

ACCIÓN TERRITORIAL

LA EXPERIENCIA
RECIENTE DE
LOS MUNICIPIOS
DEL PARAGUAY



MBA'E APOPY
AKARAPU'ARÁ
SAMBYHYVA
SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL



TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajape nande raperá ko'aga guive
Construyendo el futuro hoy



PROCIENCIA
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA



id
investigación
para el desarrollo



RIMISP
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

**ACCIÓN TERRITORIAL.
LA EXPERIENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN PARAGUAY**

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)

José Molinas Vega - Ministro Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Florencia Villalba - Directora General de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Carmen Ubaldi - Directora de Ordenamiento Territorial
Pedro Sosa - Director de Desarrollo Local
María Luz Centurión - Jefa de Gestión Territorial Urbana

Investigación para el Desarrollo - id

Elvio Segovia - Presidente
Bruno Osmar Martínez - Director Ejecutivo
Karina Godoy - Gerente de Proyectos

Autores

Marcelo Sili - CONICET; ADETER; Universidad Nacional del Sur - Argentina
José Carlos Rodríguez - Investigación para el Desarrollo - id

Coordinación General

Bruno Osmar Martínez

Coordinación Técnica

Claudia Ávila

Procesamiento de Datos

Paola Martínez

Revisión

Luis Ughelli

Diseño y Diagramación

Karina Palleros

Impresión

AGR S.A. Servicios Gráficos

Se agradece a las autoridades y funcionarios de los municipios por la información brindada para la realización de este documento.

Este Trabajo es un producto del proyecto ejecutado por Investigación para el Desarrollo, *Modelos de gestión y desarrollo territorial de nivel local y departamental en Paraguay*, financiado por el **Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)** y CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

MATERIAL DE DISTRIBUCIÓN LIBRE Y GRATUITA

La publicación e impresión se realiza en el marco del proyecto de "Formación de Recursos Humanos para el Fortalecimiento del Enfoque Territorial" que lleva adelante la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), con la asistencia técnica y financiera de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón – JICA.

La JICA deslinda cualquier responsabilidad acerca del contenido del material.

© Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

© Investigación para el Desarrollo

Asunción, Paraguay. Septiembre 2017

ISBN: 978-99967-865-4-9

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

Presidencia de la República del Paraguay
Estrella 505 esq. 14 de mayo, Asunción
+595 21 450 422
info@stp.gov.py
www.stp.gov.py

Investigación para el Desarrollo - id

Tte. 1° Cayetano Rivarola 7277
Asunción, Paraguay
Tel. +595 21 525526
www.desarrollo.org.py

LA ACCIÓN TERRITORIAL, MOTOR DE LAS TRANSFORMACIONES Y EL DESARROLLO EN LOS MUNICIPIOS DEL PARAGUAY

El territorio paraguayo, se organizó históricamente en base a unas pocas ciudades ligadas al sector público y al comercio; y por vastas áreas rurales, donde predominaba una densa agricultura familiar y campesina, con cientos de pequeños poblados y asentamientos. De este modelo se fue pasando, paulatinamente en las últimas tres décadas, a un modelo de organización territorial más complejo, caracterizado por el creciente peso de las ciudades de todos los tamaños, con territorios duales donde persiste la agricultura familiar, por un lado, y por otro, una agricultura empresarial dinámica, ligada a la exportación, pero con fuerte capacidad de deslocalización de la renta.

Dentro de este contexto de cambio territorial, se evidencia una clara tensión entre múltiples actores y múltiples proyectos de futuro; por una parte, ciertos sectores pugnan por controlar territorios y aumentar la competitividad y el desarrollo de sectores económicos; y por otra, otros sectores pugnan por, al menos, mantenerse en sus territorios. Estas dinámicas de control territorial, evidencian diferentes formas de entender e interpretar el desarrollo: para algunos es sinónimo de crecimiento, para otros, sinónimo de mejora de la calidad de vida y arraigo.

Como resultado, se observa en el país la emergencia de numerosas iniciativas, como: a) planes, programas y proyectos de desarrollo de todo tipo, los cuales evidencian y traducen estos objetivos; b) acciones para superar los procesos de crisis de los territorios que se mantienen marginales a las dinámicas de crecimiento económico; c) gestiones encaminadas a captar nuevas oportunidades económicas y productivas en los territorios más dinámicos, intentando así consolidar escenarios de mayor crecimiento.

Esta multiplicidad de iniciativas que se manifiesta en todo el país, se construye desde el Gobierno Central, desde las gobernaciones y las municipalidades, pero también desde diferentes sectores sociales y productivos, configurándose un ambiente político institucional sumamente complejo, de una gran densidad de iniciativas, muchas veces signadas por la superposición, los conflictos y la competencia, lo cual, la mayor parte de las veces, lleva a la pérdida de eficacia y de impacto de las acciones.

Dentro de este contexto, las municipalidades tienen un rol clave, pues son los actores que controlan y gestionan territorios donde se construyen dinámicas innovadoras de desarrollo o, por el contrario, se definen situaciones que marginan a su población o deterioran la calidad de vida local. Si bien queda claro que la acción privada (empresas, productores, etc.) y la acción colectiva (organizaciones, asociaciones, etc.)

son cada vez más importantes en la generación de acciones claves para el desarrollo, el Estado a través de los gobiernos locales, a pesar, muchas veces, de su debilidad y su falta de instrumentos, sigue siendo un actor relevante en la construcción de estas dinámicas.

Teniendo en cuenta esta situación, el objetivo del presente trabajo radica en analizar y comprender cómo las municipalidades contribuyen en la construcción de acciones y procesos, institucionalizados a veces en planes o proyectos de desarrollo, en vistas a alcanzar escenarios de desarrollo para sus territorios, acciones y procesos que aquí se circunscribe al concepto de **acción territorial**.

Desde una perspectiva conceptual, se entiende como acción territorial, al conjunto de iniciativas y acciones que ponen en marcha los diferentes actores involucrados en un territorio, dotándolo de sentido, significado y orientación, y así generar funcionalidades y legitimar localizaciones de infraestructuras, sistemas productivos o marcos normativos que se desplieguen en el territorio, calificándolo en función de su propio sentido del presente y del futuro, y en función del ideario de desarrollo que poseen los actores comprometidos con el mismo.

En otras palabras, la acción territorial es el proceso a partir del cual, una sociedad construye su proyecto de futuro asociado a su propio ideario de desarrollo y del poder que los propios actores involucrados posean y movilicen. Sin embargo, los resultados de la acción territorial pueden ser dispares, ya que no siempre son escenarios deseados de desarrollo, al contrario, en muchas ocasiones la dinámica de la acción de los múltiples actores en los municipios pueden generar situaciones de mayor desequilibrio, deterioro o empobrecimiento de los territorios (mayor deterioro ambiental, crecimiento desorganizado de las ciudades, etc.).

Atendiendo a las premisas expuestas, este trabajo se centra en visualizar la realidad de los municipios y las acciones que las municipalidades llevan a cabo en torno a la construcción del desarrollo de sus propios territorios, de manera a entender qué hacen y cómo hacen para resolver sus problemas y reducir la pobreza; todo ello en vistas a generar propuestas de fortalecimiento que les permitan aumentar la eficacia de sus intervenciones.

Debe quedar claro, pues, que en este trabajo no se analiza el conjunto de la acción territorial que tiene lugar en los municipios o distritos, ya que esto involucra a otros múltiples actores, como los privados (empresas, productores agropecuarios, artesanos, etc.) y los actores colectivos (organizaciones sociales, organizaciones productivas, etc.), los cuales no son objeto de análisis de esta investigación.

Para poder dar cuenta de estas acciones públicas, llevadas a cabo por las municipalidades, este documento apela a la presentación de mapas, figuras y gráficos que permitan una comprensión general y de síntesis en torno a las acciones municipales. En este sentido, el objetivo es comunicar con claridad las acciones en marcha, más que realizar un inventario detallado de los municipios del país.

Para ello, este trabajo se organiza en cuatro grandes partes: En la **primera**, se realiza una breve descripción y presentación del Paraguay, de manera a brindar un marco de referencia en torno a las problemáticas de los municipios.

En **segundo lugar**, se pretende caracterizar a los intendentes municipales, figuras que encarnan el funcionamiento y la organización de las municipalidades.

En la **tercera parte**, se pone acento en el funcionamiento y las características genéricas de las municipalidades como instituciones claves del desarrollo territorial, identificando formas y estilos de gestión.

Por último, se enfatiza la relación entre la gestión municipal y el desarrollo territorial, observando cuáles son las acciones que las municipalidades ponen en marcha, cómo lo hacen, con qué actores se involucran, para –finalmente– identificar las debilidades que tienen las mismas, para promover y gestionar procesos de desarrollo territorial, con el objetivo de obtener información clave para el diseño de políticas de fortalecimiento institucional de nivel municipal.

¿Cómo se elaboró este trabajo?

Este trabajo ha sido elaborado a partir de una gran encuesta nacional realizada en todos los municipios del país; encuesta que relevó información sobre las características generales de los municipios, de los intendentes, de la forma de gestión y del modelo de iniciativas y planificación del desarrollo que las municipalidades ponen en marcha en sus territorios.

Toda esta información fue procesada por un software estadístico e incorporada en un sistema de información geográfico, lo cual permitió generar tablas, gráficos y mapas de diverso tipo. Posteriormente, fueron identificados temas claves de análisis en función del objetivo de la investigación, y se generaron reportes temáticos que se revisaron y analizaron por técnicos y expertos de diferentes organismos vinculados al desarrollo territorial y municipal. Los mencionados reportes, fueron luego editados dentro de este documento.

En la realización de esta encuesta nacional y del trabajo de procesamiento, análisis y difusión, participaron técnicos y encuestadores del Centro de Investigación para el Desarrollo del Paraguay, contando con el apoyo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social del Paraguay y con el respaldo financiero del CONACYT, del IDRC y de la JICA.



1 Los municipios: unidades fundamentales de la organización territorial del Paraguay... 12

- 1. ¿Qué son los municipios en Paraguay? 14
- 2. Municipios y partidos políticos..... 22
- 3. La superficie y cantidad de habitantes
de los municipios 27
- 4. ¿Cómo han crecido los municipios en
las últimas décadas? 32
- 5. Los municipios del Paraguay, ¿economías
diversificadas o dependientes del sector
agropecuario? 35
- 6. La conectividad y el desarrollo de los
municipios 42
- 7. La pobreza como dato clave para entender
las dinámicas de desarrollo..... 45

2 Los intendentes: actores de la acción y el desarrollo territorial en Paraguay 50

- 1. Características de los intendentes
municipales en Paraguay 52
- 2. Nivel de formación de los intendentes
municipales en Paraguay 56
- 3. ¿Hay una renovación en la gestión
municipal? 60



3 Las municipalidades: organizaciones claves en el desarrollo territorial del Paraguay..... 64

1. ¿Cómo se organiza una municipalidad en Paraguay? 66
2. ¿Con qué personal cuenta una municipalidad en Paraguay? 69
3. Formación y capacitación del personal municipal en Paraguay 73
4. ¿Con cuántos recursos cuentan las municipalidades en Paraguay? 78
5. ¿Qué áreas municipales es necesario crear o fortalecer? 84

4 El municipio y la acción territorial..... 88

1. ¿Qué problemas tienen los municipios del Paraguay? 90
2. ¿Qué hacen las municipalidades para resolver los problemas del distrito? 93
3. ¿...y para reducir la pobreza? 96
4. Estilos y lógicas de acción territorial 99
5. Buenas prácticas para tener en cuenta 103
6. ¿Quiénes participan en las acciones para el desarrollo territorial? 110
7. Los Consejos de Desarrollo Municipal. ¿Instrumentos claves del desarrollo?..... 113
8. Planes de desarrollo para organizar y estructurar las acciones territoriales..... 118
9. ¿Qué se necesita para fortalecer la planificación y la gestión del desarrollo territorial? 122

Índice de mapas

Mapa 1	República del Paraguay	11
Mapa 2	Municipios del Paraguay	15
Mapa 3	Categorías de municipios del Paraguay	21
Mapa 4	Pertenencia política de intendentes municipales.....	24
Mapa 5	Mayoría política de las juntas municipales.....	25
Mapa 6	Correlación de partidos políticos entre intendentes y juntas municipales	26
Mapa 7	Población de los municipios del Paraguay	30
Mapa 8	Proporción de población urbana sobre la población total en Paraguay	31
Mapa 9	Crecimiento de la población de los municipios del Paraguay.....	34
Mapa 10	Actividades agropecuarias predominantes en los municipios del Paraguay	37
Mapa 11	Población ocupada en la industria en los municipios del Paraguay	39
Mapa 12	Población ocupada en actividades de comercio en los municipios del Paraguay	40
Mapa 13	Población ocupada en actividades de servicios en los municipios de Paraguay	41
Mapa 14	Nivel de conectividad de los municipios del Paraguay	44
Mapa 15	Población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha	46
Mapa 16	Pobreza por ingresos en los municipios del Paraguay	49
Mapa 17	Distribución de intendentes por género	53
Mapa 18	Distribución de intendentes por grupos de edad	55
Mapa 19	Nivel de formación de intendentes municipales	58
Mapa 20	Actividad profesional del intendente municipal	59
Mapa 21	La experiencia previa en la gestión político administrativa de los intendentes municipales en Paraguay	63
Mapa 22	Trabajadores por municipio	71
Mapa 23	Trabajadores por municipio por cada 1.000 habitantes	72
Mapa 24	Formación de los jefes de áreas de las municipalidades del Paraguay	75
Mapa 25	Frecuencia de capacitación de los jefes de áreas de las municipalidades del Paraguay	76
Mapa 26	Frecuencia de capacitación de los funcionarios o empleados públicos de las municipalidades del Paraguay	77
Mapa 27	Presupuesto de los municipios del Paraguay (en Guaraníes)	80
Mapa 28	Mecanismos de rendición de cuentas de los municipios del Paraguay	82
Mapa 29	Principal problema económico financiero de los municipios del Paraguay	83
Mapa 30	Principales problemas del municipio	92
Mapa 31	Principales iniciativas para la promoción del desarrollo en los municipios del Paraguay	95
Mapa 32	Principales iniciativas para reducir la pobreza de los municipios del Paraguay	98
Mapa 33	Tipos de municipalidades según las iniciativas para el desarrollo y lucha contra la pobreza	101
Mapa 34	Principales buenas prácticas en los municipios del Paraguay	105
Mapa 35	Tipo de modelos de vinculación de los municipios del Paraguay	112
Mapa 36	Periodicidad de las reuniones de los Consejos de Desarrollo Municipal	115
Mapa 37	Principales logros de los Consejos de Desarrollo Municipal	117
Mapa 38	Municipios con planes de desarrollo	119
Mapa 39	Principales temas planteados en los planes de desarrollo municipal	121

Índice de figuras

Figura 1	Relación entre población y superficie en los municipios del Paraguay	28
Figura 2	Una visión comparativa y de síntesis del tamaño y población de los municipios del Paraguay	29
Figura 3	Evolución de la población en Paraguay	32
Figura 4	Zonas con distancia a rutas de todo tiempo.....	43
Figura 5	Distribución de la pobreza según deciles de municipios	47
Figura 6	Grupo de edad de los intendentes municipales en Paraguay	54
Figura 7	Niveles de formación de los intendentes.....	57
Figura 8	Nivel de experiencia previa de los intendentes municipales por grupo de edad	62
Figura 9	Organigrama básico de una municipalidad en Paraguay	67
Figura 10	Nivel de formación de los jefes de áreas de las municipalidades del Paraguay.....	73
Figura 11	Frecuencia de capacitaciones de jefes de áreas y empleados municipales en general	74
Figura 12	Principales problemas económicos financieros de los municipios del Paraguay	81
Figura 13	Áreas municipales a fortalecer en las municipalidades del Paraguay	85
Figura 14	Áreas municipales a crear en las municipalidades del Paraguay	86
Figura 15	Principales problemas del municipio.....	91
Figura 16	Principales iniciativas de las municipalidades para el desarrollo de su distrito	94
Figura 17	Acciones para reducir la pobreza	97
Figura 18	Tipos de municipios según sus iniciativas generales y de lucha contra la pobreza	100
Figura 19	Principales buenas prácticas en los municipios del Paraguay	104
Figura 20	Tipos de redes de vinculación territorial.....	110
Figura 21	Principales tipos de redes de vinculación de los municipios	111
Figura 22	Principales logros de los Consejos de Desarrollo Municipal.....	116
Figura 23	Principales temas planteados en los planes de desarrollo municipal.....	120
Figura 24	Principales necesidades generales de fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión del desarrollo.....	123
Figura 25	Principales necesidades de fortalecimiento en materia de planificación y gestión del desarrollo en los municipios del Paraguay.....	124
Figura 26	Principales necesidades de fortalecimiento en materia de planificación y gestión del desarrollo por tipo de municipios del Paraguay	125

Índice de tablas

Tabla 1	Municipios del Paraguay	16
Tabla 2	Grupos de Municipalidades del Paraguay según decreto 3250/15	20
Tabla 3	Correlación de fuerzas políticas en municipios y juntas municipales.....	23
Tabla 4	Estratos de población de los municipios del Paraguay	27
Tabla 5	Tasa de crecimiento de población de los municipios del Paraguay según estratos de población.....	33
Tabla 6	Zonas con distancia a rutas de todo tiempo.....	43
Tabla 7	Distribución de la pobreza según NBI entre tipos de municipios	47
Tabla 8	Nivel de experiencia previa de los intendentes municipales por grupos de edad.....	61
Tabla 9	Promedio de trabajadores por municipalidades en Paraguay	70
Tabla 10	Presupuesto de las municipalidades de Paraguay (en Guaraníes)	79





Bolivia

Mapa 1
República del Paraguay



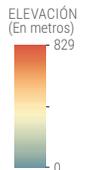
// 11

ESCALA 1:5.000.000
0 50 100 200 Km
Universal Transverse Mercator, Elipsoid



REFERENCIAS

- ▲ Capital País
- Cabecera Departamental
- Límite Internacional
- - - Límite Departamental
- - - Límite Distrital
- ~ Ríos
- Pavimento
- Empedrado
- Ripio



La representación de los límites no es necesariamente la establecida oficialmente por la República del Paraguay

60°0'0"W

57°0'0"W

1 Los municipios: unidades fundamentales de la organización territorial del Paraguay

12 //

Paraguay es un país de medianas dimensiones, con una superficie de 406.752 km², localizado en un área de transición y con una posición estratégica en el contexto de América del Sur. El país mantiene estrechos e históricos lazos con Argentina y Brasil, sus grandes vecinos del sur y este; y con Bolivia hacia el este y el norte. Con estos tres países comparte aproximadamente 4.000 km. de fronteras, especialmente con Argentina y Brasil.

Desde el punto de vista de su organización política administrativa, el territorio de Paraguay está dividido en: la capital, más 17 departamentos, estos departamentos a su vez, se dividen en distritos que suman un total de 254, algunos de ellos de muy reciente creación. Estos distritos son las unidades fundamentales de la organización territorial, pues constituyen las unidades políticas mínimas con capacidad de administrar su territorio y sus dinámicas de desarrollo.

En este capítulo, se analiza la situación general de estos municipios, poniendo énfasis en su tamaño, población, desarrollo productivo, conectividad y pobreza, de manera a poder brindar un marco general de referencia que permita comprender luego, en otros capítulos, la realidad de sus intendentes, de sus modelos de gestión y de la relación con las dinámicas de desarrollo de cada uno de ellos.





2 Los intendentes: actores de la acción y el desarrollo territorial en Paraguay

50 //

¿Quiénes son los intendentes en Paraguay?, ¿qué características tienen?, ¿qué trayectorias personales les han permitido constituirse en intendentes y por ende liderar los procesos de desarrollo de sus distritos?

Entender las trayectorias históricas de los intendentes, su formación, su género y su edad, son factores que permiten comprender las condiciones actuales de los municipios del Paraguay, pero sobre todo las perspectivas de futuro. En este capítulo, se pone el acento, pues, en la descripción de variables que dan cuenta de las características de los intendentes que hoy tienen responsabilidades en el país y que permiten caracterizar la realidad local.

Estas características de los intendentes, cobran particular importancia, al considerar que el intendente y los concejales son autoridades electas por los habitantes del distrito. Las demás autoridades son designadas por las autoridades del sector. Esto, además de la autonomía presupuestaria, hace que el intendente tenga un liderazgo relativo a los responsables de otras reparticiones públicas del distrito





3 Las municipalidades: organizaciones claves en el desarrollo territorial del Paraguay

64 //

Las municipalidades son organizaciones claves en el desarrollo territorial, pues son las instituciones responsables de la administración de sus territorios, con todas las potestades que le otorga la ley. Esto se debe, al menos, a tres factores:

1. Única autoridad ejecutiva electa del distrito.
2. Autoridad más cercana a los habitantes, lo que facilita mecanismos de participación.
3. Autonomía en el uso de recursos propios o transferidos.

En este capítulo, se analiza la organización de las municipalidades del Paraguay, el tipo de administración que tienen, el personal con el que cuentan, sus capacidades institucionales, sus problemáticas. Todo ello, para entender sus formas de acción y construcción del desarrollo.





4 El municipio y la acción territorial

88 //

En las últimas dos décadas las municipalidades de América Latina han jugado un rol clave en los procesos de desarrollo de sus territorios: de ser organismos preocupados por problemas de mantenimiento de la planta urbana, la distribución del agua potable y el mantenimiento de las calles, pasaron a ser organismos responsables de la promoción y el desarrollo del conjunto del territorio, lo cual incluye los asentamientos humanos (pueblos, aldeas, ciudades) y las áreas rurales de población dispersa.

En Paraguay se ha producido el mismo proceso, las municipalidades han incrementado la cantidad y complejidad de tareas a realizar, incorporando además nuevos desafíos y planteos de políticas, para los cuales muchas veces no están preparadas.

Teniendo en cuenta esta problemática, en el presente capítulo se analizan diferentes variables claves que tienen que ver con el rol del municipio, como actor clave en la construcción de la acción y el desarrollo territorial. Se pone énfasis en las problemáticas del territorio y las iniciativas que desarrolla el municipio, lo cual permite identificar estilos de gestión territorial; también se enfatiza el tipo de vinculaciones político institucionales que los municipios construyen para poder intervenir, en el rol de los consejos de desarrollo municipal y, finalmente, se centra la atención en las debilidades que los municipios tienen para poder mejorar sus capacidades de planificación y gestión del desarrollo de sus territorios.



