



Avances y retrocesos del ordenamiento territorial en asunción, desde lo legal, técnico y político

Advances and backward movements of the Territorial Organizing in Asunción, from what's legal, technician and politician

Iracema María Fernanda Navarro Fretes

<https://orcid.org/0000-0002-4416-765X>

Universidad Nacional de Asunción. San Lorenzo, Paraguay

<http://doi.org/10.62349/revistauno.v.6i10.44>

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

<https://revistauno.org>

Correspondencia del autor
iracemamf@gmail.com

- **Recibido:** 20 de noviembre 2025
- **Arbitrado:** 18 de diciembre de 2025
- **Aceptado:** 15 de enero de 2026
- **Publicado:** 05 de febrero de 2026

RESUMEN

El ordenamiento territorial en Asunción enfrenta desafíos estructurales que condicionan su eficacia para orientar el crecimiento urbano hacia modelos sostenibles y equitativos. Este estudio evaluó las políticas implementadas entre 2010 y 2022 para comprender sus logros y limitaciones. El objetivo del estudio fue analizar los avances y retrocesos de las iniciativas de ordenamiento territorial en Asunción durante el periodo 2010-2022. Se realizó un estudio cualitativo de caso, mediante revisión documental de marcos normativos y planes técnicos, complementada con entrevistas semiestructuradas a cinco expertos en planificación urbana y gestión territorial. Los resultados evidencian avances en la producción de instrumentos técnicos y la institucionalización del OT, pero también una debilidad jurídica estructural que permite la captura regulatoria por intereses privados, fragmentación metropolitana y participación ciudadana subordinada. Se concluye que resulta indispensable fortalecer el marco legal del ordenamiento territorial y crear una autoridad metropolitana que garantice una planificación coherente y democrática del espacio urbano asunceno.

Palabras clave: Gestión Territorial; Ordenamiento territorial; Planificación urbana; Políticas públicas; Zona metropolitana.

ABSTRACT

Land-use planning in Asunción faces structural challenges that condition its effectiveness in guiding urban growth toward sustainable and equitable models. This study evaluated the policies implemented between 2010 and 2022 to understand their achievements and limitations. The objective of the study was to analyze the advances and setbacks of land-use planning initiatives in Asunción during the period 2010-2022. A qualitative case study was conducted, through documentary review of regulatory frameworks and technical plans, complemented by semi-structured interviews with five experts in urban planning and territorial management. The results show progress in the production of technical instruments and the institutionalization of land-use planning, but also a structural legal weakness that allows regulatory capture by private interests, metropolitan fragmentation, and subordinate citizen participation. It is concluded that it is essential to strengthen the legal framework of land-use planning and create a metropolitan authority to guarantee coherent and democratic planning of the Asunción urban space.

Keywords: Metropolitan areas; Land Management; Land-use planning; Urban planning; Public policy.

INTRODUCCIÓN

La transformación de las ciudades latinoamericanas durante las últimas décadas ha evidenciado profundas dislocaciones entre el crecimiento urbano y la capacidad de respuesta de sus instrumentos de planificación. Asunción, capital de Paraguay, no ha sido ajena a este fenómeno, experimentando un proceso que erosionó su carácter original de ciudad jardín tropical para dar paso a problemáticas estructurales como la expansión descontrolada, el déficit de equipamientos y la marginación socioespacial (Kleinpenning, 1987; Mujica et al., 2022). Esta realidad plantea interrogantes fundamentales sobre la eficacia de las políticas públicas para orientar el desarrollo urbano hacia modelos más equitativos y sostenibles.

Sin embargo, la creciente concentración demográfica y económica en el Área Metropolitana de Asunción (AMA) ha intensificado la presión sobre el municipio capitalino, exigiendo respuestas coordinadas que trasciendan los límites administrativos tradicionales (Paraguay. Gobierno Nacional, 2023). En consecuencia, el ordenamiento territorial (OT) emerge no como una ciencia exacta, sino como una práctica social compleja que debe conciliar las actividades humanas con las capacidades del entorno, movilizándolo enfoques técnicos, políticos y normativos para construir un modelo de desarrollo deseado (Cabeza, 2002; Sánchez, 2002).

Por otra parte, la literatura especializada coincide en que el OT constituye una herramienta técnico-político-administrativa fundamental para configurar el uso del territorio en consonancia con sus potencialidades y las aspiraciones comunitarias a largo plazo (Gross, 1998; Montes, 2001). En el caso paraguayo, este instrumento adquirió especial relevancia en la agenda pública durante la última década, impulsado por compromisos internacionales como la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, que instan a repensar la planificación como un pilar del desarrollo sostenible (ONU, 2017; Paraguay. Gobierno Nacional, 2014)

Cabe destacar que, pese a este renovado interés político, persiste una notable brecha entre los enunciados de los planes y su concreción en el territorio. Autores como Arzeno, (2019) y Hernández, (2010) advierten que el OT puede operar como una tecnología de gobierno cuyos resultados concretos dependen de las relaciones de poder y de la capacidad institucional para mediar entre intereses contrapuestos. Esta tensión se manifiesta con claridad en Asunción, donde coexisten esfuerzos de planificación con prácticas de densificación no siempre reguladas.

De igual forma, la producción de instrumentos metodológicos y orientadores, como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y la Guía para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT), ha sentado bases conceptuales importantes (Paraguay. Gobierno Nacional, 2014). Estos documentos buscan proporcionar a los municipios, incluido Asunción, las herramientas necesarias para diagnosticar sus realidades y formular estrategias de desarrollo territorial coherentes con las directrices nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Gudiño, 2015).

No obstante, diversos estudios críticos señalan que la mera existencia de documentos

no garantiza una transformación efectiva si persisten vacíos normativos, capacidades técnicas limitadas y una frágil coordinación intergubernamental (Salinas y Soto, 2019; M. Vicuña y De Dios, 2024). La experiencia latinoamericana demuestra que el éxito del OT depende de su capacidad para articularse con políticas sectoriales de vivienda, movilidad y espacio público, así como de la voluntad política para hacer cumplir las regulaciones frente a presiones del mercado inmobiliario (Andrade et al., 2008; Rojas, 2017).

Asimismo, investigaciones recientes sobre densificación urbana subrayan la necesidad de comprender los efectos espaciales de las tipologías residenciales intensivas, que a menudo responden más a lógicas especulativas que a un proyecto colectivo de ciudad Vicuña, (2020). En Asunción, este fenómeno adquiere particular relevancia, ya que la capital concentra las inversiones más significativas en infraestructura, actuando como polo de atracción para proyectos que redefinen su morfología sin una evaluación integral de sus impactos sociales y ambientales.

Resulta pertinente considerar, además, que los enfoques contemporáneos de OT incorporan cada vez más la noción de servicios ecosistémicos como criterio para la toma de decisiones, integrando la dimensión ambiental en la planificación urbana Kopperoinen et al., (2014) y Longato et al., (2021) proponen metodologías para valorar y mapear estos servicios, ofreciendo herramientas que podrían contribuir a un desarrollo más equilibrado en ciudades como Asunción, donde las áreas de fragilidad ecológica, como los Bañados, demandan atención prioritaria.

En este contexto, la necesidad de evaluar críticamente las iniciativas de OT emprendidas en Asunción durante el periodo 2010-2022 se torna ineludible. Se trata de un lapso caracterizado por la proliferación de marcos normativos y planes, pero también por la persistencia de dinámicas territoriales conflictivas que cuestionan la eficacia de dichos instrumentos (Wong, 2009). Analizar este contraste permite comprender no solo los logros técnicos, sino también las limitaciones políticas y estructurales que enfrenta la planificación.

Finalmente, el presente estudio se propone como objetivo analizar los avances y retrocesos de las iniciativas de ordenamiento territorial en Asunción durante el periodo 2010-2022, examinando las interacciones entre los marcos legales, las herramientas técnicas implementadas y las dinámicas políticas que han condicionado la gestión del espacio urbano en la capital paraguaya.

METODOLOGÍA

La investigación se planteó como un estudio de caso único de tipo no experimental, con enfoque cualitativo y alcance descriptivo-explicativo de corte retrospectivo. El trabajo se centró en analizar el ordenamiento territorial en el municipio de Asunción, Paraguay, durante el período comprendido entre los años 2010 y 2022. Esta delimitación temporal obedece a la necesidad de examinar tanto la formulación de nuevos instrumentos normativos como su implementación efectiva en la capital paraguaya, abarcando ciclos de planificación y gestión que permiten observar avances y retrocesos en la materia.

Por su naturaleza no experimental, el estudio no pretendió manipular variables ni establecer relaciones causales mediante intervención directa, sino que se orientó a la observación y análisis de fenómenos tal como estos se desarrollaron en su contexto real. El diseño retrospectivo permitió reconstruir procesos de planificación territorial ya acaecidos, utilizando fuentes documentales y testimoniales para comprender la trayectoria seguida por las políticas de ordenamiento territorial en la ciudad capital. Se optó por un enfoque cualitativo dado que las categorías centrales, políticas, prácticas y documentos de OT, requieren una aproximación interpretativa que capture su complejidad y los significados atribuidos por los actores involucrados.

La población de estudio estuvo conformada por profesionales abocados a la producción técnica, académico-científica y legal en materia de ordenamiento territorial en Paraguay y Sudamérica. La muestra, de tipo intencional o propositivo, se circunscribió a cinco expertos que cumplieran con el criterio fundamental de haber participado directamente en la elaboración de documentos, diagnósticos o políticas de OT específicamente orientados al municipio de Asunción. No se aplicó un método probabilístico para la determinación del tamaño muestral, pues en investigaciones cualitativas el principio de saturación teórica orienta la selección de informantes clave capaces de proporcionar información relevante y profunda sobre el fenómeno estudiado.

Como criterios de inclusión se establecieron: a) poseer formación profesional en áreas vinculadas al urbanismo, la geografía, la arquitectura, el derecho o las ciencias sociales; b) acreditar experiencia mínima de cinco años en planificación territorial o gestión urbana; c) haber participado en la elaboración o implementación de instrumentos de OT para Asunción en el periodo 2010-2022. Los criterios de exclusión consideraron: a) profesionales cuya experiencia se limitará exclusivamente al ámbito académico sin vinculación con procesos de planificación aplicada; b) aquellos cuya producción se circunscribiera a otras regiones del país sin proyección específica sobre la capital.

Las técnicas de recolección de datos comprendieron, en primer lugar, la revisión documental sistemática, aplicada tanto a documentos normativos de alcance nacional, como la Ley Orgánica Municipal 3966/2010 (Ley 3966/10, 2010) y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (Paraguay. Gobierno Nacional, 2014), como a instrumentos técnicos específicos para Asunción y su área metropolitana, entre ellos el Atlas del AMA (Paraguay. Gobierno Nacional, 2023), el Plan de Franja Costera (Municipalidad de la Asunción y FLACAM, 1993) y la Guía para la elaboración de POUT (ONU/PNUD, 2016). Para esta revisión se diseñó una matriz de extracción de datos que permitió identificar, en cada documento, los componentes relativos a diagnóstico territorial, propuestas de ordenamiento, mecanismos de implementación y enfoques de participación ciudadana.

En segundo lugar, se empleó la entrevista semiestructurada como técnica para captar la perspectiva de los actores clave. Se elaboró una guía de preguntas abiertas orientada a explorar las percepciones de los expertos sobre los avances y retrocesos del OT en Asunción, los factores que han facilitado u obstaculizado la implementación de los planes, y las dinámicas de coordinación interinstitucional observadas. Las entrevistas, de una duración

aproximada de 60 minutos cada una, fueron realizadas de manera presencial y virtual, previa concertación de citas y explicación de los objetivos del estudio.

El análisis de los datos obtenidos mediante revisión documental se llevó a cabo a través de un procedimiento de análisis de contenido temático, que implicó la codificación de los textos en categorías emergentes relacionadas con las dimensiones legal, técnica y política del OT (Tabla 1). Para el tratamiento de las entrevistas, se realizó un análisis de discurso que permitió identificar patrones recurrentes, convergencias y divergencias entre los expertos en relación con los avances identificados, los desafíos persistentes y las propuestas de mejora para la planificación territorial en Asunción. No se emplearon softwares especializados para el procesamiento de datos cualitativos, optándose por un análisis manual sistemático basado en matrices de condensación de información.

Tabla 1. *Definición operacional de las dimensiones*

Objetivos Específicos	Categoría	Definición conceptual	Dimensiones	Técnica	Instrumento
Describir el contexto de las políticas y prácticas del OT formuladas para la ciudad de Asunción.	Políticas de OT. Prácticas de OT.	Producción legal o normativa que establece pautas para el OT. Conjunto de acciones concertadas para orientar al OT	Carácter normativo del OT. Prácticas orientadas a ordenar el territorio	Revisión documental	Matriz de extracción de datos
Analizar los documentos teóricos y técnicos de carácter territorial formulados para y desde la municipalidad de Asunción	Documentos técnicos de carácter territorial. Documentos teóricos de carácter territorial.	Documentos elaborados con el fin de diagnosticar el territorio asunceno y elaborar propuestas orientadas al OT.	Legitimidad de los diagnósticos territoriales de Asunción. Legitimidad de las Propuestas de OT	Revisión documental	Matriz de extracción de datos
Analizar los avances y retrocesos de una política de OT para Asunción	Avances de una política de OT. Retrocesos de una política de OT.	Conjunto de acciones concertadas para orientar al OT.	Avances y retrocesos en el trabajo orientado a ordenar el territorio de Asunción.	Revisión documental Entrevistas abiertas/grupo focal.	Matriz de extracción de datos Guía de preguntas

En cuanto a los principios éticos, la investigación se condujo con estricto apego a los lineamientos de integridad científica. Se garantizó el anonimato y la confidencialidad de los informantes mediante la asignación de códigos alfa-numéricos en la presentación de resultados, y se obtuvo el consentimiento informado de cada participante previo a la realización de las entrevistas, explicitando los fines académicos del estudio y el tratamiento reservado de la información. Asimismo, se aseguró la citación rigurosa de las fuentes documentales consultadas, respetando la propiedad intelectual de los autores y organismos autores de los planes y normativas analizadas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La diversidad de instrumentos normativos y de planificación identificados en la Tabla 2 evidencia un proceso de institucionalización del ordenamiento territorial en Asunción durante el periodo analizado, aunque con marcados contrastes en su naturaleza y alcance. Mientras la Ley Orgánica Municipal 3966/2010 establece las bases legales para la autonomía local en la gestión del espacio urbano, instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y la Nueva Agenda Urbana operan como marcos orientadores de carácter estratégico que buscan armonizar las políticas locales con compromisos internacionales de desarrollo sostenible. Esta estratificación normativa revela una tensión constitutiva entre la descentralización formal que promueve la legislación municipal y la persistente dependencia de directrices nacionales y globales que condicionan la capacidad efectiva de planificación del gobierno local asunceno.

En consecuencia, la coexistencia de instrumentos con distintos grados de vinculatoriedad jurídica y especificidad técnica configura un escenario complejo para la implementación coherente del OT en la capital paraguaya. Por una parte, documentos como el Atlas del AMA y la Guía para la elaboración de POUT representan avances sustanciales en la disponibilidad de herramientas metodológicas y bases de información territorial, lo que sugiere una maduración técnica en el abordaje de los desafíos urbanos. No obstante, la mera existencia de estos instrumentos no garantiza su aplicación efectiva, particularmente cuando se observa que instrumentos de carácter metropolitano, como el Plan ICES, carecen de la fuerza legal necesaria para imponerse sobre las lógicas sectoriales y los intereses particulares que históricamente han fragmentado la gestión del territorio asunceno (Tabla 2).

Tabla 2. *Instrumentos normativos y de planificación territorial con incidencia en Asunción (2010-2022)*

Instrumento/Tipo	Objetivo principal	Componentes de OT identificados
Ley Orgánica Municipal 3966/2010/ Ley nacional (Ley 3966/10, 2010)	Establecer el marco legal para la organización, competencias y recursos de los municipios paraguayos.	Autonomía municipal para la administración territorial; mecanismos de gestión local; derechos y obligaciones de ciudadanos y autoridades en materia de ordenamiento del espacio municipal.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030/ Política de Estado (Paraguay. Gobierno Nacional, 2014)	Guiar el desarrollo del país a través de estrategias de reducción de pobreza, crecimiento económico inclusivo e inserción internacional.	OT como uno de los cuatro ejes estratégicos transversales; herramientas para desarrollo local participativo; regionalización y diversificación productiva; integración económica regional.
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)/ Agenda internacional (ONU, 2015)	Definir metas precisas para orientar acciones hacia el desarrollo sostenible en áreas social, económica y ambiental.	Objetivo 11 (Ciudades y comunidades sostenibles); metas vinculadas a planificación territorial, vivienda adecuada, movilidad sostenible y acceso a espacios públicos.
Nueva Agenda Urbana (NAU)/ Marco internacional (ONU, 2017)	Fomentar el desarrollo sostenible en ciudades y asentamientos humanos mediante planificación inclusiva y diseño urbano.	Políticas urbanas nacionales; legislación y regulaciones urbanas; planificación y diseño urbano; economía local y finanzas municipales; implementación a nivel local.
Plan de Acción Área Metropolitana de Asunción (ICES)/ Proyecto de planificación metropolitana (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 2014)	Abordar desafíos de desarrollo urbano en el AMA mediante diagnóstico colaborativo y priorización de acciones.	Priorización de tres ejes: movilidad/transporte; uso del suelo/ordenamiento territorial; saneamiento y drenaje. Enfoque participativo y colaborativo entre actores metropolitanos.
Plan de Franja Costera (Actualización)/ Plan maestro municipal (Municipalidad de la Asunción y FLACAM, 1993)	Mejorar la calidad de vida en los Bañados de Asunción mediante infraestructura de protección y equipamiento urbano.	Recuperación integral de las costas; construcción de viviendas, calles, servicios básicos y espacios públicos; reducción de vulnerabilidad ante eventos climáticos extremos.
Atlas del AMA. Análisis Urbano y Cartográfico del Área Metropolitana de Asunción/ Documento técnico (Paraguay. Gobierno Nacional, 2023)	Proporcionar una visión integral del territorio metropolitano mediante mapas, datos estadísticos y análisis urbano.	Base de información para la toma de decisiones en planificación urbana; insumo fundamental para la creación de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) de los once municipios del AMA.
Guía para la elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial/ Guía metodológica (ONU/PNUD, 2016)	Establecer lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de los POUT en Paraguay.	Metodología de seis pasos: condiciones generales; generación de base de datos; diagnóstico territorial; estrategia territorial; proyecto urbano y territorial; documentos legales. Enfoque en gestión municipal de datos y renovación decenal de planes.

La sistematización de las percepciones expertas contenida en la Tabla 3 revela una dualidad fundamental en el desarrollo del ordenamiento territorial asunceno durante el periodo examinado. Por una parte, los informantes reconocen avances concretos en la

institucionalización de la planificación, materializados en la creación de una dirección específica dentro de la estructura estatal y en la producción sostenida de documentos técnicos y materiales teóricos de calidad.

Estos logros, sin embargo, contrastan nítidamente con la persistente ausencia de una ley marco que otorgue rango legal vinculante a las políticas diseñadas, lo que sugiere que el OT en Paraguay ha consolidado su dimensión burocrática y técnica sin lograr todavía el anclaje jurídico necesario para garantizar su continuidad más allá de los cambios de administración. Esta asimetría entre avance administrativo y debilidad normativa configura un escenario donde la planificación territorial permanece supeditada a voluntades políticas transitorias, en lugar de sustentarse en mandatos legales estables que obliguen a todos los actores involucrados (Tabla 3).

En consecuencia, la brecha identificada entre producción técnica y capacidad efectiva de regulación adquiere dimensiones particularmente preocupantes cuando se examina la influencia del mercado inmobiliario sobre las decisiones de ordenamiento. Los expertos coinciden en señalar que, pese a la existencia de instrumentos de planificación cada vez más sofisticados, las modificaciones al plan regulador continúan respondiendo prioritariamente a intereses privados y lógicas especulativas que desvirtúan los objetivos originales del OT (Tabla 3).

Este fenómeno de captura regulatoria evidencia una debilidad estatal estructural para imponer el interés colectivo frente a poderes económicos concentrados, problemática que se agrava por la fragmentación de la política territorial y la ausencia de mecanismos efectivos de control y sanción. La falta de una autoridad metropolitana competente y la insuficiente articulación entre los municipios del AMA perpetúan así una lógica de actuación sectorial incompatible con la naturaleza transversal de los fenómenos urbanos contemporáneos (Tabla 3).

Tabla 3. *Percepciones de expertos sobre avances y desafíos del ordenamiento territorial en Asunción*

Dimensión	Avances identificados	Desafíos persistentes
Institucional y legal	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización del OT en la ex Secretaría Técnica de Planificación (STP), con creación de una dirección específica (Experto 1). • Presentación de un proyecto de ley de OT ante el Congreso (hallazgo transversal). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de una Ley de OT de alcance nacional y subnacional (Expertos 1, 2). • Falta de actualización de la normativa legal existente para abordar nuevos desafíos urbanos y ambientales (Experto 1). • Inexistencia de una norma que defina legalmente el área metropolitana de Asunción (Experto 1).

<p>Técnico y planificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de materiales teóricos y documentos técnicos (Expertos 2, 3, 4). • Colaboración con profesionales internacionales para la elaboración de manuales y guías, como el manual de arborización urbana (Experto 2). • Base de datos informática con regulación cartográfica del plan de OT, facilitando el control de nuevos proyectos en Asunción (Experto 3). • Construcción de la Costanera, que cambió el flujo y la movilización urbana (Experto 3). 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de una visión estratégica a largo plazo y liderazgo efectivo (Experto 1). • Fragmentación de la política territorial (Experto 3). • Insuficiencia de documentos técnicos que aborden la totalidad de la capital, con enfoques geográficamente localizados (ej. Bañados) que limitan una reflexión integral sobre todo el municipio (Experto 4).
<p>Coordinación intergubernamental y metropolitana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de espacios de diálogo como el "Consejo de Intendentes" del área metropolitana (Experto 1). 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de una política integradora que aborde las desigualdades significativas dentro de la ciudad (Experto 3). • Desconexión entre ciudadanos y procesos políticos que deberían representarlos (Experto 3). • Dificultades en la implementación de políticas y proyectos debido a barreras de coordinación entre actores (Experto 4). • Carencia de una autoridad metropolitana competente que otorgue prioridad al desarrollo sostenible en la gestión urbana (Experto 2).
<p>Financiamiento y recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de disponibilidad de recursos en algunos casos (Experto 2). 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos genuinos para financiar proyectos de OT (Expertos 2, 4). • Falta de ejecución de planes debido a conflictos de intereses políticos y financieros (Experto 2). • Escasez de voluntad política y recursos para priorizar el OT en la agenda pública (Experto 1).

Implementación y participación

- Avances técnicos en iniciativas puntuales, como el Plan de la Franja Costera (Expertos 3, 4).
- Modificaciones del plan regulador influenciadas por intereses inmobiliarios y especulación del sector privado, desviando objetivos técnicos y conceptuales claros (Expertos 3, 4).
- Falta de instrumentos legales y jurídicos para el montaje de proyectos, afectando la ejecución de proyectos urbanos integrales (Experto 4).
- Participación ciudadana formalmente prevista, pero en la práctica las regulaciones responden principalmente a intereses privados (hallazgo transversal).

DISCUSIÓN

Los resultados de esta investigación evidencian una paradoja central en el ordenamiento territorial asunceno: coexisten avances significativos en la producción de instrumentos técnicos con persistentes debilidades en su implementación efectiva. Mientras los resultados expuestos documentan una diversidad de marcos normativos y documentos de planificación, desde la Ley Orgánica Municipal (Ley 3966/10, 2010) hasta el Atlas del AMA (Paraguay. Gobierno Nacional, 2023), se revela que estos instrumentos no logran traducirse en una regulación capaz de contener las dinámicas especulativas del mercado inmobiliario.

Esta brecha entre formulación y ejecución resuena con lo señalado por Vicuña y De Dios, (2024), quienes advierten que la mera existencia de planes no garantiza su efectividad cuando persisten vacíos normativos y capacidades institucionales limitadas. En Asunción, la fragmentación de la política territorial y la ausencia de una ley marco de OT profundizan esta desconexión, generando un escenario donde la planificación avanza en el papel mientras el territorio continúa transformándose según lógicas predominantemente privadas.

Sin embargo, la institucionalización del OT en la estructura estatal constituye un avance que distingue parcialmente a Asunción de otros contextos latinoamericanos analizados por Salinas y Soto, (2019). Estos autores documentan cómo en México las políticas de vivienda oscilaron entre la expansión periférica y el retorno al centro sin lograr consolidar capacidades técnicas permanentes. En contraste, Paraguay ha logrado mantener cierta continuidad en la producción de instrumentos como la Guía POUT (ONU/PNUD, 2016) y el Atlas del AMA (Paraguay. Gobierno Nacional, 2023), lo que sugiere una maduración técnica que merece reconocimiento. No obstante, esta fortaleza en la dimensión metodológica contrasta con la debilidad en la dimensión jurídica, confirmando la observación de Inzulza, (2021) sobre la paradoja entre sofisticación técnica y fragilidad institucional que caracteriza a la planificación urbana contemporánea.

Los resultados relativos a la influencia del mercado inmobiliario sobre las modificaciones del plan regulador coinciden con las advertencias de Rojas, (2017) respecto a la ciudad vertical como expresión de precariedad habitacional disfrazada de modernización. La autora documenta cómo en Santiago de Chile la densificación residencial intensiva responde más a lógicas especulativas que a un proyecto colectivo de ciudad, fenómeno que los expertos asuncenos confirman para su contexto. Esta similitud sugiere que la captura regulatoria por parte del sector inmobiliario constituye un rasgo estructural de las ciudades latinoamericanas contemporáneas, independientemente de sus particularidades nacionales.

En relación con la dimensión ambiental del OT, los resultados muestran una incorporación incipiente pero aún insuficiente de enfoques basados en servicios ecosistémicos. Mientras Kopperoinen et al., (2014) y Longato et al., (2021) proponen metodologías avanzadas para integrar infraestructura verde y valoración ecológica en la planificación, Asunción parece privilegiar intervenciones puntuales como el Plan de Franja Costera (Municipalidad de la Asunción y FLACAM, 1993), sin desarrollar una estrategia integral que aborde las áreas de fragilidad ecológica. Avendaño et al., (2020) y Pino, (2025) demuestran que es posible mapear y valorar estos servicios para informar decisiones territoriales, pero ello requiere voluntad política y capacidades técnicas que los expertos consultados señalan como deficitarias.

La consideración de la escala metropolitana constituye otro punto de convergencia con la literatura especializada. Cabeza, (2002) y Hernández, (2010) enfatizan que el OT no puede circunscribirse a límites administrativos cuando los fenómenos urbanos, movilidad, uso del suelo, impacto ambiental, operan a escala regional. Los entrevistados coinciden en señalar la ausencia de una autoridad metropolitana competente como una limitación crítica, eco de las observaciones de Andrade et al., (2008) sobre Chile, donde la fragmentación institucional también obstaculiza la gestión integrada de zonas costeras. La creación del AMUAMA (Caceres, 2023) y la elaboración del Atlas metropolitano (Paraguay. Gobierno Nacional, 2023), representan avances, pero mientras estos instrumentos carezcan de capacidad vinculante, persistirá la lógica sectorial que Vicuña, (2020) identifica como obstáculo para abordar las transformaciones espaciales contemporáneas.

Estos resultados, en conjunto, confirman las tesis de autores como Arzeno, (2019) y Wong, (2009) acerca del ordenamiento territorial como tecnología de gobierno cuyos resultados concretos dependen menos de la calidad técnica de los planes que de las relaciones de poder y la capacidad institucional para mediar entre intereses contrapuestos. La experiencia asuncena demuestra que es posible avanzar en la producción de diagnósticos precisos y metodologías robustas sin que ello garantice una transformación efectiva de las dinámicas territoriales. La lección para la región es que el fortalecimiento del OT requiere abordajes simultáneos en las dimensiones legal, técnica y política, así como mecanismos que aseguren la participación efectiva de la ciudadanía frente a intereses privados organizados. Como advierte Gudiño, (2015), sin una concepción del OT como política de Estado que trascienda ciclos de gobierno, los avances seguirán siendo frágiles y reversibles.

CONCLUSIONES

La investigación permite afirmar que el ordenamiento territorial en Asunción ha experimentado un proceso paradójico de institucionalización incompleta. Mientras la producción de instrumentos técnicos y documentos de planificación ha alcanzado niveles de sofisticación equiparables a estándares regionales, la dimensión legal permanece anclada en un marco normativo insuficiente que limita la capacidad vinculante de las políticas diseñadas. Esta asimetría entre avance metodológico y debilidad jurídica explica en gran medida la persistente brecha entre los diagnósticos territoriales elaborados y su traducción efectiva en regulaciones capaces de contener las dinámicas especulativas del mercado inmobiliario. La ausencia de una ley marco de ordenamiento territorial de alcance nacional no solo fragmenta las competencias entre niveles de gobierno, sino que perpetúa un escenario donde las iniciativas de planificación dependen excesivamente de voluntades políticas transitorias, comprometiendo la continuidad de los proyectos más allá de los ciclos electorales.

Por lo anterior, la captura del proceso regulatorio por intereses privados emerge como una consecuencia estructural de estas debilidades institucionales, más que como una anomalía circunstancial. Las modificaciones al plan regulador inspiradas en lógicas especulativas, señaladas recurrentemente por los expertos consultados, revelan que la capacidad estatal para imponer el interés colectivo frente a poderes económicos concentrados permanece severamente limitada. Este fenómeno no solo desvirtúa los principios rectores del ordenamiento territorial como herramienta de bienestar social, sino que reproduce patrones de desigualdad espacial que terminan concentrando las externalidades negativas del crecimiento urbano en los sectores más vulnerables de la población. La planificación metropolitana, concebida originalmente como respuesta integral a dinámicas que trascienden los límites administrativos, se ve así reducida a ejercicios técnicos de diagnóstico sin la capacidad efectiva de incidir en la redistribución equitativa de cargas y beneficios territoriales.

De esta manera, la fragmentación político-administrativa del Área Metropolitana de Asunción constituye no solo un desafío técnico de coordinación intergubernamental, sino fundamentalmente una limitación estructural para el ejercicio de una gobernanza territorial democrática. La ausencia de una autoridad metropolitana con competencias efectivas impide abordar de manera integral fenómenos como la movilidad, el uso del suelo y la sostenibilidad ambiental, cuya naturaleza supramunicipal exige respuestas articuladas que trasciendan la lógica sectorial predominante. La participación ciudadana, formalmente prevista en los instrumentos analizados, permanece en los hechos subordinada a los mecanismos de influencia privada, desactivando así el potencial democratizador que la planificación participativa podría aportar.

REFERENCIAS

- Andrade, B., Arenas, F., y Guijón, R. (2008). Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: El caso de la zona costera. *Revista de geografía Norte Grande*, (41), 23-48. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022008000300002>
- Arzeno, M. (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. *Estudios socioterritoriales*, 25, 0-0. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-43922019000100013&script=sci_arttext
- Avendaño, D. F. L., Cedeño, B. C. M., y Arroyo, M. S. Z. (2020). Integrando el concepto de servicios ecosistémicos en el ordenamiento territorial. *Revista Geográfica de América Central*, (65), 63-90. <https://doi.org/10.15359/rgac.65-2.3>
- Cabeza, Á. M. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(125), 1. https://www.academia.edu/download/16732737/_images_stories_forma_altonivel_ordenamiento_de__territorio.pdf
- Caceres, R. (2023, agosto 8). Estrategia Territorial y los planes de ordenamiento urbano para el Área Metropolitana de Asunción fueron presentados a intendentes de AMUAMA. Municipalidad de Asunción. <https://www.asuncion.gov.py/intendencia/estrategia-territorial-y-los-planes-de-ordenamiento-urbano-para-el-area-metropolitana-de-asuncion-fueron-presentados-a-intendentes-de-amuama>
- Gross, P. (1998). Ordenamiento territorial: El manejo de los espacios rurales. *EURE (Santiago)*, 24(73), 116-118. <https://doi.org/10.4067/S0250-71611998007300006>
- Gudiño, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0123-37692015000100011&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Hernández, Y. T. P. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-215X2010000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Inzulza, J. (2021). La paradoja de la verticalización y gentrificación versus la integración de la ciudadanía. *Revista de urbanismo*, (45), 1-3. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-50512021000200001&script=sci_arttext&tlng=pt
- Kleinpenning, J. M. G. (1987). Man and land in Paraguay. <https://agris.fao.org/search/en/providers/122575/records/6471c41077fd37171a6ed878>
- Kopperoinen, L., Itonen, P., y Niemelä, J. (2014). Using expert knowledge in combining green infrastructure and ecosystem services in land use planning: An insight into a new place-based methodology. *Landscape Ecology*, 29(8), 1361-1375. <https://doi.org/10.1007/s10980-014-0014-2>

- Ley 3966/10 (2010). <https://baselegal.com.py/docs/582eec90-f779-11e8-904f-4db49f0126bb>
- Longato, D., Cortinovis, C., Albert, C., y Geneletti, D. (2021). Practical applications of ecosystem services in spatial planning: Lessons learned from a systematic literature review. *Environmental Science & Policy*, 119, 72-84. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901121000344>
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (2014). Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción. https://geam.org.py/v3/uploads/2015/10/Informe_Final_PEMA_Socio_Demografico-parte-1.pdf
- Montes, P. F. L. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/items/5db44ee3-2457-4d74-9954-fcc084d74973>
- Mujica, C. M., Karis, C. M., y Ferraro, R. F. (2022). Valoración de los servicios ecosistémicos urbanos desde un enfoque interdisciplinario. CONICET. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/187804>
- Municipalidad de la Asunción y FLACAM. (1993). Plan Maestro. Proyecto Desarrollo y Mejoramiento Ambiental Franja Costera de Asunción del Paraguay. <https://www.asuncion.gov.py/plan-maestro-de-la-franja-costera-de-asuncion>
- ONU. (2015). Objetivos y metas de desarrollo sostenible. Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
- ONU. (2017). Nueva agenda urbana. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- ONU/PNUD. (2016). Guía para la elaboración de los planes de ordenamiento urbano y territorial. <https://www.mef.gov.py/es/dependencias/viceministerio-de-economia-y-planificacion/pout>
- Paraguay. Gobierno Nacional. (2014). Paraguay 2014-2030 Plan Nacional de Desarrollo. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/94690-Paraguay2014-2030PlanNacionaldeDesarrollopdf-Paraguay2014-2030PlanNacionaldeDesarrollo.pdf>
- Paraguay. Gobierno Nacional. (2023). Atlas del AMA. <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-03/Atlas%20del%20AMA%20y%20POUT.pdf>
- Pino, L. I. (2025). Análisis, mapeo y valoración marginal de servicios ecosistémicos en el contexto de la planificación urbana del sector norte de Bogotá, Colombia. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (223), 163-186. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10129277>
- Rojas, L. S. (2017). Ciudad vertical: La “nueva forma” de la precariedad habitacional comuna de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista 180*, (39). <https://revista180.udp.cl/index.php/revista180/article/view/365>
- Salinas, L. A. A., y Soto, L. D. (2019). Política de vivienda en México: Entre la expansión y el retorno al centro. *Investigaciones geográficas*, (99). <https://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n99/2448-7279-igeo-99-e59751.pdf>
- Sánchez, R. U. (2002). Ordenamiento territorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la

Agricultura (IICA). <https://hdl.handle.net/11324/9139>

Vicuña, M., y De Dios, B. (2024). Planificación urbana y accesibilidad: Factores clave en los procesos de la intensificación en la verticalización residencial. *Revista de urbanismo*, (51), 105-124. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-50512024000200105&script=sci_arttext

Vicuña, M. del R. (2020). Densidad y sus efectos en la transformación espacial de la ciudad contemporánea: Cinco tipologías para interpretar la densificación residencial intensiva en el área metropolitana de Santiago. *Revista* 180, (45), 112-126. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-669X2020000100111&script=sci_arttext&tlng=pt

Wong, P. G. (2009). Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: Retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. *Estudios sociales*, 17(SPE), 11-39. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-45572009000300002&lng=es&nrm=iso&tlng=es