



Avances y Desafíos del Ordenamiento Territorial en Asunción: Perspectivas Legales, Políticas y Técnicas (2010-2022).

Advances and Challenges of Territorial Planning in Asunción: Legal, Political and Technical Perspectives (2010-2022).

María Fernanda Navarro Fretes

iramafer@gmail.com

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

**Universidad Nacional de Asunción
Asunción - Paraguay**

Sebastián Vargas Ferreira

sebasvar@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6414-7429>

**Universidad Nacional de Asunción
Asunción - Paraguay**

Artículo recibido 12 de septiembre de 2023 / Arbitrado 29 septiembre de 2023 / Aceptado 19 noviembre de 2023 / Publicado 01 de enero de 2024

RESUMEN

El presente artículo es producto de una investigación cuyo objetivo principal fue presentar, sobre la base de la identificación y análisis de los principales instrumentos normativos existentes a nivel nacional sobre Ordenamiento Territorial y de documentos técnicos, una síntesis que permita conocer el estado de avance y retroceso de iniciativas de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Asunción. Identificando estos documentos de manera tal que permitan contextualizar sobre las prácticas y los distintos momentos de una política de Ordenamiento Territorial para la ciudad. El enfoque fue cualitativo, con un diseño descriptivo explicativo de corte retrospectivo. Los resultados de la investigación permitieron identificar problemáticas existentes, necesidades y aspiraciones del municipio, y posibles áreas de mejora en las políticas y prácticas de Ordenamiento Territorial en la ciudad. A través de un análisis exhaustivo de los antecedentes, el contexto del problema y la formulación de preguntas de investigación, este estudio busca contribuir al conocimiento existente sobre las dinámicas territoriales en la ciudad.

Palabras clave:

Ordenamiento Territorial, Asunción, políticas públicas, desarrollo territorial, análisis bibliográfico.

ABSTRACT

This article is the result of a research study whose main objective was to present, based on the identification and analysis of the main existing national regulatory instruments on Territorial Planning and technical documents, a synthesis that allows understanding the progress and setbacks of Territorial Planning initiatives for the city of Asunción. By identifying these documents in a way that contextualizes the practices and different stages of a Territorial Planning policy for the city, the study aims to provide a comprehensive overview. The approach was both qualitative, with a descriptive-explanatory design of a retrospective nature. The research results allowed for the identification of existing problems, needs, and aspirations of the municipality, as well as potential areas for improvement in the city's Territorial Planning policies and practices. Through an exhaustive analysis of the background, the context of the problem, and the formulation of research questions, this study seeks to contribute to the existing knowledge on territorial dynamics in the city.

Keywords:

Territorial Planning, Asunción, public policies, territorial development, bibliographic analysis..

INTRODUCCIÓN

En el contexto del desarrollo territorial de Asunción, surge la necesidad de analizar y comprender las estrategias implementadas tanto por el Estado como por la ciudadanía. Este estudio se enfoca en investigar y comprender las prácticas que sugieren una política de ordenamiento territorial, así como las problemáticas sociales que podrían ser abordadas mediante herramientas del ordenamiento territorial. Se busca examinar las interacciones y dinámicas entre el Estado y la ciudadanía en la planificación y gestión del territorio, considerando escalas que van desde lo local hasta lo nacional.

El desarrollo territorial de una ciudad implica una serie de decisiones y acciones que influyen en la distribución de los recursos, el acceso a servicios básicos, la calidad de vida de los ciudadanos y la sostenibilidad ambiental. En el caso de Asunción, la capital de Paraguay, se presentan desafíos y oportunidades en relación con el crecimiento urbano, la expansión territorial y la calidad del entorno construido.

En este estudio, se plantea la importancia de analizar las políticas públicas implementadas por el Estado y cómo estas abordan las problemáticas sociales existentes en el territorio. Además, se busca comprender cómo el ordenamiento territorial puede ser una herramienta efectiva para enfrentar y resolver dichas problemáticas.

Este concepto de ordenamiento territorial se construye bajo la idea fundamental del Estado como agente ordenador de su territorio, en donde sus competencias normativas y técnicas se despliegan en el territorio por medio de políticas de ordenamiento territorial y planificación con características prospectivas y cuidando el desarrollo de sus dimensiones espaciales, sociales y económicas (Abéride et al., 2018; STP/MADES/PNUD/FMAM, 2021).

Las delimitaciones de este estudio se centran en el período de análisis, que abarca desde el año 2010 hasta el 2022, y en el ámbito geográfico específico de Asunción. Si bien se reconoce que el Ordenamiento Territorial es un tema complejo, este estudio se enfoca en la situación particular de la ciudad de Asunción.

En los últimos años la planificación territorial tomó una especial relevancia para el interés político del país, aunque ciertamente con un retraso significativo a diferencia de la región. Como política pública, el ordenamiento territorial tiene una serie de consecuencias en la organización del territorio en el que se aplica. El cúmulo de documentos o planes en donde se materializan esta política refleja la o las estrategias de desarrollo de los poderes públicos y privados, pero aún no se han puesto verdaderos esfuerzos en cuantificar y valorar los impactos reales sobre los territorios (Montes Lira, 2001).

Poner en marcha una política de ordenamiento del territorio en el Paraguay se impone con fuerza desde la segunda mitad del siglo XX. Es solamente a partir de aquel periodo que el país experimenta una verdadera fase de explosión demográfica, pasando su población total de 1.819.103 habitantes en 1962 a 6.953.646 habitantes en 2017. De este modo, por primera vez en su historia, el Paraguay fue capaz de emprender el poblamiento efectivo de su espacio interior, trascendiendo así los límites de un "Paraguay útil" confinado en una escueta región de Asunción y de sus alrededores inmediatos (Gache y Jacquél, 2017).

Paraguay requiere un ordenamiento territorial que armonice los distintos usos del territorio. La

división político - administrativa no contribuye en esta tarea y las herramientas puestas en práctica responden a intereses a veces sectoriales, como a políticas territoriales mal elaboradas o con enfoques confusos.

El Ordenamiento Territorial

Un proceso de ordenamiento territorial consiste en realizar los pasos de: análisis y normas, un diagnóstico del trabajo que ya se ha realizado anteriormente en el territorio a ser intervenido, de sus espacios naturales, de sus formas de producción y reproducción social, sistemas económicos, infraestructuras. Esto construye una base de datos como parte del diagnóstico del territorio; acciones y programas: "aquí se evalúan, cuantifican, se definen, diseñan y seleccionan las alternativas para alcanzar los objetivos señalados en el nivel normativo". En este punto se validan las visiones generadas en un deseable proceso de planificación estratégica; compromisos sectoriales: análisis y asignación de recursos estudiados por el sector público y privado (Venegas Herrera, 2013).

La herramienta donde se ve reflejada una estrategia de OT es la política pública, que tomando en cuenta la propuesta de la autora se mencionan a continuación las de mayor interés para esta investigación: (i) Políticas de vivienda, (ii) Políticas de expansión y control de las fronteras de lo urbano, (iii) Políticas de movilidad y (iv) Políticas de espacio público (Venegas Herrera, 2013).

La experiencia paraguaya que guarda mayor relación con este concepto en el marco de la gestión pública es la "Guía de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial" (Guía POUT). Este es un documento técnico esencial para la gestión del territorio elaborado para la red de instituciones municipales del Paraguay. Es un documento reciente y actualizado, elaborado en conjunto entre la Secretaría Técnica de Planificación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El concepto de Ordenamiento Territorial evolucionó considerablemente a lo largo del tiempo, influenciado por diversos antecedentes históricos, sociales y económicos. Según Rodríguez y Sánchez (2017), desde sus inicios, las prácticas de ordenamiento estaban ligadas a la necesidad de gestionar de manera eficiente los recursos naturales, así como a la planificación de asentamientos humanos en relación con su entorno geográfico. Con el correr de las décadas, este enfoque se extendió, integrando no solo aspectos físicos, sino también dimensiones sociales y culturales que son fundamentales para un desarrollo sostenible.

A mediados del siglo XX, la rápida urbanización y el crecimiento de la industrialización llevaron a que muchos países reconocieran la necesidad de implementar políticas de ordenamiento más sistemáticas. Ramírez (2019) destaca que los problemas derivados del crecimiento desmedido de las ciudades -como la congestión, la contaminación y la desigualdad social- exigieron un marco normativo que no solo regulara el uso del suelo, sino que también promoviera un desarrollo equilibrado y equitativo. En este contexto, el concepto de Ordenamiento Territorial emergió como una herramienta esencial para la gestión del espacio, dotando a los Estados de competencias para planificar y regular el desarrollo de sus territorios.

En la actualidad, este concepto se fundamenta en la idea del Estado como el principal agente organizador del territorio. Según Abéride et al. (2018), el rol del Estado se manifiesta a través de competencias normativas y técnicas que se implementan mediante políticas de ordenamiento y planificación que tienen un enfoque prospectivo. Esto implica la consideración no solo de las

necesidades presentes, sino también de las tendencias futuras y los desafíos que puedan surgir. Este enfoque integral es esencial para lograr un uso sostenible del territorio, garantizando calidad de vida y equidad para todas las comunidades.

Desde una perspectiva más focalizada al Paraguay, Vázquez (2006) aportó al estudio del territorio revelando como el ordenamiento territorial del país, desde sus inicios no escapaba de la dinámica de estudio y definición a partir de la idea del territorio como "suelo". La puesta en práctica de estrategias e iniciativas de investigación ligadas al concepto de ordenamiento territorial que surge a mediados de la década de 1970 tienen como resultado investigaciones e importantes esfuerzos "caracterizando y valorizando" el suelo en función a sus características físico-químicas y sus diferentes niveles de fertilidad agrícola y ganadera.

Esta confusión conceptual dificultó la tarea de enfrentar los desafíos territoriales a enfrentar pues el razonamiento se centró en valorización de aspectos físicos, químicos y formas de desarrollarse en torno a estos aspectos (por ejemplo: el desarrollo de la ganadería y del sector agrícola). Esta característica en los estudios del territorio se replicó en toda la región latinoamericana y se puede verificar por medio de la revisión de documentos oficiales que fueron elaborados como herramientas militares o bien mecanismos para reforzar las "potencialidades productivas" del territorio (Vázquez, 2006).

Por lo antes expuesto, el objetivo principal de este estudio consiste en analizar y comprender el Ordenamiento Territorial en la ciudad de Asunción, abordando tanto su faceta teórica como práctica. Este objetivo ha sido progresivamente integrado a lo largo de la investigación mediante diversas etapas y actividades.

MÉTODO

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, descriptivo y explicativo, con un diseño de corte retrospectivo. Su objetivo es analizar y comprender los avances y retrocesos en el Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción, proporcionando conocimientos valiosos para la toma de decisiones en planificación urbana y desarrollo sostenible.

Categorías conceptuales

1. Avances en el Ordenamiento Territorial
2. Retrocesos en el Ordenamiento Territorial

Estas categorías permitieron estructurar el análisis de manera sistemática y evaluar los logros y desafíos relacionados con la planificación territorial en Asunción.

La metodología incluyó la utilización de una matriz de revisión bibliográfica para examinar ocho documentos teóricos y técnicos relevantes, elaborados entre 2010 y 2022. Estos documentos fueron seleccionados por su pertinencia en la diagnosis, planificación y gestión del territorio de Asunción.

El análisis se realizó de forma cronológica, lo que permitió estudiar la evolución de las políticas y estrategias de ordenamiento territorial durante el período estudiado. Asimismo, la revisión se dividió en las siguientes etapas:

1. **Búsqueda bibliográfica exhaustiva:**

Se recopilaron y revisaron fuentes relevantes sobre el ordenamiento territorial en Asunción, estableciendo una base teórica sólida. Se incluyeron documentos normativos, planes de desarrollo urbano y políticas públicas relacionadas con el tema.

2. **Análisis documental normativo y técnico:**

Se analizaron planes y marcos normativos clave, como el *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, la Ley N°3966/10 "Orgánica Municipal", los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* y la *Nueva Agenda Urbana*. Estos documentos fueron contextualizados en relación con las características específicas de Asunción, como su topografía, clima, demografía, economía y cultura.

3. **Instrumentos analíticos:**

Una matriz de análisis bibliográfico y documental fue utilizada para sintetizar la información clave de los documentos seleccionados. Esta matriz incluyó referencias relevantes como el *Plan de Acción del Área Metropolitana de Asunción ICES*, el *Plan de Franja Costera (Actualización)*, el *Atlas del AMA* y la *Guía para la Elaboración de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial*.

La investigación busca aportar un marco conceptual y metodológico que sirva para orientar políticas, proyectos y acciones relacionadas con el ordenamiento territorial. Los documentos analizados proporcionan estrategias para un desarrollo urbano sostenible, considerando los desafíos actuales y las oportunidades futuras del territorio de Asunción.

RESULTADOS

El marco normativo del Ordenamiento Territorial para Asunción es un conjunto fragmentado o disperso de normativas. Esto implica que no existe una conexión o coherencia entre los diferentes documentos legales y leyes, lo que dificulta su aplicación y comprensión.

Aunque existe un número considerable de leyes sobre temas vinculados al ordenamiento y planificación territorial, sólo unos pocos están debidamente reglamentados y, por lo tanto, se aplican en consecuencia. La necesidad de identificar la importancia de la ordenación del territorio para el crecimiento y desarrollo sostenible es fundamental para avanzar en el cumplimiento de otras leyes (Gil, 2023).

En este sentido, la aprobación del proyecto de ley de ordenamiento territorial sería un paso facilitar el establecimiento de un marco legal que actualmente no existe o es insuficiente para motivar a los departamentos y gobiernos municipales a implementar herramientas. Los gobiernos necesitan orientación más precisa para hacer los planes de calidad. La Guía para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial, llevada adelante por la Secretaría Técnica de Planificación, constituye una oportunidad brillante para que los municipios y gobernaciones inicien el proceso de planificación tan postergado y de urgente necesidad (Rodríguez, 2017).

En general, el marco normativo existente, brinda lineamientos para la elaboración de planes de ordenamiento territorial a nivel municipal, los cuales son fundamentales para la planificación y el desarrollo sustentable de la ciudad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2030 establece metas y objetivos de largo plazo para el país, incluyendo el ordenamiento territorial que brinda una visión estratégica y un marco general para la planificación en la ciudad de Asunción. Menciona la importancia de crear arreglos institucionales apropiados para la implementación de la ordenación del territorio, tales como acuerdos programáticos para intervenciones en el área, desconcentración administrativa y medidas de descentralización gradual.

Propone fomentar mejoras en la planificación, la gestión, la gestión financiera y la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Estos consejos serán responsables de coordinar la acción en torno a una agenda de desarrollo local sostenible y estarán integrados por representantes del gobierno central, el sector privado y la sociedad civil.

Desde la perspectiva de la Cooperación Internacional, se trabajó en la elaboración coordinada con equipos técnicos y oficinas del estado, herramientas de base teórica sobre los principios y objetivos de la ordenación del territorio y la importancia de la integración territorial como los son la Guía POUT, el PND 2030, consultorías como "Consultoría para el Análisis del Contexto Reglamentario Relacionado al Ordenamiento Territorial en Paraguay", consultorías sobre movilidad, tratamiento de residuos, Atlas cacográficos, entre otros tantos aportes.

Ejemplos de políticas y estrategias exitosas que pueden contribuir a una planificación eficaz del uso de la tierra, análisis de desafíos y medidas identificando desafíos comunes en el desarrollo urbano y territorial y medidas para abordar estos desafíos.

La implementación efectiva de estos lineamientos puede depender de la voluntad política y de la capacidad institucional del gobierno local. La falta de recursos financieros y técnicos puede dificultar la implementación de medidas concretas para abordar los desafíos de la planificación espacial como se propone.

Por otra parte, los documentos de diagnóstico territorial analizados en este trabajo, permiten realizar un análisis del crecimiento urbano en el área metropolitana de Asunción. En particular, se realizó un análisis histórico y actual del crecimiento de la huella urbana, considerando la relación de la ciudad con el medio ambiente y las dinámicas globales y regionales que influyeron en el crecimiento.

También contamos con una identificación de áreas prioritarias de intervención y acciones específicas para promover el desarrollo urbano sostenible, mejorar la calidad de vida de los habitantes, así como los desafíos y oportunidades del Gran Asunción, que son fundamentales para la ordenación del territorio.

Los insumos que se relevaron, analizaron y sistematizaron, proporcionan una base de información sólida para la toma de decisiones en materia de planificación urbana, gestión espacial y desarrollo territorial sostenible. Contribuyen siendo la base básica para la formulación de los Planes de Ordenamiento Urbano y Regional (POUR) de los municipios que integran el Área Metropolitana de Asunción, ya que impactan fuertemente en las dinámicas espaciales, sociales y urbanas de Asunción (Uribe Ochoa, 2023).

Sobre el documento técnico que se impone como el primer esfuerzo para la reflexión de un ordenamiento territorial para la ciudad de Asunción, la Guía para Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial en Paraguay se presenta como una herramienta metodológica prescriptiva que brinda lineamientos claros y precisos para el desarrollo ordenado de los municipios.

La implementación de esta guía en Asunción facilita la elaboración de planes que orienten y ordenen el crecimiento de la ciudad, teniendo en cuenta aspectos como infraestructura, transporte, ordenamiento territorial, protección ambiental y participación ciudadana. Esta guía proporciona metodologías y lineamientos para la elaboración de planes de ordenamiento urbano y territorial en Paraguay.

Bajo un estricto monitoreo de la planificación, podría contribuir a la estandarización de los planes de ordenamiento territorial que se vayan trabajando. Uno de los principales desafíos en la aplicación del ordenamiento territorial en Asunción es la insuficiencia de recursos y capacitación. La falta de fondos y personal capacitado puede limitar la implementación de las recomendaciones establecidas en las guías de ordenamiento territorial. Esto resulta en una planificación ineficiente o desactualizada, ya que no se cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo los estudios y proyectos requeridos para una gestión territorial adecuada.

Otro aspecto que sugiere un retroceso en el ordenamiento territorial de Asunción es la falta de documentación actualizada y de un plan integral y coordinado. La carencia de información actualizada sobre el estado del territorio y su evolución dificulta la toma de decisiones informadas. Además, la falta de un plan integral y coordinado impide la implementación de políticas coherentes y la gestión eficiente de los recursos disponibles.

Un obstáculo potencial adicional es la falta de acceso generalizado a la información y los datos necesarios para respaldar el ordenamiento territorial. La literatura de diagnóstico existente, el análisis de datos espaciales y los estudios sobre dinámica espacial a menudo no están ampliamente disponibles o son de difícil acceso para los profesionales y tomadores de decisiones. Esto dificulta la utilización de información y conocimientos relevantes para la toma de decisiones basadas en evidencia (Rojas Zuleta, 2023).

Por último, la falta de capacidad técnica y financiera para procesar la información y utilizar los insumos proporcionados también puede obstaculizar el impacto del ordenamiento territorial en Asunción. La falta de personal técnico capacitado y de recursos económicos para llevar a cabo estudios, análisis y proyectos limita la capacidad de implementar medidas efectivas y aprovechar al máximo los recursos disponibles.

DISCUSION

La necesidad de poner en marcha una política de ordenamiento del territorio en el Paraguay se impone con fuerza desde la segunda mitad del siglo XX. Es solamente a partir de aquel periodo que el país experimenta una verdadera fase de explosión demográfica, pasando su población total de 1.819.103 habitantes en 1962 a 6.953.646 habitantes en 2017. De este modo, por primera vez en su historia, el Paraguay fue capaz de emprender el poblamiento efectivo de su espacio interior, trascendiendo así los límites de un "Paraguay útil" confinado en una escueta región de Asunción y de sus alrededores inmediatos (Gache y Jacquel, 2017).

La Constitución Nacional del Paraguay de 1992, con su nuevo modelo de organización político-administrativa que otorga competencias y recursos propios a municipios y gobernaciones deben

efectivamente gestionar la administración de sus territorios. Este modelo consiste en la descentralización del poder a través de la disposición de funciones y atribuciones a las distintas escalas que se muestran a continuación:

Gobierno Nacional: En el gobierno central trabajan las siguientes instituciones con la tarea de generar políticas de Ordenamiento Territorial:

- STP (Secretaría Técnica de Planificación): su rol es el de lograr articular las iniciativas del estado central con gobernaciones y municipalidades, buscando la ejecución coordinada de sistemas de planificación.
- MUVH (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat): La ex Secretaría de la Vivienda (SENAVITAT), actual MUVH, tiene como misión la producción de políticas públicas de viviendas, urbanísticas y de hábitat, la gestión de planes, programas y acciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Paraguay.
- MADES (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sustentable): Ex Secretaría del Ambiente (SEAM), responsable de la formulación de políticas que coordinen la ejecución de acciones ambientales, programas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 que busquen la preservación, conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales.

Gobierno Departamental: En el proceso de descentralización iniciado con la Constitución de la República del Paraguay de 1992, en su Artículo 163 establece que es de competencia del gobierno departamental:

1. coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento;
2. preparar el plan de desarrollo departamental,
3. coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central,
4. disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental.

Gobierno Local: Según el Art. 12, Inc. 1 de la Ley N° 3.966/10, los municipios, según sus posibilidades presupuestarias, en el ámbito de la planificación, el urbanismo y el ordenamiento territorial, tienen las funciones de: a. "La planificación del municipio, a través del Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial". Se entiende así que es la municipalidad la responsable de planificar y concretar acciones para la ordenación de su territorio.

Políticas y prácticas de Ordenamiento Territorial en Paraguay

A diferencia de los demás países del Mercosur y de América Latina, el Paraguay aún no ha podido articular ni institucionalizar los esfuerzos tendientes al logro de una política diferenciada de ordenamiento y desarrollo territorial. Si bien existen algunas dependencias institucionales que se ocupan del desarrollo territorial, siendo la más importante la Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, las mismas no disponen de los recursos humanos y materiales suficientes para constituirse en motores de reflexión y propuestas concretas (Vázquez, 2006 p.166).

El Estado central aparece a menudo como el único actor, encontrándose las Colectividades Públicas Locales muy dependientes, y con pocas capacidades de incidir profundamente en las políticas

de desarrollo y ordenamiento aplicadas desde arriba en su propio territorio. Las lagunas del sistema de administración territorial pueden ser ejemplificadas por algunos disfuncionamientos y desafíos que se verifican en Paraguay. El esfuerzo de equipamiento de los territorios en término de establecimientos educativos, hospitales y centros de salud muestra una falta de conocimiento de las realidades locales y de adaptación de las políticas públicas del Estado (Gache y Jacquel, 2017).

La gestión fragmentada de la cooperación internacional, que, sin entrar en detalles por cuestiones de extensión y esfuerzos para la investigación, como agentes con un rol importante para el Paraguay pues impulsan a través de sus distintas plataformas distintos proyectos en el marco de la articulación con instituciones del estado que, ante una debilitada estructura operativa y ejecutora, debilitan el desarrollo de los proyectos financiados por estas entidades (Gache y Jacquel, 2017).

Con relación a las iniciativas de Ordenamiento Territorial en el Paraguay el análisis realizado por Sili et al. (2021, mencionan que el Estado paraguayo “adopta a la planificación por medio del impulso de la “Alianza para el Progreso” que consistía en la instalación de sistemas de economía mixta para América Latina con empresas estatales que puedan proveedor de servicios y expectante al proceso de maduración del sector privado nacional compuesto por empresas que puedan asumir tales competencias. De igual manera el proceso de planificación paraguayo fue bastante “marginal”.

CONCLUSIONES

La existencia de un marco normativo fragmentado y disperso en el Ordenamiento Territorial de Asunción dificulta su aplicación y comprensión. Aunque se han promulgado numerosas leyes relacionadas con la planificación y el ordenamiento territorial, solo unas pocas cuentan con una reglamentación adecuada y se aplican correctamente. Es fundamental aprobar un proyecto de ley de ordenamiento territorial para establecer un marco legal más completo y fomentar la implementación de herramientas de planificación por parte de los departamentos y gobiernos municipales. La Guía para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial, desarrollada por la Secretaría Técnica de Planificación, brinda una oportunidad para que los municipios y gobiernos regionales inicien el proceso de planificación, el cual ha sido pospuesto. La implementación efectiva de los lineamientos y recomendaciones en materia de ordenamiento territorial depende de la voluntad política y la capacidad institucional del gobierno local.

La falta de recursos financieros y técnicos puede dificultar la adopción de medidas concretas para abordar los desafíos de la planificación espacial. Los documentos de diagnóstico territorial analizados proporcionan una base sólida de información para la toma de decisiones en materia de planificación urbana y desarrollo territorial sostenible. La escasez de recursos y capacitación representa un desafío importante en la aplicación del ordenamiento territorial en Asunción, lo cual limita la implementación de las recomendaciones y la planificación eficiente.

La falta de documentación actualizada, un plan integral y coordinado, así como el acceso limitado a la información y los datos necesarios, también obstaculizan el ordenamiento territorial en la ciudad. La capacidad técnica y financiera insuficiente para procesar la información y utilizar los insumos proporcionados también limita el impacto del ordenamiento territorial en Asunción. La mayoría de los municipios carecen significativamente de la producción de planes estratégicos o sistemas de

planificación.

El Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) es un instrumento técnico que establece los objetivos, las líneas estratégicas y los proyectos prioritarios del municipio, mientras que el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) propone una organización estratégica y física del territorio. La construcción de un "proyecto de territorio" se logra a través de la complementación y racionalización de los objetivos establecidos por el PDS mediante el POUT.

El documento técnico que marca el primer esfuerzo para reflexionar sobre el ordenamiento territorial en Asunción, la *Guía para Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial en Paraguay*, se presenta como una herramienta esencial. Esta guía ofrece lineamientos claros para el desarrollo ordenado de los municipios, facilitando la elaboración de planes que consideren infraestructura, transporte, protección ambiental y participación ciudadana. Su implementación en Asunción podría estandarizar los planes de ordenamiento territorial, promoviendo un crecimiento urbano más organizado y sostenible.

Uno de los aspectos más prometedores es la posibilidad de superar la falta de recursos y capacitación mediante una inversión estratégica en fondos y personal capacitado. Con los recursos adecuados, se pueden llevar a cabo los estudios y proyectos necesarios para una gestión territorial eficiente y actualizada. Esto permitirá una planificación más efectiva y alineada con las necesidades de la ciudad.

Además, la guía fomenta la creación de un plan integral y coordinado, lo que facilitará la toma de decisiones informadas y coherentes. Con información actualizada sobre el estado del territorio y su evolución, los responsables de la planificación podrán implementar políticas más efectivas y gestionar los recursos de manera óptima.

Finalmente, la guía también destaca la importancia de mejorar el acceso a la información y los datos necesarios para respaldar el ordenamiento territorial. Al hacer que la literatura de diagnóstico y los estudios sobre dinámica espacial sean más accesibles, se facilitará la toma de decisiones basadas en evidencia. Con una mayor capacidad técnica y financiera para procesar esta información, Asunción podrá implementar medidas efectivas y aprovechar al máximo los recursos disponibles. En resumen, la guía representa un paso positivo hacia la mejora del ordenamiento territorial en Asunción, siempre y cuando se invierta en recursos, capacitación y se mejore el acceso a la información.

REFERENCIAS

- STP/MADES/PNUD/FMAM. (2021). *Atlas del AMA. Ficha técnica municipal de Asunción. Proyecto Asunción Ciudad Verde de las Américas–Vías a la Sustentabilidad*. 60 <https://ciudadessustentables.stp.gov.py/wp-content/uploads/2021/12/1-Asuncion.pdf>
- Abéride, J.F., Gache, R., Jacquiel, J. B., Kemper, A., Cache, C., Payrastre, B., Rodríguez, C. (2018). *Guía para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial*. Asunción. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).
- Abéride, J.F., Goetz, K., Fernandez, J., Gache, R., Payrastre, B., Ayala, A., Pirovano, F., y Aynaud, C. (2018).

Diagnóstico para el Ordenamiento Territorial de Paraguay. Asunción. Secretaría Técnica de Panificación. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/OTN-TDR1y2-P3-DIAG.pdf>

Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción. (6 de agosto de 2016). Gráfico muestra descenso de la población de Asunción y su centro en los últimos 25 años. Pagina oficial del PlanCHA. <http://plancha.gov.py/2016/07/06/grafico-muestra-descenso-de-la-poblacion-de-asuncion-y-su-centro-en-los-ultimos-25-anos/>

Arzeno, M. (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno: Array. Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía, (25), e025. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.25-025>

Berón, N., Padilla, C., & Rapali, N. (2013). Nuevo marco normativo de Ordenamiento Territorial en Mendoza: su aplicación en el Área Metropolitana. *Bitácora Urbano Territorial*, 22(1). 97-108. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/97-107>

Boisier, S. (2011). El territorio en la contemporaneidad (la recuperación de las políticas territoriales). Revista LÍDER, 18(13), 9-24. <https://www.revistaliderchile.com/index.php/liderchile/article/view/136/148>

Canese de Estigarribia, M., Vuyk Espínola, C.M., Sagüi, N.J., Ibarra Díaz, G.A., Pignata, R.M., Velázquez Gauto, N.A., Villalba Medina, G.R., Larterra, D.F., Allende Chamorro, J., Godoy Giménez, P.P., y Duré Bañuelos, V. (2019). Urbanización popular en la ciudad de Asunción, Paraguay 1. Revista INVI, 34(95), 9-42. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25859724001>

Carrión, A., Vieyra, A., Arenas, F., y Alvarado, V. (2020). Políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. Revista de geografía Norte Grande, (77), 5-10. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300005>

Castells, M. (1986). La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos. Madrid. Alianza Editorial.

Castells, M. (2008). *La cuestión urbana*. México. Siglo XXI Editores. <https://www.sidalc.net/search/Record/KOHA-OAI-ECOSUR:23537/Description>

Cataia, M. (2017). Uso del territorio y del lugar: poder del ordenamiento y contraracionalidades. *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*. En A. Beuf, y P. Rincón (Ed.). Ordenar los territorios, Bogotá, Universidad de los Andes-Universidad Nacional de Colombia-IFEA, 23-40.

Causarano, M. (2006). Dinámicas metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. En *Dinámicas Metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación* (pp. 321-321). Asunción. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)-ADEPO.

Causarano, M., y Velázquez, V. (2021). El puente que une Asunción con el 2037. Asunción. Editorial Servilibro. <https://isbn.bibliotecanacional.gov.py/catalogo.php?mode=detalle&nt=12942>

CEPAL. (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44731-planificacion-desarrollo-territorial->

[sostenible-america-latina-caribe](#)

- Congreso de la Nación Paraguaya. (2010). Ley N° 3.966 "Orgánica Municipal". <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal>
- Constitución Nacional del Paraguay. (13 de Mayo de 2021). Página Oficial del Consejo de la Magistratura. <https://www.cm.gov.py/wp-content/uploads/2020/02/constitucion-nacional-PARA-INCISO-C.pdf>
- Coraggio, J.L. (2010). Los términos de la cuestión regional en América Latina". En Coraggio, J.L., Federico Sabaté, A. y Colman, O. (Eds.). La cuestión regional en América Latina. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, [1988]. p. 27-60. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=796044&pid=S1870-0063200700020001000010&lng=es
- De Mattos, C.A. (1976). Estrategias de desarrollo regional polarizado en la Planificación Nacional en América Latina. En Gilbert, A. (1981), Ensayos sobre planificación regional del desarrollo (215-233). México. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c0e08f64-49dd-4608-8de3-2dc670015dea/content>
- Decreto N°4.070/04 "Por el cual se reorganiza la Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la presidencia de la República". (10 de Noviembre de 2004). Página oficial de la Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2021/01/decreto-4070.pdf>
- Gache, R., y Jacquel, J.B. (2017). Diagnóstico para el Ordenamiento Territorial de Paraguay. Asunción. PNUD Paraguay. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/OTN-TDR1y2-P3-DIAG.pdf>
- Gil, L. G. (2023). Aula Invertida: revolucionando la educación técnica universitaria. *Revista Honoris Causa*, 15(2), 195-206. <https://revista.uny.edu.ve/ojs/index.php/honoris-causa/article/view/367>
- Gilbert, A. (1981). La puesta en práctica de los planes regionales: ¿Ejecución deficiente o algo más? In Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica, Boisier, S., Cepeda, F., Hilhorst, J., Rifka, S., y Uribe Echevarría, F. (Eds. 1981), 191–196. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL-SIAP. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/41f2166e-683a-4848-8b79-118f9e7dbffe/content>
- Jäger, J. (1999). El rol de la renta de la tierra en la economía urbana e implicaciones para las políticas locales en Montevideo. SRE-Discussion 71. Abteilung für Stadtund Regionalentwicklung. Wirtschafts Universität Wien. p. 17. <https://research.wu.ac.at/ws/portalfiles/portal/18952035/document.pdf>
- Kleinpenning, J.M.G. (1987). Man and land in Paraguay. *CEDLA Latin America Studies (Netherlands)*, (41). p. 267. <https://agris.fao.org/search/en/providers/122575/records/6471c41077fd37171a6ed878>
- Koepsell, D., y Ruiz, M. (2015). Ética de la investigación. México D.F. Editorial Editarte. [file:///C:/Users/ACER/Downloads/LIBRO%20ETICA%20EN%20LA%20INVESTIGACION%202015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ACER/Downloads/LIBRO%20ETICA%20EN%20LA%20INVESTIGACION%202015%20(1).pdf)

- Ley N°3966/10 "Orgánica Municipal". Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional (BACCN). <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal>
- López Morales, E. (2013). Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. *Revista de Geografía Norte Grande*, 56, 31-52. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022013000300003
- Martínez Nogueira, R. (1995). Análisis de Políticas Públicas. Instituto Nacional de la Administración Pública. https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira
- Massiris Cabeza, A. (2002). *Ordenación del Territorio en América Latina*. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, 6(125), 1-35. <http://www.massiris.com/2012/08/ordenacion-del-territorio-en-america.html>
- Massiris Cabezas, A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos, publicado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección Investigación UPTC. 4. Tunja*. <http://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html>
- Massiris Cabezas, A. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes. Anais do IV Seminario de Ordenamiento Territorial (pág. 34). Mendoza. Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. https://ffyh.aulavirtual.unc.edu.ar/pluginfile.php/357111/mod_resource/content/1/Massiris%20Cabeza_OT%20en%20A%20Latina.pdf
- Moncayo, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional. Montañez, G., y Viviescas, F. (Eds. 2001). *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios*. Universidad Nacional de Colombia - Red de Estudios de Espacios y Territorios, Bogotá, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, 725p, 67-99. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6dff4297-b9df-46e6-a943-15283dbce392/content>
- Montes Lira, P.F. (2001). *El Ordenamiento Territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2f8097a3-c34d-4ebc-b115-afac7e34b265/content>
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. <https://media.un.org/en/search/?q=H%C3%A1bitat+III&sort-by=relevance>
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *La Nueva Agenda Urbana*. Quito. ONU. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (Septiembre de 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

- Pereira, H. (2018). Urbanismo excluyente versus resistencia en el espacio popular construido en Asunción. Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos, 16(9), 91-120. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2890/2394>
- Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay. Realizada durante el periodo comprendido entre mayo de 2017 y junio de 2018, bajo la administración de la Ministra Secretaria Ejecutiva Ing. Soledad Núñez. (Julio de 2018). Publicación de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT). <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2022/04/PNVH-Digital.pdf>
- Ramírez, T. (2019). *Desarrollo urbano y políticas de ordenamiento: Teoría y práctica en el siglo XXI*. Revista de Ciudad y Territorio, 12(2), 45-62.
- Rofman, A.B. (1989). Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina. En Coraggio, J.L., Sabaté, F.A., y Colman, O. (Eds.), *La cuestión regional en América Latina*. Quito. Ediciones Ciudad, pp. 351-382.
- Rojas Zuleta, P. E. (2023). El derecho fundamental a la consulta previa y los planes de ordenamiento territorial-POT. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/914631a7-855c-4ced-aa6a-4914c10b6b7a>
- Rodríguez, P. & Sánchez, L. (2017). *Evolución histórica del ordenamiento territorial: un análisis crítico*. Journal of Urban Planning, 34(1), 23-41.
- Santos, M. (1974). Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 3(9). 105-115. <https://eure.cl/index.php/eure/article/download/859/706>
- Secretaría Técnica de Planificación. (2014). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Asunción: STP. Obtenido de www.stp.gov.py/pnd
- Secretaría Técnica de Planificación. (Diciembre de 2014). Plan Nacional de Desarrollo 2030. <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>
- Sili, M., Vargas Ferreira, S., Rodríguez, J.C., Spiess Ruiz Díaz, G.R., y Hernández Rivas, G. (2021). Problemáticas, evidencias y propuestas para un Nuevo Modelo de Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (OTAS). Asunción. Arandurá. <https://repositorio.conacyt.gov.py/bitstream/handle/20.500.14066/4013/PINV18-1593libro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Uribe Ochoa, J. A. (2023). Configuración del ordenamiento territorial colombiano a partir del reconocimiento de las formas locales de organización rural de las comunidades campesinas. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/4bf880cb-4a26-4d95-a7a1-bbf2bccd0868>
- Vázquez, F. (2006). Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. En Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. (199-199). Asunción. UNFP. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-468438>
- Vázquez, F., y Goetz, K. (2013). Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de

intervención Asunción, Paraguay: Ministerio de Hacienda.
<https://geografiadelparaguay.com/wp-content/uploads/2019/12/atlas-de-politicas-publicas-del-paraguay.pdf>

Venegas Herrera, M.A. (2013). Reflexiones en torno al Ordenamiento Territorial. En Pérez Bourzac, M.T., y González Romero, D. La planeación y sus procesos de debate (págs. 69-84). Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
<https://www.researchgate.net/publication/332353568> Reflexiones en torno al ordenamiento territorial

Villagómez, M., Cuesta, R., Sili, M., y Vieyra, A. (2020). Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay. Revista Geográfica, 57-89. <https://revistasipgh.org/index.php/regeo/article/view/745>