

Formulación de Planes de Desarrollo Sostenible Municipales: Una metodología participativa y colaborativa con apoyo técnico interdisciplinario, realizado en municipios de Paraguay
Formulation of Municipal Sustainable Development Plans: A participatory and collaborative methodology with interdisciplinary technical support, implemented in municipalities of Paraguay

Melina Pekholtz

Asunción, Paraguay
melina.pekholtz@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-6178-0616>

Vivian Genes

Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte,
Universidad Nacional de Asunción (FADA-UNA)
Asunción, Paraguay
vivianngenes12@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4928-6137>

Gabriela Cubilla

Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte,
Universidad Nacional de Asunción (FADA-UNA)
Asunción, Paraguay
gabicubillarq@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0006-1063-8042>

Recibido: 24.5.2024

Aceptado: 4.9.2024

Resumen

En el siguiente artículo se presentará la experiencia de diagnóstico y formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales (PDSM) en diez municipios de cinco departamentos diferentes en Paraguay. Para el proceso de formulación de los planes, se utilizó una metodología de investigación de complementariedad entre sistemas de análisis cualitativo y cuantitativo, con la introducción de enfoques participativos y colaborativos, utilizando como base la herramienta propuesta en la “Guía para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible Municipal” (publicada en abril del 2022, por la ex Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social), con el apoyo de un equipo técnico interdisciplinario y el liderazgo político de las instituciones municipales. Las ciudades seleccionadas para este proyecto piloto fueron Presidente Franco, Ciudad del Este y Hernandarias en el departamento de Alto Paraná; Alberdi, Villa Oliva, Guazú Cuá y Pilar en el departamento de Ñeembucú; Concepción en el departamento de Concepción; Santa Rosa del Aguaray en el departamento de San Pedro; y San Lorenzo en el departamento Central. Con el fin de lograr un “*cruce de enfoques*” (Guba y Lincoln, 2000), se utilizaron herramientas de diagnóstico comunitario y mesas de diálogo intersectorial. Esto facilitó la inclusión de perspectivas diversas y la generación de propuestas innovadoras y contextualizadas.

Palabras claves: Plan de Desarrollo; Desarrollo Sostenible; Desarrollo local participativo; Diagnóstico comunitario; Apoyo Técnico para gobiernos locales.

Abstract

The following article will present the experience of diagnosing and formulating the Municipal Sustainable Development Plans (PDSM) in ten municipalities across five different Paraguay departments. A complementary research methodology was used for the plan formulation process, integrating qualitative and quantitative analysis systems, with the introduction of participatory and collaborative approaches. This was based on the tool proposed in the “Guide for the Formulation of the Municipal Sustainable Development Plan” (published in April 2022 by the former Technical Planning Secretariat for Economic and Social Development), with the support of an interdisciplinary technical team and the political leadership of the municipal institutions. The cities selected for this pilot project were Presidente Franco, Ciudad del Este, and Hernandarias in the Alto Paraná department; Alberdi, Villa Oliva, Guazú Cuá, and Pilar in the Ñeembucú department; Concepción in the Concepción department; Santa Rosa del Aguaray in the San Pedro department; and San Lorenzo in the Central department. Community diagnostic tools and intersectoral dialogue tables were used to achieve a “crossing of approaches” (Guba and Lincoln, 2000). This facilitated the inclusion of diverse perspectives and the generation of innovative and contextualized proposals.

Keywords: Development Plan; Sustainable Development; Participatory Local Development; Community Diagnosis; Technical Support for Local Governments.

Introducción

En el marco del proceso de formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipal, en 10 distintos municipios del Paraguay, se ha implementado una metodología participativa, con apoyo de un equipo técnico de profesionales de perfiles multidisciplinarios, para dar soporte a los equipos municipales en las diferentes etapas.

Los Planes de Desarrollo, como instrumentos de planificación y administración, del territorio, tienen rango constitucional y están establecidos como competencias de los gobiernos departamentales y locales, en lo que se entiende como “*la autonomía política, administrativa y normativa*” de los gobiernos subnacionales y locales, en el modelo de Estado unitario y descentralizado consagrado en la constitución de 1992.

Desde esta premisa, los planes de desarrollo se enmarcan tanto en la norma suprema, la constitución nacional, como en la ley específica, la No. 3966/2010 “Ley orgánica municipal” que dispone ampliamente sobre las facultades de los municipios para la planificación y ordenamiento territorial mediante instrumentos concretos: El Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio (PDSM) y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT).

El marco normativo es complementado con las leyes que aprueban el

Presupuesto General de la Nación para cada ejercicio fiscal y sus decretos reglamentarios, y las disposiciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo-PND Paraguay 2030. Se menciona también el Sistema de Protección Social, que orienta las acciones del sector público en relación a políticas sociales aplicadas a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos. Finalmente, existen otras leyes nacionales con posibles incidencias en el desarrollo de las funciones

La constitución de la república adopta, en su Artículo 1º, la forma unitaria y descentralizada de Estado (departamentos y municipios) a los efectos de su estructura política y administrativa. Esta disposición tiene su correlación con los artículos 156, 159, 160, 161 y 166 del mismo cuerpo legal.

Entre las competencias del gobierno departamental, previstas en el artículo 163, se incluye la de preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo y vincularse con el presupuesto anual departamental. El artículo 177 refiere expresamente sobre los planes nacionales de desarrollo disponiendo que serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.

La autonomía política, administrativa y normativa de las municipalidades, así como su autarquía en la recaudación e inversión de recursos, están

previstas constitucionalmente (art.166) Esta autonomía se plasma, posteriormente, en el art 168 que dispone sobre las atribuciones de los gobiernos locales, entre las cuales se pueden mencionar, la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, turismo, asistencia sanitaria y social, entre otras, así como en la reglamentación y fiscalización del tránsito, del transporte público y otras relativas a la circulación de vehículos.

Los planes conjugan un diagnóstico del municipio, con datos recopilados de fuentes oficiales, bases de datos municipales, observación de campo y dos talleres participativos en promedio, desarrollados en cada uno de los territorios. Es producto de la suma de la inteligencia colectiva desplegada por un equipo técnico interdisciplinario, por funcionarios de la municipalidad y por espacios de participación ciudadana, donde colaboran distintos sectores de la sociedad, integrantes de comités y asociaciones comunitarias, representantes de la universidad e instituciones públicas presentes en el territorio, con quienes se llevó adelante un proceso de análisis colectivo que fue sistematizado y sintetizado en este documento.

A partir de este proceso se analizaron las características del territorio y de su población, de manera a visualizar el alcance de las acciones de desarrollo y las repercusiones del hábitat sobre la vida de las personas, y cómo esto moldea también su cultura.

Los datos expuestos y analizados en cada uno de los planes pretenden arrojar luz, con el fin de poder tenerlos

en cuenta para una correcta definición de objetivos para una mejor toma de decisiones, tanto por parte del municipio como de la sociedad en su conjunto.

Propósito del estudio

Hasta la fecha, solamente 31 de los 263 municipios en los que se organiza administrativamente el Paraguay, cuentan con un Plan de Desarrollo Sostenible Municipal (PDSM). Dato proporcionado por el último informe de gestión de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), presentado en agosto del 2023. En el presente artículo, se reflexiona sobre el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales (PDSM) en diez distritos del país, enfocando la mirada en la *“Metodología de investigación que complementa herramientas cuantitativas y cualitativas, con un enfoque participativo, y colaborativo”* utilizada por el equipo técnico interdisciplinario en la construcción de estos planes.

El programa de acompañamiento a gobiernos locales para la elaboración de los PDSM fue llevado adelante por la FIIAPP -Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas-, con fondos de la Unión Europea, y desarrollado por un equipo técnico consultor interdisciplinario.

Desarrollo

El Plan de Desarrollo Sostenible Municipal PDSM, está definido en el artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal como un instrumento técnico y de

gestión municipal en el que se deben establecer las líneas estratégicas de acción, los objetivos, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica. Establece que dicho instrumento tiene por objeto el desarrollo urbano y rural armonizado con los recursos naturales del municipio con miras al bienestar colectivo, haciendo énfasis en la correcta utilización de los mismos y su preservación con fines específicos.

Paraguay es un país heterogéneo, tanto en su composición territorial como social. Esta diversidad se manifiesta en sus condiciones físicas, climáticas, naturales y en los rasgos que componen a su sociedad.

Según Dietz (2003), durante los últimos siglos, los proyectos nacionalistas de Estado-Nación destinan esfuerzos hacia su proyecto homogeneizador de las identidades nacionales. A partir de estos proyectos, los discursos oficiales y los sistemas educativos en el continente americano definieron un dispositivo basado mayormente en la normalización de la lengua castellana y en representaciones folclóricas para la formación de una identidad cultural homogénea.

En el caso de Paraguay, la amplia utilización histórica del guaraní y su reconocimiento constitucional como lengua oficial, además del reconocimiento de la pluriculturalidad como caracterización nacional, significaron en cierta medida, aperturas hacia el reconocimiento de identidades territo-

riales plurales. Reconocer esta pluralidad es crucial para realizar un análisis situacional pertinente de los contextos locales y para planificar el desarrollo sostenible, ya que esto implica adaptar estrategias de análisis y de acción a las particularidades de cada región.

Esta heterogeneidad social, cultural y territorial no solo construye una identidad paraguaya diferenciada de los *otros* países, sino que también implica una diversidad de hábitats e identidades que conviven dentro del territorio nacional. Por esto, elaborar diagnósticos socioterritoriales y construir planes de desarrollo locales sostenibles en Paraguay requiere de una mirada que indaga en estas peculiaridades dentro del contexto de cada ciudad a la que nos aproximamos metodológica y humanamente. Para Muxi (2009):

“El reto de las ciudades es aceptar, valorar y promover la diversidad en hechos diferenciales respecto a otras ciudades, y adoptar respuestas singulares a los problemas que le son propios y, por tanto, diversos. Las ciudades y las sociedades no son homogéneas, por lo que habrá que utilizar una heterogeneidad de soluciones para que las ciudades se mantengan singulares y sostenibles. La heterogeneidad no significa desigualdad, sino convivencia en diferencia. Contrariamente al modelo extendido y dominante, no existe una única alternativa para la ciudad, sino que son posibles muchas y diversas. La ciudad sostenible será múltiple y diversa en sí misma, y respecto al resto de las ciudades.”

Al adentrarnos en los municipios analizados, descubrimos una multiplicidad de identidades, entornos y necesidades que desafían cualquier noción de homogeneidad. En cada distrito, la realidad local presentaba matices singulares, desde tradiciones culturales hasta estructuras económicas y sociales diversas, además de encontrarse en ecosistemas distintos. Este reconocimiento es fundamental para desarrollar políticas públicas y proyectos que respeten y puedan sacar provecho de esta diversidad, en lugar de imponer una visión única y centralizada.

Una vez reconocida la pluralidad territorial y social de cada uno de los diez municipios a los que llegamos, nuestra estrategia para comprender el territorio, se centró en la implementación de metodologías de participación ciudadana y colaboración entre diversidad de actores institucionales y sociales a través del trabajo en talleres, entrevistas a actores claves y recorridos de campo. Esta colaboración incluyó a instituciones del gobierno local y central, la academia y diversos actores comunitarios y de la sociedad civil organizada. Estos talleres fueron planeados en dos momentos; uno para trabajar en el diagnóstico participativo y otro para la formulación de los objetivos y la visión de desarrollo en los diez territorios. De esta manera, la participación se convirtió en nuestra herramienta fundamental para aproximarnos y abordar la complejidad y diversidad de estos territorios, para entenderlos desde la mirada de quienes los habitan cotidianamente y planifican su presente y su futuro en sus comunidades.

La necesidad de un equipo con

una mirada interdisciplinaria, para la formulación de los planes, fue fundamental para comprender y analizar la diversidad ambiental, territorial, económica, cultural y social de los distritos paraguayos mencionados, ya que para tal aproximación se requiere la aplicación de distintas áreas de conocimientos, haciendo una puesta en común, transversalizando cada uno de los aspectos. El equipo diverso y con apertura para cuestionar críticamente las situaciones en cada uno de los territorios, permitió abordar los desafíos desde múltiples ángulos para reflexionar y proponer soluciones integrales. La interdisciplinaria en el equipo técnico asegura que se consideren todas las dimensiones del desarrollo y se diseñen estrategias que realmente respondan a la complejidad y riqueza del territorio paraguayo.

Lepetit (1992) propone una definición de la interdisciplinaria, como un proceso controlado de préstamos recíprocos entre las diferentes ciencias. Préstamos de conceptos, de problemáticas y de métodos, para generar ciertas lecturas renovadas de la realidad social.

Proceso de diagnóstico y formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipal PDSM

Para la formulación de cada uno de los planes, el proceso propuesto tuvo un orden, a través del cual pudimos ir ahondando en el análisis para proceder luego a una elaboración consistente que tuviera la capacidad de responder a las necesidades más urgentes y que tuviera a su vez la capacidad de recoger las voces tanto de los partici-

pantes de los talleres, como de otros/as referentes, así como también especialistas e informantes clave. Durante el proceso de diagnóstico y formulación de los PDSM se procedió de la siguiente manera:

1. Elaboración de diagnósticos preliminares: En un primer momento, el equipo de apoyo técnico procedió a realizar una investigación sobre los datos oficiales disponibles y de otras fuentes bibliográficas para cada uno de los distritos, la cual fue puesta a consideración del equipo municipal para ser complementada.

2. Llegadas territoriales: Posteriormente, el equipo de apoyo técnico viajó a cada uno de los municipios para proceder a las observaciones de campo y con el proceso participativo, que consistió en dos talleres, los cuales fueron convocados por las municipalidades.

3. Talleres participativos: Los mismos fueron desarrollados por el equipo técnico consultor, que tuvo a su cargo la facilitación del taller con su consiguiente metodología de trabajo, el equipo político y técnico de los gobiernos locales (equipo municipal), que estuvieron encargados de la convocatoria, logística y los aspectos formales (presencia de intendentes en la apertura, saludos, etc.) y el espacio dedicado a la participación, propiamente dicha, en la cual estuvieron presentes los/as ciudadanos/as de distintos sectores sociales; integrantes de comités y asociaciones comunitarias, representantes de instituciones públicas y gremios presentes en el territorio, asociaciones vecinales, personas vinculadas a la

academia y personas que se acercaron a título personal, inclusive. Con esta diversidad de participantes, se llevó adelante un proceso de análisis colectivo que fue luego sistematizado y sintetizado en los PDSM.

4. Sistematización de los talleres: Posteriormente a los talleres, el equipo técnico consultor, tuvo a su cargo la compilación de la cosecha de los resultados de los talleres participativos, documentando así esta parte del proceso.

5. Construcción de la matriz de formulación: La estructuración de los objetivos, indicadores y metas, con sus correspondientes líneas de base, fue desarrollada por un trabajo conjunto entre el equipo técnico consultor y el equipo municipal.

6. Elaboración del Plan: A partir de toda la documentación realizada a lo largo del proceso, el equipo técnico consultor trabajó en la redacción del Plan propiamente dicho, ahondando en la investigación para complementar el diagnóstico, a través de fuentes externas y entrevistas con informantes clave para llegar así a conclusiones y recomendaciones consistentes. Este trabajo fue presentado a revisión por parte de los equipos municipales para complementar con sus observaciones, sugerencias y/o correcciones que fueran pertinentes.

7. Aprobación técnica y política del Plan: Luego de la incorporación de todo lo observado por el equipo municipal, se procedió al cierre del Plan en su dimensión técnica, para ser presentado al ejecutivo municipal, que fue el

encargado de la primera aprobación política. Posteriormente el PDSM queda a consideración de la Junta Municipal, que debe validar y así legitimar el

proceso con su aprobación final, para ser socializado con la ciudadanía en cada uno de los territorios.



Trabajo en la mesa de la Dimensión Social en el 2do. Taller Participativo de San Lorenzo. Registro Municipal. 9 de abril de 2024.

Metodología

Proceso Participativo: Con los talleres participativos, se habilitaron los espacios de escucha e interacción ciudadana e institucional. Estos talleres fueron facilitados a través de un/a monitor/a del equipo técnico consultor. En el 40% de los municipios con los que se trabajó, nunca antes habían realizado procesos participativos de planificación. La metodología utilizada en los talleres fue una simbiosis de lo que plantea el principio de la “Democracia Profunda” y “El arte del liderazgo participativo (Art of Hosting).

A diferencia de la democracia “clásica”, que se centra en la regla de la mayoría, la Democracia Profunda sugiere que todas las voces, estados de conciencia y marcos de realidad son importantes. También sugiere que la información contenida en estas voces, conciencias y marcos es necesaria para comprender el proceso completo del sistema. El significado de esta información aparece cuando los diversos marcos y voces se relacionan entre sí. La Democracia Profunda es un proceso de relación, no una imagen estática orientada a un estado, ni un conjunto de políticas¹.

1 Definición del concepto de “Democracia profunda” según la Asociación Internacional de Psicología Orientada a Procesos. Disponible en: <https://iapop.com/deep-democracy/>

El arte del liderazgo participativo es una metodología para convocar y facilitar conversaciones abiertas y significativas y procesos participativos, cuidando la inclusión de los diversos puntos de vista y estimulando la transformación de los conflictos en colaboraciones creativas².

La organización de los talleres, contempló el trabajo en mesas temáticas relativas a las dimensiones de la sostenibilidad enunciadas en la Guía para la formulación del PDSM (Social, Ambiental-Territorial, Económica-Productiva, Cultural y Político-Participativa).

A lo largo del proceso se utilizó una estrategia metodológica mixta (Cualitativa y Cuantitativa). En el diagnóstico preliminar, se presentó un procesamiento de datos cuantitativos para entender el territorio y sus dinámicas de manera más general.

Rodriguez Peñuelas (2010, p.32), señala que *“El método cuantitativo utiliza el cuestionario, inventarios y análisis demográficos que producen números, los cuales pueden ser analizados estadísticamente para verificar, aprobar o rechazar las relaciones entre las variables definidas operacionalmente, además regularmente la presentación de resultados de estudios cuantitativos viene sustentada con tablas estadísticas, gráficas y un análisis numérico”*.

Con los talleres participativos, se procedió a una recolección de información y datos cualitativos, que fueron la base para seguir ahondando en las investigaciones acerca de los temas críticos y priorizados en los talleres, ya en la fase de elaboración del Plan y en la construcción de la matriz de formulación estratégica.

A la investigación cualitativa nos aproximamos desde la teoría de Denzin y Lincoln (1994), para quienes:

“La investigación cualitativa es un multimétodo focalizado, incluyendo interpretación y aproximaciones naturalistas a su objeto de estudio. Esto significa que los investigadores cualitativos estudian las cosas en su situación natural, tratando de entender o interpretar los fenómenos en términos de los significados que la gente les otorga. La investigación cualitativa incluye la recolección y el uso estudiado de una variedad de materiales empíricos —estudios de caso, experiencia personal, introspección, historias de vida, entrevistas, textos de observación, históricos, de interacción y visuales— que describen la rutina, los momentos problemáticos y los significados en la vida de los individuos. En concordancia con ello, los investigadores cualitativos despliegan un amplio rango de métodos interrelacionados, esperando siempre conseguir fijar mejor el objeto de estudio que tienen entre manos”.

2 Definición del concepto “Art of Hosting” de la organización ART OF HOSTING PARAGUAY. Disponible en: <https://artofhostingpy.mystrikingly.com/>

Diagnóstico preliminar

El primer momento del proceso contempló un diagnóstico preliminar, para el cual, el equipo técnico consultor realizó un análisis de gabinete a través de fuentes oficiales y externas. El objetivo del diagnóstico preliminar, fue ir perfilando los distritos, con el fin de presentar de manera sintética y general las características de cada territorio. Estos análisis se basaron en fuentes oficiales, con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y su portal geoestadístico, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Instituto Forestal Nacional (INFONA), el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), y la recopilación y análisis de los datos e información proporcionados por otras instituciones del gobierno local, central, los municipio, organismo multilaterales y por la academia. Se incluyeron análisis cartográficos e investigaciones económicas, sociales, sanitarias, medio ambientales y territoriales.

La herramienta metodológica en esta instancia fue mayormente cuantitativa, se revisaron fuentes estadísticas y legislativas oficiales organizadas en cuatro áreas de análisis:

1. Análisis político administrativo del municipio: En esta área se analiza la información sobre los límites administrativos del municipio abordado, composición de la administración política local, legislación de los gobiernos local y central que influyan en la administración del distrito.

2. Análisis poblacional demográfico y social: Para la realización de esta

investigación se recolectaron datos estadísticos sobre el tamaño y estructura de la población según género, edad, cantidad y diversidad de población indígena, personas con discapacidad, jefaturas de hogar, cantidad de hogares, distribución geográfica de la población urbana y rural, acceso a servicios públicos, necesidades básicas insatisfechas, cantidad de escuelas, puestos de salud, servicios sociales, etc.

3. Análisis económico: Se llevó adelante análisis estadístico de las principales actividades económicas del municipio, principales fuentes de ingreso de la población, tasas de ocupación, subocupación y desempleo, necesidad de capacitación de mano de obra, habitantes en situación de pobreza, etc.

4. Análisis territorial: En cuanto a la evaluación ambiental-territorial, se caracterizó el paisaje de cada uno de los distritos, recopilando información sobre las ecorregiones en las cuales se insertan, la definición de áreas rurales y urbanas, hidrografía, topografía, sistemas viales, ubicaciones de la infraestructura y equipamientos, etc, como también en los casos de municipios en situaciones vulnerables con respecto al medio ambiente, presentaron los monitoreos de deforestación, pérdidas de cobertura arbórea y análisis de riesgos ambientales.

Una vez listos los diagnósticos preliminares sobre cada ciudad, se trabajó en una revisión de los mismos con los equipos técnicos municipales. Solamente un 20% de los municipios contaban con equipos técnicos municipa-

les consolidados, sin embargo en los demás casos, los equipos municipales ejercieron un rol de interlocutores y articuladores, gestionando las cuestiones logísticas y trabajando en los documentos según demandas puntualizadas por el equipo técnico consultor.

Contar con equipo técnicos municipales con recursos humanos especializados, es esencial para que los municipios puedan tener una planificación contextualizada a su territorio y posteriormente puedan llevar adelante el plan, apuntando a una eficiente gestión por resultados, que permita obtener un alto porcentaje de ejecución para poder llegar a cumplir con los objetivos y metas trazadas.

Parte del trabajo también consistió en acompañar la construcción de equipos técnicos municipales donde no existían y en asesorar a los que ya estaban formados.

Durante el proceso de elaboración del perfil de cada municipio, observamos una necesidad de ampliar los datos con los que contaban las municipalidades. El vacío de datos en las instituciones municipales fue el obstáculo más difícil de superar, ya que no existían métricas acerca ciertos indicadores clave, ni líneas de base en las que se haya podido basar la matriz de formulación. A partir del entendimiento de esta situación crítica, similar en el 90% de los casos, se estableció como recomendación para todas las municipalidades, avanzar con la creación de una oficina de datos municipales, la cual sea capaz de producir información de oficio, con el sólo registro de las gestiones municipales y eventualmen-

te establecer censos o recolección de datos puntuales para tener un registro local y fidedigno para poder diseñar políticas públicas locales precisas y de esta manera más efectivas

Otro de los obstáculos críticos sorteados por el equipo técnico consultor, es que las instituciones municipales carecían de datos estadísticos sobre su población e incluso sobre los límites de sus territorios, y en el 40% de los casos no se encontró legislación oficial que defina los límites distritales. En este caso, se utilizó, a modo referencial, el mapa censal elaborado por el INE.

En la tabla 1 se observa la situación de la demarcación oficial de límites de los diez distritos estudiados. Cinco de los diez distritos, no cuentan con una demarcación oficial registrada por ley o decreto. Para realizar el análisis socioterritorial, se utilizó el mapa censal del INE, con las delimitaciones distritales disponibles en el portal geoestadístico del instituto mencionado.

Llegadas territoriales

Dentro del proceso, se establecieron momentos para una aproximaciones territoriales, de recorridos de reconocimiento del entorno, de los paisajes, de las situaciones urbanas, sociales y otras dinámicas de estudio observacional, que fueron registradas a través de imágenes captadas por el equipo técnico consultor.

En estas llegadas también fueron concertadas reuniones de trabajo con los equipos técnicos municipales, pre-

vías a los talleres participativos, para realizar una puesta en común de la metodología, presentaciones, tratar los temas a desarrollar en las mesas de

trabajo e intercambios varios acerca de las diversas situaciones en las que se encuentran las comunidades, los territorios y las instituciones municipales.

Tabla 1: Estudio de límites distritales

Distrito	Departamento	Año de creación	Normativas	Observaciones
Concepción	Concepción	1872	-	No hay disposiciones que establezcan o modifiquen límites
Santa Rosa del Aguaray	San Pedro	2002	Ley	No hay disposiciones que establezcan o modifiquen límites
Hernandarias	Alto Paraná	-	Decreto	Elementos físico - Naturales y culturales
Ciudad del Este	Alto Paraná	1967	Ley	Elementos físico - Naturales y culturales
Presidente Franco	Alto Paraná	-	Ley	Rumbo y distancia, coordenadas UTM. Elementos físico - Naturales y culturales
San Lorenzo	Central	1872	Ley	Rumbo y distancia, coordenadas UTM. Elementos físico - Naturales y culturales
Pilar	Ñeembucú	1872	Ley	Rumbo y distancia, coordenadas UTM. Elementos físico - Naturales y culturales
Alberdi	Ñeembucú	1932	-	No hay disposiciones que establezcan o modifiquen límites
Guazu Cua	Ñeembucú	1904	-	No hay disposiciones que establezcan o modifiquen límites
Villa Oliva	Ñeembucú	-	.	No hay disposiciones que establezcan o modifiquen límites



Recorrido territorial con el equipo técnico municipal y el equipo técnico consultor en Guazucú. 19 de octubre de 2023. Fotografía: Maximiliano Rubio.

Taller de Diagnóstico Participativo

Con un equipo interdisciplinario compuesto por arquitectas, urbanistas, politólogos, cientistas sociales, economistas y antropólogas, se trabajó en cada uno de los talleres de los diez municipios, en cinco departamentos del país.

A través de un trabajo previo conjunto, entre el equipo técnico consultor y los equipos técnicos municipales, se realizó un exhaustivo mapeo de actores locales, desarrollando de esta manera una base de datos, con los contactos inventariados y una caracterización de los mismos a través de una contabilidad y clasificación según áreas de influencia y género de los representantes. La convocatoria y la logística de los talleres estuvo a cargo de los equipos

técnicos municipales, los cuales extendieron la invitación a la ciudadanía a través de sus redes sociales y/o a través de notas oficiales. En el 70% de los casos, las invitaciones se realizaron de manera abierta. En los municipios que direccionaron las invitaciones a través de notas y/o invitaciones particularizadas, la asistencia se vio mermada, en un promedio estimado del 50%.

Cada taller, inició con una presentación de la síntesis del análisis preliminar del municipio. Luego, se realizó una ronda de sueños, en la que cada uno de los participantes, al tiempo que se presentaba personalmente, también compartía su visión ideal sobre la ciudad. Posteriormente, cada uno de los participantes dejó plasmado en un tablero colectivo lo que le gustaba y no le

gustaba de vivir en su ciudad. Este disparador, permitía un intercambio sencillo y coloquial, que actuaba como

dinámica “rompe-hielo”, generando una participación abierta, amena y accesible para todos.



Participantes en el momento de trabajo de la mesa Político-Participativa en el 1er. Taller Participativo de Diagnóstico. Hernandarias, enero de 2024. Registro propio del equipo técnico consultor.



Momento de debate en la mesa de trabajo de la dimensión Social Taller Participativo de Ciudad del Este. Fotografía: Juan Carlos Meza.

El objetivo del taller de diagnóstico fue realizar una reflexión abierta sobre la ciudad, apelando a la inteligencia colectiva, instalando mesas de trabajo temáticas de cada una de las cinco dimensiones de la sostenibilidad enunciadas en la Guía Metodológica;

1. Mesa de dimensión social: abordó temas relacionados con la protección, seguridad e inclusión social de todas las personas y grupos.

2. Mesa de dimensión económica-productiva: se enfocó en analizar las actividades económicas, la distribución de la riqueza, y todas las actividades que hagan parte del crecimiento económico dentro del territorio.

3. Mesa de dimensión ambiental-territorial: se centró en reflexionar sobre la conservación ambiental, el ordenamiento territorial y la utilización de los recursos naturales.

4. Mesa de dimensión cultural: se basó en analizar la situación de la diversidad cultural, su valorización y reconocimiento, la valoración del di-senso y la libertad de expresión.

5. Mesa de dimensión político-participativa: trato sobre los mecanismos de vinculación de las instituciones conjuntamente con la participación de los actores locales en la gestión de los territorios y las comunidades.

Los participantes se apuntaron en las mesas según su afinidad o área de interés, ya fuera por su trabajo, visión o situación personal. De esta manera, podían libremente sumarse a la mesa

de su elección y contribuir con sus perspectivas.

En las mesas temáticas se realizaron, en un primer momento, conversaciones grupales semiestructuradas, flexibles, siguiendo una guía de preguntas ajustadas a las cuestiones pertinentes a cada ciudad y relacionadas a cada área temática. Un promedio de diez preguntas, eran lanzadas en cada mesa, facilitando la conversación entre los participantes, para luego consensuar respuestas. Tras un proceso de revisión y ajustes, el equipo técnico consultor, determinó que el carácter de las preguntas debía ser mayormente cualitativo, para que, basándose en la percepción, experiencia y opiniones de la gente, estas preguntas tengan el potencial de generar los debates pretendidos.

“Cuando hablamos de enfoque participativo, nos referimos al conjunto de metodologías y enfoques basados en la participación de la población local y utilizados para el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos” (Zabala, 2000a).

Posteriormente, se llevó adelante el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), para luego, avanzar con la priorización de los temas críticos y presentar los resultados en plenarios para intercambiar con las demás mesas y así ir complementando y contrastando resultados. Se buscó en todo momento, una participación abierta y activa, pero no basada únicamente en la cantidad de personas, sino también en la diversidad de perspectivas sobre el territorio.

A través de la cosecha de los resultados de las dinámicas implementadas en cada una de las mesas de trabajo, *“El proceso de recolección de datos, analizados y vinculados con datos cuantitativos y cualitativos, la identificación y respuesta a las principales problemáticas”* (Samperi, Fernández-Collado. 2006) que surgieron de los talleres participativos de diagnóstico y las observaciones de campo, se procedió a realizar la sistematización del mismo, con el fin de documentar y compilar todo lo tratado en los talleres.

La importancia de los diagnósticos participativos radica no solo en la cantidad de participantes, sino en la diversidad de los actores involucrados. En tiempos de inteligencia artificial, apelar a una inteligencia colectiva, supone no sólo prestar especial atención al registro de las singularidades, sino a tejer vínculos con el proceso que genere no sólo apropiación del Plan, sino intercambios significativos en el encuentro, en la escucha de todos los participantes y que puedan así confrontar miradas, consensuar y/o disentir, pero más allá de todo, acercar a las personas, estrechando vínculos comunitarios y territoriales. El hacer lugar a todas las voces, pone en valor las diferencias, de manera natural. Esta participación, de diversos sectores y actores de la sociedad, permite obtener una visión más amplia, compleja y contextualizada del territorio.

Este enfoque garantiza que las

soluciones propuestas están basadas en un entendimiento profundo de las cuestiones locales y respeten la diversidad del territorio. Sólo a través de la colaboración e inclusión de múltiples perspectivas se puede llegar a diseñar e implementar estrategias de desarrollo sostenible que sean verdaderamente eficaces y equitativas.

Taller Participativo de Formulación

El segundo taller se centró en la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Municipal. En primer lugar, se procedió con la revisión del análisis FODA, realizado en el primer taller, permitiendo a los participantes añadir o corregir aspectos según fuera necesario. Luego, en cada una de las mesas temáticas, se trabajó con la priorización de los temas identificados en el FODA, para convertir estas prioridades, en seis a diez objetivos específicos para el municipio, abordando problemas, potenciando las fortalezas y/o aprovechando oportunidades.

Con estos objetivos definidos, se volvían a seleccionar los tres objetivos clave para cada área temática. Esto resultaba en un total aproximado de 15 objetivos principales para el desarrollo de cada municipio. Finalmente, en la última dinámica, se construía la visión de la ciudad. Cada equipo de trabajo elaboró una “Noticia del Futuro”, describiendo cómo deberían verse las mejoras y cambios en la ciudad para el año 2030, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Presentación de la “Noticia del Futuro”, de la mesa de trabajo de la dimensión Cultura en el 2do. Taller Participativo de Santa Rosa del Aguaray. Registro propio del equipo consultor.



Cierre de plenaria de la dinámica “Noticia del Futuro”, en el 3er. Taller Participativo de Ciudad del Este. 16 de marzo de 2024. Fotografía: Juan Carlos Meza

Del procesamiento de los resultados obtenidos del segundo taller participativo, se obtuvo el documento compilado de los talleres participativos. En el cual se registró todo el trabajo de los participantes de cada una de las cinco

mesas. El documento fue puesto a disposición de los equipos técnicos municipales, con el fin de documentar todo el proceso y registrar la participación. Fue sugerido por el equipo técnico consultor, poner a disposición de

los/las participantes, este documento, ya que al difundirlo se podría ampliar y/o corregir, e incluso llegar a través de la socialización a personas interesadas que quizás no hayan podido participar.

Proceso de formulación

Con el apoyo de los objetivos ya elaborados en el taller de formulación, el equipo técnico consultor, en un proceso de trabajo conjunto con el equipo técnico municipal, procedieron a desarrollar los objetivos específicos, con sus correspondientes indicadores, metas, planes, programas, proyectos y/o acciones, asignando roles y responsabilidades, como también montos de inversión referenciales, que facilitarán la puesta en marcha de cada una de las líneas de acción.

Los obstáculos para llevar adelante esta etapa no fueron menores. De nuevo la carencia de datos fue impedimento en gran medida, sobre todo para establecer líneas de base, que a su vez están relacionadas a las metas. Para los indicadores en los cuales no se pudo contar con métricas, se completó con la leyenda "A definir", dejando esta labor a cargo del equipo técnico municipal.

Para la elaboración del PDSM propiamente dicho, se llevó adelante, una compilación de todos los documentos elaborados a lo largo del proceso, para darles una nueva forma dentro del documento del Plan, estructurando el contenido en capítulos que presentan en una primera parte la situación del territorio y sus habitantes y en una segunda parte, la Visión de Futuro, con su consiguiente plan para hacer realidad esta visión,

a través de los diferentes objetivos trazados.

Esto implicó una profundización del diagnóstico, transversalizada por los criterios técnicos del equipo consultor interdisciplinario, que siguiendo el hilo conductor de los resultados de los talleres participativos, construyó el plan sobre las bases colaborativas tripartitas: Facilitadores, equipo técnico municipal, ciudadanos locales, en un proceso de consultas e investigación permanente.

Cada profesional especialista del equipo técnico consultor, abordó las temáticas relativas a su disciplina para poder, así, abordar la redacción del Plan, de manera consistente y precisa.

Luego, se realizaron entrevistas con informantes clave, para desarrollar el apartado de recomendaciones acerca de los temas prioritarios para el desarrollo de cada municipio.

Además se hicieron incorporaciones de la consultoría en temas de igualdad entre hombres y mujeres, realizada por especialistas en temas de equidad, quienes llevaron adelante una investigación a través de "informantes clave", para la obtención de datos cualitativos y estadísticas disponibles en fuentes oficiales.

Fue así, que se fueron elaborando las propuestas de desarrollo sostenible para los 10 municipios en 5 departamentos de Paraguay, en un proceso que permitió observar de cerca la realidad de un territorio pluricultural, multilingüe, con ecosistemas diversos y con

una trama social compleja, que enfrenta grandes desafíos.

(3) Resultados: Los resultados han sido significativos en términos de participación y calidad de los productos obtenidos. A lo largo del proceso, que se desarrolló en 8 meses, que combinó trabajo de campo, con trabajo de gabinete e intercambios de variada índole, se produjo una gran cantidad de documentación, como ser:

- Procesamiento de datos.
- Diagnóstico preliminar del municipio: Análisis poblacional y análisis territorial.
- Mapeo de Actores.
- Diagnóstico participativo.
- Lineamientos para la visión y objetivos.
- Formulación de la visión y objetivos.
- Matriz de Formulación.
- Mapeos territoriales.
- Banco de imágenes.
- Plan de Desarrollo Sostenible Municipal 2024-2030.

Además de estos productos puntuales, otros importantes resultados y con alto valor para la comunidad, devenidos del proceso son:

- Conformación de los consejos de desarrollo (en 4 municipios se crearon consejos de desarrollo expresamente para iniciar el proceso de formulación del PDSM).
- Incorporación de espacio de escucha ciudadana.
- Encuentro institucional con la comunidad.
- Trabajo conjunto con la ciudadanía.

- Empoderamiento ciudadano.
- Difusión de información acerca de los ODS.
- Concientización sobre la importancia de la participación.
- Educación sobre temas medioambientales.
- Sensibilización acerca de temas relativos al patrimonio material e inmaterial.

Además, se han fortalecido las capacidades locales para planificación, gestión y ejecución de acciones, promoviendo una gobernanza participativa y transparente. Así, la planificación participativa se constituye como una herramienta eficaz para alcanzar el desarrollo local sostenible, generando un sentido de pertenencia y compromiso. Se enfatiza la importancia de la articulación entre diferentes niveles de gobierno y la cooperación intermunicipal para abordar desafíos comunes y compartir buenas prácticas.

(3) Conclusiones: El proceso llevado adelante destacó en cada una de las etapas la utilización de enfoques participativos y colaborativos en la planificación del desarrollo local, ofreciendo así, a través de esta experiencia, documentada de esta manera, un modelo replicable para otras regiones interesadas en promover una gobernanza democrática y sostenible.

Mediante la inteligencia colectiva, a través de cada uno de los momentos de trabajo, artículos a través del intercambio que se crea con la participación, resultó en un abanico de efectos positivos, tales como:



Portada de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipal de Pilar, Guazucú y Concepción, respectivamente. Junio de 2024.

- Compromiso y Apropiación:** La participación activa de las personas, en el proceso de formulación del PDSM, genera un fuerte sentido de compromiso y apropiación. Al participar en las diversas etapas del proceso, desde la identificación de necesidades hasta la definición de prioridades y la elaboración de propuestas, los ciudadanos desarrollan un sentimiento de pertenencia hacia el plan. Ésto motiva a las personas a estar pendientes de las acciones que el municipio deberá llevar adelante y esto hace que estén con una alta predisposición a la colaboración.
- Enriquecimiento del Proceso:** La sublimación del proceso participativo con el trabajo técnico multidisciplinario contribuye a la riqueza de la planificación. La colaboración entre profesionales de diferentes áreas, como el intercambio con informantes clave, las consultas permanentes y el trabajo integrado del equipo técnico municipal, garantizan una visión holística y una mayor calidad en las propuestas.
- Gestión de falta de datos:** Más allá del vacío de datos existente en el 100% de los municipios, el equipo técnico consultor, apoyado en los equipos locales y a través de la colaboración de documentos de organismos multilaterales y la academia, en los casos en los que aplicaba, se pudo de alguna manera sortear esta carencia y se estableció como recomendación para todos los municipios, la creación de una dirección/área de datos/estadísticas municipales.
- Empoderamiento Comunitario:** A través de las metodologías implementadas a lo largo del proceso, se legitima la participación y se pone en valor a las personas, a sus voces, fortaleciendo de esta manera la capacidad local de articulación.

- **Adaptabilidad y Contextualización:** Localizar el proceso a través de un cuidadoso trabajo de adecuación de las herramientas metodológicas a cada uno de los contextos municipales, tiene el poder de generar una mejor recepción para lograr mejores efectos y resultados.
- **Transparencia y Confianza:** Un proceso participativo y de interacción entre la municipalidad y la ciudadanía tiene la capacidad de generar confianza. La claridad en la comunicación y la inclusión en el proceso de toma de decisiones refuerzan la legitimidad de los planes.
- **Innovación y Creatividad:** La inclusión de la diversidad de miradas y el intercambio, fomenta naturalmente un entorno de colaboración abierta, que indefectiblemente genera nuevos resultados.
- **Sostenibilidad y Continuidad:** Los planes de desarrollo realiza-

dos a través de esta metodología tienen mayores posibilidades de ser sostenibles y seguir a lo largo del tiempo, ya que cuentan con el respaldo activo de la comunidad.

Aunque la metodología participativa y colaborativa ofrece múltiples beneficios, también presenta desafíos como la necesidad de gestionar adecuadamente los diferentes intereses y expectativas. La experiencia adquirida en estos procesos es valiosa para mejorar y optimizar futuras iniciativas.

En síntesis, la elaboración de los planes de desarrollo sostenible municipales en los diez municipios mencionados, realizados mediante una metodología participativa y colaborativa, con el apoyo de un equipo técnico interdisciplinario, demostró ser una estrategia efectiva y benéfica, no sólo para incentivar el desarrollo local inclusivo, sostenible y adaptado a las realidades específicas de cada territorio, sino también para fortalecer a la comunidad y poner en valor su identidad.

REFERENCIAS

- Cáceres, C. (2023). *Las fuerzas del Territorio*. 1a ed. Asunción, Paraguay: Editorial Arandura.
- Cano Flores, M. (1997). *Investigación Participativa: Inicios y Desarrollos*. Ciencia Administrativa. Nueva Época, Número uno, Xalapa, Ver., 1997, pp.86-91
- Dietz, G. (2012). *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación: una aproximación antropológica*. México FCE: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira, L., Lanz, y Velaztiqui. (2022). Servicio Nacional de Catastro. Estudio de los límites distritales de la República del Paraguay. Asunción. Recuperado de: https://www.catastro.gov.py/public/967e7c_ESTUDIO%20DE%20L%20C3%8DMITES%20DISTRIALES%20DE%20LA%20REP%20PUBLICA%20DEL%20PARAGUAY.pdf
- Lepetit, B. (1992). *Propuestas para un ejercicio limitado de la interdisciplina*. Iztapalapa. 26, 25-34.
- Lincoln, Y. Guba, E. (2000) *Investigación Cualitativa. Controversias Paradigmáticas*. págs.191-193.
- Muxi, Z. (2009). *La arquitectura de la ciudad global*. 1a ed. Buenos Aires, Argentina: Editorial Nobuko.
- Samperi, Roberto. Fernández-Collado, Carlos. Baptista Lucio. Pilar. *Metodología de la Investigación*. Mc.Graw Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V 2006. Págs. 751-55.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y social. (2023). *Guía para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible Municipal (PDSM)*. Asunción, Paraguay.
- (n.d). (2023). STP presentó informe de gestión del último quinquenio con avances en la planificación del desarrollo nacional. Recuperado de: <https://www.stp.gov.py/v1/stp-presento-informe-de-gestion-del-ultimo-quinquenio-con-avances-en-la-planificacion-del-desarrollo-nacional/>
- Zabala, N. (2000a). *Enfoques participativos*. Diccionario de Acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Bilbao: Icaria y Hegoa.