

Reflexiones sobre el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales en 10 ciudades de Paraguay: El caso de Ciudad del Este

Reflections on the Process of Developing Municipal Sustainable Development Plans in 10 Cities of Paraguay: The Case of Ciudad del Este

Melina Pekholtz¹  | Gabriela Cubilla²  | Rebeca Zaracho³  | Vivian Genes⁴ 

¹ Arquitecta Urbanista, máster en Viviendas Colectivas (UPM + ETH Zürich), máster en Ciudades (IAAC) y Especialista en Antropología de la Arquitectura (Universidad de Barcelona). Es parte del equipo de Territorios Paralelos (estudio de arquitectura, urbanismo, paisajismo y planificación). Investigadora en temas de arquitectura, urbanismo, sociología urbana y género. Correo Electrónico arq.melinapekholtz@gmail.com.

² Arquitecta, FADA-UNA, docente en las cátedras de metodología de la investigación, Introducción a la producción científica y Arquitectura Bioclimática en la FADA, UNA. Facilitadora en metodologías de investigación participativa y actriz. Correo Electrónico gabicubilla.arq@gmail.com.

³ Arquitecta, egresada de la FAUD - UNC, docente auxiliar del 8vo. y 9no. semestre del taller "F" de la FADA, UNA. Es parte del equipo de Territorios Paralelos (estudio de arquitectura, urbanismo, paisajismo y planificación). Correo Electrónico rebecazarachof@gmail.com.

⁴ Miembro del equipo de investigación "Sociedad, cultura y territorio" del CPES (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos). Es parte del equipo de Territorios Paralelos (estudio de arquitectura, urbanismo, paisajismo y planificación). Correo Electrónico viviangenes12@gmail.com.

Citación: Pekholtz, M. Proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales en 10 ciudades de Paraguay: El caso de Ciudad del Este. *Congreso internacional de arquitectura y urbanismo*. 2024, 2, 2. <https://doi.org/10.33413/eau.2024.388>.

Editor académico: Heidi De Moya Simó y Gilkauris Rojas Cortorreal.

Recibido: 28/07/2024
Aceptado: 12/10/2024
Publicado: 01/11/2024



Copyright: © 2024 por los autores.
Enviado para una posible publicación de acceso abierto bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Resumen: Se relata la experiencia de la elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales (PDSM) en diez municipios de Paraguay, presentando el caso de Ciudad del Este, una metrópolis emergente en la triple frontera compartida con Brasil y Argentina. El proceso comenzó con la identificación de los principales desafíos y oportunidades, mediante talleres participativos y consultas abiertas a la comunidad. Se promovió la participación activa de diversos actores sociales, incluyendo autoridades locales, organizaciones comunitarias, sector privado y ciudadanos en general. Esta participación permitió la construcción colectiva de una visión de futuro compartida y la definición de prioridades alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. La metodología participativa utilizó herramientas como el diagnóstico comunitario y mesas de diálogo intersectorial. Esto facilitó la inclusión de perspectivas diversas y la generación de propuestas innovadoras y contextualizadas. El proceso de diagnóstico participativo llevado a cabo en Ciudad del Este se distinguió por su enfoque adaptado a las particularidades de la ciudad, integrando herramientas metodológicas que permitieron capturar una comprensión diversa del territorio. La articulación con actores locales y la academia, así como la inclusión de dimensiones de igualdad y diversidad en las discusiones, denotan la complejidad y el dinamismo de Ciudad del Este como un entorno urbano cosmopolita. La adopción de enfoques inclusivos y colaborativos resulta relevante en la planificación del desarrollo, ofreciendo un modelo replicable para otras regiones interesadas en promover una gobernanza democrática y sostenible, implicando a la ciudadanía y generando un sentido de apropiación e identidad en las personas.

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

Abstract: This paper presents the overall experience of developing Municipal Sustainable Development Plans (PDSM) in ten municipalities of Paraguay, focusing on the case of Ciudad del Este, an emerging metropolis in the tri-border area shared with Brazil and Argentina. The process began with identifying major challenges and

opportunities through workshops and open consultations with the community. Active participation from various social actors was encouraged, including local authorities, community organizations, the private sector, and citizens in general. This participation enabled the collective construction of a shared future vision and the definition of priorities aligned with the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs). The participatory methodology utilized tools such as community diagnostics and intersectoral dialogue tables. This facilitated the inclusion of diverse perspectives and the generation of innovative and context-specific proposals. While the methodology proposed by the Guide for the Formulation of the Municipal Sustainable Development Plan (PDSM) of Paraguay generalizes certain processes, adjustments were made during implementation and localization, considering the different local technical teams' participatory dynamics, data collection, and work dynamics. The participatory diagnostic process in Ciudad del Este stood out for its adaptation to the city's specific characteristics, integrating various methodological tools that captured a diverse understanding of the territory. Collaboration with local actors and academia and the inclusion of equality and diversity dimensions in the discussions highlighted the complexity and dynamism of Ciudad del Este as a cosmopolitan urban environment. The relevance of adopting inclusive and collaborative approaches in development planning is emphasized, offering a replicable model for other regions interested in promoting democratic and sustainable governance, engaging the citizenry, and fostering a sense of ownership and identity among the population.

Keywords: Development Plan, Sustainable Development, Participatory Local Development, Community Diagnosis, Technical Support for local governments.

1. Introducción

Este artículo se propone reflexionar sobre el proceso metodológico participativo de elaboración de planes de desarrollo sostenible municipal (PDSM) en Paraguay estudiando particularmente el caso del municipio de Ciudad del Este. Actualmente en Paraguay, solo 31 de sus 263 municipios cuentan con un PDSM, reflejo de la escasa política y cultura de planificación territorial en el país.



Imagen 1. Participantes del primer taller participativo de para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal de Ciudad del Este. Registro propio.

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 Centra, fueron los municipios seleccionados. Se priorizaron estos territorios por sus patrimonios naturales en peligro o desatendidos, como también aquellos que están atravesando un momento de gran transformación en sus dinámicas territoriales. Las distintas ubicaciones permitieron abordar un abanico de desafíos y oportunidades, en el análisis y la comprensión de diversas lógicas y prácticas de cada municipio, para enriquecer los procesos y lograr los objetivos propuestos.

Como punto de partida y estructuración del proceso, se aplicó la metodología propuesta por la Guía para la formulación del PDSM elaborada por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) de Paraguay. Esta guía necesariamente generaliza ciertos procesos, al constituirse como una herramienta metodológica para los equipos técnicos municipales de todo el país “guía el proceso y permite ordenar las distintas etapas que hacen a la planificación estratégica del desarrollo local participativo”[1]. Al momento de la implementación y localización de la metodología se realizaron ajustes con respecto a las dinámicas participativas, la recolección de datos y la dinámica de trabajo con los diferentes equipos municipales, que fueron la contraparte local de todo el proceso.

Ante la complejidad de cada territorio, se cruzaron metodologías cualitativas y cuantitativas, utilizando herramientas de diagnóstico comunitario en mesas de diálogo intersectorial, así como el mapeo de estrategias municipales de gestión y datos estadísticos oficiales sobre la ciudad. Esto posibilitó la inclusión de perspectivas heterogéneas en el contenido de los planes y la generación de propuestas innovadoras y contextualizadas.

Se presenta el caso específico de Ciudad del Este, una incipiente metrópolis, con dinámicas muy complejas y particulares que deben ser atendidas con rigor y una planificación específica y adecuada, que permita una ágil implementación de las líneas de acción. La complejidad de las dinámicas territoriales, sociales, económicas, políticas y culturales de este municipio de carácter transfronterizo, tuvieron una incidencia particular en el proceso participativo de diagnóstico y formulación del PDSM para la ciudad, llevado adelante por el equipo técnico consultor y el equipo técnico municipal.

El desarrollo del presente artículo inicia con la metodología implementada en todos los procesos en los municipios, luego la presentación del caso Ciudad del Este con ajustes aplicados al proceso situado junto con sus resultados.

2. Desarrollo

Metodología implementada en el proceso

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 las herramientas propuestas 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.

El equipo técnico consultor se encontró con la dificultad de lo que se llamó un “vacío de datos”, para realizar una territorialización precisa. Otro de los obstáculos, fue la falta de equipos técnicos en los municipios y los tiempos acotados para obtener los resultados. De todas maneras, el compromiso

político de los municipios seleccionados para la elaboración y aprobación de sus planes, constituye un testimonio concreto de la voluntad de avance hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

Se constató la necesidad de generar datos a través de registros administrativos, para una toma de decisiones basada en evidencias. Este trabajo proporciona un análisis de las experiencias durante el proceso, a través de las reuniones con los equipos municipales, los talleres participativos, estudios exploratorios, sistematización de datos y su análisis.

La cooperación entre los entes y sus actores clave y la sinergia entre las instituciones aliadas, impulsaron la concreción de este proyecto, generando un impacto a corto, mediano y largo plazo tanto en las comunidades participantes, sus correspondientes territorios y en cada institución municipal. De esta manera el programa de “*Apoyo a los poderes públicos para la formulación de los planes de desarrollo municipal sustentable a diez municipalidades*”, a través del cual se realiza el proceso de diagnóstico y planificación, potenciando las capacidades técnicas instaladas en los municipios pretende testear la Guía y así evaluar su funcionalidad en la implementación. El proceso, ha sido encarado por el equipo técnico como un laboratorio vivo, con el fin de llegar a la formulación de cada uno de los planes y también detectar falencias, vacíos y otros análisis, para obtener un panorama de la situación de los municipios y relevar las necesidades más urgentes de los territorios.

Laboratorio Vivo¹

La propuesta para llevar adelante el proceso de formulación de los planes de desarrollo sostenible fue el *Laboratorio Vivo*. Este formato implica una construcción del proceso que incluye la prueba y el error, como parte de la praxis inherente a la elaboración formal del documento, en la que todas las partes están implicadas en hacer sus aportaciones para componer de manera colectiva el proceso. Esto también hace incapié en que el proceso no se concibe de manera lineal. De esta manera el proceso se configura de manera colectiva a partir de la participación y la apertura de los diferentes momentos de trabajo a la ciudadanía, para así retroalimentar los diferentes insumos y una elaboración de los planes amplia e inclusiva, generando condiciones para la apropiación y toma de decisiones.

El desarrollo sostenible busca equilibrar el crecimiento económico, la equidad social y la preservación ambiental, comprendiendo la cultura como un marco referencial y la dimensión político-participativa como una herramienta clave para la toma de decisiones y la implementación de acciones. Estas cinco dimensiones de la sostenibilidad, definidas en la Guía, se aplican mediante la participación de diversos actores en el territorio y un relevamiento de datos que complementen dicha participación en las áreas críticas de cada contexto. Involucrar a la comunidad en la creación de planes que reflejen sus aspiraciones es esencial para abordar las problemáticas existentes.

El proceso aspiró en todo momento a desarrollar una experiencia colaborativa y horizontal, tanto en la comunicación como en los momentos de trabajo, para distribuir de la manera más equitativa posible la toma de decisiones, predisponiendo una voluntad convergente para el bien común, por encima de todas las cosas, dando cabida a múltiples visiones y propuestas que derivan en nuevas formas de hacer, germinando semillas para la innovación, para así conseguir mejorar los procesos a través de los cuales no sólo se obtendrán mejores resultados, sino más compromiso por parte de quienes hayan estado involucrados.

¹ Los laboratorios vivos es un concepto de investigación que se define como ecosistema de innovación abierta, que suele operar en un territorio (por ejemplo, una ciudad, una región o un campus) y que integra procesos concurrentes de investigación e innovación en el marco de una colaboración, son espacios destinados a la investigación, análisis y experimentación que buscan generar soluciones a problemáticas sociales a través de un enfoque participativo. El término fue introducido por William Mitchell en 2003 en el contexto del MIT Media Lab. Se caracterizan por involucrar a diferentes actores, como ciudadanos, investigadores y empresas, en el proceso de creación e implementación de soluciones innovadoras.

Se trabajó con procesos y documentos vivos, en proceso de construcción y revisión permanente, hasta cerrar cada una de las fases.



Imagen 2 y 3. Primer taller participativo de Hernandarias, mesas de trabajo por dimensiones. Registro propio.

Síntesis de la planificación y desarrollo del proceso

El trabajo preliminar del equipo técnico arrancó con la elaboración de los perfiles municipales agrupados por departamento², presentando datos principales de cada territorio. Luego, se realizó un procesamiento de datos a partir de fuentes secundarias para compilar y elaborar un diagnóstico preliminar. Posteriormente, tras la firma de la carta de entendimiento con los municipios, el equipo técnico acompañó las reuniones para definir las condiciones mínimas del proceso. Se solicitó a cada municipio la designación de un equipo técnico municipal que actuaría como contraparte. Además, se evaluaron los recursos humanos e institucionales disponibles en cada municipio y se elaboraron conjuntamente los planes de trabajo y cronogramas de actividades.

Para el proceso, se activaron los consejos de desarrollo municipales, espacios clave para la formulación y evaluación de los planes. Con el fin de realizar los talleres participativos de la manera más amplia posible, también se realizó un mapeo de actores. En estos talleres, a través de la metodología de “FODA” (Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), se evaluaron las condiciones del municipio, se recabaron datos y se priorizaron problemáticas. Finalmente, se definió la visión de desarrollo y los objetivos del plan, priorizando aquellos más relevantes, urgentes y factibles. Tras la redacción y aprobación técnica del borrador preliminar, el plan fue presentado al ejecutivo municipal, que estaría a cargo de someterlo a la aprobación de la Junta Municipal para su posterior lanzamiento.



Imagen 4 y 5. Ronda de presentación en talleres participativos de Alberdi y Villa Oliva. Registro propio.

² Paraguay se divide en 17 departamentos, que son unidades administrativas para la organización territorial del país, dentro de los cuales se encuentran los municipios.

El caso de Ciudad del Este: la diversidad y complejidad transfronteriza.

Ciudad madre del área metropolitana del departamento de Alto Paraná, está ubicada estratégicamente en la denominada “triple frontera” entre Paraguay, Brasil y Argentina. Conocida por su gran actividad comercial local y transfronteriza. Es la segunda ciudad más poblada de Paraguay, considerada la segunda capital del país. Ciudad del Este se asienta en el margen del río Paraná, en la ecorregión que ocupaba el Bosque Atlántico del Alto Paraná³.

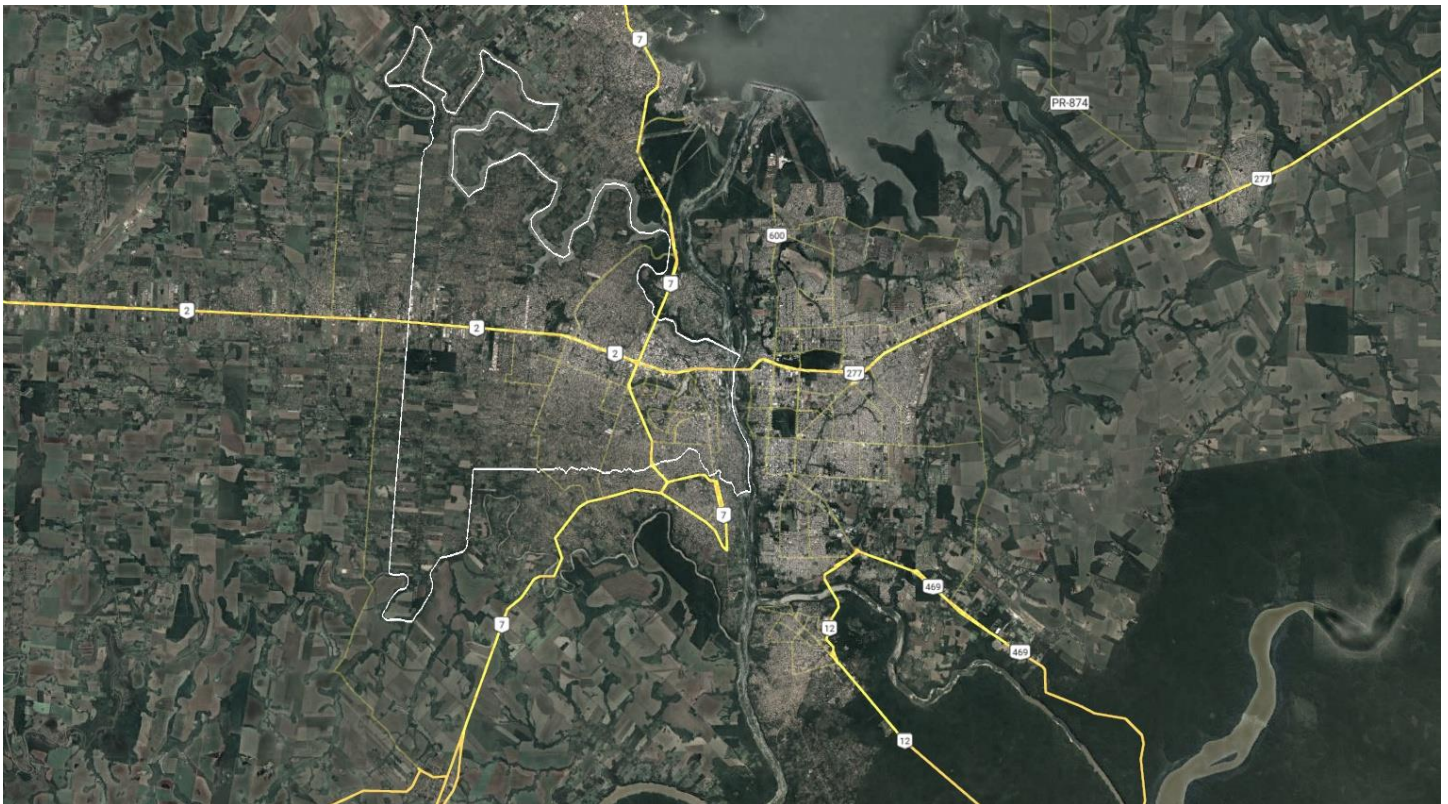


Imagen 6. Vista satelital de la inserción territorial de Ciudad del Este sobre el río Paraná y la Triple Frontera. Límite municipal en línea blanca, vías territoriales en línea amarilla. Elaboración propia. Fuente: Google Earth.

La construcción de infraestructura clave en Ciudad del Este ha marcado hitos importantes en la historia urbana de la ciudad, relacionados con su crecimiento económico. La construcción del Puente de la Amistad, que conecta con Brasil, y la creación de las represas hidroeléctricas de Acaray e Itaipú, junto con el atractivo comercio en zona franca, las posibilidades laborales, una migración importante de capital extranjero inversor, hicieron que la población aumente en 4 veces y la mancha urbana se duplicara de 1992 al 2018. El patrón de crecimiento de la expansión de la mancha urbana puede compararse con la de un abanico, siendo el centro, el casco antiguo. De esta manera, Ciudad del Este se convierte en cabecera de su área metropolitana, con un territorio 100% urbano, en estrecha relación e interdependencia económica, social y territorial con los municipios vecinos y las ciudades fronterizas de Brasil y Argentina (Foz de Iguazú y Puerto Iguazú, respectivamente).

³ Incluida entre las 200 ecorregiones en el mundo, el mismo es un complejo de 15 ecorregiones, terrestre que recorre la costa del Brasil, cuya extensión al oeste en la región del Paraguay y al noroeste la costa atlántica de Argentina regiones. Situado entre los bosques más vulnerados, amenazados y clasificado como uno de los bosques con mayor diversidad biológica. (Clark, 2012).



Imagen 7. Vista aérea de Ciudad del Este desde Brasil, Puente de la Amistad sobre el río Paraná. Fuente: tifonimages⁴.

Actualmente la ciudad es reconocida como un centro comercial fronterizo, una de las zonas de libre comercio más grandes del mundo. La economía depende del comercio con Brasil, e incluye los agronegocios, ya que en el distrito se establecieron las mayores empresas agrícolas del país. También se establece como un centro industrial y de servicios cada vez más importante, pero también aparece en el foco internacional como un punto importante de actividades ilícitas del crimen organizado, como el contrabando, la trata de personas, el tráfico de drogas y la venta ilegal de armas.

Dinámicas urbanas y complejidad territorial

Pese a su vibrante flujo de divisas y comercio en el territorio, el crecimiento económico no se refleja en la calidad urbana, pues los problemas de caos vehicular, de inseguridad, de nula accesibilidad, de deterioro ambiental y paisajístico, y de baja calidad de vida no se han mitigado o reducido.

⁴<https://depositphotos.com/es/photo/aerial-view-paraguayan-city-ciudad-del-este-friendship-bridge-connecting-189040394.html>



Imagen 8. Situación urbana del centro comercial de Ciudad del Este, congestión vehicular y desorden urbano.
Fotografía: Macarena Palacios.

La ciudad se ha expandido sin control, careciendo de herramientas de planificación urbana que pongan en foco la sostenibilidad, priorizando obras de infraestructura que solo benefician al automóvil y el transporte pesado de mercaderías, sin dotar de equipamiento a las nuevas zonas urbanizadas por grandes loteadoras.

Actualmente, la ciudad presenta problemáticas socioambientales profundas. Las principales inquietudes mencionadas como prioritarias por los participantes de los talleres de diagnóstico fueron: inseguridad, falta de ordenamiento territorial, caos vehicular, falta de infraestructura de servicios básicos, aumento de la segregación social y asentamientos informales en condiciones precarias, comunidades indígenas en situación de calle.



Imagen 9 y 10. Situaciones urbanas de Ciudad del Este en su centro comercial fronterizo. Fotografías: Juan Carlos Meza.

Metodología para los talleres participativos en Ciudad del Este

Durante el proceso de diagnóstico del Plan de Desarrollo Sostenible Municipal de Ciudad del Este, se consideraron las herramientas metodológicas previamente desarrolladas en este artículo, siguiendo los pasos Imagen 10 y 11. Taller de diagnóstico participativo de Ciudad del Este. Fotografías: Rebeca Zaracho.

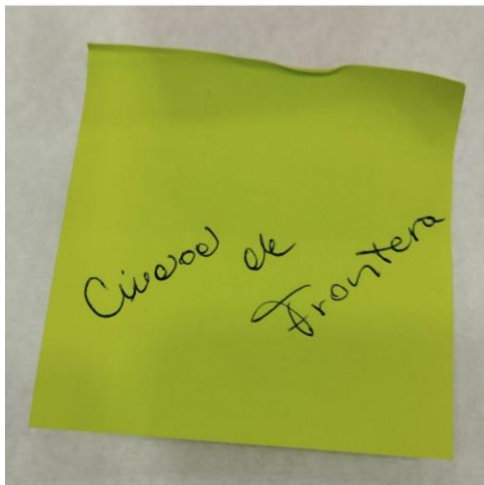


Imagen 10 y 11. Taller de diagnóstico participativo de Ciudad del Este. Fotografías: Rebeca Zaracho.

Implementados para el diagnóstico y planificación sostenible de diez ciudades de Paraguay. Entre ellas se encuentran Hernandarias y Presidente Franco, también en el departamento de Alto Paraná, ciudades colindantes a Ciudad del Este y parte de su área metropolitana.

En la fase preliminar se obtuvieron los perfiles municipales, elaborados con datos estadísticos, análisis de documentación oficial, y tablas de análisis poblacional y territorial. Además del mapeo de actores realizado en conjunto con el equipo técnico municipal de Ciudad del Este. El proceso incluyó un trabajo de articulación política, en el cual se desarrollaron acuerdos con los actores municipales y académicos sobre cómo avanzar en el proceso de análisis de la ciudad y la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible Municipal.

En esta etapa, se evaluaron los recursos humanos e institucionales disponibles, y se desarrollaron los planes de trabajo. En el caso de Ciudad del Este, a diferencia de otras ciudades, ya contaba con un equipo técnico establecido de planificación y direcciones que disponían de cierta capacidad técnica para trabajar de manera articulada entre las distintas dependencias de la municipalidad.

Ciudadanía activa en Ciudad del Este

La Secretaría Técnica de Planificación (STP), a través de una guía, propone la creación de Consejos de Desarrollo Municipales (CDM) presididos por el intendente o la intendenta, integrados por diversos actores de la sociedad civil para asesorar en la formulación y ejecución de planes municipales. Esta iniciativa se complementa con la Ley 3966/2010 "Orgánica Municipal", que incentiva la creación de estos consejos para promover la participación ciudadana en la gestión municipal. En Ciudad del Este, desde 2014, la figura del CDM ha sido suplida por el Consejo de Desarrollo de Ciudad del Este (CODELESTE), una organización de la sociedad civil que nace como iniciativa del sector privado, que lleva 10 años trabajando en la ciudad y se ha convertido en un actor clave en el impulso del desarrollo local.⁵ Este aspecto es relevante ya que marca una diferencia en el proceso de Ciudad

⁵ Coordinando esfuerzos para el desarrollo territorial. La experiencia del Consejo de Desarrollo de Ciudad del Este en Paraguay.

del Este en comparación con otros municipios. Así, esta particularidad, influyó durante todo el proceso participativo. Esto, junto con el grado de consolidación del equipo técnico de Ciudad del Este, generaron una gran diferencia en el nivel de profundización de las discusiones entre los actores locales sobre las problemáticas y propuestas territoriales.

El primer taller de diagnóstico participativo, fue convocado por CODELESTE en articulación con la municipalidad y contó con la participación de más de 80 actores locales. Entre los participantes se encontraban representantes de gremios del sector privado, comisiones vecinales, gremios de juventudes, y de diferentes áreas de organización socioterritorial de la ciudad, además de actores involucrados con el sector público local. Fue notable la profundización narrativa y propositiva sobre su territorio, probablemente resultado de años de organización social y gremial en la ciudad. Esta primera llegada territorial en Ciudad del Este, marca un punto de inflexión para repensar las herramientas y metodologías más adecuadas para las particularidades encontradas.

El primer taller inició con un reconocimiento colectivo de los actores que participaron del encuentro, socializando brevemente sus áreas de acción y sus proyecciones deseadas para el futuro de Ciudad del Este. De manera abierta y sencilla, se colocaron también las percepciones básicas sobre lo más agradable y lo menos agradable de vivir en la ciudad. Luego de esta primera aproximación y reconocimiento, los actores se organizaron en grupos focales, distribuidos en mesas temáticas de acuerdo a sus intereses y áreas de acción en su territorio: la dimensión político-participativa, la cultural, la económica, la territorial y la social. Se trabajó con preguntas dirigidas a los actores, para comprender mejor sus perspectivas sobre el territorio. Posteriormente, se llevó a cabo el análisis FODA, de manera participativa. El objetivo de estas actividades fue el de captar de manera cualitativa la comprensión y percepción de la realidad de la ciudad.

Laboratorio Vivo

Siguiendo la dinámica de Laboratorio Vivo, luego del primer taller de diagnóstico participativo territorial, tomando como base las evaluaciones colectivas realizadas con los actores territoriales y el equipo técnico municipal, se planteó realizar una nueva visita a la ciudad para llevar a cabo una serie de talleres temáticos adicionales. Estos talleres se enfocaron en generar dinámicas en las que los actores locales no se limiten a responder las preguntas, sino que puedan intercambiar y profundizar sus miradas sobre el territorio, priorizando las preguntas de carácter cualitativo, reduciendo la cantidad las mismas y adaptándolas al contexto completamente urbano y mapeando situaciones identificadas. Durante esta etapa del taller, se incluyó la herramienta de la cartografía colectiva, de manera a relacionar las conversaciones sobre las dinámicas socio-económicas de la ciudad con sus dinámicas territoriales. Se realizó además una profundización del FODA, y una priorización de temas urgentes para el desarrollo sostenible de CDE.

Otra herramienta que se adecuó para este taller de profundización, fue el análisis de percepción con dispositivos digitales. A través de una encuesta sencilla, pudo observarse en una proyección, los temas principales para el desarrollo de la ciudad, cuestiones prioritarias a ser atendidas, y las evaluaciones sobre la metodología del taller.



Imagen 12. Variables prioritarias a ser atendidas en Ciudad del Este en la dimensión cultural, según la encuesta digital realizada en el segundo taller de diagnóstico participativo de la ciudad. Fuente: Creación colectiva a través de Mentimeter.

En este segundo taller, se sumó a las cinco dimensiones de desarrollo abordadas anteriormente, una dimensión de igualdad, donde se pudieron analizar en extenso las problemáticas y visiones de las mujeres, la comunidad LGBTQ+, las personas con discapacidad y grupos en situación de vulneración de derechos. Esto se dió en el contexto particular de Paraguay, donde actualmente existe una agenda que se opone a los derechos de las mujeres y las diversidades.

Herramientas de profundización socioterritorial

Luego de la observación territorial, se diseñaron entrevistas in extenso, semiestructuradas con actores clave de la ciudad, para abordar temas específicos. Cabe resaltar las entrevistas realizadas al arquitecto Héctor Bogado, quien participó activamente del proceso de construcción de la ciudad desde sus inicios, y quien forma parte de la academia de la ciudad como docente e investigador. Con la arquitecta Carolina Melgarejo, también académica local y con el profesor José Luis Guggiari, ex director de director de Educación y Cultura de la Municipalidad.

Para los trabajos del área metropolitana de Alto Paraná, que incluían a Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco, se realizó una articulación con la academia, incluyendo universidades públicas y privadas de la región, con el objetivo de disponer de una bibliografía de investigación sobre la zona, así como de fuentes de datos cartográficos, estadísticos y de análisis sobre el sistema urbano del área metropolitana de Alto Paraná. Estos recursos también fueron fundamentales para desarrollar las entrevistas y para establecer así una relación más cercana con el territorio, a través del conocimiento y las perspectivas locales.

Durante la última llegada al territorio, el equipo técnico llevó adelante un foto-mapeo urbano, a través de un recorrido por la ciudad, documentando lugares y situaciones particulares. Estas actividades permitieron capturar una visión más detallada del entorno, las condiciones y dinámicas urbanas. Además, se trabajó colectivamente en la construcción de los objetivos de desarrollo sostenible para Ciudad del Este con el equipo municipal, así como en la formulación de una visión a futuro. Estas acciones fueron clave para consolidar un enfoque integral y estratégico en la planificación urbana de Ciudad del Este.



Imagen 14. Mapeo urbano en el segundo taller participativo de Ciudad del Este. Registro propio.

3. Resultados

El proceso de diagnóstico participativo y planificación sostenible llevado a cabo en Ciudad del Este, fue el puntapié para empezar a generar diálogos sobre las problemáticas profundas de la ciudad y la necesidad urgente de una mirada a largo plazo que defina una visión, estrategias y herramientas claras con las cuales se operacionaliza el plan.

El trabajo se distinguió por su enfoque profundo y adaptado a las particularidades de la ciudad, integrando una variedad de herramientas metodológicas que permitieron capturar una amplia comprensión del territorio. La articulación con actores locales y la academia, así como la inclusión de dimensiones de igualdad y diversidad en las discusiones, hizo posible subrayar aspectos relativos a la complejidad y el dinamismo de Ciudad del Este como un entorno urbano cosmopolita. El enfoque de laboratorio vivo permitió no sólo identificar y priorizar las problemáticas del municipio, sino también construir una visión compartida y estratégica para su desarrollo sostenible, legitimada por la participación y adaptada a las realidades y aspiraciones de sus habitantes.

La metodología empleada, especialmente en la profundización del análisis a través de talleres adicionales, entrevistas en profundidad, y actividades como la cartografía colectiva y el foto mapeo urbano, resultó fundamental para establecer un marco de planificación integral que responda a las necesidades y potencialidades de Ciudad del Este.

En cuanto a los talleres participativos, fueron un punto de encuentro para los diversos actores, poniendo sobre la mesa una multiplicidad de inquietudes que permitieron un reconocimiento mutuo de las diferentes situaciones que cohabitan en la ciudad, así como las problemáticas comunes repetitivas. Al abrir estos espacios de participación, se generaron redes entre los participantes con

acciones y perspectivas comunes que exceden el desarrollo del Plan, lo cual fortalece lazos y esfuerzos a partir del encuentro.

Con la elaboración la matriz de formulación del plan (definición de objetivos, indicadores, metas, plazos, presupuesto, etc.), se presentó el desafío sintetizar lo producido en los talleres, que en conjunto con el equipo técnico municipal se trabajó para llegar a una coherencia con la visión de desarrollo planteada en el taller participativo de formulación.



Imagen 15. Tercer taller participativo en Ciudad del Este, presentación de las “noticias del futuro” para construir la visión de desarrollo del municipio. Registro Propio.

4. Conclusiones

Algunas Consideraciones

El proceso desarrollado en cada uno de los 10 municipios seleccionados para llevar adelante esta consultoría de apoyo técnico para la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales, ha permitido no sólo la elaboración de planes estratégicos que reflejan las aspiraciones y necesidades de las comunidades involucradas, así como también las vocaciones territoriales y espacios de encuentro ciudadanos, inéditos en el 70% de los casos. A través de este proceso participativo y colaborativo, detallado anteriormente, se ha logrado identificar las prioridades para el desarrollo local sostenible, promoviendo el fortalecimiento de la gobernanza y la planificación a corto, mediano y largo plazo.

Las condiciones, el tiempo e incluso los recursos estimados al momento del inicio del trabajo, resultaron en extremo insuficientes para dar respuesta a todas las demandas y cuestiones críticas con las que el equipo técnico se encontró en territorio.

Los equipos municipales, carentes de perfiles técnicos que puedan desempeñarse como interlocutores territoriales ágiles, generó una sobrecarga de trabajo para el equipo técnico, que según

lo requerido tendría que haber funcionado con 6 perfiles técnicos, tuvo que duplicar el equipo humano para poder abastecer mínimamente los requerimientos territoriales con los que se trabajó.

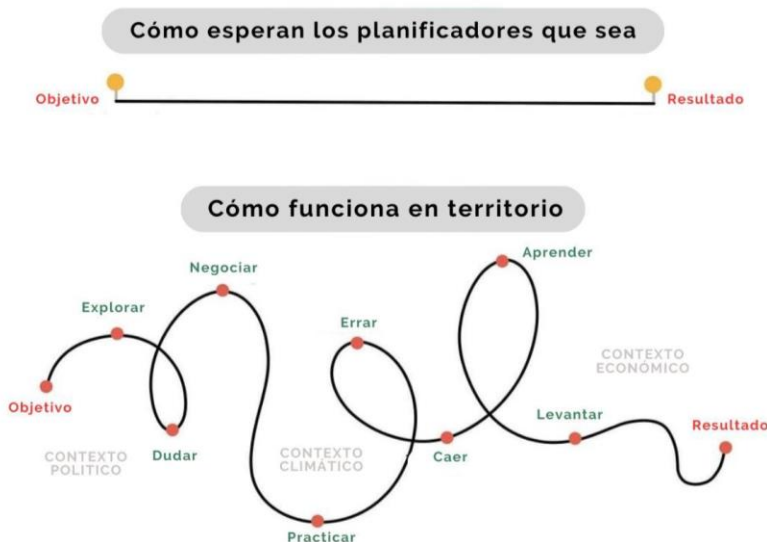


Imagen 16: Gráfico de cómo funciona la planificación en territorio. Fuente: El Cronista.

La falta de datos, así como también de registros y antecedentes que puedan dar cuenta de procesos de planificación previos, generaron retrasos importantes en cuanto a los tiempos y una logística replanteada, para la construcción de los indicadores y metas. Esto derivó en una estrategia diferente de abordaje de trabajo en la matriz de formulación, que fue uno de los mayores obstáculos a salvar dentro del proceso, ya que este momento, implicó un trabajo mancomunado, tanto de manera sincrónica como asincrónica, para definir los principales ejes a ser abordados por el plan, luego de una revisión exhaustiva de las sistematizaciones de los talleres, como de los diagnósticos preliminares.

Los procesos territoriales y participativos no son lineales. Esperar resultados, tal como se los previeron, en la mayoría de los casos termina no ajustándose a la realidad ya que a la hora de operar con la gente y en el territorio, influyen muchos factores que escapan de las manos de la voluntad de ejecución de los hitos o procesos planificados.

A lo largo de todo el proceso pudimos dar cuenta de que las mismas supuestas situaciones, según el contexto, precisaban una adaptación metodológica diferente, una aproximación distinta a los equipos municipales y una gran flexibilidad para así poder llegar mancomunadamente al resultado final esperado.

Más allá de la formulación de los documentos de planificación propiamente dichos, los resultados que fue dejando el proceso, como beneficios colaterales, han sido significativos.

A continuación, punteamos lo siguiente;

1. Participación Ciudadana: El enfoque participativo ha sido clave para asegurar que los planes sean realistas y adecuados a las capacidades y recursos locales. La participación activa de diversos actores,

incluidos los gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, y los ciudadanos y ciudadanas, ha resultado en una mayor legitimidad y aceptación de los planes.

2. Enfoque Integral: Los planes han adoptado un enfoque integral que considera dimensiones económicas, sociales, ambientales e institucionales, asegurando un desarrollo equilibrado y sostenible. Este enfoque ha permitido identificar sinergias y minimizar conflictos entre las distintas dimensiones del desarrollo.

3. Capacidades Locales: Durante el proceso, se ha observado la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos locales. Aunque se ha avanzado en la comprensión de conceptos de sostenibilidad, aún persisten desafíos en la implementación efectiva y el consiguiente monitoreo de los planes.

4. Innovación y Adaptabilidad: Los planes han incorporado elementos de innovación y han sido diseñados para ser adaptables a los cambios en el contexto local y global. Esto incluye la consideración de riesgos climáticos, tendencias económicas, y cambios en la dinámica social y demográfica.

5. Desafíos Estructurales: El proceso ha revelado desafíos estructurales como la falta de recursos financieros y humanos, la centralización de decisiones, y las limitadas infraestructuras que podrían obstaculizar la implementación efectiva de los planes. Abordar estos desafíos es crucial para garantizar el éxito a largo plazo.

En resumen, la formulación de estos Planes de Desarrollo Sostenible ha sentado las bases para un desarrollo más equitativo y sostenible en los municipios involucrados. Sin embargo, su éxito dependerá de la implementación efectiva, el monitoreo constante y la capacidad de adaptación a los cambios contextuales.

Declaración de disponibilidad de datos: Los resultados presentados que respaldan esta investigación se encuentran disponibles en los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales, de los diez municipios mencionados, varios de ellos disponibles en la web de las Municipalidades correspondientes o según solicitud.

Financiamiento: El apoyo técnico brindado al proceso de formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible Municipales, realizado por un equipo multidisciplinario en articulación con equipos técnicos municipales locales, fue promovido por la institución de la cooperación FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas), con apoyo de la Unión Europea.

Conflicto de intereses: Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés en relación a este artículo.

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

Causarano, M. (2011). *Paraguay: Regiones metropolitanas fronterizas. Una puesta al día*. Santiago, Chile: Cepal. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/mabel_causarano.pdf

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%C3%8DMITES%20DISTRITALES%20DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA%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: Edit. 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.

Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y social. (2023). Guía para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible Municipal (PDSM). Asunción, Paraguay.

Sili, M. (2023) Coordinando esfuerzos para el desarrollo territorial. La experiencia del Consejo de Desarrollo de Ciudad del Este en 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/>

Scaletti Cárdenas,Adriana. Vilela Malpartida, Marta. Kahatt Navarrete,Sharif. Wieser

Rey, Martín. Vega Centeno, Pablo . Lafosse, Sara. Fernández de Córdova Gutiérrez, Graciela. Canziani Amico, José . Paulo Dam Mazzi. Guía de investigación en Arquitectura (2016).

Tucker, J. (2017) City-stories: Las narrativas como recursos estratégicos y diagnósticos en Ciudad del Este Paraguay. Planning Theory. Vol 16 (1) Págs. 74-98. Recuperado de: https://saap.unm.edu/people/faculty/jennifer-tucker/tucker_ctiy-stories.pdf

Vázquez, F. y Goetz, K. (2017) El rol de las ciudades intermedias en la nueva estructura urbana del Paraguay. Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica. Págs. 186-218. Santiago, Chile:

Zabala, N. (2000a). Enfoques participativos. Diccionario de Acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Bilbao: Icaria y Hegoa.