otra parte, las consecuencias en la base física (recursos naturales) que constituye el capital primigenio

que nutre el desarrollo de la sociedad en general y de la economía en particular.

De igual manera y en forma concomitante con la producción acelerada de los "commodities", se observa la asimetría en la distribución de la tierra y los recursos naturales, que genera una inequidad social hasta ahora nunca vista en el país. Esto último tiene como consecuencia a los procesos migratorios y la concentración de poblaciones en periferias urbanas. Tal es así, que aumentaron los asentamientos en ciudades como Asunción, Encarnación y Ciudad del Este, lo mismo que en algunas ciudades intermedias (Coronel Oviedo, Caaguazú, Santaní, Santa Rosa, San Ignacio Misiones, solo por citar algunas más relevantes).

El uso del territorio con fines extractivos (producción agropecuaria, forestal y minera), como hasta ahora ha sido el territorio del Paraguay, determina asimismo la necesidad de nuevas infraestructuras que completan el cambio del paisaje del territorio nacional. Existen nuevas rutas duplicadas, avenidas y obras de arte que a su vez, generan mayores y mejores condiciones para continuar con la explotación de la tierra y el crecimiento de las ciudades. Ello, en detrimento de las poblaciones rurales, empujadas cada vez más hacia minifundios y por ende, a escasa renta económica y ecológica (por disminución de la fertilidad del suelo).

Se produce, por lo tanto, un proceso paulatino de cuadrícula del territorio, tanto rural como urbano. Crecen las áreas productivas agropecuarias y crecen también, las tierras urbanas ocupadas por asentamientos humanos. Ambas son caras de una misma realidad, la del uso discrecional del territorio. Cuando se habla de discrecionalidad, se habla de la no existencia de patrones de uso del territorio que debe ser normado por las autoridades.. Al mismo tiempo y por dicha condición, el privado que

**Annie Granada**

Máster en Desarrollo Sustentable, Planificación Territorial y Ambiental por la Universidad de Lanús, Argentina y consultora de Gestión Ambiental, GEAM

**Jorge Abbate**

Ingeniero por la Universidad Nacional de Asunción, UNA, y Director de GEAM.

usa un territorio determinado, lo hace precisamente en ausencia de una política territorial explícita, que proteja los ecosistemas generadores de condiciones para que el desarrollo sea sostenible en el tiempo.

La inexistencia de reglas para la ocupación del suelo<sup>1</sup>, permite la anarquía en el uso del territorio, donde el sector privado es el que determina los patrones principales. En el campo, la ganadería se nutre de bosques tumbados, al igual que la agricultura extensiva para la producción de granos. Las áreas cultivadas crecen hasta los poblados, hasta los bordes de los cursos hídricos y hasta las puertas de las viviendas de los campesinos. En el mismo sentido, la población de los pueblos crece merced al desplazamiento de los campesinos que venden o alquilan sus tierras para los cultivos extensivos. El crecimiento urbano se extiende en forma anárquica y generalmente hacia la periferia de las ciudades, donde la renta de la tierra es menor y va ocupando áreas ecológicamente débiles (humedales, arroyos, cañadas) y suelos fértiles, que son parte de la sustentabilidad urbana.

Por otra parte, tanto los nuevos barrios urbanos, como la producción rural, necesitan de servicios e infraestructuras para su desarrollo, que son demandadas a las autoridades, que ante dicha presión, terminan legitimando el uso desordenado del territorio

Los cambios en el uso del suelo y en general en la ocupación del territorio exigen adaptaciones tanto presupuestarias como en inversiones, que significan tiempo y dinero del Estado y de los gobiernos locales y sobre todo, angustias de la población más vulnerable.

En conclusión, tenemos un Paraguay con dinámicas territoriales contradictorias e inequitativas, ganadería que avanza sobre bos-

ques nativos, pequeños agricultores tratando de cultivar en suelos agotados, un mar de commodities que invade a las ciudades y a territorios de sectores muy vulnerables, ciudades que ocupan humedales, bordes de ríos y arroyos habitados, ciudades inundables, pueblos fantasmas con población decreciente y otros con crecimiento desordenado y caótico, con población viviendo en condiciones de hacinamiento y ambientalmente deficitaria, entre otras irracionalidades que pueden observarse en todo el territorio nacional.

La situación planteada acarrea sistemáticos conflictos por el control y el uso del territorio, que solo la presencia del Estado puede resolver.

Los constantes conflictos por el uso y la propiedad de la tierra, el desorden en el registro catastral, la baja capacidad de gobernanza territorial y la pretendida descentralización política territorial, contribuyen a la anarquía territorial existente. Además, el precio de los impuestos a la tierra rural, juega su papel de acelerador de los procesos de concentración fundiaria y uso especulativo del territorio.

Por otro lado, como las actividades productivas del país, por su condición de commodities, están orgánicamente vinculadas a la economía mundial y a la posición que hoy tiene el país en el mercado global, se asume que los cambios en el uso del territorio serán más aun vertiginosos en los próximos años.

Sin embargo, es de esperarse que el conocimiento de las consecuencias territoriales del desarrollo, haga más pertinente el inicio de un proceso de ordenamiento del territorio nacional.

**El Ordenamiento Territorial (OT)**, aparece entonces como la concreción física de esa planificación, buscando conducir los cambios físicos según las ideas de desarrollo futuro que se pretende (Desarrollo Territorial), cuidando conservar los territorios apreciados para el futuro (no siempre solamente por su valor de uso comercial) y utilizando sosteniblemente aquellos que hacen posible un presente más equitativo para la sociedad en su conjunto.

<sup>1</sup> Existe la Ley 422, que obliga a dejar porcentajes del territorio como reservas forestales, hoy dejada de lado por un Decreto anti constitucional que pretende derogar la citada ley, dejando a merced de los inversionistas, la ocupación total del territorio con fines productivos. Esta aberración jurídica, tiene a sectores interesados del poder ejecutivo como beneficiarios y logrará en el corto y mediano plazo, un impacto mucho mayor en el territorio nacional, salvo que acudan al salvataje territorial, los gobiernos locales.

# Conceptualización

Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio, firmada por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenamiento Territorial – CEMAT, **el Ordenamiento Territorial es “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”**.<sup>2</sup>

Algunas definiciones hacen hincapié en los recursos existentes, tanto los naturales como los sociales: *“Es un modelo de ocupación y organización del Territorio, para aprovechar racionalmente la potencialidad de los Recursos existentes y alcanzar el Desarrollo Humano”* (STP 2011).

Otras definiciones consideran su carácter normativo: *“Es la técnica administrativa que permite una acción voluntaria de intervención en los diferentes aspectos que involucra un modelo de organización territorial”* (Villar, 2011).

Existen varios tipos de ORDENAMIENTO TERRITORIAL, según el énfasis y los resultados que se pretende:

- ▶ ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL,
- ▶ ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON ENFOQUE DE CUENCA,
- ▶ ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON ENFOQUE POBLACIONAL,
- ▶ ORDENAMIENTO TERRITORIAL URBANO
- ▶ ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN FUNCIÓN A LAS VIAS DE COMUNICACIÓN
- ▶ ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA PRODUCCIÓN
- ▶ ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA PREVENCIÓN DE DESASTRES Y OTROS según el énfasis que se le otorga.

Queda clara la conveniencia de la integración de los enfoques sectoriales ya que la realidad territorial se presenta en forma compleja y necesita una mirada holística para su comprensión.

Finalmente, se adhiere al concepto de Ordenamiento Territorial como la expresión física de las políticas económicas, sociales y ambientales definidas por una comunidad determinada.

Constituye asimismo, una forma de solucionar los problemas que las actividades humanas han generado en el territorio por la desconsideración de las características del medio natural. El Ordenamiento pretende sinergia de acciones en el territorio y es una oportunidad para:

- ▶ **mitigar los problemas** ambientales que el crecimiento poblacional ha generado en el territorio
- ▶ **reducir desequilibrios** socioambientales en el uso del territorio
- ▶ **prevenir conflictos** derivados de la inadecuación de las actividades antrópicas sobre los ecosistemas en donde se desarrolla
- ▶ **conservar los recursos** territoriales significativos para la región y para el desarrollo sostenible
- ▶ **modificar** comportamientos que atentan contra la continuidad de los recursos para el desarrollo futuro.

Es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una apuesta política, concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuya finalidad es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física de un territorio determinado según un concepto rector o Visión del desarrollo. EL OT es pues, una estrategia de uso de la tierra, que debe contemplar:

- ▶ todos los territorios a sus diferentes escalas:
  - ▶ a escala local (ciudades, pueblos, municipios), a partir de ideas o visiones del desarrollo local
  - ▶ a escala regional, que se combina con estrategias de desarrollo departamental y/o de integración de territorios según regiones
- ▶ a escala nacional (países) que corresponde a planes de desarrollo, estatal o nacional.
- ▶ todos los intereses de los diferentes sectores sociales, empresarios, campesinos, ciudadanos, pueblos originarios etc. Debe buscar el acuerdo social mediante la participación de los diferentes grupos y comunidades.
- ▶ todos los niveles administrativos, tanto del gobierno central como el departamental y el de gobierno local. La correspondencia es importante para la integración de los recursos del territorio y la convivencia social.
- ▶ todas las disciplinas del saber, tanto el científico de las diferentes disciplinas que intervienen en el territorio, con los mapas geológicos, de capacidad del suelo, de hidrografía, etc., como los saberes y conocimiento locales.

El ordenamiento debe contemplar todos estos aspectos y dar mayor énfasis a algunos de ellos, según la Visión del Plan de Desarrollo que se pretenda implementar y que por ello se constituye en su eje rector.

# Antecedentes del ordenamiento territorial y la planificación territorial

El concepto del Ordenamiento Territorial aparece vinculado a las políticas territoriales y tiene como antecedente a la Revolución Industrial, a inicios del siglo pasado, que para la producción masiva de bienes de consumo expandió el consumo "territorial".

En los años 70, aparece la problemática ambiental vinculada al desarrollo con la Conferencia de las Naciones Unidas (Estocolmo 1972), que puso en discusión los límites del desarrollo, en relación a los recursos naturales. Ya el Club de Roma, creado en el año 1968, había puesto en relieve la necesidad de limitar el crecimiento poblacional, en observación al crecimiento de la demanda por alimentos, que conllevaba un impacto en los territorios productivos de la tierra. A raíz de ello, se asoció primeramente el Ordenamiento Territorial al desarrollo de las ciudades y al urbanismo. Con el avance de las asimetrías entre las ciudades, como "Territorios de Consumo de los Recursos Naturales" y al campo, como "Territorios Proveedores" de productos de consumo, el concepto de Ordenamiento abarcaba territorios extra urbanos y consideraba a las áreas rurales y al medio natural en general, como objeto de estudio y planificación.

El rol del estado en el Ordenamiento Territorial es clave para entender los procesos actuales y pone a los gobiernos sucesivos en la disyuntiva de "hacer" o "dejar hacer" al sector privado, quienes aparecen como los "motores del desarrollo" de los territorios para la producción de bienes de consumo, sin considerar también que son los "predadores" de los recursos naturales nacionales.

El concepto de Desarrollo Sostenible, pone en evidencia los límites del crecimiento económico cuando éste afecta a la base física del mismo crecimiento y determina la necesidad de la Planificación del Desarrollo según las necesidades humanas, tanto de las zonas urbanizadas como en las áreas rurales.

El Ordenamiento Territorial necesita la instrumentación de las políticas y planes que regulen el uso del suelo, considere a las poblaciones urbanas y rurales, promueva el desarrollo social, conserve ecosistemas de importancia local, regional o global y considere para su formulación e implementación, un enfoque sistémico, multidisciplinario e interinstitucional. Por lo tanto, busca involucrar a todos los actores del desarrollo (instituciones, empresas, asociaciones ciudadanas, academia). Se podría considerar entonces, el Ordenamiento Territorial como un pacto político y social para el uso de los recursos nacionales.

En el Paraguay, la ocupación territorial se dio alrededor de las vías de comunicación.

En primer lugar, fluviales, en la época de la colonia ya que las primeras poblaciones se ubicaron sobre el Río Paraguay, vía de ingreso y salida de personas y productos.

En la postguerra del 70, con la mayor parte del territorio en manos de grandes empresas, comenzó una época de exportación de recursos naturales mediante el sistema ferroviario que favoreció el crecimiento y desarrollo de los pueblos ubicados sobre la vía del tren. Hacia mitad del siglo XX, con el advenimiento de los productos derivados del petróleo, entre ellos, el asfalto y los combustibles, se desarrolló el transporte terrestre, que tuvo como expresión territorial, el desarrollo de vías de comunicación (Rutas 1, 2 y 7) y el auge inmediato de los pueblos y ciudades ubicados sobre dichas rutas.

Concomitantemente con el desarrollo de las vías de comunicación y por las necesidades territoriales para las Obras Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, el gobierno implementó la denominada "Marcha hacia el Este", habilitando territorios para la agricultura (algodón para agricultores y campesinos minifundiarios en primer lugar, y para la soja posteriormente) y la ganadería.

La construcción de la represa de Itaipú fortaleció el poblamiento y consolidación de la segunda área metropolitana del país, Ciudad del Este y su conurbación. La represa de Yacyretá, generó el mismo proceso de urbanización en Encarnación y alrededores.

La inacción del gobierno nacional y local, fortaleció la política tacita de "dejar hacer" al sector privado, lo que más convenía a sus intereses económicos, en detrimento de la población rural minifundiaria, con las consecuencias que hoy están a la vista: la expulsión de agricultores hacia las ciudades, la masiva deforestación y la concentración de la tierra en empresas nacionales e internacionales.

Finalmente, se empezó a tomar en cuenta que el territorio es un recurso indispensable del desarrollo productivo del país y como los organismos internacionales exigen consideraciones ambientales y sociales (ODM, CC, ODS), se asumió la complejidad e integralidad que exige la sostenibilidad del territorio.

Así aparecieron las primeras experiencias de Ordenamiento Territorial a escala municipal, pero todavía eludiendo la escala nacional.

***La inacción del gobierno nacional y local, fortaleció la política tacita de "dejar hacer" al sector privado, lo que más convenía a sus intereses económicos, en detrimento de la población rural minifundiaria, con las consecuencias que hoy están a la vista: la expulsión de agricultores hacia las ciudades, la masiva deforestación y la concentración de la tierra en empresas nacionales e internacionales.***



CUADRO DE EVOLUCION COMPARATIVA DE POLÍTICAS GLOBALES Y NACIONALES  
VINCLADAS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PARAGUAY

Décadas históricas	Acontecimientos globales	Acontecimientos vinculados al OT en Paraguay
1972-1982-1992	<p>Conferencia NNUU (Estocolmo)</p> <p>Conferencia NNUU (Río de Janeiro)</p> <p>Relación entre el desarrollo económico y el ambiente natural. Conceptos para el Desarrollo Sostenible. Gestión de recursos naturales.</p> <p>Interés creciente y participación en la temática de organismos internacionales como el PNUMA, PNUD, ONUDI, GWP, BID, BM y regionales como la CEPAL y el ILPES, CAF.</p>	<p>Alianza para el Progreso.</p> <p>Construcción de Infraestructuras viales.</p> <p>Las grandes represas hidroeléctricas y la "Marcha hacia el Este" del país.</p> <p>Aparecen instituciones de planificación. STP</p>
1990-2000-2009	<p>Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).</p> <p>Servicios ecosistémicos.</p> <p>Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ( IPCC)</p> <p>World Resources Institute (WRI)</p>	<p>Constitución 1992 permite la descentralización municipal.</p> <p>Los planes de Desarrollo Nacional (PEDES 2001),</p> <p>Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad 2003, ENPAB 2003, PAN- 2006, PEES 2008, Plan Agrario 2010,</p> <p>Paraguay para Todos y Todas 2009,</p> <p>Planes urbanos de la Municipalidad de Asunción (PDUA,1992).</p>
2010-2017	<p>Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (RIO + 20)</p> <p>Objetivos de Desarrollo Sostenible. (ODS).</p> <p>Enfoque holístico y asunción de la complejidad de los sistemas urbanos como hábitat humano.</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay 2030 (2013).</p> <p>Ley Orgánica Municipal ( OT a nivel municipal) .2010. PLNHAVI – 2011)</p> <p>Plan marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay (PMD y OT). – STP 2011.</p> <p>ASU VIVA (2017)</p>

## Marco normativo nacional

Si bien no existe aún una Ley de Ordenamiento Territorial, el mismo está citado entre las funciones en las cartas constitutivas de dos instituciones del Poder Ejecutivo: la Secretaría del Ambiente SEAM y la Secretaría Técnica de Planificación, STP.

- ▶ Ley N° 1561/00, de la creación de la Secretaría del Ambiente SEAM que en su Art 12, inc. h) señala, entre sus funciones: “proponer planes nacionales y regionales de Ordenamiento Ambiental del territorio con participación de sectores sociales interesados...”
- ▶ Decreto N° 17.631/02, de Reorganización de la Secretaría Técnica de Planificación – STP. Cita como competencia institucional los Planes de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial y expresa textualmente en el Capítulo IV, entre las competencias de la Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional: “concretar con las instancias de gobierno departamental y de gobierno local la aplicación de criterios de ordenamiento territorial y ocupación poblacional del territorio”

Sin embargo, es a la institución municipal que la Ley otorga concretamente la actividad de desarrollar el Plan de Ordenamiento Territorial local.

- ▶ Ley Orgánica Municipal N° 3966/10, que expresa en el Capítulo III, Artículo 12, que entre las funciones municipales en materia de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial, está: “la planificación del municipio, a través del Plan de Desarrollo Sostenible del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial”

Es importante citar, que existe un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, elaborado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y presentado al Congreso Nacional en 1993. Este anteproyecto fue devuelto para su estudio al CONAM (Consejo Nacional del Ambiente constituido por varias instituciones ambientalistas) en el año 2005. A partir de ahí se iniciaron varios talleres de revisión y modificación del anteproyecto de ley, convocados especialmente por la SEAM, pero hasta hoy no devuelto al Parlamento para su aprobación.

Si bien la normativa sobre Ordenamiento Territorial Municipal es aún poco “eficiente” pues la Ley Orgánica Municipal no plantea penalizaciones para su ausencia, es una guía de referencia de lo que puede o no hacerse en materia de política territorial. Aunque no es la única, pues existen otras normativas, sobre todo ambientales<sup>3</sup>, que pueden contribuir a una mejor formulación de dichas políticas.

3 Ley 96/92, de vida silvestre, 294/93 de evaluación de impacto ambiental, 352/94, de áreas silvestres protegidas, 422/73 ley forestal, 904/81, de comunidades indígenas, 3239/07, de recursos hídricos y otras.

# Experiencias de Ordenamiento Territorial en Paraguay

Aun sin un marco normativo ni criterios nacionales de Ordenamiento territorial, existen algunos casos de OT departamental y otros varios a nivel municipal.

La SEAM (Secretaría Nacional del Ambiente), cumpliendo su carta orgánica, ha propiciado la elaboración de Planes de Ordenamiento Ambiental en los municipios de Benjamín Aceval, Capiatá, Ñemby, Lima, Paraguari, durante los años 2002/2010, años en que la SEAM contó con la Cooperación Técnica Alemana del Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR), a través del proyecto Ordazur.

Todos los planes elaborados por la SEAM tienen un fuerte énfasis en lo ambiental. En el caso del municipio de Benjamín Aceval, 2009, el eje del Ordenamiento fue el acuífero de agua dulce que se encuentra bajo el área urbana. En Paraguari, la preocupación del Ordenamiento estuvo alrededor de los cerros urbanos que estaban siendo amenazados por el proceso de urbanización. En Ñemby, se elaboró el OT con enfoque de cuenca hídrica, como medida de protección del arroyo que pasa por el área urbana. En Lima giró alrededor de la compatibilización de los cultivos extensivos (con fumigaciones) y los pequeños cultivos de auto suficiencia alimentaria de los campesinos. Se conoce otras experiencias de la SEAM en zonificación del uso del suelo en los municipios de La Pastora (2009) y Repatriación (2006).

En el marco del Proyecto Ordazur (Ordenamiento Ambiental en Zonas Urbanas) ejecutado por el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales de Alemania (Cooperación Técnica Alemana), la SEAM, realizó experiencias de Ordenamiento Territorial a escala departamental y regional, entre los años 2002 y 2010, en el Departamento del Guaira. También otra más compleja a nivel regional en el Chaco paraguayo (en los departamentos Alto Paraguay, Boquerón y Villa Hayes) con la "Fundación DeSdel Chaco" y otras instituciones, entre ellas las municipales correspondientes.

Desde la misma institución, se ha hecho promoción y difusión del OT en los municipios del país, mediante un video explicativo de las ventajas del Ordenamiento Territorial Ambiental, con el fin de entusiasmar a las autoridades municipales a emprender la tarea de desarrollar esta herramienta en los municipios.

Además, la SEAM elaboró una Estratégica para la conservación de la biodiversidad del Paraguay 2004-2009 y un Plan Estratégico de Áreas Protegidas 2010-2015. Ambos documentos podrían ser actualizados y utilizados como base para un ordenamiento ambiental a nivel nacional.

También, las ONGs. Alter Vida y Gestión Ambiental (geAm) hicieron planes pilotos de Ordenamiento Territorial municipal. Entre el 2000 y el 2004 se elaboraron Planes de Ordenamiento Territorial en función de la cuenca del lago Ypacarai, en 6 municipios que rodean el Lago (Limpio, Luque, Areguá, Itaugua, Ypacarai y San Bernardino), cuya coordinación entre ellos, permitió constituir un Ordenamiento Territorial Regional.

Otras acciones vinculadas con el Ordenamiento Territorial desarrolladas por las ONGs fueron:

- ▶ Lineamientos para el Ordenamiento Territorial y Ambiental del municipio de Itacurubí del Rosario, geAm, Gestión Ambiental 2012.
- ▶ Revisión de normas urbanísticas de Concepción, Alter Vida (Programa Gestión Ambiental). 2003/2004.
- ▶ Delimitación Urbana y Plan Regulador de Santa Rita, Alter Vida (Programa Gestión Ambiental). 2003/2004.
- ▶ Video y folleto de difusión de Ordenamiento Territorial, una herramienta para la calidad de Vida. geAm/ SEAM- ORDAZUR. 2010.
- ▶ Guía Básica para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial Ambiental. Alter Vida (Programa Gestión Ambiental) 2004.
- ▶ Normas urbanísticas Concepción. Alter Vida (Programa Gestión Ambiental). 2004
- ▶ Estructura institucional para la gestión integrada de la cuenca del Lago Ypacaraí. Alter Vida (Programa Gestión Ambiental) 2000.
- ▶ Guía para la gestión ambiental municipal. Alter Vida (Programa Gestión Ambiental). 2000.

También Itaipú Binacional, realizó en su zona de influencia, experiencias de Ordenamiento Territorial Ambiental en función a la protección de la cuenca del embalse de la Hidroeléctrica y con el fin de minimizar la erosión y colmatación de los cursos hídricos que llegan al Lago de la Represa. Se conocen estas experiencias en dos municipios de la cuenca del Paraná (Nueva Esperanza y Mbaracayu) que tienen ordenamiento territorial a escala distrital local.

Otros municipios del Área Metropolitana han elaborado ordenamientos urbanos preocupados por el crecimiento desordenado, tales como San Lorenzo, Asunción, Fernando de la Mora y Encarnación. Otros como el de Itacurubí del Rosario, Cnel. Oviedo y Caaguazú también disponen de zonificación de uso del suelo distrital.

A nivel reflexivo, en el país, se tiene variadas experiencias tales como:

- ▶ Un primer Congreso de Ordenamiento Territorial organizado por la SEAM en el 2011 donde se presentaron varias ponencias acerca de experiencias nacionales e internacionales.
- ▶ SENAVIDAT, en su PLANHAVI – Plan Nacional de Habitat y Vivienda, elaborado en el 2011, en el marco del Plan de Desarrollo Paraguay para Todos y Todas (2010-2020), asume que la falta de Ordenamiento Territorial contribuye a la exclusión social y aumenta el déficit de viviendas. Señala que priorizara los programas de vivienda en los municipios que tengan Ordenamiento Territorial.
- ▶ La academia también tiene cátedras de Ordenamiento Territorial en las Facultades de Agronomía y Arquitectura de la Universidad Nacional de Asunción, en las que desarrollan ejercicios didácticos de ordenamiento territorial municipal. También existen varios trabajos finales de grado referidos al tema territorio nacional.

Como puede verse, hay un involucramiento creciente en el tema territorial pero la mayoría de las experiencias son de Ordenamiento Territorial a nivel municipal, que aunque no son muchas, han dejado lecciones que se ilustran a continuación.

# Ventajas y desventajas del ordenamiento territorial a nivel municipal

Las siguientes reflexiones devienen de las varias experiencias de trabajo en el Ordenamiento Territorial a escala municipal en diferentes puntos del país. La elaboración de los POTA (Planes de Ordenamiento Territorial y Ambiental) contó con la participación de los locales (autoridades, funcionarios técnicos, ciudadanos) en las distintas etapas del proceso.

Las ventajas encontradas en el trabajo de Ordenamiento a nivel municipal, permitieron por su parte:

- ▶ **Definir** el rol del territorio municipal como reafirmación de la política local frente a las políticas nacionales, pues muchos de los Ordenamientos fueron elaborados antes del primer Plan De Desarrollo Nacional (2010-2020).
- ▶ **Guiar** el proceso de ocupación y transformación del territorio del municipio hacia la expectativa de un desarrollo más sustentable, tal como dice la LOM (Ley Orgánica Municipal).
- ▶ **Afirmar** la descentralización municipal a través de la toma de decisiones territoriales, como una forma de empoderamiento local.
- ▶ **Distribuir y localizar** actividades de manera compatible entre las funciones habituales (habitacional, comercial, industrial, agrícola, etc.) y el medio natural. Por ejemplo, las actividades turísticas, con creciente impacto en la economía, se nutre de ambientes conservados y saludables y con recursos hídricos de calidad, así como escenarios con poca intervención humana. Por otro lado permite un mejor control gubernamental y social de los usos del suelo distrital.
- ▶ **Optimizar** las inversiones privadas y públicas pues establece las reglas del juego y protege la inversión en un horizonte de al menos 15 años, tiempo de duración frecuente de un plan, suficiente para la recuperación de la inversión.
- ▶ **Transparentar** la acción municipal con reglas claras para todos los ciudadanos.
- ▶ **Permitir la participación ciudadana** y con ello, la legitimación del Ordenamiento Territorial en particular y la política municipal, en general.

## Las desventajas del Ordenamiento Territorial Municipal

Si bien las ventajas deberían animar a las autoridades nacionales y locales a encarar el ordenamiento territorial como política de Estado y proceso de gobernanza para un desarrollo sostenible en el largo plazo, el ordenamiento realizado solo a escala municipal, puede ofrecer algunos inconvenientes.

Los planes de OT municipal aislados **no constituyen una solución a los problemas ambientales** y al contrario, pueden empeorarlos pues el ecosistema casi nunca coincide con los límites municipales, siendo un absurdo proteger una parte del sistema cuando otra está siendo sometida a contaminaciones y degradaciones irreversibles al propio sistema.

- ▶ Los ecosistemas significativos para un municipio no siempre coinciden con las expectativas del otro municipio y el problema se agudiza cuando **no se considera la importancia regional de los recursos naturales locales.**
- ▶ La Ley Orgánica Municipal, señala **el Desarrollo Sustentable que no siempre corresponde con la idea de Desarrollo local** y esta con las condiciones de territorialidad de cada municipio.
- ▶ Las normas de uso de suelo no siempre se respetan, a causa de la discrecionalidad con que las autoridades municipales fijan las normas y la LOM no contempla castigos ni penalizaciones. Es decir, **la normativa existente es solo enunciativa pero no coercitiva.**
- ▶ Las autoridades municipales no tienen la capacidad de controlar el cumplimiento de las mismas normas que dictan con lo cual el **ordenamiento territorial aplicado está al arbitrio de las autoridades** de turno.
- ▶ **Las normas del uso del suelo no siempre son asumidas por la población**, algunas veces por la poca transparencia y otras por la falta de difusión.
- ▶ La dispersión de los datos del territorio y **el desorden catastral en los municipios no ayudan** a la aplicación de las reglas del uso del suelo.
- ▶ Las propuestas de Ordenamiento Territorial Municipal, son en general, recortes parciales de la realidad territorial y **no siempre convergen con otros niveles de la planificación**, nacional o regional, por lo que carecen de articulación con otros territorios y carecen del consenso social a nivel macro.

# Implicancias políticas de la ausencia de Ordenamiento Territorial a nivel nacional

La falta de una política territorial, no le exime al Estado ni al gobierno de turno, de la responsabilidad que tiene con el mantenimiento de la base física de su desarrollo, máxime si se trata de países cuyo desarrollo se centran en “comodities” y productos de la tierra. La no tenencia de normas explícitas y claras, de lo que se puede hacer o como se debe usar los recursos de una nación, deja claramente una señal a la sociedad sobre la desconsideración que los gobiernos tienen sobre su territorio y por extensión, de su visión del desarrollo.

Se citan algunas de las implicancias de la falta de políticas gubernamentales para un Ordenamiento Territorial: y se las presenta en forma separada en sociales, económicas, ambientales e institucionales, recorte que se asume de manera interesada, pues de hecho, la falta de un política territorial deviene en impactos simultáneos en todos los órdenes y afecta a todos los sectores de la sociedad.

## Implicancias sociales

- ▶ La forma de ocupación del territorio refleja el tipo de desarrollo dominante y la apuesta por el tipo agroexportador se manifiesta en el territorio con sus contradicciones y desequilibrios. El desarrollo de algunas zonas del país y el abandono de otras, las viviendas campesinas aisladas en el “mar verde de la soja” con los peligros y consecuencias familiares de las fumigaciones, los apretados poblados de pequeños agricultores en residuos territoriales de los cultivos extensivos, la población migrante concentrada en la periferia de áreas metropolitanas, el crecimiento urbano desordenado de baja densidad que se extiende cada vez más lejos de los centros de servicios, son algunas de las razones por las que el incremento de la pobreza se hace más evidente. El Ordenamiento Territorial puede contribuir a modificar dicha tendencia.
- ▶ El uso del suelo privilegia a grandes empresas latifundistas y perjudica a las comunidades rurales de campesinos y agricultores. La asimetría resultante en derechos y obligaciones se expresa en tensiones y luchas sociales por la tierra y sus recursos. El Estado debe establecer reglas claras para que el uso del territorio sea un ámbito de convivencia democrática y gobernanza entre los diferentes actores sociales.

## Implicancias económicas

- ▶ La economía de mercado ejerce presión en el uso del suelo y la falta de Ordenamiento Territorial, deja a merced del capital privado, nacional o transnacional, el establecimiento de un “orden territorial” en el uso del suelo, según sus intereses, normalmente asociados a la recuperación del capital invertido. El impacto resultante agudiza las diferencias económicas entre los grandes agricultores y los pequeños campesinos y muestra la asimetría resultante en el uso del suelo que privilegia a los dueños del capital así como externaliza los costos ambientales. El Ordenamiento Territorial puede establecer reglas claras para que el **territorio permanezca como creador de riqueza y factor efectivo de desarrollo.**
- ▶ La falta de un Ordenamiento Territorial no permite un **uso racional de los ecosistemas en función a los servicios ambientales** que los mismos pueden ofrecer. Así, un suelo apto para actividades forestales, utilizado para la agricultura extensiva, hace necesario a la larga el aporte de fertilizantes y agroquímicos para dar continuidad a dicho tipo de producción y malgasta las potencialidades económicas que hubiera podido ofrecer dicho suelo, si se destinara a la producción forestal. Se hace hincapié en que los costos económicos de la utilización extractiva de los nutrientes del suelo, no hacen parte de la contabilidad nacional y por ello, existe de hecho un subsidio aportado por el ambiente a la generación de riquezas que son apropiadas por el capital.
- ▶ Un ordenamiento territorial podría precautelar las formas de agricultura diferenciada que se observa en comunidades campesinas e indígenas y la ausencia de dicha política pone en un horizonte de corto y mediano plazo, **el riesgo de la desaparición de especies** nativas de fauna y flora que pueden ser muy valiosas para la producción de alimentos (orgánicos por ejemplo), medicamentos y otros productos requeridos a nivel mundial.
- ▶ Por otro lado, el uso extensivo de la tierra que expulsa a la población campesina, acelera los procesos migratorios a los centros urbanos del país, ocasionando a su vez, una demanda creciente de servicios, el incremento de la especulación inmobiliaria y del precio de la tierra; así como desequilibrios territoriales en los servicios básicos urbanos que deben ser proveídos por el gobierno central o los gobiernos locales, que se ubican en asentamientos “otorgados” por los gobiernos de naturaleza populista; pues las poblaciones migrantes, en general no pagan el impuesto inmobiliario y reciben varios tipos de subsidios. La falta de un Ordenamiento Territorial de **las áreas rurales del país, tiene una relación económica correlativa en las áreas urbanas** y con ello, una dificultad para lograr un equilibrio entre ambas economías, rural y urbana.



## Implicancias ambientales

- ▶ La falta de Ordenamiento territorial disminuye **la existencia, por una parte, y la potencialidad y productividad latente, por otra, de los recursos naturales**. Al dejar su existencia o alteración a la discrecionalidad de los propietarios, ignora o deja de lado los servicios ambientales que el territorio ofrece al conjunto de la sociedad, hipotecando en muchos casos, la calidad de vida de los futuros habitantes de una región.
- ▶ La ausencia de un Ordenamiento pone en **situación de riesgo a los ecosistemas significativos a nivel regional** o nacional, y contribuye al desequilibrio ambiental del planeta en el largo plazo. Ejemplo de ello, ríos, arroyos, humedales y cuencas superficiales y subterráneas se hallan expuestos a todo tipo de intervención, sin control de los gobiernos locales y afecta a la calidad y a la cantidad de agua dulce de numerosas poblaciones. Mas recientemente, se han levantado las voces de alerta sobre el “Cambio Climático”, conociéndose ya, el impacto de las actividades humanas en los desequilibrios climáticos a nivel mundial. El compromiso de los países, establecido en las cumbres sucesivas, pone de relieve el impacto ambiental del desarrollo económico desenfrenado.
- ▶ El crecimiento de las ciudades sobre suelos fértiles, bordes de arroyos y ríos, planicies de inundación, humedales y sobre bosques entre otros recursos, hace que la calidad ambiental de los recursos naturales, disminuya drásticamente y afecta a la calidad de los **servicios ambientales que brindan los recursos naturales**.
- ▶ En el mismo sentido, la falta de ordenamiento deja de lado **la posibilidad de planificar situaciones emergentes**, como las generadas por las cada vez más frecuentes sequías e inundaciones, con las consecuentes pérdidas económicas y sociales y hasta de vidas humanas.

## Implicancias institucionales

- ▶ La Ley Orgánica Municipal establece como competencia de las administraciones locales, el Ordenamiento Territorial, pero no existe punición ni posibilidades de control, si es que dicho instrumento no se desarrolla. **El cumplimiento de la normativa queda al arbitrio de las autoridades** y con ello, las inversiones del gobierno central y del sector privado también impactan el territorio municipal, sin control alguno.
- ▶ Tan importante como disponer de un Plan de Ordenamiento Territorial a nivel municipal, es el desarrollo de las capacidades de las instituciones para llevar a la práctica su Plan. En muchos casos se ha visto que dichos **Planes constituyen letra muerta** y terminan siendo archivados.
- ▶ Existen ambigüedades en las normativas existentes. La Secretaría del Ambiente tiene competencia a través de la Ley 294 de Evaluación de Impacto Ambiental. La Ley Orgánica Municipal, le da atribuciones a los gobiernos locales, mientras que otro decreto le brinda a la Secretaría Técnica de Planificación, competencias en el ámbito municipal y departamental. **Falta una legislación específica a nivel nacional sobre Ordenamiento Territorial y una autoridad de aplicación** que oriente la política territorial nacional y haga efectiva la implementación y las puniciones.

## Desafíos para el debate

- ▶ ¿Cuáles son los motivos políticos e institucionales de no encarar el Ordenamiento Territorial a nivel nacional? Esta pregunta debe motivar al debate, ya que desde el año 1993 existen antecedentes que avalan el supuesto interés de profesionales y legisladores. Es preciso revivir el interés y plantear un borrador de Ley de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, promoviendo amplios debates y discusiones en las regiones significativas del país, de la manera más participativa posible y estableciendo acuerdos y concertaciones, antes de su presentación al Congreso Nacional para su tratamiento. **Clave en ésta participación, es no dar poder de decisión a sectores con interés manifiesto en el uso de la tierra.**
- ▶ Existen dificultades para lograr un acuerdo social en el uso del territorio nacional. Se deberá llevar a debate a todos los actores del territorio y plantear las implicancias para uno u otro sector de la sociedad que vive y trabaja sobre el territorio nacional (autoridades municipales, empresarios, campesinos, ciudadanos, pueblos originarios, inmigrantes). Del debate deberá surgir el compromiso y la responsabilidad mediante un acuerdo concertado.
- ▶ Se hace asimismo imperioso, la discusión acerca del rol del Paraguay en el mercado mundial como proveedor de alimentos y materias primas. De éste rol y del supuesto interés que hoy se expresa a bocas llenas en todos los acontecimientos, de lograr un desarrollo sostenible, se deberá encarar el Ordenamiento Territorial, preservando los recursos naturales como condición para potenciar el desarrollo económico futuro.
- ▶ Es preciso reconocer la dificultad de acordar con otros países vecinos, el manejo de los recursos y ecosistemas compartidos de nuestro territorio. La mayoría de los recursos naturales son compartidos con otros países vecinos (el territorio chaqueño, los ríos Paraguay, Paraná, Pilcomayo y Apa, el Acuífero Guaraní, entre otros). La dimensión territorial va más allá de los límites de un país y por eso deviene en interés transfronterizo y lleva a la obligación del Estado, pensar sobre la necesidad de trabajar la planificación territorial en forma conjunta con otros países.
- ▶ Los distintos territorios existentes en el país, configuran de hecho una oportunidad de organización de la producción en función de las características de dichas regiones. La organización y estructura del territorio, la descentralización y regionalización y la relación urbano – rural que se pretende para el futuro, pueden tener fundamento en éste reconocimiento. La distribución de las ciudades, los pueblos y los asentamientos humanos en redes urbanas equidistantes de los sitios de producción y de las fronteras y el fomento de poblamiento en áreas olvidadas, son estrategias de las que se pueden echar mano.
- ▶ La construcción de las infraestructuras (de comunicación y transporte diversificado – sistemas multimodales) y de servicios (agua, luz, plantas de tratamientos, edificios de salud, educación), para integrar el territorio nacional y consolidar las áreas pobladas, podrían realizarse en función a la consideración territorial. Los sistemas de saneamiento, tratamiento de residuos regionales o intermunicipales, son ejemplos de uso racional del territorio.

- ▶ Una asignatura pendiente: la modificación del comportamiento respecto al uso los recursos naturales, la deforestación para implantar cultivos o urbanizaciones, el vertido de efluentes en las aguas superficiales, la baja densidad en las áreas urbanas, el abandono del campo con la falsa expectativa de mejores condiciones de vida en la ciudad, el crecimiento desordenado de las ciudades, el aumento de asentamientos informales en áreas ecológicamente frágiles y el deterioro del paisaje. No son solo problemas territoriales actuales, sino resultados de un comportamiento histórico, inducido por políticos y líderes con escaso conocimiento de los límites impuestos por los recursos naturales del territorio. Trascender el pensamiento de “pan para hoy, hambre para mañana”, está en la base filosófica de la utilización actual de los recursos del territorio nacional. Esa actitud debería ser deserrada y en ello, la educación debe incentivarse desde dicha perspectiva.
- ▶ La definición de los ecosistemas significativos, contabilizando el patrimonio ambiental y cultural del país, que deban ser sujetos de preservación, es punto importante para el debate.
- ▶ La coordinación de las políticas sectoriales relacionadas al territorio, políticas de vivienda, políticas agrarias, de vialidad y transporte, entre otros., estableciendo el Ordenamiento Territorial como política interinstitucional que ayude a la sinergia de acciones para lograr un desarrollo sostenible.
- ▶ La coherencia y el ordenamiento legal, es decir armonizar las normas del ordenamiento con el marco legal (ambiental, catastral) vigente. El Ordenamiento Territorial debe constituirse en política de Estado y su implementación deberá ser un proceso técnico planificado, una herramienta administrativa y un instrumento político de los sucesivos gobiernos y por lo tanto, deberá trascender los períodos electorales.
- ▶ La actualización de datos catastrales, poblacionales (un censo de población fiable), de uso del suelo (cultivos, bosques, humedales, pueblos originarios) y toda clase de información relacionada al territorio nacional. Será necesario un banco de datos que pudiera contener toda la información existente, distribuida sectorialmente (capacidad de suelo, aguas superficiales y subterráneas, catastro urbano y rural, monitoreo de uso de suelo, mapas de riesgos, entre otros), así como los datos y experiencias de Ordenamiento ya realizadas, tanto por las instituciones públicas como por las ONGs.
- ▶ El fortalecimiento del liderazgo de la institución responsable de la aplicación de las normativas que definen la política territorial del país. Ello, con la suficiente capacidad de establecer penalizaciones y castigos.
- ▶ La preparación de los talentos humanos para la aplicación futura del Ordenamiento Territorial, mediante capacitaciones tanto en las municipalidades, como en otras instituciones educativas. Para ello es necesario no solamente fomentar el pensamiento holístico sino estar preparados para trabajar en equipos multidisciplinarios y por qué no transdisciplinarios. En el territorio confluyen gran cantidad de disciplinas (agronomía, geología, biología, hidrología, meteorología, ingenierías, economía, urbanismo, sociología urbana y otras) que necesitan conocimientos especializados pero por sobre todo, conocimiento relacional que aún no está instalado en los centros de estudios del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alter Vida (2002). Guía Básica para la Elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental. Asunción.
- Comisión Nacional de Defensa de la Recursos Naturales (CONADERMA). Borrador del Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.
- Convención de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (2009). El Territorio y los Asentamientos Humanos frente a los retos ambientales, sociales y económicos del siglo XXI. La Habana, Cuba.
- GEAM (2010), Ordenamiento Territorial, una herramienta de planificación para la calidad de vida. SEAM, ORDAZUR.
- SEAM, ORDAZUR (2011). Ponencias del Congreso de Ordenamiento Territorial. Asunción.
- SEAM, STP, Fundación para el Desarrollo Sostenible del Chaco (2007). Plan de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.
- STP (2011). Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

### PÁGINAS WEB CONSULTADAS

[www.seam.gov.py](http://www.seam.gov.py)



<http://www.geam.org.py/v3/blog/ordenamiento-territorial-y-ambiental-de-la-cuenca-del-lago-ypacarai/>

<http://www.geam.org.py/v3/blog/plan-de-ordenamiento-territorial-y-ambiental-de-mbaracayu/>

<http://encarnacionmas.com/plan/>



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.  
DICIEMBRE 2017

 Paraguay Debate  
 @paraguaydebate  
cadep@cadep.org.py  
www.paraguaydebate.org.py  
Tel.: (021) 494140 / (021) 496813

#### ORGANIZACIONES MIEMBROS



#### CON EL APOYO DE

