

Proyecto “Iniciativas de Conservación Transfronteriza en el Pantanal Paraguayo”

# Plan de Gestión Municipal

## Guía para su elaboración

El caso de Bahía Negra



# *Plan de Gestión Municipal*

Guía para su elaboración

El caso de Bahía Negra



## Staff de IDEA

Directora Ejecutiva  
Sheila Abed de Zavala

Director Ejecutivo Adjunto  
Juan Pablo Cinto

Elaboración  
Carmiña Soto

Equipo de trabajo de campo  
Maria José Aparicio  
Carmiña Soto  
Victor Tabel

Diagramación  
Kathy Benítez Producciones

Asunción-Paraguay  
Setiembre, 2005

Los Fondos aplicados para la elaboración de este material por parte de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID), provienen del Programa Global de Conservación LAG-A-00-99-00045-00, implementado por The Nature Conservancy (TNC) en el Chaco y Pantanal del Paraguay. USAID-Paraguay, por medio de su Programa de medio ambiente, apoya el manejo sostenible de las ecorregiones de importancia global y la conservación de la biodiversidad del Paraguay.

ISBN 99925-898-5-X

Las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional, ni de The Nature Conservancy.

## Tabla de Contenidos

Prólogo .....	4
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN .....	6
Objetivo del Trabajo .....	6
1.1. La política de desarrollo y la planificación municipal .....	7
1.2. Conceptualizaciones básicas .....	9
1.3. Estructura del trabajo .....	10
CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO GENERAL DEL MUNICIPIO .....	11
2.1. Antecedentes Históricos .....	12
2.2. Localización Geográfica .....	13
2.3. Perfil Sociodemográfico .....	14
2.4. Infraestructura y servicios .....	17
2.5. Entorno económico - productivo .....	22
2.6. Recursos Naturales .....	26
2.7. Recursos Socioculturales .....	39
2.8. Entorno Legal .....	39
CAPÍTULO III: PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO MUNICIPAL .....	53
3.1. Árbol de problemas: causas - efectos .....	57
3.2. Árbol de medios y fines .....	60
3.3. Matriz FODA: Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas .....	61
CAPÍTULO IV: LAS DEPENDENCIAS DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL .....	65
BIBLIOGRAFÍA .....	72

## Prólogo

Hoy ponemos en sus manos la Guía para la elaboración de un Plan de Gestión Municipal para Bahía Negra, Alto Paraguay y nos congratulamos al hacerlo porque representa la finalización de casi cuatro años de trabajo y esfuerzo, donde conjuntamente con esta comunidad trabajamos para sacar adelante un ansiado sueño: el de convertir a Bahía Negra en una municipalidad.

Bahía Negra a pesar de ser un muy antiguo enclave y de tener una ubicación estratégica en la triple frontera con Brasil y Bolivia y en la cabecera del Río Paraguay, nunca fue atendida apropiadamente dentro de las políticas centrales.

La primera respuesta de IDEA cuando llegamos al lugar y vimos la necesidad sentida de los lugareños, fue ayudarlos a organizarse, así se conformó el Comité Cívico y a partir del mismo surgieron otras realizaciones como la farmacia y la panadería comunitaria. Pero el principal motor del Comité fue siempre conseguir la municipalización y en este esfuerzo participaron también los residentes bahianegrenses en Asunción.

El tiempo que transcurrió no hizo perder el entusiasmo y después de muchas reuniones y viajes se consiguió lo que esperábamos: por fin la ley pasó y Bahía Negra ya es municipalidad.

A partir de ahora tendrá que organizarse y adquirir las capacidades para cumplir con el objetivo para el cual fue creada. En este camino esperamos contribuir a este fin. Hoy entregamos una herramienta para atender lo que nos llevó a este sitio increíble: una guía para la gestión local de los recursos naturales del Pantanal

Sheila Abed  
Directora Ejecutiva

El Municipio de Bahía Negra se halla ubicado en el XVII Departamento de Alto Paraguay. La creación del Municipio desafectó parte del territorio de Fuerte Olimpo, pasando a constituir un área de 35.057 km<sup>2</sup> y 9. 100 hectáreas.

Bahía Negra, población no indígena situada a sólo 14 kms de la frontera con Bolivia y Brasil, es el poblado más significativo en la parte NorEste del territorio Occidental. Su nombre deriva, tal vez, que no lejos de allí se encuentra el Río Negro, un riacho de aguas negras que descarga sus aguas en el Río Paraguay.

Bahía Negra ha sido considerada como estratégica en cuanto a su ubicación, siendo objeto de varias invasiones en diversas épocas de la historia paraguaya.





## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

Iniciativas de Conservación Transfronteriza en el Pantanal Paraguayo ha sido un Proyecto que contó con el apoyo financiero de la Organización The Nature Conservancy y cuya implementación, durante los últimos cuatro años, estuvo a cargo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), en coordinación con otras organizaciones no gubernamentales como Guyra Paraguay, Conservación de Aves y Natural Land Trust. Uno de los grandes desafíos de éste proyecto fue lograr convertir a la localidad de Bahía Negra en Municipio, como estrategia de captación de fondos del Gobierno Central y autogestionar su desarrollo.

Posterior a varios años de cabildeo, el 21 de Abril de 2005 se aprueba mediante la Ley 2.563 la elevación de Bahía Negra a la categoría de municipio, con lo cual se concluye de manera exitosa este compromiso. Una vez constituido el Municipio, el trabajo de IDEA y de las autoridades debía apuntar a la elaboración de un documento que guíe el accionar de la nueva institución. Atendiendo que la elección de autoridades será en la misma fecha que las elecciones nacionales, vale decir noviembre 2006, no se consideró oportuno realizar un Plan de Desarrollo Municipal sin que existan los actores que tendrán la obligación de llevarlo a la práctica. Por esta razón, se creyó más pertinente y útil esbozar una Guía que sirva de insumo para que las autoridades puedan elaborar su Plan de Desarrollo Municipal.

### Objetivo del Trabajo

\* Dotar a las nuevas autoridades del Municipio de Bahía Negra de elementos teóricos que permitan diagramar las estrategias de desarrollo.

### 1.1. La política de desarrollo y la planificación municipal

Una nación que pretende lograr un desarrollo de manera ordenada, sostenible, justa y armónica debe fijarse objetivos, metas y estrategias que conduzcan a lograr éstos objetivos y a la vez direccionar el uso, de los siempre escasos recursos, que el Estado posee. Por muchos años, los países en vías de desarrollo, y Paraguay no ha sido la excepción, se han caracterizado por la ausencia de políticas cohesivas claras que marquen el rumbo del país, volviéndose en consecuencia todas acciones de "carácter urgente" imposibilitándose la ejecución de tareas realmente duraderas y de impactos a largo plazo.

Posterior al golpe militar que en 1989 dio por finalizada la dictadura en el país, se ha comenzado a transitar sendas que han permitido ejercer los derechos democráticos de los ciudadanos, el derecho a expresarse, el derecho a organizarse, reivindicaciones que comenzaron a surgir. También comenzaron los ejercicios de la planificación participativa dejándose de lado los planes verticalistas de desarrollo que eran implementados hasta el momento. Sin embargo y debido a varios factores, no se ha logrado una articulación real y efectiva de los diversos organismos del Estado, implementándose políticas sectoriales fraccionadas y aisladas, que en ocasiones no han dado los resultados esperados, con el agravante de la inestabilidad política que se produjo durante los últimos años del gobierno-anterior al presente.

Ya en un estadio de mayor madurez democrática, se está transitando la senda que lleva a una organización del Estado funcional y útil para los ciudadanos. En éste contexto y en cumplimiento de la Ley 841/62 y el Decreto Nº 17.631/2002, en concordancia con la Constitución Nacional, la Secretaría Técnica de Planificación propone la elaboración

de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico, Social y Ambiental 2005-2015 como Documento rector de la Política Nacional. El documento elaborado, con un enfoque actual, propugna entre sus Principios:

#### **RECUADRO 1**

Territorialidad; para construir nuevas formas de organización del espacio, sensibles a las relaciones de producción, comunicación, política, y la posición de los grupos culturales en estos espacios y la,

Descentralización ; como mecanismo que genera la consolidación y el desarrollo de nuevos ámbitos de participación ciudadana, capaces de dar solución a sus problemáticas, con un claro conocimiento de sus prioridades e intereses que permite un mayor acercamiento a las especificidades culturales, sociales y económicas.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

Se ve cierto interés del Gobierno Central en fomentar la gobernabilidad local como mecanismo de eficiencia y de participación activa ya que en otro párrafo del Lineamiento menciona que "La excesiva centralización es una de las causas de los problemas de calidad y eficiencia en la provisión de servicios sociales y de infraestructura, siendo que existe una creciente presión social desde las instancias locales para profundizar el lento proceso de descentralización del Estado".

A más de una política nacional, se encuentran los instrumentos locales de planificación y en este sentido el Plan de Desarrollo es uno de ellos. En tal sentido, la Constitución Nacional, en su Artículo 16, declara que los Gobiernos Departamentales deben elaborar un Plan de Desarrollo Local y que éstos articulan con los gobiernos locales (municipios) acciones en pro del desarrollo. Es por ello importante observar la inserción de una política o un plan de Desarrollo municipal como un instrumento de gestión que en el orden de prelación debería ir inserto en el Plan Estratégico Nacional, en concordancia con un Plan de Desarrollo Departamental.

#### 1.2. Conceptualizaciones básicas

Antes de abordar aspectos que hacen a la propuesta “Guía para la elaboración de un Plan de Gestión Municipal”, resulta conveniente fortalecer o enriquecer aspectos conceptuales que permitan ahondar en los detalles. En tal sentido, conviene preguntarse ¿qué es un municipio?, y aunque la respuesta parezca obvia es importante tomar lo mencionado por el PNUD (1996), donde dice que el término municipio reúne tres conceptos requeridos a tantas dimensiones:

- a. Una dimensión espacial, pues hace referencia a una fracción territorial inserta en límites mayores que integran el territorio de la nación.
- b. Una dimensión gubernamental, vale decir, es el nivel de decisión política más descentralizado del Estado. Ejerce su competencia y actuaciones sobre una determinada extensión territorial.
- c. Una dimensión social, ya que se la considera como un conjunto de actividades sociales, políticas, económicas y culturales que desarrolla una comunidad en un territorio establecido.

Puede verse que el municipio constituye una estructura compleja dentro del engranaje gubernamental por lo que resulta conveniente responder

seguidamente la pregunta: ¿qué hacen los municipios?. Los municipios se constituyen en verdaderos agentes dinamizadores del desarrollo local pudiendo clasificarse los objetivos de la gestión municipal en tres: (1) la elevación de la productividad, (2) la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo social-donde aparecen fuertes exigencias como un mejor manejo de la información, vinculado con la innovación en métodos y procesos (pero que se adecuen a las condiciones locales), y (3) la sustentabilidad ambiental entendida como uso adecuado de los recursos naturales (como base de la producción). En suma, "la gestión municipal" se entiende como el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos destinados a proporcionar a los distintos sectores de la población las satisfacciones de sus respectivas necesidades de bienes de consumo colectivo (PNUD, 1996).

### 1.3. Estructura del trabajo

El presente trabajo abarca cuatro Capítulos distribuidos de la siguiente manera:

El Capítulo I, Introducción, abarca los objetivos del trabajo, el marco político de un Plan de Desarrollo Municipal, y conceptualizaciones básicas.

El Capítulo II, contiene el Diagnóstico actual del municipio, El Capítulo III, contiene elementos conceptuales que coadyuvan a un planteamiento estratégico y que son herramientas útiles al momento de realizar una planificación de la gestión municipal;

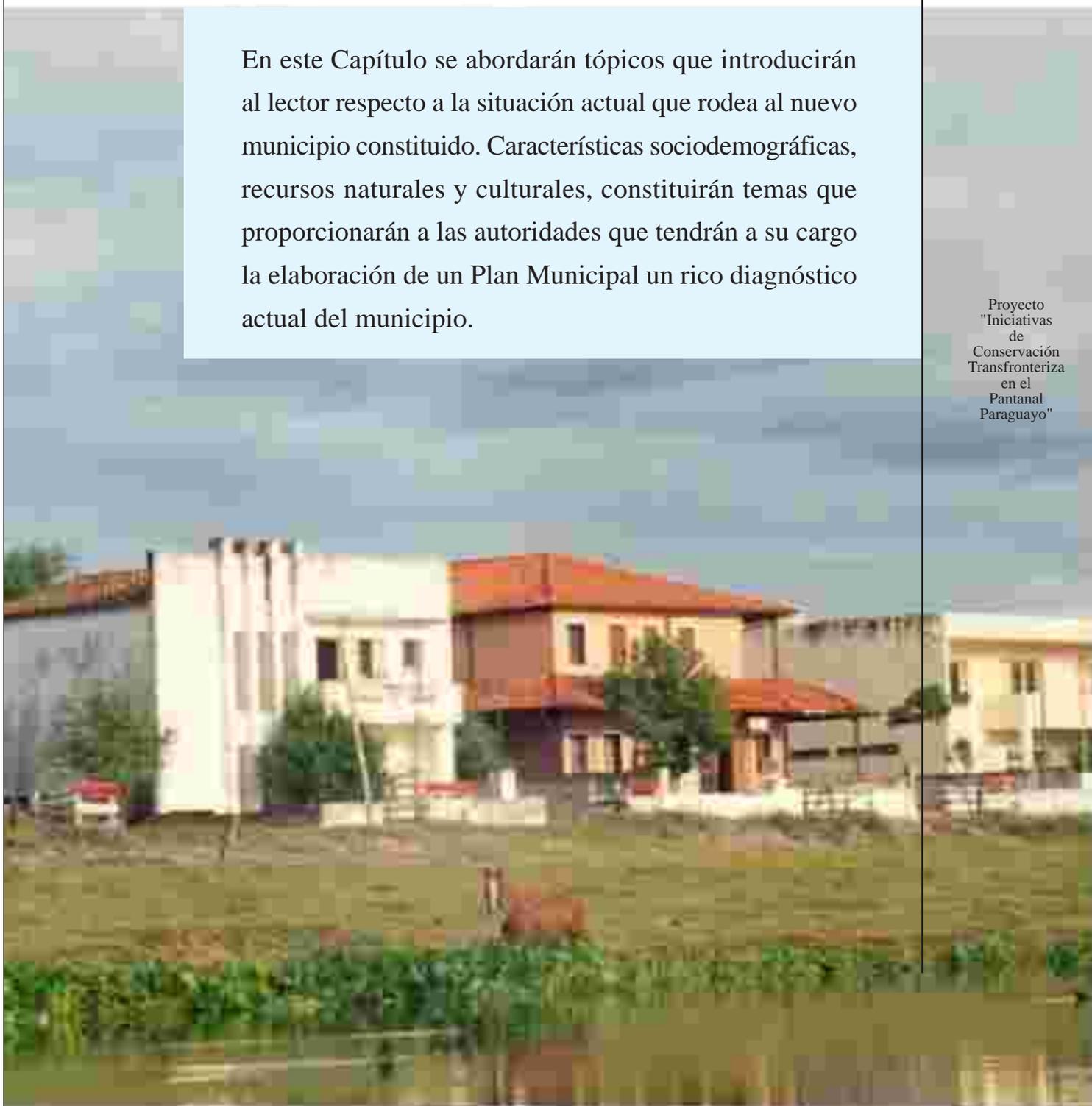
El Capítulo IV, recoge posibles áreas estratégicas que pueden ser contempladas o implementadas por la Intendencia.



## CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO GENERAL DEL MUNICIPIO

En este Capítulo se abordarán tópicos que introducirán al lector respecto a la situación actual que rodea al nuevo municipio constituido. Características sociodemográficas, recursos naturales y culturales, constituirán temas que proporcionarán a las autoridades que tendrán a su cargo la elaboración de un Plan Municipal un rico diagnóstico actual del municipio.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"



## 2.1. Antecedentes Históricos

Bahía Negra (población no indígena), que se encuentra a sólo 14 kms de la frontera con Bolivia y Brasil, es el poblado más significativo en la parte NorEste del territorio Occidental y su nombre deriva, tal vez, que no lejos de allí se encuentra el Río Negro, un riacho de aguas negras que descarga sus aguas en el Río Paraguay (Cravo, 1988 citado en IDEA, 2004). El naturalista e historiador belga Alfred Du Graty<sup>1</sup> (s/f) describió a esta zona del territorio como una barranca de algarrobal, pues era el único sitio elevado donde se encontraban anclada la población (de indígenas) pues las zonas aledañas eran sitios "bajos" inundables. También lo denomina "salinas", pues cuando se producía bajante en las aguas quedaban áreas salinas, efecto que no se daba del lado brasileño de Matto Grosso do Sul.

Bahía Negra ha sido considerada como estratégica en cuanto a su ubicación, siendo objeto de varias invasiones en diversas épocas de la historia paraguaya. Así, en 1855 brasileños llegaron al lugar con intención de explotar la sal, mientras en 1887 los bolivianos ocuparon Bahía Negra denominándola Puerto Pacheco, acción que mereció la reacción del pueblo paraguayo, gobernado por el Gral. Patricio Escobar, que recurriendo a la cañonera Pirapó logró apresar a los invasores. Recién en 1902, Bahía Negra logró cierta estabilidad organizándose como pueblo y adquiriendo ésta denominación.

1 Naturalista, e historiador nacido en Bélgica en 1828. que llegó a Brasil como agregado militar a la delegación belga en Río de Janeiro, a fines de la década de 1840. Luego de la Batalla de Pavón, Du Graty regresó a Bélgica, designado como Encargado de Negocios por el gobierno del Paraguay ante Lieja, Bélgica y Prusia. Disponible en [http://www.educ.ar/educar/superior/biblioteca\\_digital/verdocbiblio.jsp?url=S\\_BD\\_PROYECTOAMEGHINO/DUGRA.HTM&contexto=superior/biblioteca\\_digital/](http://www.educ.ar/educar/superior/biblioteca_digital/verdocbiblio.jsp?url=S_BD_PROYECTOAMEGHINO/DUGRA.HTM&contexto=superior/biblioteca_digital/) (visitado el 28 de junio 2005).

Ya ante la inminencia de la Guerra del Chaco en 1932, se producen bombardeos bolivianos, repelidos por el cañonero Tacuary, hiriendo de muerte al Cnel. Julián Sánchez el 22 de diciembre. En homenaje a este valiente combatiente se ha levantado en la ciudad de Bahía Negra un monumento en tronco de quebracho (Schinopsis) simulando una antorcha.<sup>2</sup>

En la década de los 90, la división Política de la Región Occidental ha sido modificada, quedando integrada por tres Departamentos (originalmente eran cinco): Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay. Este último está integrado por tres distritos La Victoria, Mayor Pablo Lagerenza y Fuerte Olimpo. Bahía Negra constituía una localidad del Distrito de Fuerte Olimpo, compuesta por población tanto de nativos como de no nativos.

La lejanía asociada a la categoría de Localidad (y no Distrito), han sido factores que conspiraron contra el desarrollo de esta comunidad y es por ello que el Instituto de Derecho y Economía Ambiental ha impulsado, junto con la comunidad, la creación de Bahía Negra como Municipio. Posterior a tres años de cabildeo, el 25 de Abril de 2005 se aprueba mediante la Ley 2.563/05 la creación del Municipio de Bahía Negra, pasando de este modo a constituir el municipio número 227 del Paraguay (Opaci,2006).

## 2.2. Localización Geográfica

Geográficamente hablando, el Municipio de Bahía Negra se halla ubicado en el XVII Departamento de Alto Paraguay. En cuanto a los límites administrativos, la creación del Municipio de Bahía Negra desafectó parte del territorio de Fuerte Olimpo, pasando a constituir un área de 35.057 km<sup>2</sup> y 9.100 hectáreas (treinta y cinco mil cincuenta y siete kilómetros cuadrados con nueve mil cien hectáreas). En Anexo puede verse la Ley de creación municipal.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

<sup>2</sup> Disponible en [http://www.ippa.org.py/humedales/rio\\_negro/historia\\_rionegro.htm](http://www.ippa.org.py/humedales/rio_negro/historia_rionegro.htm) (Visitado el 28 de Junio, 2005)

Biogeográficamente hablando, el nuevo municipio encierra porciones pertenecientes al Chaco Seco o Semiárido ubicado al Oeste y Centro, así como al del Chaco Húmedo que se extiende al Este y Sudeste (Vera et al, 2000), confiriéndole esta conjugación características únicas y muy ricas en lo que a la diversidad biológica se refiere.

### 2.3. Perfil Sociodemográfico

#### RECUADRO 2

La Demografía es la ciencia que tiene por objeto el análisis de la población. Este análisis permitirá conocer fenómenos tales como natalidad, nupcialidad, fecundidad, mortalidad, migraciones, actividad y educación. Estas variables sociodemográficas no son independientes siendo influenciadas por condicionamientos socio-económicos y culturales a la vez.<sup>3</sup>

#### Descripción Metodológica

Las Estadísticas Sociodemográficas aquí presentadas serán descriptas tomando como base las localidades que forman parte del Distrito Censal considerado por la Dirección de Encuestas, Estadísticas y Censos y corresponden a datos relevados en el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 y los datos relevados por el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), 2002 en el Estudio Sociodemográfico.

## Datos Generales

La Región Occidental o Chaco a pesar de representar el 60% del territorio nacional sólo concentra el 2,6% de la población con 0,5 habitantes /km<sup>2</sup> (DGEEC, 2002). Asimismo, exhibe uno de los mayores porcentajes de hogares carenciados en al menos una Necesidad Básica (87,09% de la población), ubicándose todos sus departamentos en el V estrato. El Departamento de Alto Paraguay tiene una superficie de 82.349 Km<sup>2</sup> (33.3% del total de la superficie de la Región Occidental) y según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, la población asciende a 11.587 habitantes (8,57% del total de la población del Chaco), con una densidad poblacional de 0.1 habitantes por Km<sup>2</sup>.

### 2.3.1. Localidad de Bahía Negra



#### Población

La encuesta realizada por IDEA en el año 2.002 revela que en Bahía Negra habitan 696 personas, de las cuales el 48,96% se halla conformada por población de entre 0 a 20 años. La relación varón/mujer en Bahía Negra es prácticamente 1:1 dado que el 52,36% corresponde al primer grupo mientras que 47,64% al segundo. Con relación a la edad de los jefes de hogar, ésta se halla comprendida entre 31 y 40, y en relación al sexo, la encuesta reveló que el 76,72% de los hogares están encabezados por varones, mientras que el 23,28% por mujeres.

A fin de conocer los datos oficiales del país, se ha recurrido a los resultados arrojados por el Censo Nacional de Población y Viviendas realizado, también, en el año 2002, y se ha encontrado una significativa diferencia entre los datos relevados por IDEA y esta última fuente que

refiere que en Bahía Negra la cantidad de población ascendería a tan solo 252 personas, de los cuales 165 serían varones y 87 mujeres. No se pudo conocer el área censal a la cual hace referencia esta cifra.



#### Educación

Un porcentaje importante de la población bahianegrense (59,63%) ha cursado el nivel primario mientras que el porcentaje de personas que han cursado el nivel secundario es ostensiblemente menor y se sitúa en 30,41%, para finalmente decrecer significativamente el porcentaje de personas que han accedido al estudio terciario o universitario a 4,73%. De esta cifra, tan sólo 3, 10% se halla residiendo en Bahía Negra, mientras que el porcentaje de personas analfabetas es de 5,24% (IDEA, 2002).

En tanto los datos del Censo Nacional 2002, dan cuenta que del total de habitantes (252 personas), 132 han cursado el nivel primario, 31 el secundario y cuatro personas el universitario, mientras que 32 personas están catalogadas con ningún nivel de instrucción, seis adultos cursaron una educación básica para adultos y tan sólo uno pasó por el nivel inicial o pre-primario.

#### 2.3.2. Comunidades de los Pueblos Indígenas

El nuevo municipio es pluricultural dado que en él habitan e interactúan comunidades de criollos, indígenas, así como inmigrantes de origen brasileño preferentemente; confiriéndole ésta mezcla una riqueza cultural única. Las principales comunidades indígenas que habitan el municipio son: de Norte a Sur - siguiendo el curso del Río Paraguay: Puerto Caballo, Puerto Diana, Puerto 14 de Mayo y Puerto Esperanza.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"



#### Población

Según el Censo Nacional Indígena (2002), en la comunidad de Puerto Caballo tan sólo existían 4 familias con un promedio de 5,8 habitantes por vivienda. La faja etárea predominante va de 0 a 14 años (representando 14 de 23 personas de la población). En tanto, Puerto Diana, juntamente con Puerto Esperanza, constituyen las comunidades más pobladas con 99 y 69 viviendas respectivamente y 569 y 418 habitantes; mientras que en 14 de Mayo residen 17 familias que representan 68 personas.

#### 2.4. Infraestructura y servicios

Serán abordados aquí aspectos relacionados al transporte, telecomunicaciones, vivienda, fuentes y uso de energía, abastecimiento de agua y saneamiento básico.

#### 2.4.1. Localidad de Bahía Negra



##### Transporte y acceso vial

En la actualidad existe una empresa que realiza un viaje semanal vía terrestre, desde Asunción a Bahía Negra, aunque la regularidad se encuentra supeditada a las condiciones climáticas debido que la mayor parte de las vías de acceso son de tierra. De Asunción parte los días Martes y llega a Bahía Negra el Miércoles. El costo del pasaje asciende a 180.000 guaraníes por persona (una vía).

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

También el acceso puede realizarse vía fluvial abordando el barco "Aquidaban" en la ciudad de Concepción los días Martes arribando a Bahía Negra el día Viernes, y volviendo a salir el mismo día del arribo. El precio oscila entre 60 y 120 mil guaraníes (con y sin camarote). En relación al acceso vía aérea, en la actualidad no existen vuelos regulares y en caso de optarse por éste medio de acceso los vuelos son de tipo "charter" encareciéndose considerablemente el viaje (IDEA, 2005). Con relación al acceso a la ciudad de Bahía Negra, la misma se puede hacer por dos caminos terraplenados que conectan a las colonias de Loma Plata y Filadelfia, tramo por el cual se accede desde Asunción por la Ruta Transchaco, (asfaltada) con una distancia de 472 km. Tramo Loma Plata-Bahía Negra se accede por el cruce Los Pioneros km. 415 por tierra a través de las Colonias Mennonitas por Toro Pampa con una distancia de 395 km. aproximadamente hasta Bahía Negra y 352 km. hasta Fuerte Olimpo.

Tramo Filadelfia-Bahía Negra se accede por la Colonia Mennonita hasta Madrejón-Línea 1 y de ahí a Bahía Negra con una distancia de 470 km.



### Telecomunicaciones

La ciudad de Bahía Negra se comunica con el resto del país y el mundo mediante la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO), disponible a través de una cabina pública. Sin embargo el sistema de comunicación es muy precario pues aún es analógico interrumpiéndose de manera frecuente. Las conexiones particulares de teléfonos se dan en muy pocas viviendas debiendo solicitarse, sin embargo, la interconexión vía COPACO.

### Abastecimiento de Agua

Recientemente, en el año 2004, Bahía Negra contó con provisión de agua potable, mediante una planta de tratamiento, un pozo de captación superficial, un tanque semienterrado de 40 metros cúbicos y un tanque elevado de 30 metros cúbicos. El agua es proveída por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) cuya administración es realizada por la Junta de Saneamiento. Con anterioridad, la población se abastecía mediante un tanque de 10.000 litros de capacidad que bombea agua directamente del Río Paraguay, por lo tanto el agua distribuida no era potable. La encuesta realizada por IDEA en el año 2.002 permitió conocer que sólo la mitad de la población potabilizaba el agua con cloro sólido antes del consumo.



### Luz eléctrica

Bahía Negra cuenta con suministro de energía eléctrica de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), desde las seis de la mañana hasta las 00:00 horas.



### Saneamiento Básico

En la encuesta realizada por IDEA (2002) se pudo visualizar que un alto porcentaje de las viviendas de Bahía Negra utilizaban el sistema tradicional, vale decir letrinas, para la deposición de excretas y tan solo el 12, 52% utiliza el sistema de baño moderno. Mientras tanto, en las comunidades indígenas el sistema es totalmente de letrinas

### Vivienda

En la localidad de Bahía Negra, prácticamente la mitad de las viviendas es de material cocido (tejas y ladrillo),



mientras que el resto es de estaqueo de palma. El área promedio de las viviendas es de 82,20 m<sup>2</sup>. También la encuesta realizada por IDEA (2002) permitió conocer que un alto porcentaje de los encuestados cuenta con una construcción destinada a la cocina, utilizándose mayoritariamente la cocina a gas para la preparación de alimentos.

En las comunidades indígenas la construcción de las casas es totalmente de estaqueo de palma, son construcciones muy precarias que normalmente no cuentan con un lugar cerrado para la preparación de alimentos debiendo prepararse los mismos a la intemperie, utilizándose mayoritariamente el sistema de fogón bajo o en el suelo.



### Fuente y uso de energía

Para las labores domésticas (cocción de alimentos), la encuesta realizada por IDEA (2002) reveló que un alto porcentaje (69,83%) de la población de Bahía Negra utiliza el combustible fósil (gas natural) como fuente de energía, mientras que el resto utiliza la leña (en el sistema de fogón alto o sobre el suelo) para la cocción de los alimentos.

#### 2.4.2. Comunidades de los Pueblos Indígenas



##### Vivienda

El material de construcción no difiere en las comunidades de los Ishir, siendo el estaqueo de palma o caranda`y (Copernicia alba) el material principal. No es común divisar casas hechas con material cocido (ladrillo y tejas), con excepción de la escuela de Puerto Diana, que ha sido construida recientemente (2004). El Censo Nacional Indígena (2002) contempla una división de las categorías de vivienda como casas y ranchos, siendo este último caracterizado como estructuras muy precarias para el desarrollo de la vida. Atendiendo a este criterio, la misma fuente revela un alto porcentaje de casas (82,57% en promedio) en las comunidades indígenas, lo cual resulta auspicioso desde el punto de mejores condiciones de vida.

##### Vías de Acceso

La única comunidad que tiene acceso vehicular-vía terrestre-es la comunidad de Puerto Diana, distante aproximadamente a 3 km de Bahía Negra, en tanto las demás comunidades del pueblo Ishir sólo disponen de acceso a través del Río Paraguay. La comunidad de Puerto 14 de Mayo posee una picada que puede ser transitada a caballo, demorándose aproximadamente 4 horas desde Bahía Negra.



##### Telecomunicaciones

Los pobladores de Puerto Diana llegan hasta la localidad de Bahía Negra para acceder a la comunicación telefónica, vía cabina, de la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO), en tanto la comunicación con las demás comunidades sólo puede darse mediante Radios HF-SSB (radios de larga distancia).

### Servicios

No hay sustancial diferencia entre las comunidades de Puerto Diana, Puerto 14 de Mayo y Puerto Esperanza en lo que a provisión de servicios básicos se refiere.

El cuadro N° 1 resume dicha condición.

#### **Cuadro 1. Situación comparativa de servicios básicos en comunidades indígenas del Distrito de Bahía Negra.**

Comunidades / Servicios	Comunidad de Puerto Caballo	Comunidad de Puerto Diana	Comunidad de Puerto 14 de Mayo	Comunidad de Puerto Esperanza
Escuela	No tiene	Si tiene	Si tiene	Si tiene
Centro o Puesto de Salud	No tiene	Si tiene	Si tiene	No tiene
Tipos de Luz	Lampium, vela, candil.	Luz electrica, vela, lámpara, lampium.	Lámpara, vela, candil, lampium.	Luz eléctrica, vela, lampium, candil.
Tipos de agua	Tajamar, naciente, río.	Tajamar, naciente, río.	Tajamar, naciente, río.	Tajamar, naciente, río.

Fuente: Elaborado a partir del Atlas de las Comunidades Indígenas en el Paraguay, 2004

### 2.5. Entorno económico - productivo

En este segmento se trata de recoger todas aquellas actividades, tanto para renta como para consumo, que hacen al día a día de los pobladores del Municipio de Bahía Negra. Por razones de practicidad, el análisis se seguirá disgregando en: Localidad de Bahía Negra y Comunidades de los pueblos indígenas. Los datos de la Colonia San Alfredo no se han podido relevar.

La Región Occidental se caracteriza por ser fuertemente ganadera, con propiedades que pueden ser catalogadas como "grandes" mayor a 5.000 hectáreas en promedio. En el Chaco Central, asiento de las Colonias Mennonitas, la actividad lechera se erige como la principal, acompañada

del cultivo de algunos rubros de renta como el sésamo, girasol. Las condiciones de las comunidades indígenas difieren radicalmente de las Colonias Mennonitas o de los criollos dado, que mayoritariamente se dedican a la caza, pesca, recolección de frutos, artesanía y más recientemente se dedican a las changas en las estancias. El Cuadro N° 2 muestra el uso de la tierra en el Chaco.

Cuadro N° 2. Uso de la tierra en la Región Occidental del Paraguay

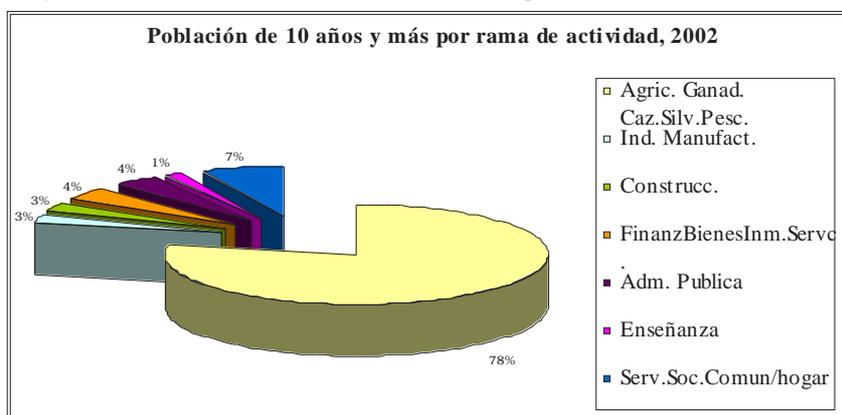
Descripción	Superficie (Has)
Superficie del Chaco	24.692.500
Superficie de uso agropecuario	2.369.500
Porcentaje de uso agropecuario	9,6%

Fuente: Fundación DeSdelChaco, 2004.

#### Localidad de Bahía Negra

Según datos del Censo de Población y Viviendas (2002), la Población Económicamente Activa asciende a 146 personas, siendo la categoría de trabajadores no calificados la que mayor cantidad de habitantes emplea (80 personas), seguido por la actividad agropecuaria y de pesca (38 personas). En tanto, si se analiza por rama se tiene la actividad primaria como la principal. Figura 1.

Figura 1: Población económicamente activa por rama de actividad, 2002.



Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002.

Haciendo un análisis disgregado, la ganadería y más específicamente la producción bovina, se posiciona como la principal actividad de la zona, que en el año 2002 representó 23,28% con relación al porcentaje total de actividades. Según IDEA (2002), prácticamente el 60,79% de los que se dedican a ésta actividad comercializan el producto en la zona y el resto lo comercializa en Asunción ó vende a ganaderos de Mato Grosso do Sul para engorde. La cantidad de cabezas de ganado bovino en la zona ascendería a aproximadamente 8.300.

Como segunda actividad en importancia figura la pesca, que absorbe 17,24% de la población (IDEA 2002), y según la encuesta realizada, la captura total de peces sería aproximadamente 20 toneladas anuales. La agricultura, en tanto, constituye una actividad poco frecuente en Bahía Negra, pudiendo observarse algunas huertas domiciliarias así como el cultivo de algunos rubros tales como mandioca, batata y zapallo, en extensiones mínimas. La caza es otro rubro practicado para la subsistencia (6,4%).

### Comunidades de los Pueblos Indígenas

No ha habido cambios sustanciales de prácticas productivas-económicas en cuanto a actividades llevadas a cabo en épocas ancestrales; manteniéndose aún costumbres referentes a la caza, pesca y recolección de frutos del bosque. Así, el pueblo indígena de los Ishir aún caza carpincho (*Hydrochaeris hydrochaeris*), armadillo o tatu hu (*Dasyus novemcintus*), kure'í (*Tayassu tajacu*) yacare hu (*Caiman yacare*) mayoritariamente, y lo hacen tanto para consumo como para la comercialización. En tanto, la pesca es una actividad de gran relevancia para las comunidades indígenas pues éstas comercializan el producto en Bahía Negra ó a particulares que llegan desde el Brasil.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

Otra actividad a la que se dedican estos pueblos ancestrales constituye la recolección de miel de abejas silvestre, que lo utilizan tanto para consumo como para la comercialización, generalmente mediante trueques por productos en las embarcaciones. También realizan la recolección de cogollos de palma o karanda'y (*Copernicia alba*), algarrobo (*Prosopis* sp.), tuna (Familia cactaceae), jata'i para consumo familiar. Y, finalmente, se encuentra la artesanía, tanto de cestería como de tallas, actividad netamente de renta. A la cestería se dedican preferentemente las mujeres mientras que el tallado lo realizan preferentemente los varones de la comunidad.

El Cuadro 3 muestra, en porcentajes, una comparación de las principales categorías de actividades en las tres principales comunidades.

Cuadro N° 3: Principales ocupaciones de los indígenas en el Municipio de Bahía Negra (en porcentaje)

Comunidades Ocupación	Puerto Diana	Puerto 14 de Mayo	Puerto Esperanza
Artésano	7.6%	68.2%	9.6%
Agricultura	16.8%	4.5%	20.2%
Pescador y cazador		4.5%	10.5%
Peón Agropecuario	21.7%	4.5%	9.6%
Trabajador Forestal		4.5%	
Personal Doméstico	12.0%		
Albañil	6.5%		19.3%

Fuente: Elaborado a partir del Atlas de las Comunidades Indígenas en el Paraguay, 2004

## 2.6. Recursos Naturales

El Chaco es una planicie con accidentes orográficos importantes. El Cerro León, ubicado íntegramente en el Municipio de Bahía Negra, constituye la máxima elevación con una altura de 125 msnm. Otras elevaciones son los cerros Olimpo, Chovoreca y Jara.

### 2.6.1 Fauna

La Región Chaqueña, un ecosistema de tipo neotropical es rica en especies, principalmente medianos y grandes mamíferos, como lo sería un ecosistema del trópico. Si bien la fauna chaqueña en sus orígenes fue de "especies de tránsito", por lo cual el endemismo es bajo, existen especies clave que lograron adaptarse debiendo ser objeto de estudios y análisis por sus características particulares y por ser "nichos" inexplorados.



Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

Fig. 2 Tagua (*Catagonus wagneri*)

Fuente: <http://www.imágenes.google.com.uy>

Una especie endémica del Chaco Central y que se creyó extinta por más de 83 años, es el tagua (*Catagonus wagneri*), especie al cual se debe prestar especial atención. Otra especie interesante de mencionar constituye el tapir, que se conoce como especie de hábitat lluvioso pero que sobrevive en el Chaco seco. Otras especies que se encuentran amenazadas y que están presentes en el Chaco son: el tatu carreta (*Priodontes maximus*), jaguarete (*Panthera onca*), el jurumi (*Myrmecophaga tridactyla*). Recientemente ha sido avistada una población de guanacos (*Lama guanicoe*) especie que se creía no habitaba el chaco paraguayo (DeSdelChaco, 2004).

La misma fuente también hace referencia a la zona noreste del Chaco con relación a la vulnerabilidad de varias especies que se encuentran en esa área mencionando que “constituye una de las áreas con mayor cantidad de especies amenazadas de mamíferos representadas por 20 especies con algún grado de amenaza, de los cuales 13 están incluidas en el libro de Fauna Amenazada del Paraguay y de la UICN” (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), a su vez agrega que “es la única región que posee cinco especies de monos registradas en el país.”

Con relación a la avifauna, estudios realizados estiman que en el Chaco hay presencia de unas 145 especies, de las cuales 69 especies revertirían especial importancia para la conservación. De éstas 21 especies poseen algún grado de amenaza, siendo el tordo amarillo (*Xanthopsar flavus*), la cachirla dorada (*Anthus natteredi*), el gua'a hovy (*Anodorhynchus hyacinthinus*), el gua'a macarana (*Ara maracana*) y el águila coronada (*Harpohaliaetus coronatus*) las más amenazadas (op. cit.). Finalmente, cabe mencionar el grupo de los reptiles. Aquí existe una especie endémica de Alto Paraguay, más específicamente del Pantanal, que se encuentra en primer lugar entre las especies amenazadas del país y es la *Dracaena paraguayensis* (viborón), requiriendo por lo tanto acciones especiales a favor de la preservación del hábitat, tales como; control por parte de las autoridades respecto a la caza ilegal, concienciación de los habitantes de esta área sobre el grado de amenaza de la especie.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

### 2.6.2 Flora

La cobertura vegetal en el Chaco está adaptada a los procesos que condicionan la oferta de agua y nutrientes. Atendiendo a estos factores se tienen los siguientes tipos de formaciones vegetales:

1. Unidades xerofíticas: distribuidas al Norte, Noroeste, Oeste y centro del Chaco, con índices de precipitación que oscilan entre los 900 y 400 milímetros de lluvias anuales. Predomina el "quebrachal" o "bosques de quebracho" (Schinopsis) aunque engloban varios tipos de bosques. Su aspecto general es de un matorral con árboles aislados (Vera et. al., 2000). Atendiendo a los tipos de suelos y a la toposecuencias esta unidad puede clasificarse de nuevo en varias formaciones como: (1.1) formaciones xerofíticas no inundables con los matorrales sobre las dunas y los médanos y las sabanas arboladas; (1.2) las formaciones sobre arenas hídricas: vegetación que se desarrolla sobre suelos sueltos, arenosos, de origen hídrico y se encuentran en las inmediaciones de las localidades de Agua Dulce al norte, Base V Adrian Jara y Cerro Chovoreca.

La vegetación típica es la constituida por un bosque bajo y se destacan las especies tales como la *Amburana cearensis* (trébol), la *Aspidosperma Shinopsis* (quebracho), *Tabebuia caraiba* (paratodo) entre otras; (1.3) campos cerrados, es mucho más abierto que el matorral y también se desarrollan sobre suelos arenosos donde los árboles forman isletas rodeados por pastizales generalmente gramíneas; (1.4) campos con espartillar, constituidas por un estrato arbóreo aislado, sobre un pastizal de espartillo (*Elionurus* sp.), (1.5) bosques con algarrobo, que se desarrollan sobre suelos con depresiones o leves pendientes, impermeables y con poca disponibilidad de agua, inundables temporariamente. La especie dominante y casi única en el estrato superior es el algarrobo negro *Prosopis nigra*. También al Este del Chaco, se encuentra el (1.6) matorral con labón *Tabebuia nodosa* (labonales) que se desarrollan sobre suelos impermeables y arcillosos. Los matorrales con viñales también constituyen formaciones vegetales características del Chaco.

2. Unidades mesoxerofíticas: son formaciones vegetales que se desarrollan sobre áreas más húmedas con inundaciones periódicas y con precipitaciones que van hasta 1400, 1500 mm sobre el Litoral del Río Paraguay al Este, por lo que se denomina también a esta área Chaco Húmedo. Los bosques de quebracho colorado (*Schinopsis balansae*) y de caranda'y (*Copernicia alba*) constituyen el denominado "mosaico" de vegetación bosque-sabana palmar- vegetación hidrófita característico de este lugar.

3. Humedales (pantanal), la vegetación típica de esta unidad constituyen los camalotes (*E. Azurea*).

#### 2.6.3 Agua / Sistema hídrico

En el municipio de Bahía Negra se encuentran localizados algunos "bolsones" de agua dulce que pueden ser utilizables. Así, la Fundación DeSdelChaco (2004) describe que los "yacimientos de agua subterránea utilizables en el norte comienzan aproximadamente 80 Km. al noroeste

de Lagerenza y se extiende 180 Km. a lo largo de la frontera boliviana hacia el Este y 80 Km. hacia el Sur hasta aproximadamente 100 Km. al Norte de Madrejón. Se encuentra a una profundidad mayor de 100 m y tienen una capacidad de extracción de más de 20 m<sup>3</sup>/hora . Una utilización de los yacimientos de agua subterránea para uso agrícola se limita a las zonas donde el agua también es apta para el consumo humano (Godoy y Paredes 1995 en Desdelchaco, 2004).

Asimismo, la Evaluación Ecológica Rápida (2003) realizada en la zona del Área para Parque Río Negro, a solicitud del Proyecto Paraguay Silvestre, indica que la "Exploración de la zona oriental del Norte de la Región Chaqueña ha identificado una fuente de agua dulce al Nor-Oeste de Bahía Negra, las cuales contienen agua de buena calidad. Esto confirmaría la continuación del Acuífero Adrián Jara, localizado en el extremo Noreste de la Región Occidental. Está constituido por areniscas masivas y mal seleccionadas, teniendo un espesor máximo de 300m, formando acuíferos freáticos y confinados. Datos preliminares indican un caudal de 36 m<sup>3</sup>/hora.

El mencionado trabajo también hace alusión al Acuífero Agua Dulce, que se encuentra en el Norte de la Región Occidental y está constituido por arenisca friable, fina a media. Se encuentra confinado por una potente capa (varias decenas de metros) de arcilla plástica, a veces semi consolidada, del terciario. Se lo evalúa como de gran potencial hidrogeológico. Un pozo perforado en este acuífero, que es surgente, presenta un caudal de 18 m<sup>3</sup>/hora y el agua es apta para abastecimiento (Seam/Gef/Paraguay Silvestre, 2004).

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

### Aguas Superficiales

El sistema hídrico del municipio de Bahía Negra se halla constituido, básicamente, por los Ríos Paraguay y Negro. El Río Paraguay nace en la ciudad de Puerto Cáceres, Estado de Matto Grosso do Sul (Brasil) y su cuenca tiene una superficie de 1.000.000 km<sup>2</sup> aproximadamente, con caudal medio de 3.000 a 4.000 m<sup>3</sup>/s.

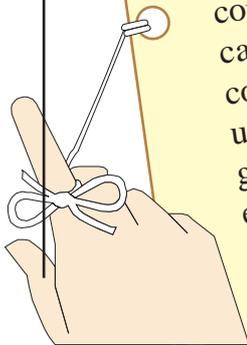
### Pantanal

El sector Noreste de Bahía Negra muestra una fuerte influencia de la formación del Gran Pantanal Matogrossense y de hecho se lo ha catalogado como Pantanal Paraguayo. La flora, la fauna y el suelo del lugar están fuertemente condicionadas por las fluctuaciones (crecidas y bajantes) del agua tanto superficiales como del suelo que se repite según la probabilidad de ocurrencia en periodos que van de 5, 10, 25 ó 100 años.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

#### RECUADRO 3

2.6.4 Unidades de Conservación  
El Municipio de Bahía Negra puede considerarse como uno de los más ricos en cuanto a cantidad y representatividad de áreas protegidas. Existen tres áreas inmersas en su totalidad y una cuarta área cuya superficie se halla comprometida prácticamente en un 50% dentro de Bahía Negra. Asimismo, todo el extremo Norte del Municipio ha sido recientemente reconocido por la UNESCO como Reserva de la Biósfera, pasando a constituir el segundo sitio del Paraguay en ostentar ésta categoría. El hecho de poseer varias unidades de conservación actualmente, debe ser considerado como un potencial para el municipio, dado que una buena gestión de las mismas puede reportar beneficios económicos, sea proveniente de uso directo como la recreación, el esparcimiento o por uso indirecto como el cobro por servicios ambientales.

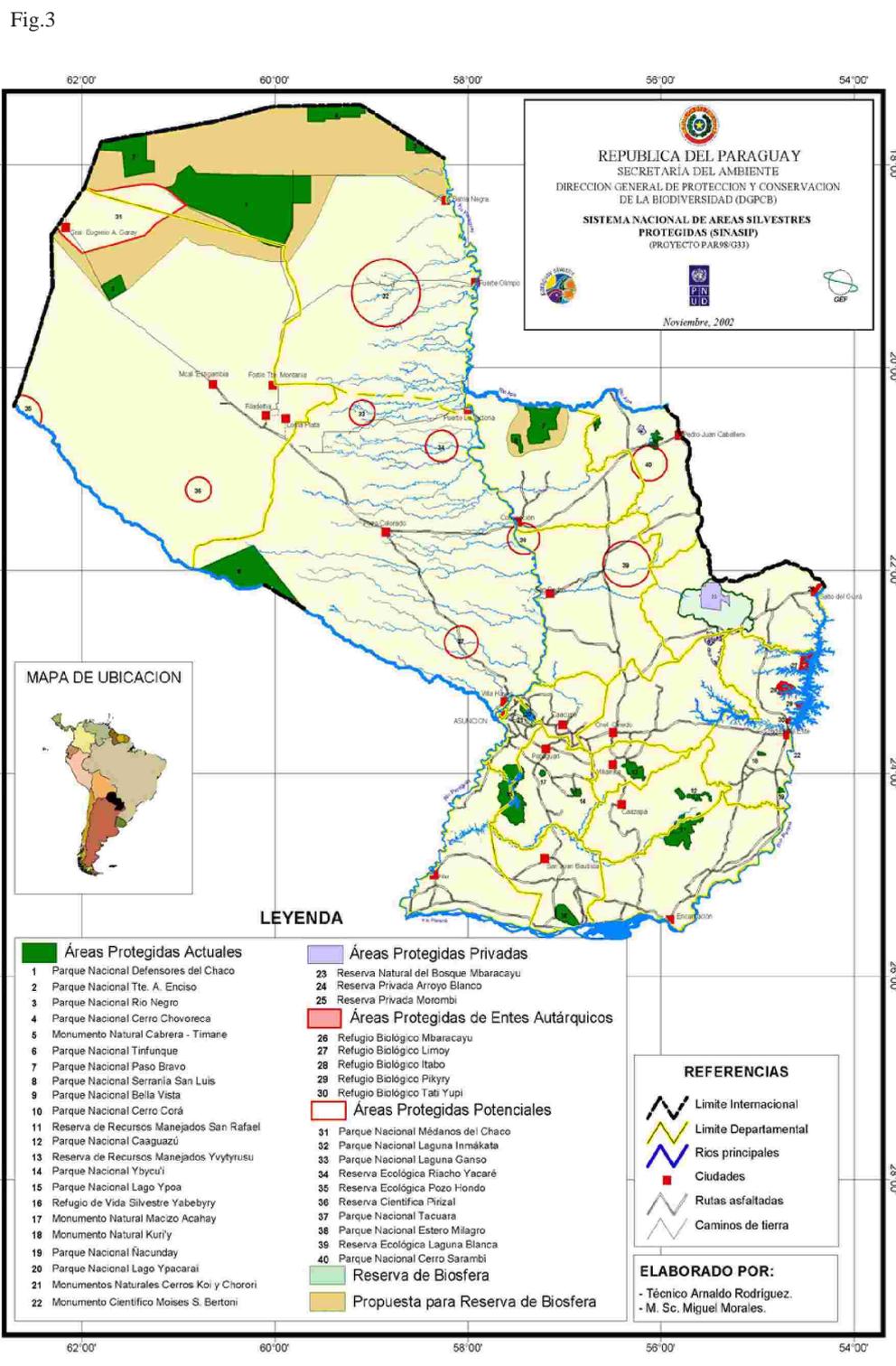


Las unidades de conservación ubicadas en el Municipio son:

(1) Área para Reserva Natural Río Negro, (Decreto 13.202/00 y 1.471/04), con una extensión de 123.786 hectáreas. Se halla delimitada al Este por el Río Negro (que luego desemboca en el Río Paragua), se encuentra entre las Ecorregiones Chaco y Pantanal. El lugar fue declarado sitio RAMSAR en 1995 por la Convención sobre los humedales por ser considerado hábitat de aves migratorias y de otros mamíferos amenazados.

(2) Parque Nacional Defensores del Chaco: según Vera et al. (2000) citado en DeSdelChaco (2004), el Parque constituye la mejor muestra representativa de la diversidad biológica así como de los procesos naturales en el Chaco. Con 720.000 hectáreas constituye el área protegida de mayor superficie de la Región Occidental, así como una de las más antiguas, habiendo sido creada como tal en agosto de 1975 por Decreto N° 16.806.

Constituye hábitat para varias especies en peligro crítico de conservación inclusive a nivel mundial como el jaguarete (*Panthera onca*), el tagua (*Catagonus wagneri*) y el cuervo real (*Scarcoramphus papa*) (DeSdelChaco, 2004). En cuanto a la flora, predominan los bosques de quebrachales, palosantales como también los bosques achaparrados conformado por arbustos espinosos. Se han registrado en el área 535 especies de plantas vasculares lo que representa 7,6% del total de plantas del país. En tanto, una característica no muy usual del Chaco seco y que se encuentra formando parte de la característica física de este Parque, constituye el sistema de cañadas que irriga el área así como el Río Timane que cruza el Parque.



Proyecto "Iniciativas de Conservación Transfronteriza en el Pantanal Paraguayo"

Figura 3: Mapa de Áreas Silvestres Protegidas

Fuente: Secretarí a del Ambiente/Proyecto PAR 98/ G33 "Paraguay Silvestre"

(3) Parque Nacional Cerro Chovoreca: creado por Decreto N° 21.566/98, cuenta con 247.150 hectáreas y según la clasificación de Udvardy (citado en DeSdelChaco, 2004) se encuentra en la zona de transición entre las provincias Gran Chaco y Campos Cerrados. Las comunidades naturales que integran el paisaje del área se encontrarían en condiciones prácticamente prístinas y la vegetación presente es atípica a la del Chaco Seco -presentando mayor similitud a la Región Oriental- pues se hallan presentes formaciones de lapachos (*Tabebuia heptaphyla*), jacaranda (*Jacaranda mimosifolia*), kurupay`ra (*Parapiptdenia rigida*), pindó (*Syagrus romanzoffiana*) así como gramíneas y el paratodal (*Tabebuia caraiba*) en las zonas más bajas, que sí corresponde a un vegetación del Chaco húmedo, según la misma fuente.

(4) Monumento Natural Cabrera-Timane: cuenta con 502.520 hectáreas y se encuentra catalogado, según Udvardy (citado en DeSdelChaco, 2004) íntegramente en la Provincia Biogeográfica Gran Chaco. Según el SINASIP (1993) citado en DeSdelChaco (2004), en la zona existirían varias comunidades naturales que no se hallan representadas en ningún Área Silvestre Protegida actualmente, tales como la Laguna Palmar de las Islas, praderas de gramíneas y el bosque relictual de palmas, por lo cual la preservación del área como unidad de conservación revierte una importancia biológica alta.

(5) Reserva de la Biósfera del Chaco: Creada por Decreto N° 13.202 del 21 de mayo de 2001 y reconocida por el Consejo Internacional de Coordinación del Programa del Hombre y Biósfera (MAB), a petición del Paraguay. Abarca 7,8 millones de hectáreas estando el Municipio de Bahía Negra íntegramente inmerso dentro del área de Reserva. El objetivo de la Reserva de la Biósfera es "Contribuir al mantenimiento a largo plazo de los ecosistemas del Chaco y Chaco-Pantanal, mediante la

conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y el apoyo logístico para la investigación, monitoreo, educación y capacitación (<http://www.desdelchaco.org.py> 2004).

Por más de quince años ha sido objeto de debate respecto a si existiría contraposición entre las categorías de manejo impulsadas por la Unión Mundial de Conservación de la Naturaleza (UICN), que normalmente es tomada como referencia al momento de escogerse una categoría de gestión para las áreas naturales y la categoría utilizada por la UNESCO/MAB denominada Reserva de Biósfera. Al respecto, se puede concluir que la Reserva de la Biósfera, antes que ser una categoría de manejo separada, engloba una o más categorías de manejo separadas. Así, las Pautas revisadas de la UICN (de 1994) reconocen que las Reservas de Biosfera, al igual que las áreas del Patrimonio Mundial y sitios Ramsar, no son categorías propias de manejo sino una designación internacional (Bridgewater,1996).

Las Reservas de Biósfera, normalmente, están constituidas por áreas núcleo integradas por áreas protegidas y que en este caso son:

- \* Parque Nacional Río Negro;
- \* Reserva Natural Cerro Cabrera - Timané;
- \* Parque Nacional Médanos del Chaco;
- \* Monumento Natural Cerro Chovoreca;
- \* Parque Nacional Defensores del Chaco;
- \* Parque Nacional Teniente Agripino Enciso.

Las áreas núcleos totalizan 1.624.795 hectáreas.

Por otra parte, se encuentran las áreas que integran las zonas de amortiguamiento o buffer de las unidades de conservación, áreas donde pueden llevarse a cabo actividades compatibles con la conservación.

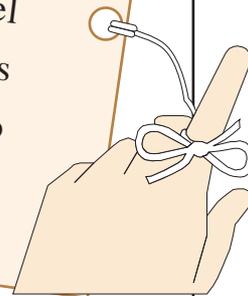
Dichas zonas corresponden a las zonas aledañas a las unidades de conservación mencionada anteriormente y que totalizarían 894.298 hectáreas.

Y, finalmente, la Reserva de la Biósfera estaría constituida por una zona de transición donde se deben fomentar y practicar formas de utilización sostenible de los recursos; esta zona ascendería a 2.035.816 hectáreas (<http://www.desdelchaco.org.py>, 2004).

#### RECUADRO 4

Entonces, cabría preguntarse ¿qué implicancias prácticas tendría el reciente reconocimiento internacional?; ¿cuáles podrían ser los beneficios para la comunidad, el país y el mundo?; las actuales actividades económicas y de urbanización -¿colisionan con lo estipulado en la figura mundial?.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"





## 2.7. Recursos Socioculturales

El nuevo municipio puede ser considerado como rico en diversidad cultural, pues constituye asiento de poblaciones tanto de criollos así como de pueblos indígenas. La población indígena asentada en el lugar forma parte de la familia lingüística: Zamuco, representados por las comunidades Chamacoco o Ishir, situadas a la vera del Río Paraguay como Puerto Caballo, Puerto Diana, Puerto 14 de Mayo y Puerto Esperanza; y los Ayoreo, asentados en las proximidades del Parque Rio Negro y del Cerro Chovoreca (Zanardini y Biederman, 2001). Esta interrelación confiere a esta porción del territorio una fuente de sabiduría ancestral que debe ser considerada con especial atención por las personas que tendrán a su cargo la gestión municipal.

## 2.8. Entorno Legal

\* En esta sección se pretende clarificar las atribuciones legales que poseen los municipios de manera a evitar superposición con otros organismos estatales o vacíos por omisión que obstaculicen el normal y eficiente desarrollo de las condiciones de vida de los pobladores del lugar.

\* Se abordan Leyes que regulan de manera directa las cuestiones municipales así como la legislación municipal complementaria.

En la República del Paraguay existen en la actualidad 227 municipios, agrupados en cuatro categorías (ver Recuadro 5), según sean los montos asignados por el Presupuesto General de Gastos. Las funciones y atribuciones municipales se encuentran claramente establecidas en la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 1.294/87). Sin embargo, ya en la Carta Magna de la República, la Constitución Nacional, en la Sección III aborda cuestiones relevantes para los municipios y que se transcriben seguidamente

#### RECUADRO 5

##### Ley N° 1.294/87 "Orgánica Municipal"

Art. 10°.- A los efectos de esta ley, las municipalidades del país, a excepción de la de Asunción, serán agrupadas según sean los montos de los respectivos Presupuestos Generales de Gastos y cálculos de Recursos anuales, como sigue:

##### Municipalidades: Montos Presupuestarios

Primer Grupo : Superiores al cincuenta por ciento del promedio anual de los montos presupuestarios correspondientes a la Municipalidades de las capitales departamentales.

Segundo Grupo : Inferiores al cincuenta por ciento del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el doce por ciento del mismo promedio.

Tercer Grupo : Inferiores al doce por ciento del promedio mencionado en el p u n t o anterior, hasta el tres por ciento del mismo promedio.

Cuarto Grupo : Inferiores al mínimo establecido para el tercer grupo.

La determinación del Grupo a que corresponde las Municipalidades conforme a lo dispuesto en este artículo, será establecida por el Decreto del Poder Ejecutivo, debiendo revisarse esa clasificación para cada elección municipal.

Constitución Nacional  
SECCIÓN III  
DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 166 - DE LA AUTONOMIA

Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Artículo 167 - DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente.

Artículo 168 - DE LAS ATRIBUCIONES

Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley:

1. la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía;
2. la administración y la disposición de sus bienes;
3. la elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos;
4. la participación en las rentas nacionales;
5. la regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos;
6. el dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones;
7. el acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional;
8. la reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos, y
9. las demás atribuciones que fijen esta Constitución y la ley.

#### Artículo 169 - DEL IMPUESTO INMOBILIARIO

Corresponderá a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades. El setenta por ciento de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma, el quince por ciento en la del departamento respectivo y el quince por ciento restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo con la ley.

Es asimismo, importante mencionar que a fin de diseñar una planificación sistémica y armónica, las autoridades municipales y departamentales deberán coordinar acciones tendientes a lograr el bienestar de los habitantes comprometidos en sus territorios, y esto puede ser comprendido atendiendo a los mandatos, tanto de la Constitución Nacional que en su Artículo 163 menciona, entre otras cosa, que es competencia del gobierno departamental "coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento". Asimismo, la Ley 426/94 "Que Establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental", (Recuadro 6), en su artículo 16, incisos (b) y (c), menciona la articulación que debe existir entre los planes, programas y proyectos tanto departamentales como municipales.

## RECUADRO 6

Ley 426/94

TITULO III

DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Deberes y atribuciones

Artículo 16.- El Gobierno Departamental tiene como objeto:

a) Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Para el efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales;

b) Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten;

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

Haciendo un desglose de las funciones, se tiene la norma que regula de manera específica las atribuciones municipales, la LEY N° 1.294/87 "Orgánica Municipal" (Texto completo puede verse en Anexo). El Capítulo IV, Artículo 17 y 18, recoge de manera explícita el objeto y las principales funciones de un municipio y que se transcriben a continuación:

## Ley N° 1.294/87 "Orgánica Municipal"

## CAPITULO IV

## Del objeto y la función municipal

Art. 17.- El Municipio tiene por objeto

- a) el bienestar de la comunidad local y su desarrollo cultural, social y material;
- b) la protección de la salud y la seguridad de las personas;
- c) el fomento del civismo y de la solidaridad entre los vecinos; y
- d) la cooperación con otras Municipalidades y entidades, para el cumplimiento de obras de interés colectivo, dentro de sus fines específicos.

Art. 18.- Son Funciones municipales

- a) el establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural del Municipio;
- b) la construcción, mantenimiento y embellecimiento de calles, avenidas, parques, plazas, balnearios y demás lugares públicos y de caminos que no estén a cargo de otros organismos;
- c) la regulación y prestación de servicios de aseo y especialmente la recolección y disposición de residuos;
- d) la limpieza de vías de circulación y lugares públicos;
- e) la reglamentación y fiscalización de los planos de construcción, nomenclatura de calles, numeración de lotes y viviendas y ornato público;
- f) la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, como mercados, mataderos, ferias y similares, así como el control de la forma de elaboración, manipuleo y expendio de alimentos;
- g) el fomento de la educación pública, la cultura, el deporte y el turismo;
- h) la cooperación para la conservación de los monumentos históricos, de las obras de arte y demás bienes culturales;

- i) la reglamentación y fiscalización del tránsito, del funcionamiento de los transportes de pasajeros, y demás materias relativas a la circulación de vehículos;
  - j) la reglamentación y fiscalización de los espectáculos públicos, publicidad comercial, actividades deportivas y recreativas, tendientes a preservar la moral pública y las buenas costumbres;
  - k) la reglamentación sobre apertura y funcionamiento de casas de empeño y de institutos municipalidades de crédito;
  - l) la creación y reglamentación de la Policía Municipal para el cumplimiento y el control de las actividades relativas a las materias de competencia municipal;
  - ll) la provisión de los servicios de alumbrado, aprovisionamiento de agua y alcantarillado sanitario, en los casos en que estos servicios no fueren prestados por otros organismos públicos;
  - m) el establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de riberas de ríos, lagos, ríos, arroyos, con arreglo a lo dispuesto por el Código Civil;
  - n) la reglamentación y prestación de servicios funerarios y de cementarios;
  - ñ) la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, y promoción y cooperación para proteger los recursos naturales;
  - o) el fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social y programas de bienestar para la población;
  - p) la promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población para su participación de las actividades del interés comunal;
  - q) el desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con el Ministerio de Justicia y Trabajo a fin de encausar la oferta y demanda de mano de obras y fomentar el empleo; y,
  - r) las demás funciones para el cumplimiento de los fines municipales.
- En tanto el Capítulo Segundo de la misma Ley Orgánica Municipal, en el Artículo 22, se encarga de clarificar las funciones diciendo:

Art. 22.- El gobierno municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal.

La Junta Municipal es el órgano deliberante y legislativo. La Intendencia Municipal tiene a su cargo la administración general de la Municipalidad. Los Intendentes Municipales y los Miembros Titulares de las Juntas Municipales no serán molestados por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones.

A la Intendencia Municipal le corresponde la función Administrativa vale decir representa al Ejecutivo comunal, mientras que la Junta Municipal, que tiene una función deliberativa, representa al Legislativo.

Una Junta Municipal es el equivalente al Congreso Nacional en el ámbito de un Municipio. Esto es, los integrantes de la Junta Municipal son los encargados de sancionar las Ordenanzas que rigen los derechos y obligaciones en cuestiones que tienen que ver con la vida del Municipio (habilitaciones de comercios, basura, plazas, patentes municipales, entre otros).

\* Otra normativa de influencia directa en la gestión municipal es la Ley 620/76 "QUE ESTABLECE EL REGIMEN TRIBUTARIO PARA LAS MUNICIPALIDADES DE 1ª, 2ª Y 3ª CATEGORÍAS".

Esta normativa se considera fundamental pues regula las fuentes de ingreso en concepto de impuestos, de patente anual que deben abonar todas las personas que residen en el Municipio y que ejerzan actividades industriales, comerciales o de profesión. Se considera relevante esta Ley

por lo cual se incluye in extenso en Anexo recomendándose la lectura e interpretación de la misma para procederse a una correcta aplicación de los montos y tributos que los contribuyentes deben abonar. También se incluye, en Anexo, la Ley 135/91 "Que modifica y actualiza disposiciones de la Ley 620/76".

#### Legislación Municipal Complementaria

Se tomó como referencia las normativas citadas por el Dr. Arroyo Ligier (2001), contenidas en Legislación Municipal Paraguaya. Se desglosan algunas donde las ingerencias de la intendencia municipal se consideran alta y específicas.

El listado es como sigue:

#### RECUADRO 7

- Ley 294/93, "De Evaluación de Impacto Ambiental";
- Ley 317/94 "Que Reglamenta la intervención de los Gobiernos Departamentales y/o a los Gobiernos Municipales";
- Ley 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas"
- Ley 825/95 "De Protección de No Fumadores";
- Ley 1100/97 "De Prevención de la Polución Sonora";
- Ley 1333/98 "De Defensa del Consumidor y del Usuario";
- Ley 1642/00 "Que Prohíbe la venta de Bebidas Alcohólicas a Menores de Edad y Prohíbe su Consumo en la Vía Pública";
- Ley 1733/01 "Que Modifica el artículo 27, inciso g) de la Ley 1294/87 Orgánica Municipal.
- Ley 1561/00 "Que Crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente";
- Ley 1909/02 "De Loteamientos".

## Ley 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental"

La Autoridad de Aplicación de esta ley es la Secretaría del Ambiente (SEAM), sin embargo a fin de iniciar el Proceso de una Evaluación Ambiental de proyectos a ejecutarse ó en ejecución, el proponente debe contar con el Documento expedido por la Municipalidad denominado, "Certificado de Localización Municipal", (Artículo 8 ver en el Recuadro 8), cuyo objetivo es: primero que la comuna tome conocimiento de las actividades que se pretenden llevar a cabo en el municipio y, segundo, que éstas se adecuen a normas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal ó en un Plan de Ordenamiento Territorial ó un Plan Regulador Municipal concerniente básicamente a que se hallen ubicadas en áreas establecidas para cada tipo de actividad.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

## RECUADRO 8

## Ley 294/93

## Del Procedimiento

Art. 8° Iniciación y consultas: La persona física o jurídica, pública o privada, que pretenda desarrollar actividades comprendidas en el Capítulo II, comunicará a la DOA, acompañando el cuestionario Ambiental Básico, el certificado de localización emitido por la Municipalidad de la jurisdicción y una declaración de interés de la gobernación departamental sobre el emprendimiento. La DOA dictaminará sobre la necesidad de realizar o no un EIA, en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, a computarse a partir del cumplimiento de todos los requerimientos solicitados por la misma para el estudio del Cuestionario Ambiental Básico. Si la DOA así no lo hiciere, dentro del plazo previsto, se entenderá por la no necesidad de realizar la EIA.

Ley 1561/00 "Que Crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente"

A más de las competencias en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, los gobiernos locales también desempeñan un rol protagónico en el marco de otras leyes ambientales, tales como la Ley 799/96 de "Pesca", amparados básicamente en la Ley 1.561/00 en su Artículo 13, donde promueve la descentralización de las funciones y atribuciones de la SEAM. En este sentido, la SEAM ha firmado Convenio Marco con las 16 Gobernaciones a fin de que éstas, a través de sus Unidades ambientales preferentemente, ejerzan tareas básicamente de fiscalización de la pesca (especialmente en épocas de veda). A su vez, las Gobernaciones tienen la potestad de firmar convenios, y de hecho muchas ya lo han hecho, con los gobiernos municipales para que éstos ejecuten a un nivel más localizado las acciones de fiscalización.

Ley 1.561/00 "Que Crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente"

## CAPITULO II

### MISION, OBJETIVOS Y COMPETENCIAS

Artículo 13.- La SEAM promoverá la descentralización de las atribuciones y funciones que se le confiere por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, a los órganos y entidades públicas de los gobiernos departamentales y municipales que actúan en materia ambiental. Asimismo, podrá facilitar el fortalecimiento institucional de esos órganos y de las entidades públicas o privadas, prestando asistencia técnica y transferencia de tecnología, las que deberán establecerse en cada caso a través de convenios.

### Ley 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas"

Esta Ley confiere a los gobiernos locales ciertas atribuciones en lo que a gestión de Áreas Protegidas se refiere. Así menciona que un gobierno municipal puede tener el dominio de un Área Protegida (Ver Artículo 4°), también menciona que los gobiernos locales deben adecuar sus ordenanzas municipales de tal manera a reglamentar las actividades que sean compatibles para llevar a cabo en las zonas de amortiguamiento de las Áreas Protegidas que se encuentran en sus respectivos territorios (Artículos 11 y 12).

#### Capítulo II

##### DE LAS DEFINICIONES

Artículo 4°.- Se entiende por Área Silvestre Protegida toda porción del territorio nacional comprendido dentro de límites bien definidos, de características naturales o seminaturales, que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados. Las Areas Silvestres Protegidas podrán estar bajo dominio nacional, departamental, municipal o privado, en donde los usos a que puedan destinarse y las actividades que puedan realizarse deberán estar acordes con las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos independientemente al derecho de propiedad sobre las mismas.

#### Capítulo III

##### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 11.- Los Departamentos y Municipios cuyos límites se encuentran localizados dentro de un Area Silvestre Protegida bajo dominio público

o privado, o en sus zonas de amortiguamiento, deberán adecuar sus ordenanzas y demás disposiciones a la presente Ley y sus reglamentaciones.

Artículo 12.- Todo proyecto de obra pública o privada que afecte a un Area Silvestre Protegida o a su zona de amortiguamiento, deberá contar obligatoriamente con un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, previo a la ejecución del proyecto, y deberá acatar las recomendaciones emanadas del mismo. Asimismo, el estudio deberá contar con la aprobación de la Autoridad de Aplicación de la presente Ley.

Otra normativa que atribuye funciones a los municipios es la Ley N° 1.909/02 "De Loteamientos", pudiendo verse que el Artículo 2° manifiesta:

Artículo 2°.-

Todo loteamiento de inmueble privado requerirá la aprobación previa de la Municipalidad, que será otorgada después de que el interesado haya dado cumplimiento a los siguientes requisitos:

- a) el proyecto de loteamiento y el informe pericial de los lotes, calles y fracciones destinadas a plazas y edificios públicos;
- b) el título de propiedad y certificado de condiciones de dominio expedido por la Dirección General de los Registros Públicos;
- c) comprobantes de pago del Impuesto Inmobiliario al día;
- d) el informe descriptivo del inmueble confeccionado por profesional matriculado;
- e) la mensura del inmueble a ser loteado será practicada por un profesional diplomado y habilitado por ley. La mensura tendrá carácter judicial, si el inmueble presentara defectos de orden jurídico y/o geométrico de fondo y forma; y,

f) la declaración de impacto ambiental referente al proyecto de loteamiento presentado, aprobada por la Autoridad Administrativa, toda vez que la misma resulte exigible, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 294/93 y sus modificaciones.

Ley 1.276/98 "Que Establece el Régimen de Faltas Municipales y el Procedimiento en Materia de Faltas Municipales"

Los municipios están facultados a aplicar medidas administrativas cuando se transgreda normas jurídicas de carácter municipal, y las de carácter nacional, cuya aplicación haya sido delegada a la Municipalidad (Artículo 1° Ley 1.276). Los municipios deben contar con un Juzgado de Faltas Municipales, pero cuando ésta figura se encuentra ausente, el juzgamiento es ejercido por el Intendente Municipal.

Ley 1626/2000 "General de la Función Pública"

Se cita aquí esta normativa, considerada marco, debido que establece las funciones inherentes a todos los funcionarios públicos y que deben ser conocidos por todos aquellos que se encuentran en ésta categoría.

## CAPITULO III: PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO MUNICIPAL

En el presente Capítulo se abordaran temas que podrían ser considerados como insumos teóricos para proyectar un planificación estratégica. Sin embargo, las herramientas teóricas que aquí se presentan, a modo indicativo, irán en algunos casos, acompañadas de resultados logrados después de cuatro años de trabajo en la zona . Se abordarán temas tales como:

- \* Marco conceptual de una planificación como instrumento de gestión;
- \* El árbol de problemas: causas y efectos;
- \* El árbol de medios y fines;
- \* Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.
- \* Ejes Temáticos indicativos.

La planificación estratégica como instrumento de gestión  
O se planifica o se improvisa - frase que ayudará a ver qué es planificar?,  
porqué es útil planificar?, cuándo planificar?, quienes deben planificar?.  
Esto ayudará a resolver cuestiones tales como dónde estamos?, ¿hacia  
dónde queremos ir?, ¿qué podemos hacer para llegar?, y ¿cuál es la  
mejor manera de cumplir con las expectativas?, aspectos éstos que hacen  
a un proceso de planificación y que son interrogantes que se pretenden  
responder a medida que se avanza en el desarrollo de la temática.

El hombre como ser racional ha incorporado en sus acciones la capacidad  
del raciocinio, lo que conlleva a un pensamiento discernido de lo que  
llevaría a la práctica, pudiendo decirse entonces que voluntaria ó  
involuntariamente ha aplicado el proceso de planificación. Si tratáramos  
de definir la Planificación, de la manera más sencilla, podríamos decir

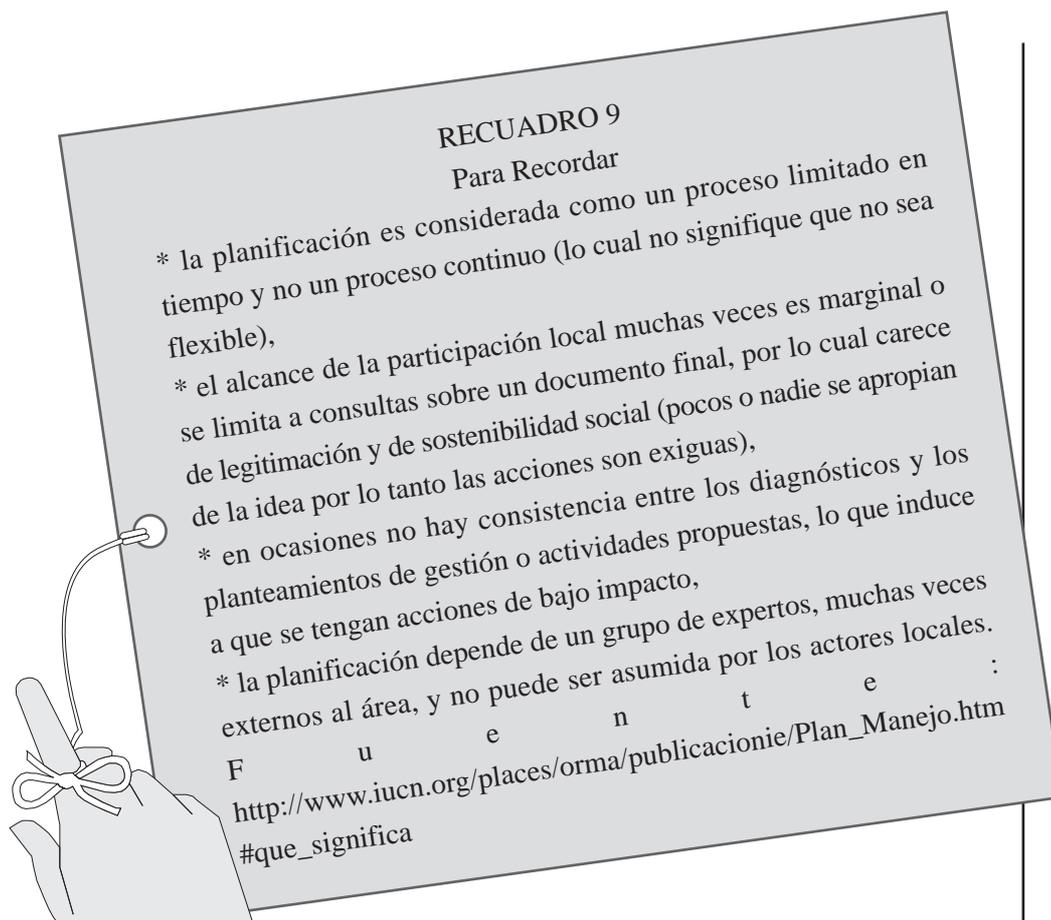
que el acto de "Planificar" significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas; proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro"<sup>4</sup>.

Para clarificar aún más y haciendo una revisión bibliográfica, se llega a Carlos Matus, considerado padre del concepto de la Planificación Estratégica Situacional (PES), que ha definido el acto de planificar o la planificación como el "cálculo situacional sistemático que relaciona el pasado con el presente y éste con el futuro, por una parte y, por la otra, al conocimiento con la acción.

De ambas definiciones se desprenden aspectos importantes tales como que la planificación constituye un acto consciente, que toma elementos del pasado y del presente y lo proyecta al futuro. También se puede decir que la acción de planificar es inseparable de la acción de ejecutar, y el primer paso se vuelve relevante sólo cuando pasamos al segundo paso.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

<sup>4</sup> Disponible en [www.http://www.iucn.org/places/orma/publicacionie/Plan\\_Manejo.htm#que\\_significa](http://www.iucn.org/places/orma/publicacionie/Plan_Manejo.htm#que_significa) (en línea), consultado setiembre, 2005.



Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

Una vez conceptualizada la planificación y visualizada la importancia, sería conveniente preguntarnos:

¿Quiénes hacen una planificación municipal?.

Normalmente, la elaboración de un documento de gestión es hecha por un Consultor, o por un equipo de consultores, contratado/s por la intendencia para este fin. También pueden contar con la ayuda de algunas organizaciones sean gubernamentales o no para la formulación del documento. Sin embargo, es conveniente recordar: "el ejecutor es el actor" con lo cual queremos significar que si no existe una efectiva participación de las personas que tendrán a su cargo la operativización del Plan, desde los estadios iniciales, difícilmente se lograría un efectivo

involucramiento y por ende resultados óptimos y alentadores. Cuando la planificación depende de un grupo de expertos o la participación local es reducida o se limita a consultas sobre un documento final, carece de legitimación y de sostenibilidad social (IUCN on line).

Ahora avanzaremos hacia un esquema ideal de los elementos técnicos convenientes de plasmar en un documento de planificación municipal. Es costumbre ver en documentos de este tipo un segmento denominado por algunos, como expositivo, donde la institución municipal en la persona del Intendente así como de la Junta Municipal y así mismo de los funcionarios que la integran, consignan la Misión de la Intendencia, atendiendo a los preceptos legales que atribuyen los derechos y obligaciones. También es recomendable la inclusión de la visión institucional, vale decir, adonde se pretende llegar; así también serán bien vistos si se reconocen y citan los valores que constituirán los pilares del accionar municipal. Y, no menos importante, constituyen los objetivos de la Institución Municipal, tanto los generales como los específicos.

Finalizado el primer segmento, que lo denominamos Expositivo, tendríamos el segundo que lo denominaríamos el Segmento Inicial, que tendría que centrarse en dotar a las autoridades municipales de insumos que permitan articular una propuesta de gestión coherente, viable y realista a partir de las potencialidades existentes. Del mismo modo, es aquí donde se deben explicitar los principales obstáculos que se presentan y que conspiran contra la efectiva gestión municipal. Por ello, este segmento puede ser considerado como de gran importancia ya que guiará el futuro accionar y comprende básicamente en Disponer de un Diagnóstico de la situación actual ó lo que se ha dado en denominar una Línea Base Municipal.

A más de brindar elementos que permitan direccionar la acción municipal, una Línea Base será necesaria al momento de pretender realizar una evaluación de éxito de un Programa Municipal (quizá al final del mandato) dado que una diferencia positiva entre "un antes" y "un después" permitirá conocer el camino andado.

Se verá a continuación algunas herramientas que pueden servir a fin de direccionar un Plan de Gestión Municipal.

#### 4.3. Árbol de problemas: causas - efectos

Una herramienta utilizada con asiduidad en los procesos de planificación constituye el "árbol de problemas" que contiene de manera clara y precisa las causas de éstos problemas. Se explica porqué existen esos problemas detectados así como los efectos producidos, es decir, las alteraciones como consecuencia de la causa que da origen al problema o los problemas.

Cómo realizar el análisis de problemas?. Esquemáticamente los pasos a seguir son:

- \* Redactar cada problema percibido por los involucrados como una condición negativa (no ambigua).
- \* Tratar de escribir un problema por vez. Preferentemente escoger un problema que sea urgente y controlable, o que sea responsable de otros problemas (ej. los habitantes del municipio están cortando los árboles de manera irregular). El problema central - que es el punto de partida del análisis- debe estar relacionado con las competencias más directas de la Intendencia Municipal, recomendándose no ser muy amplios o ir más allá del alcance del análisis o las posibilidades que luego iremos viendo.
- \* Identificar únicamente los problemas existentes, no problemas posibles o potenciales.

\* Un problema no es la ausencia de una solución sino es un estado existente negativo. Preguntarse ¿porqué se ha producido este problema?, identificar 5 ó 6 factores existentes que estén ocasionando el problema. Estas serán las causas del primer nivel de problemas (Fig. 1).

\* La importancia de un problema no está determinada por su ubicación en el árbol de problemas<sup>5</sup>.

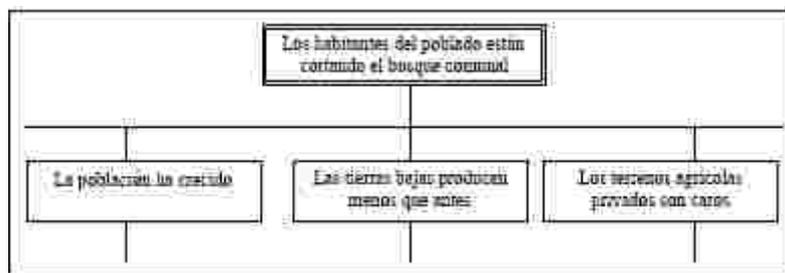


Fig.5. Ejemplo de un árbol de problemas con un problema central y sus causas (Chevalier Jacques, El Sistema del Análisis Social, disponible en <http://www.sas-pm.com/>)

Durante los cuatro años que duró el Proyecto "Iniciativas de Conservación Transfronteriza en el Pantanal Paraguayo" se logró relevar, mediante varias técnicas participativas, problemáticas percibidas por los pobladores. Atendiendo al perfil institucional y del proyecto, la problemática se centra entorno a los recursos naturales y el ambiente, sin embargo, problemáticas de otra índole también se han visto reflejadas. El resumen que aquí se presenta ha sido relevada en ocasión al Taller "Ambiente y Turismo de Naturaleza", realizado el jueves 12 de Julio, 2005, moderado por el Dr. Anthonio Van Humbeck.

<sup>5</sup> Esteban Almada Román. Curso Marco Lógico para la Gestión de Proyectos con Soporte Informático. UCSA/EDAN, marzo 2005.

**CUADRO 4: Problemas de Bahía Negra desde la opinión de los pobladores**

El problema	No se percibe	Poco notable	Notable	Muy evidente	TOTALES
1. Contaminación del aire (vehículos, fábricas, quema de basuras y pastizales, agroquímicos, otros).	3	10	3	2	18
2. Contaminación del aire interior (en casas, oficinas).	8	3	4	3	18
3. Contaminación del agua superficial.	2	9	7	0	18
4. Contaminación del suelo.	4	8	4	2	18
5. Contaminación de alimentos.	3	6	7	2	18
6. Contaminación sonora.	5	7	2	4	18
7. Contaminación visual.	10	5	1	2	18
8. Deficiente gestión de residuos sólidos.	6	5	5	2	18
9. Arborización deficiente.	8	1	1	8	18
10. Escasos espacios verdes.	11	2	1	4	18
11. Deforestación masiva.	0	4	12	2	18
12. Depredación de la fauna nativa.	1	5	5	7	18
13. Destrucción de humedales.	1	13	4	0	18
14. Insuficiente cobertura para la provisión de agua potable.	9	3	2	4	18
15. Nulo o pobre programa local de educación ambiental (Municipalidad u ONG).	10	2	5	1	18
16. Pérdida de valores en la sociedad (confianza, solidaridad, otros).	1	3	5	9	18
17. Pérdida de valores en la persona (auto-estima y otros)	2	5	5	6	18
18. Pérdida de la identidad cultural.	3	4	6	5	18
19. Falta de justicia.	0	0	3	15	18
20. Ausencia de equidad.	8	2	5	3	18
TOTALES	95	97	87	81	360

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

Con este cuadro se pretende mostrar algunas preocupaciones principales que han manifestado los pobladores y que deberían ser tenidos en cuenta por la autoridad Municipal y que pueden servir de insumo para realizar un ejercicio que permita vislumbrar los problemas que tienen los bahianegrenses e indagar las causas así como los impactos, efectos o alteraciones que los problemas producen para los mismos. Asimismo, y como se mencionó, se deben priorizar los problemas considerando aquellas que son potencialmente solucionables

así como aquellos problemas que han sido mencionados o que son sentidos por la mayor parte de la población dado que una solución de éstos sería de alto impacto, sin descuidar, obviamente, todo el abanico de problemas de la comunidad.

### 3.2. Árbol de medios y fines

Una vez detectado los problemas, la siguiente herramienta a la cual normalmente se hecha mano en una planificación, constituye el árbol de medios y fines. Esta herramienta pretende realizar una descripción real en cuanto a la capacidad que tiene o tendría la institución, en este caso la Intendencia, para hacer frente a los problemas detectados. Con qué recursos tanto económicos, humanos y físicos cuenta la Intendencia?, es una buena interrogante a fin de iniciar la discusión. Aquí es importante considerar la categoría que corresponderá al Municipio de Bahía Negra en relación a los montos presupuestarios, para lo cual se debe considerar lo establecido en la Ley 426/94 "Que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental" cuyo Artículo 38 se transcribe:

#### RECUADRO 10

LEY No 426/94 "Que Establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental"

Artículo 38.- Para establecer la condición de "Municipios de Menores Recursos", se considerará el cociente que resulte de dividir el total del presupuesto ejecutado de ingresos por la cantidad de habitantes de cada Municipio. Cuando el cociente resulte inferior a dos veces el monto del jornal mínimo diario establecido para un trabajador no calificado de la capital de la República vigente al momento de efectuarse la operación, el municipio será considerado como de menor recurso. El cálculo quedará a cargo del Ministerio de Hacienda.

También es importante contemplar lo establecido en el Artículo 10 de la Ley 1294/87 "Orgánica Municipal" expuesto anteriormente.

Básicamente es importante relevar en esta sección<sup>6</sup>:

- \* Identificación y tipificación de actores que estarán comprometidos con la ejecución del Plan Municipal;
- \* Identificación de recursos físicos con que dispone la Intendencia;
- \* Clarificación del presupuesto disponible así como las fuentes de financiamiento;
- \* Análisis de viabilidad: contempla un análisis de riesgos y supuestos;
- \* Las motivaciones de los actores con respecto a las actividades previstas,
- \* Elaboración de un mapa de relaciones donde se pueda visualizar las relaciones interinstitucionales y las sinergias que puedan darse entre el estamento gubernamental y otras instituciones privadas o de la sociedad civil, visualizándose, además, el aporte que podrían tener cada una de las instituciones que forman parte del mapa de relaciones.

### 3.3. Matriz FODA: Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Otra herramienta ampliamente utilizada constituye el análisis FODA, que dota a quien la utiliza de rica y variada información de manera concisa o concreta que posibilita la implantación de acciones y medidas correctivas o la generación de nuevos o mejores proyectos. Vale decir ayuda a definir la estrategia o rumbo que deben tomar las actividades encaradas por el municipio. En el análisis FODA se aprecia la existencia de dos factores: uno interno, que corresponde, vale la redundancia, al ámbito interno de la institución en este caso la Intendencia; y otro factor el externo, sobre los cuales la Intendencia no tiene control directo (sobre las variables), pero que de manera directa o indirecta pueden afectar de manera positiva o negativa el desempeño del titular de la comuna.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

<sup>6</sup> Provincia de Buenos Aires Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, Disponible en <http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/criteriosplanificacion.doc> (consultado agosto 2005)

3.3.1. Factores internos del municipio: son las Fortalezas y las Debilidades. Por fortalezas se entiende todo lo que la institución hace bien, por lo tanto se puede utilizar con éxito. Las fortalezas se detectan a través de la evaluación de los resultados, por lo que resulta importante que la Intendencia tenga un sistema de evaluación y de diagnóstico, que permita de una fuente confiable, evaluar los avances o retrocesos de los planes, programas, proyectos que tiene previsto ejecutar.

En tanto, por debilidad se entiende lo opuesto, son aspectos donde la Intendencia debe mejorar, y que de no ser así obstaculizaría el cumplimiento de los objetivos estratégicos, debido a que afectan de manera negativa y directa el desempeño. Realmente, para el primer año de Planeación estratégica del Municipio de Bahía Negra sería difícil identificar las debilidades dado que no ha comenzado aún a ejecutar actividad alguna. A partir del segundo año de ejercicio, éste punto sería relevado con mayor facilidad y precisión.

3.3.2. Factores Externos: son considerados como tales las oportunidades y las amenazas.

Por oportunidades se entiende acontecimientos o realidades del ambiente que son propicios para que la Intendencia aumente su protagonismo (que estaría dado por la acciones que lleva adelante), mientras que las amenazas son elementos que pueden entorpecer el crecimiento de la Institución. Tanto para las oportunidades como para las amenazas, se deben considerar los factores económicos, los factores políticos y sociales, los productos y la tecnología (si corresponde), los factores demográficos, la competencia (si corresponde), entre otros.

Se podría decir que el proceso de Planeamiento Estratégico Municipal se considera funcional cuando las debilidades se ven disminuidas, las fortalezas son incrementadas, el impacto de las amenazas es considerado y atendido puntualmente, y el aprovechamiento de las oportunidades es capitalizado en el alcance de los objetivos, la Misión y la Visión Municipal.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Instituto Politécnico Nacional. Metodología para el Análisis FODA. México. (s/f)

El Cuadro 5 muestra las interrelaciones entre los distintos factores, tanto internos como externos.

El Cuadro 5. Interacción entre factores externos e internos.

	Oportunidades	Amenazas
Fortalezas	Área en que la Institución debe explotar al máximo sus recursos y lograr los máximos beneficios.	Área en que la Institución debe tratar de neutralizar los efectos externos y transferir fortalezas a las áreas de oportunidades.
Debilidades	Área en que la Institución debe invertir recursos, capacitación, tecnología para superar las debilidades y aprovechar las oportunidades.	Área donde la Institución ve amenazado el seguimiento del sistema y de donde debe salir rápidamente mediante acciones de mejora.

Fuente: Lucem. Manual de FODA. Disponible en <http://www.lucem.net>

El Instituto de Derecho y Economía Ambiental durante los años que trabajó en Bahía Negra aplicó esta herramienta obteniéndose importantes resultados y que se considera de utilidad para las futuras autoridades, por lo que a continuación se transcriben. Estos datos fueron relevados en el año 2004 en ocasión de elaborar el Documento de Estudio la Factibilidad del Turismo de Naturaleza en el Pantanal Paraguayo (IDEA, 2004).

Cuadro 6. FODA de Bahía Negra

Fortalezas	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Riqueza natural inexplorada; Abundante biodiversidad (presencia de 386 tipos de aves).</li> <li>2. Alto porcentaje de población joven;</li> <li>3. Ubicación estratégica: ecotono entre bioma Chaco y Pantanal;</li> <li>4. Líderes capacitados;</li> <li>5. Comunidad organizada.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Potencial ecoturístico;</li> <li>2. Área de importancia mundial. Constituye asiento del humedal más grande del mundo-el Pantanal;</li> <li>3. Potencial fuente de servicios no tradicionales como el turismo de naturaleza, venta de artesanía indígena.</li> <li>4. Declaración del área como sitio RAMSAR.</li> <li>5. Presencia de comunidades indígenas.</li> </ol>
Debilidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Precaria infraestructura (vial, comunicación, educación, salud);</li> <li>2. Aislamiento físico;</li> <li>3. Falta fuente de trabajo;</li> <li>4. Apoyo Institucional: ausencia de sinergia entre diferentes actores de la zona;</li> <li>5. Condiciones variables del clima: las condiciones climáticas agrestes, a pesar de ser un potencial atractivo, obstaculiza en la mayoría de las veces las actividades turísticas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Avance de la agricultura sin observar criterios de uso sostenible;</li> <li>2. Uso no sostenible de recursos naturales;</li> <li>3. Deforestación. Tráfico de rollos;</li> <li>4. Quema;</li> <li>5. Caza indiscriminada;</li> <li>6. Competencia en el Pantanal brasileño y boliviano;</li> <li>7. La construcción de la hidrovía.</li> </ol>

Todo lo que hasta ahora hemos visto constituye insumos para que la Intendencia disponga de un acabado Diagnóstico de la comunidad y con éstos datos proyectar una planificación de programas o proyectos que llevará adelante. El Capítulo que se verá a continuación pretende señalar, de manera somera, las áreas que podría contemplar el nuevo municipio.

## CAPÍTULO IV: LAS DEPENDENCIAS DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL

La Ley 1.294/87 "Orgánica Municipal" en su Sección Segunda Artículo 33 fija ciertas Comisiones Asesoras que se recomiendan puedan ser establecidas por la Junta Municipal a fin de dictaminar sobre las acciones a tomar en el municipio. Sin embargo, éstas pueden ser tomadas como indicativas a fin de establecer las reparticiones del nuevo municipio. Puede verse en el Recuadro 11 las comisiones. Entre ellas existen algunas que son de carácter transversal y que afectan a todo el quehacer municipal, como la Comisión de Legislación, también puede ser considerado un tema transversal el de género, que si bien no aparece como una Comisión, constituye un enfoque recomendado en los últimos tiempos. El tema de moralidad también puede ser considerado como trasversal pues afecta o forma parte del día a día de las personas.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

### RECUADRO 11

Ley 1294/87

Sección Segunda,

De la instalación y del funcionamiento

Art. 33.- Para el mejor tratamiento y análisis de los asuntos de su competencia, la Junta Municipal organizará las siguientes comisiones asesoras permanentes:

- a) Legislación;
- b) Hacienda y Presupuesto;
- c) Obras Publicas y Servicios;
- d) Planificación Física y Urbanística;
- e) Higiene, Salubridad y Servicio Social;
- f) Educación, Cultura, deporte y turismo;
- g) Recursos Naturales y Medio Ambiente;
- h) Moralidad y Espectáculos Públicos; y,
- i) Seguridad y tránsito.

Independientemente del establecimiento de cada dependencia municipal, con sus consecuentes objetivos, es conveniente considerar ciertas condiciones técnicas, que es recomendable permeeen todos los estratos que hacen a la institución municipal y cuya observancia podría coadyuvar a lograr el éxito de la gestión de la comuna.

Deben contemplarse en lo posible;

- Ejes de acción, que vendría a representar a los "ordenadores de los programas". En algunos casos, estos ejes no se presentan y se pasa directamente a la categoría siguiente.

- Programas y proyectos. Los programas deben estar lo más claramente identificados a través de un nombre sencillo. Pueden abarcar un conjunto de proyectos o éstos, de menor envergadura y alcance que los programas, pueden presentarse en forma independiente. En el caso de áreas que presten servicios o produzcan bienes habituales, éstos pueden ser presentados bajo la categoría de programas o como actividades sustantivas. También pueden presentarse las actividades de apoyo: de fortalecimiento institucional, de información, de administración, servicio legal, de capacitación, etc.

- Modalidades operativas o de implementación territorial. Las modalidades operativas, propias del momento estratégico, muestran las estrategias elegidas para viabilizar la acción, es decir, las formas concretas que servirán para la implementación, ejecución y evaluación permanente de los proyectos o programas. En algunos casos, estas estrategias demuestran el alcance territorial que se pretende, en otros casos, el alcance territorial puede ser un título específico.

- Agenda estratégica. Eventos o proyectos estratégicos, que operan como dinamizadores de la acción.

Para cada eje de acción, programa y/o proyecto, se presentarán los objetivos específicos, las acciones -en los casos que se consideren relevantes para una mayor claridad conceptual- y los siguientes puntos:

\* Productos esperados

Metas físicas, cuantitativa y cualitativamente expresadas. Esto quiere decir, la meta en números y describiendo lo que se pretende.

\* Distribución territorial

En los casos que corresponda, presentar un mapa de la acción, para mostrar la cobertura territorial pretendida.

\* Recursos afectados

En la medida de lo posible, y en el reconocimiento que no siempre hay un alineamiento entre la formulación presupuestaria y los programas tal como se presentan a los pobladores, se explicitarán los recursos divididos por programas.

\* Responsables institucionales (áreas de la repartición municipal)

Unidades orgánico-funcionales más o menos formalizadas que asumen la responsabilidad del programa o proyecto.

\* Participantes/destinatarios

Deberán presentarse las personas físicas o jurídicas involucradas y los destinatarios de los programas.

\* Cronograma

En la medida que resulte conveniente o colabore con la lectura del documento, se presentarán las acciones principales de programas y proyectos y su cronograma.

\* La evaluación: indicadores para la medición de resultados

Es primordial contar con indicadores que permitan medir el éxito de los programas o proyectos implementados, sean como insumos correctivos o para replicar el trabajo. <sup>8</sup>

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

<sup>8</sup> Esta sección ha sido elaborada tomando como base el Documento N° 5: Criterios Generales para la elaboración de estructuras en la Administración Pública Provincial, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007 - Provincia de Buenos Aires. Arg.

### Ordenamiento Territorial - un punto de partida

Un municipio recién constituido, se encuentra en inmejorables condiciones de establecer un adecuado uso del territorio echando mano a la herramienta conocida como El Plan de Ordenamiento Territorial. Conceptualmente hablando, el Diccionario Rioduero de Ecología<sup>9</sup> define la ordenación del espacio u ordenación territorial como "un concepto genérico que dice referencia a cualquier planificación oficial de un territorio, o un espacio, se trate de un espacio urbano o rural, regional o nacional. Ordenar un espacio significa proyectar la distribución en el mismo de los distintos sectores (industrial, agrícola, cultural, comercial, etc), diseñar la red viaria correspondiente y las restantes estructuras." Existen también varias definiciones, tales como la que dice que el Ordenamiento Territorial es "una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad (Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia).

Una vez conocido lo que conceptualmente implica el ordenamiento territorial, es conveniente visualizar las normativas vigentes en el país, que ya sea de manera directa o indirecta, contemplan esta actividad y atribuyen a los municipios las responsabilidades en torno al tema:

- \* La Constitución Nacional de la República del Paraguay (promulgada en el año 1992): importante ver los siguientes artículos: 7, 8, 62, 63, 64, 65, 66, 109, 114, 116, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 163, 166, 168, 171.
- \* Ley 426/94 "Que Establece Carta Orgánica del Gobierno Departamental", artículos 16, 31.
- \* Ley 1294/87 "Orgánica Municipal", ver todos los artículos.
- \* Ley 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", ver artículos 4, 5, 11, 16.

9 Solano, Pedro (2000). Ordenamiento Territorial en el Perú. Alcances Legales, Alternativas y perspectivas para la Selva y Ceja de Selva. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Inédito - Julio 2000. (En Legislación comparada sobre Ordenamiento Territorial. IDEA, inédito)

- \* Ley 422/73 "Forestal", artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 21, 22, 23, 42, 53.
- \* Ley 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", ver artículos 1, 2, 3, 6, 7, 9. y su Decreto Reglamentario 14.281/96 en su artículo 5.
- \* Ley 816/96 "Que adopta medidas de defensa de los recursos naturales", artículo 5.
- \* Ley 96/92 "De Vida Silvestre", artículos 4, 5, 8, 40, 41, 43.
- \* Ley 1909/02 "De Loteamientos", artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14.

Asimismo, como herramientas que también ayudan a un proceso de ordenamiento territorial se encuentran el catastro y los mapas de aptitud y uso del suelo. Constituye una práctica común, por parte de los municipios, realizar el catastro sólo del área urbana de la ciudad, dado que aquí se concentra la mayor cantidad de pobladores que tributan impuestos, y más, debido al alto costo que el relevamiento representa; sin embargo es altamente recomendable realizar también el catastro rural del municipio dado que esto permitirá tener un acabado conocimiento de la situación real de los inmuebles, principalmente tenencia, datos que servirán para direccionar las acciones que el municipio pueda encarar para sanear posibles falencias en ésta área.

Con relación a los mapas tanto de aptitud como de uso del suelo, es recomendable direccionar las actividades a ejecutarse en el municipio considerando la capacidad o aptitud del suelo. En este sentido hay trabajos hechos, para la Región Occidental, que permiten conocer estos datos. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de su proyecto Sistema Ambiental del Chaco, que contó con el apoyo del Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR), elaboró mapas de suelo, vegetación y mapa geológico que puede servir de insumo para el nuevo municipio. También se elaboró en 1997 un Mapa de Cobertura

Boscosa, siendo actualizada, a 2002, por la Mesa Forestal Nacional. También se tiene conocimiento de un Mapa de Acuíferos, elaborado por el Proyecto Aguas Para el Chaco, que también contó con el apoyo de la BGR.

Finalmente, se pretende concluir la presente Guía con un esbozo de posibles ejes temáticos que pueden ser considerados por la Intendencia Municipal al momento de proyectar una planificación comunitaria.

#### \* EJE TEMÁTICO 1. Agricultura

Fijar aquí Líneas de Servicio. Como ejemplo se mencionan:

- Agroindustria

#### \* EJE TEMÁTICO 2. Calidad de vida

Fijar Líneas de Servicio

- Viviendas; (construcción, mejoramiento, acceso)
- Seguridad familiar; (seguridad ciudadana, seguridad alimentaria)
- Salud;
- Educación;
- Recreación

#### \* EJE TEMÁTICO 3. Conservación y Desarrollo Ambiental

Fijar Líneas de Servicio

- Saneamiento ambiental;
- Paisaje urbano.

#### \* EJE TEMÁTICO 4. Obras e infraestructura

Fijar Líneas de Servicio

- Obras viales;
- Distribución de agua;
- Vías de comunicación;
- Recuperación del patrimonio de la comunidad.

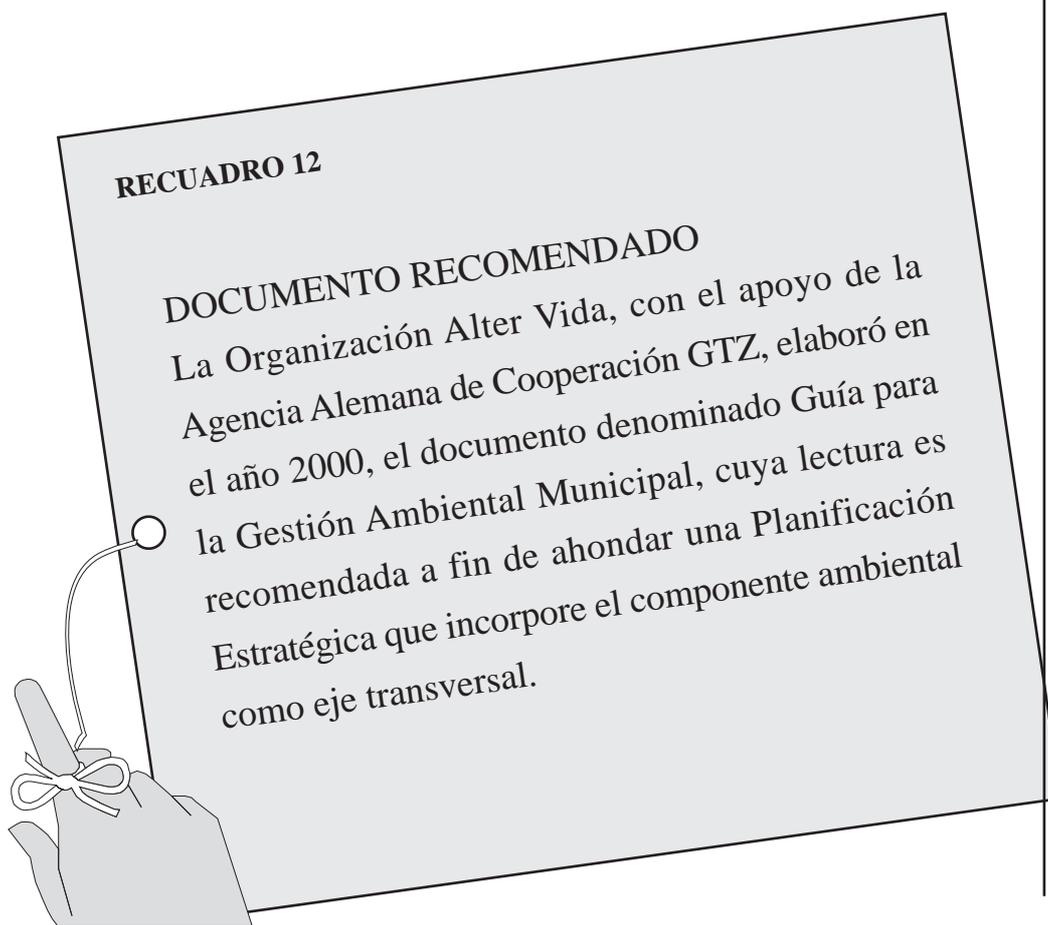
#### \* EJE TEMÁTICO 5. Gobernabilidad con estilo de democracia participativa

Fijar Líneas de Servicio

- Fortalecimiento institucional;
- Trabajo en red;
- Participación de diferentes sectores.

\* EJE TEMÁTICO 6. Fortalecimiento y mejora continua de la organización municipal

- Capacitación;
- Calidad de los servicios.



Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"

## BIBLIOGRAFÍA

ALMADA, E. (Coord.). 2005. Curso Marco Lógico para la Gestión de Proyectos Con Soporte Informático. Asunción, PY: UCSA/EDAN.

AQUINO, A.; MERELLES, F.; PALMIERI, J.; SANJURJO, M; GONZALEZ, F.; LOPEZ, M. 2000. Iniciativas Transfronterizas para el Pantanal (Paraguay). Paraguay: DeSdelchaco. 116p.

ARROYO, L. 2001. Legislación Municipal Paraguaya. Asunción, PY: Intercontinental.

BRIDGEWATER, P.; PHILLIPS, A.; GREEN, M.; AMOS, B. 1996. Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Areas Management Categories. Canberra, Australia. Consultado 12 de septiembre 2005. Disponible en <http://unesco.org.uy/mab/rbs4-esp/uicn.html>

DESDELCHACO (Fundación DesDelChaco, PY). 2004. Boquerón Agenda 2010. Desarrollo Territorial Participativo. Chaco, PY: DeSdelChaco. 126p.

DESDELCHACO (Fundación DesDelChaco, PY). 2004. Material de Apoyo para la Educación Ambiental. Nivel Medio de la Educación. Chaco, PY: DeSdelChaco. 193p.

DGEEC (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, PY). 2004. Atlas de las Comunidades Indígenas en el Paraguay. Fernando de la Mora, PY: DGEEC. 567p.

DGEEC (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, PY). 2002. Censo Nacional de Población y Viviendas: Datos del municipio de Bahía Negra. Asunción, PY: DGEEC. 3p.

IDEA. 2002. Análisis Socioeconómico de Bahía Negra, Puerto Diana, Puerto 14 de Mayo y Puerto Esperanza. Asunción, PY: IDEA. 51p.

LOPEZ, J.; LITTLE, E. 2002. Árboles Comunes del Paraguay. Ñande Yvyra Mata Kuera. Asunción, PY: Gráfica Mercurio . 458p.

PNUD, 1997. Guía metodológica de capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Organismos No Gubernamentales de América Latina y el Caribe. PNUD: New York, New York. 202p.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 2004. Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Buenos Aires, Argentina. Consultado 25 agosto 2005 . Disponible en <http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/criteriosplanificacion.doc>

SEAM (Secretaria del Ambiente, PY). DGPCB (Dirección General de Protección y Control de la biodiversidad). Proyecto PAR 98/G33. 2003. Evaluación Ecológica Rápida Parque Nacional Río Negro. Asunción, PY: Proyecto PAR 98/G33. 187p.

SOLANO. P. 2000. Ordenamiento Territorial en el Perú. Alcances Legales, Alternativas y perspectivas para la Selva y Ceja de Selva. In IDEA (Ed.). Legislación comparada sobre Ordenamiento Territorial. Asunción, PY: IDEA.

VERA, V.; CAME, O.; BARBOZA, F.; ORTIZ, R.; TEROL, G.; FRACCHIA, F.; VAN HUMBEECK, A; TOREANI, V. 2000. Plan de Acción de conservación 2000-2004. Asunción, PY: DeSdelChaco. 173p.

ZANARDINI, J.; BIEDERMANN, W. 2001. Los indígenas del Paraguay. Asunción, PY: CEADUC. 253 p.

Proyecto  
"Iniciativas  
de  
Conservación  
Transfronteriza  
en el  
Pantanal  
Paraguayo"