

ARTÍCULO ORIGINAL

GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL EN PARAGUAY: CRITERIOS Y ESTRATEGIAS PARA OPTIMIZAR LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES Y POLÍTICAS TERRITORIALES

Municipal Territorial Planning Management in Paraguay: Criteria and Strategies to Optimize the Formulation and Implementation of Territorial Plans and Policies

DOI: <https://doi.org/10.65740/vzwbsa09>

José Osmar Samaniego Gauna

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Asunción, Paraguay

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9973-9789>

Autor de correspondencia: jose.samaniego1985@gmail.com

Derliz Osmar Cabrera Cabrera

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4027-6925>

dcabrera75@gmail.com

Resumen

El ordenamiento territorial (OT) en los municipios paraguayos enfrenta un vacío normativo: Paraguay no cuenta con una ley nacional que lo regule de manera integral, y el marco vigente descansa en disposiciones fragmentarias (Ley 3.966/2010, Ley 6.152/2018, Ley 7.158/2023), lo que dificulta la coordinación entre niveles de gobierno y limita la formulación e implementación de planes y políticas de ordenamiento territorial municipal. El objetivo del estudio fue proponer criterios y estrategias apropiados para optimizar la formulación e implementación de planes y políticas de ordenamiento territorial en municipios del Paraguay. Se adoptó un enfoque mixto, con diseño no experimental de corte transversal y alcance descriptivo, explicativo, comparativo y propositivo, desarrollado como estudio de caso en Asunción, Ciudad del Este y Coronel Oviedo. El componente cualitativo relevó la percepción de técnicos de cinco instituciones competentes mediante entrevistas y el análisis documental de los planes vigentes; el componente cuantitativo aplicó una encuesta a una muestra probabilística estratificada de 384 pobladores, analizada mediante la correlación de Spearman y la prueba de Kruskal-Wallis. Los resultados muestran una evaluación ciudadana desfavorable en todos los ítems, una convergencia institucional en torno a cuatro limitaciones —capacidad técnica, presupuesto, marco legal fragmentado y continuidad institucional— y una asociación significativa entre el conocimiento ciudadano y la valoración de la gestión territorial ($p = 0,407$; $p < 0,001$). Se propone como estrategia central una Ley Nacional Marco de Ordenamiento Territorial Municipal, con líneas de acción de fortalecimiento institucional, articulación normativa y participación ciudadana.

Palabras clave: uso de la tierra; desarrollo regional; gobierno municipal; participación de la comunidad; planificación territorial.

Abstract

Territorial planning in Paraguayan municipalities faces a regulatory gap: Paraguay has no national law that comprehensively regulates it, and the current framework rests on fragmented provisions (Law 3,966/2010, Law 6,152/2018, Law 7,158/2023), which hinders coordination among levels of government and limits the formulation and implementation of municipal territorial planning plans and policies. The study aimed to propose appropriate criteria and strategies to optimize the formulation and implementation of territorial planning plans and policies in Paraguayan municipalities. A mixed approach was adopted, with a non-experimental, cross-sectional design and a descriptive, explanatory, comparative and propositional scope, developed as a case study in Asunción, Ciudad del Este and Coronel Oviedo. The qualitative component gathered the perceptions of technical staff from five competent institutions through interviews and documentary analysis of current plans; the quantitative component applied a survey to a stratified probabilistic sample of 384 residents, analyzed using Spearman correlation and the Kruskal-Wallis test. Results show an unfavorable citizen assessment across all items, institutional convergence around four limitations—technical capacity, budget, fragmented legal framework and institutional continuity—and a significant association between citizen knowledge and the assessment of territorial management ($p = 0.407$; $p < 0.001$). A National Framework Law on Municipal

Cómo citar: Samaniego Gauna, J. O., & Cabrera Cabrera, D. O. (2026). Gestión del ordenamiento territorial municipal en Paraguay: criterios y estrategias para optimizar la formulación e implementación de planes y políticas territoriales. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 3, 147-161. <https://doi.org/10.65740/vzwbsa09>

Editor responsable: Sergio David González Ayala, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, rie@posgradocolumbia.edu.py

Derechos de autor: © 2026 José Osmar Samaniego Gauna y Derliz Osmar Cabrera Cabrera. Los autores conservan los derechos de autor.

Licencia: Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Territorial Planning is proposed as the central strategy, with action lines for institutional strengthening, regulatory articulation and citizen participation.

Keywords: land use; regional development; municipal government; community participation; territorial planning.

Introducción

El ordenamiento territorial (OT) constituye, en los municipios paraguayos, un proceso normativo e institucional aún en construcción. Paraguay carece de una ley nacional que lo regule de manera integral, y el marco vigente descansa en disposiciones fragmentarias entre distintos niveles de gobierno, lo que se traduce en una implementación desigual de los planes de ordenamiento urbano y territorial (POUT) entre municipios. El país cuenta con 254 municipios, a los que la Constitución Nacional de 1992 reconoce autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos; sin embargo, los distritos son muy desiguales en tamaño y complejidad, lo que hace que la administración territorial del país no resulte una tarea simple (Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992). A ello se suma que los lineamientos estratégicos y los planes sectoriales diseñados por el gobierno central, en muchos casos, no se implementan a nivel departamental o local debido al bajo nivel de vinculación político-institucional entre los distintos niveles de gobierno.

La relevancia del tema radica en el papel del OT como herramienta para el desarrollo sostenido de los municipios. Al definir de manera adecuada las zonas destinadas a cada actividad productiva y habitacional, el ordenamiento territorial garantiza la permanencia de condiciones propicias para el desarrollo económico, asegura la estabilidad de la inversión pública y privada en el tiempo y contribuye a refinar las relaciones entre el territorio, los recursos naturales y las actividades humanas. Los planes y las políticas de OT no apuntan solamente a forjar acuerdos y consensos para una adecuada gestión del territorio, sino que también facilitan la actuación de los gobiernos en los procesos de descentralización y la participación de distintos actores sociales en las decisiones sobre el uso del suelo. Sin un marco normativo articulado ni una capacidad institucional homogénea entre municipios, este potencial se ve limitado, lo que afecta tanto la planificación nacional como la gestión local del territorio y la calidad de vida de la población.

En este contexto, la investigación se planteó como pregunta principal: ¿cuáles son los criterios y estrategias más apropiados para optimizar la formulación e implementación de planes y políticas de ordenamiento territorial en los municipios del Paraguay? El objetivo general fue proponer criterios y estrategias apropiados tendientes a optimizar la formulación e implementación de planes y políticas de OT en municipios del Paraguay. Los objetivos específicos consistieron en describir las principales características de los planes y políticas de OT municipales; indagar sobre sus principales inconvenientes, limitaciones e implicancias; estimar la percepción y el nivel de satisfacción de la población sobre su formulación e implementación; comparar prácticas, recomendaciones, experiencias y tendencias nacionales e internacionales; e identificar alternativas de criterios y estrategias para su optimización. El estudio se desarrolló en tres distritos representativos de distintos ejes y nodos territoriales del país: Asunción, Ciudad del Este y Coronel Oviedo.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Tras esta introducción, se presenta la fundamentación teórica, que aborda el concepto y la evolución del OT, el núcleo teórico que orienta la investigación, las experiencias comparadas de América Latina y el marco institucional y legal paraguayo. A continuación, se describe la metodología mixta empleada, incluyendo el diseño muestral, los instrumentos y los procedimientos de análisis. Luego se exponen los resultados del componente cuantitativo, referidos a la percepción y la satisfacción ciudadana, y del componente cualitativo, basado en las entrevistas institucionales y en el análisis documental de los planes vigentes, junto con el contraste de la hipótesis. Finalmente, se discuten los hallazgos a la luz del marco teórico, se formulan las conclusiones y se presentan las recomendaciones, articuladas en torno a una propuesta de Ley Nacional Marco de Ordenamiento Territorial Municipal y a líneas de acción complementarias.

Fundamentación Teórica

Concepto y evolución del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial se concibe como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico-político, a través de la cual se pretende configurar, en el corto, mediano y largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio acorde con sus potencialidades y limitaciones, con las expectativas y aspiraciones de la población y con los objetivos sectoriales de desarrollo económicos, sociales, culturales y ecológicos. El OT se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo (Palacio-Prieto et al., 2004). Massiris (2005) destaca que el OT integra dimensiones técnicas, administrativas y políticas, y que su eficacia depende tanto de la calidad de los instrumentos como de la capacidad de las instituciones para aplicarlos y de la legitimidad social de las decisiones que expresan.

En las ciudades latinoamericanas se observa una renovación del tema del OT, que integra las áreas rurales, los sistemas ecológicos y la escala regional, y que privilegia el desarrollo cualitativo y el abordaje de los grandes problemas de la ciudad existente (Montes Lira, 2001). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha señalado que el ordenamiento

territorial se ha consolidado como una opción de política urbana y regional en la región, aunque con marcos institucionales heterogéneos, fragmentación de competencias y limitaciones de financiamiento que condicionan su implementación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022; Montes Lira, 2001). Desde la perspectiva de los sistemas complejos, el territorio debe entenderse como un sistema de componentes biofísicos, sociales e institucionales interdependientes, cuya planificación exige un abordaje interdisciplinario que reconozca la no linealidad de sus dinámicas y la interacción entre escalas (García, 2020). Estas perspectivas explican por qué el OT no puede reducirse a la zonificación del suelo, sino que requiere capacidades de coordinación y de gestión sostenida en el tiempo.

Núcleo teórico de la investigación

La investigación adopta un modelo teórico integrador con un núcleo central de cinco enfoques (Tabla 1). El nuevo institucionalismo (North, 1993; Subirats et al., 2008) estructura el análisis de las limitaciones, al explicar cómo la ausencia de reglas del juego claras, evidenciada en la falta de una ley nacional de OT, eleva la incertidumbre y los costos de transacción institucionales. La teoría de la capacidad institucional (Savitch, 1998) permite diagnosticar la brecha entre la norma escrita y la capacidad real de ejecución de los municipios, en términos de recursos humanos, técnicos y financieros. La teoría de los sistemas complejos (García, 2020) orienta la caracterización del OT, al exigir una lectura del territorio como sistema de nodos interdependientes. La gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001) ofrece el marco para analizar las experiencias comparadas y la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Finalmente, la planificación estratégica situacional (Matus, 1987) fundamenta el carácter propositivo del estudio, al concebir la planificación como la gestión de un juego dinámico entre actores con recursos y visiones distintas.

Tabla 1. Núcleo teórico de la investigación y su vinculación con los objetivos

Enfoque	Autores	Aporte al análisis	Objetivo vinculado
Nuevo institucionalismo	North (1993); Subirats et al. (2008)	Reglas del juego, incertidumbre y costos de transacción ante la falta de una ley nacional	General y OE2
Capacidad institucional	Savitch (1998)	Brecha entre la norma escrita y la capacidad real de ejecución municipal	OE2
Sistemas complejos	García (2020)	Territorio como sistema de nodos biofísicos, sociales e institucionales	OE1
Gobernanza multinivel	Hooghe y Marks (2001)	Articulación entre niveles de gobierno; análisis comparado	OE4
Planificación estratégica situacional	Matus (1987)	Planificación como gestión de un juego dinámico de actores	OE5 y general

Nota. Elaboración propia a partir de North (1993), Savitch (1998), Hooghe y Marks (2001), Subirats et al. (2008), Matus (1987) y García (2020).

Estos enfoques se complementan con otros aportes que enriquecen el análisis. La teoría de la acción comunicativa de Habermas permite examinar la legitimidad social de los planes y su vínculo con la percepción ciudadana, en la medida en que las decisiones sobre el territorio requieren procesos de deliberación y de entendimiento entre los actores. La racionalidad limitada de Simon, analizada por Estrada Gallego (2007), ayuda a explicar las restricciones de información y de capacidad técnica que enfrentan los funcionarios municipales al tomar decisiones sobre el uso del suelo. La nueva gestión pública (Hood, 1991) aporta criterios de eficiencia y de orientación a resultados para el análisis comparado, mientras que la teoría de los grupos de interés (Freeman, 1984) refuerza la dimensión participativa de la planificación. En conjunto, el modelo teórico sostiene que la calidad del ordenamiento territorial depende de la interacción entre reglas institucionales, capacidades administrativas, coordinación entre niveles de gobierno y legitimidad social de los planes.

Experiencias comparadas en América del Sur

En América del Sur, varios países han avanzado en la construcción de marcos normativos específicos para el ordenamiento territorial (Tabla 2). Colombia aprobó la Ley 388 de 1997, que estableció la obligación de los municipios de formular planes de ordenamiento territorial y definió instrumentos de gestión del suelo y de financiamiento. Brasil sancionó en 2001 el Estatuto de la Ciudad, que regula la política urbana, la función social de la propiedad y los planes directores municipales. Uruguay aprobó en 2008 la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que articula instrumentos nacionales, departamentales y locales bajo un esquema de gobernanza multinivel. Chile, por su parte, adoptó en 2021 una Política Nacional de Ordenamiento Territorial orientada al desarrollo sostenible y resiliente (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2021; Poblete y Pérez, 2020). Estas experiencias comparten la existencia de una norma nacional que define competencias, instrumentos y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

Tabla 2. Marcos normativos de ordenamiento territorial en países de América del Sur

País	Instrumento	Año	Rasgo principal
Colombia	Ley 388, de desarrollo territorial	1997	Planes de ordenamiento territorial obligatorios e instrumentos de gestión del suelo
Brasil	Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257)	2001	Función social de la propiedad y planes directores municipales
Uruguay	Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	2008	Instrumentos nacionales, departamentales y locales articulados
Chile	Política Nacional de Ordenamiento Territorial	2021	Desarrollo territorial sostenible y resiliente
Paraguay	Sin ley nacional específica; Ley 3.966/2010 y normas dispersas	—	Obligación municipal de contar con un POUT sin marco nacional común

Nota. Elaboración propia a partir de la normativa citada, MINVU (2021) y Poblete y Pérez (2020).

La comparación pone de relieve la singularidad del caso paraguayo. A diferencia de los países mencionados, Paraguay no dispone de una ley nacional de ordenamiento territorial, y las competencias en la materia se encuentran dispersas entre la Constitución Nacional, la Ley N.º 426/1994 Orgánica del Gobierno Departamental, la Ley N.º 3.966/2010 Orgánica Municipal, la Ley N.º 6.152/2018 que crea el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat y la Ley N.º 7.158/2023, que transfirió las funciones de la Secretaría Técnica de Planificación al Ministerio de Economía y Finanzas. La Ley Orgánica Municipal establece la obligación de los municipios de contar con un plan de ordenamiento urbano y territorial, pero sin un marco nacional que defina criterios comunes, mecanismos de financiamiento y de coordinación. Diversos esfuerzos, como el estudio de un proyecto de ley de ordenamiento territorial impulsado por el MUVH en 2022, no se han traducido todavía en una norma vigente, lo que mantiene la fragmentación normativa e institucional.

Marco institucional en Paraguay

El marco institucional del OT en Paraguay involucra a múltiples actores con competencias parciales. El Ministerio de Economía y Finanzas, que absorbió a la Secretaría Técnica de Planificación, cumple funciones de articulación técnica entre el gobierno nacional y los municipios; el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat tiene a su cargo la política de vivienda y hábitat; el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de su Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, fija directrices ambientales para la zonificación; el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones ejecuta la infraestructura pública; y la Dirección del Servicio Geográfico Militar provee la cartografía base del territorio nacional. Los gobiernos municipales y departamentales, por su parte, son responsables de formular y aprobar los planes locales, con el apoyo de organismos de cooperación internacional. Esta dispersión de competencias, sin un órgano rector ni un sistema nacional de información territorial, constituye el telón de fondo de las limitaciones que el estudio analiza empíricamente.

Metodología

La investigación adoptó un enfoque mixto, que combina el análisis documental y el relevamiento de percepciones de actores institucionales, en el componente cualitativo, con la medición de la percepción y la satisfacción ciudadana mediante una encuesta estructurada, en el componente cuantitativo, siguiendo el criterio de complementariedad metodológica (Hernández Sampieri et al., 2014). El diseño es no experimental y de corte transversal, y el alcance es descriptivo, explicativo, comparativo y propositivo. El estudio se desarrolló como estudio de caso en tres distritos, seleccionados uno por cada eje o nodo territorial identificado en el diagnóstico: Asunción, por el eje metropolitano; Ciudad del Este, por el nodo logístico y de frontera del este; y Coronel Oviedo, por los polos regionales en transición. La investigación se desarrolló entre agosto de 2025 y agosto de 2026, período que comprendió la gestión de los accesos institucionales, la aplicación de los instrumentos y el análisis conjunto de los resultados.

El componente cualitativo se basó en un muestreo no probabilístico e intencional de técnicos y funcionarios de la STP/MEF, el MADES, la DISERGEMIL, el MUVH y el MOPC. El trabajo de campo alcanzó a ocho técnicos, cuyas respuestas se consolidaron en tres posiciones institucionales diferenciadas —MADES, DISERGEMIL y STP/MEF—, mientras que los aportes del MUVH y del MOPC se utilizaron como evidencia complementaria. El componente cuantitativo se basó en un muestreo probabilístico estratificado por distrito, con afijación proporcional al peso poblacional según el Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 (N = 886.383), con un nivel de confianza del 95%, $p = q = 0,5$ y un margen de error del 5%, lo que arrojó una muestra de 384 pobladores de 18 años y más (Tabla 3). El cuestionario se aplicó de forma presencial en espacios públicos de alta afluencia, como plazas, mercados, terminales y ferias.

$$n = (Z^2 \cdot p \cdot q \cdot N) / [e^2 \cdot (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot q]$$

Tabla 3. Población, muestra y margen de error por distrito

Distrito	Población (Censo 2022)	Muestra (n)	%	Margen de error
Asunción	462.241	200	52,1	6,9%
Ciudad del Este	325.819	141	36,7	8,3%
Coronel Oviedo	98.323	43	11,2	14,9%
Total	886.383	384	100,0	5,0%

Nota. Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 (INE). Margen de error calculado con un nivel de confianza del 95%.

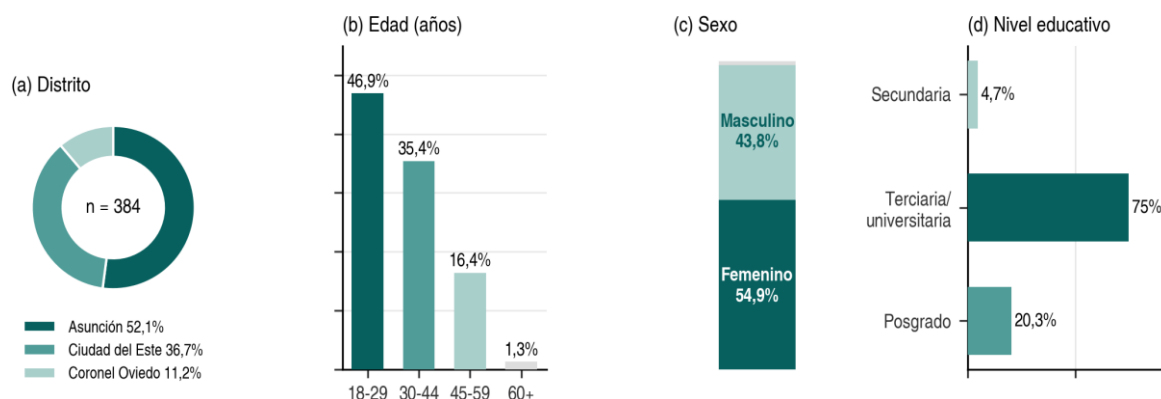
Se utilizaron tres instrumentos: una guía de entrevista semiestructurada para los técnicos, una guía de análisis documental de los planes de ordenamiento vigentes y un cuestionario ciudadano con escalas de Likert de cinco puntos, organizado en secciones de percepción sobre el OT, importancia de la participación, frecuencia de la información recibida, satisfacción con la gestión territorial, responsabilidad institucional percibida y una pregunta abierta. Los instrumentos cualitativos fueron validados por el juicio de tres expertos con grado de doctor, y el cuestionario obtuvo un coeficiente alfa de Cronbach de 0,941 en la prueba piloto, ubicado en el rango excelente. Los datos cuantitativos se procesaron con Python 3.11 y las librerías pandas y scipy; dado su carácter ordinal y la ausencia de normalidad (Shapiro-Wilk, $W = 0,951$; $p < 0,001$), se aplicaron la correlación de Spearman y la prueba de Kruskal-Wallis, con comparaciones post hoc de Mann-Whitney y corrección de Bonferroni. Los datos cualitativos se sistematizaron por categorías de análisis vinculadas a los objetivos específicos.

La hipótesis de investigación (Hi) sostuvo que un mayor conocimiento técnico-normativo de las características, limitaciones y prácticas comparadas de los planes y políticas de OT permite identificar criterios y estrategias más apropiados para optimizar su formulación e implementación en los municipios del Paraguay; la hipótesis nula (H0) sostuvo que dicho conocimiento no incide en esa identificación. Se garantizaron el consentimiento informado, la confidencialidad y el anonimato de todos los participantes, tanto en las entrevistas como en la encuesta. Como limitación del diseño, cabe señalar que la afijación proporcional produce márgenes de error distintos por distrito, por lo que los resultados de Coronel Oviedo, con el margen más amplio, deben interpretarse con carácter exploratorio, y que la muestra presenta un nivel educativo elevado, lo que se considera en la interpretación de los resultados.

Resultados

Caracterización de la muestra

La distribución de la muestra reproduce la afijación proporcional prevista: el 52,1% de los encuestados reside en Asunción, el 36,7% en Ciudad del Este y el 11,2% en Coronel Oviedo (Figura 1). El grupo etario más representado es el de 18 a 29 años, con el 46,9%, seguido por el de 30 a 44 años, con el 35,4%, y el de 45 a 59 años, con el 16,4%, mientras que las personas de 60 años y más representan apenas el 1,3%. El 54,9% de los encuestados es de sexo femenino, el 43,8% masculino y el 1,3% prefirió no indicarlo. En cuanto al nivel educativo, el 95,3% cuenta con estudios terciarios, universitarios o de posgrado, y no se registran casos con nivel primario como máximo alcanzado. Este perfil educativo elevado es relevante para la interpretación de los resultados, porque cabe esperar que una población con mayor formación disponga de más información sobre la gestión municipal, lo que refuerza el significado de los bajos niveles de conocimiento que se describen a continuación.

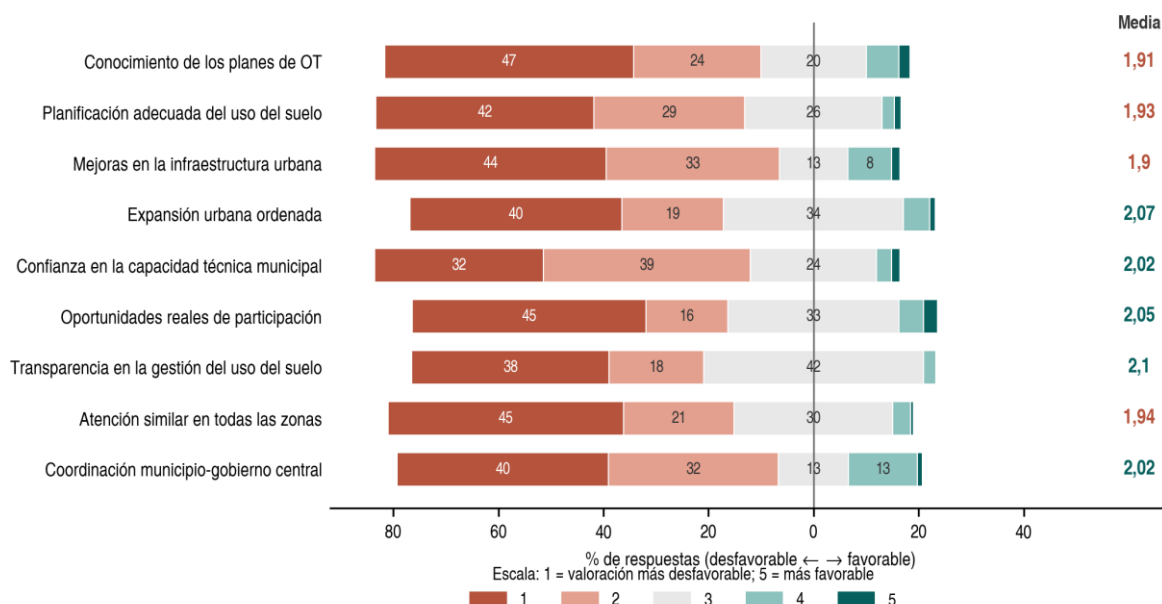
Figura 1. Caracterización de la muestra ciudadana

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta ciudadana (n = 384).

Percepción ciudadana sobre el ordenamiento territorial

La percepción ciudadana sobre el ordenamiento territorial es consistentemente desfavorable (Figura 2 y Tabla 4). Ninguno de los nueve ítems de percepción alcanza el punto medio teórico de la escala, y todos registran medias cercanas a 2. El nivel de conocimiento sobre los planes de ordenamiento es bajo, con una media de 1,91 y un 71,6% de respuestas en las dos categorías inferiores. Las mejoras en la infraestructura urbana registran la valoración más baja del bloque, con una media de 1,90, seguidas por la planificación adecuada del uso del suelo, con 1,93, y la atención similar en todas las zonas del municipio, con 1,94. Las valoraciones relativamente más altas corresponden a la transparencia en la gestión del uso del suelo, con 2,10, y a la expansión urbana ordenada, con 2,07, aunque en ambos casos predominan las respuestas desfavorables o neutras. La confianza en la capacidad técnica municipal y la coordinación entre el municipio y el gobierno central alcanzan medias de 2,02.

Figura 2. Percepción ciudadana sobre el ordenamiento territorial (ítems 5 a 13)

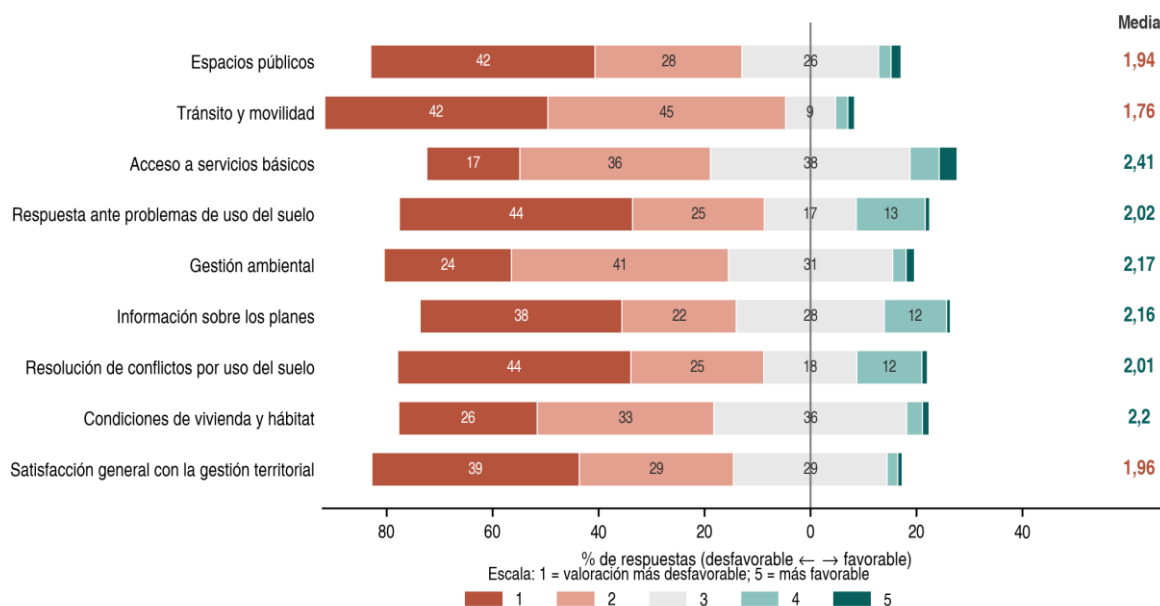


Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta ciudadana (n = 384). Las barras se centran en la categoría intermedia; a la izquierda, respuestas desfavorables, y a la derecha, favorables.

La distribución de las respuestas muestra, además, algunos matices relevantes. En los ítems de transparencia, expansión urbana ordenada y oportunidades de participación, la categoría intermedia concentra proporciones elevadas, cercanas o superiores a un tercio de las respuestas, lo que puede reflejar tanto una valoración neutra como el desconocimiento de la gestión municipal en esos aspectos. La coordinación entre el municipio y el gobierno central presenta la mayor proporción de respuestas favorables del bloque, con un 14% en las categorías superiores, pero también una elevada proporción de respuestas desfavorables, lo que sugiere una percepción polarizada. En conjunto, la ciudadanía percibe un ordenamiento territorial con escasa planificación visible, con infraestructura insuficiente, con una atención desigual entre las distintas zonas del municipio y con una capacidad técnica municipal en la que confía poco, una percepción coherente con el diagnóstico institucional de un OT en construcción.

Satisfacción con la gestión territorial municipal

La satisfacción con la gestión territorial municipal presenta un patrón similar (Figura 3 y Tabla 4). Ninguno de los nueve ítems de satisfacción alcanza el punto medio de la escala. La gestión del tránsito y la movilidad registra la valoración más baja, con una media de 1,76 y un 86,4% de respuestas desfavorables, seguida por los espacios públicos, con 1,94, y la satisfacción general con la gestión territorial, con 1,96. La satisfacción con el acceso a los servicios básicos es la más alta del bloque, con una media de 2,41, aunque también con predominio de valoraciones neutras o desfavorables. La satisfacción con las condiciones de vivienda y hábitat, con la gestión ambiental y con la información sobre los planes se sitúa en torno a 2,2, mientras que la respuesta municipal ante los problemas de uso del suelo y la resolución de conflictos por el uso del suelo alcanzan medias de 2,02 y 2,01, respectivamente.

Figura 3. Satisfacción ciudadana con la gestión territorial municipal (ítems 16 a 24)

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta ciudadana (n = 384).

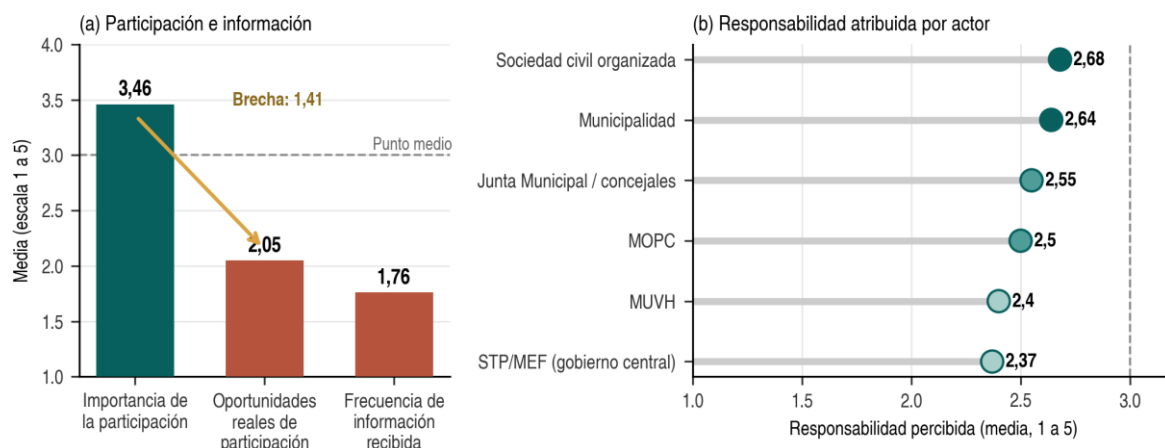
Tabla 4. Síntesis de las medias de percepción, participación y satisfacción ciudadana

Ítem	Dimensión evaluada	Media	Bloque
5	Conocimiento de los planes de OT	1,91	Percepción
6	Planificación adecuada del uso del suelo	1,93	Percepción
7	Mejoras en la infraestructura urbana	1,90	Percepción
8	Expansión urbana ordenada	2,07	Percepción
9	Confianza en la capacidad técnica municipal	2,02	Percepción
10	Oportunidades reales de participación	2,05	Percepción
11	Transparencia en la gestión del uso del suelo	2,10	Percepción
12	Atención similar en todas las zonas	1,94	Percepción
13	Coordinación municipio-gobierno central	2,02	Percepción
14	Importancia de mecanismos reales de participación	3,46	Participación
15	Frecuencia de información recibida sobre los planes	1,76	Información
16	Espacios públicos	1,94	Satisfacción
17	Tránsito y movilidad	1,76	Satisfacción
18	Acceso a servicios básicos	2,41	Satisfacción
19	Respuesta ante problemas de uso del suelo	2,02	Satisfacción
20	Gestión ambiental	2,17	Satisfacción
21	Información sobre los planes	2,16	Satisfacción
22	Resolución de conflictos por uso del suelo	2,01	Satisfacción
23	Condiciones de vivienda y hábitat	2,20	Satisfacción
24	Satisfacción general con la gestión territorial	1,96	Satisfacción

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta ciudadana (n = 384). Medias calculadas sobre las respuestas válidas de cada ítem, en una escala de 1 (más desfavorable) a 5 (más favorable).

Participación, información y responsabilidad institucional

Uno de los hallazgos más relevantes es el contraste entre la importancia que la ciudadanía asigna a la participación y las oportunidades que percibe para ejercerla (Figura 4a). La importancia de contar con mecanismos reales de participación registra una media de 3,46, la única del instrumento que supera el punto medio de la escala, con un 43% de respuestas en las categorías superiores. En cambio, la percepción de oportunidades reales de participación alcanza apenas una media de 2,05, lo que configura una brecha de 1,41 puntos entre el valor atribuido a la participación y su disponibilidad efectiva. A ello se suma la baja frecuencia de información recibida sobre los planes de ordenamiento, con una media de 1,76 y un 77,5% de respuestas en las dos categorías inferiores, que se sitúa entre las valoraciones más bajas de todo el instrumento. La población no es, por tanto, indiferente al ordenamiento territorial, sino que percibe una distancia entre su interés y sus posibilidades reales de informarse e incidir en las decisiones.

Figura 4. Brecha de participación e información, y responsabilidad atribuida por actor

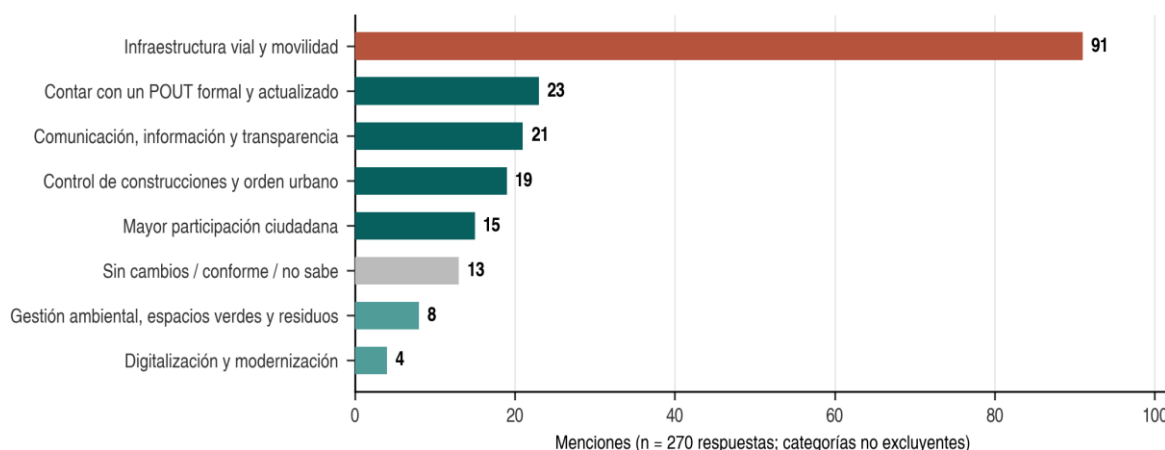
Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta ciudadana (n = 384). Escala de 1 (ninguna responsabilidad) a 5 (total responsabilidad) en el panel (b).

En cuanto a la responsabilidad institucional percibida sobre el buen o mal ordenamiento territorial de la ciudad (Figura 4b), la sociedad civil organizada, con una media de 2,68, y la municipalidad, con 2,64, son percibidas como los actores con mayor grado de responsabilidad, seguidas por la Junta Municipal y los concejales, con 2,55, y el MOPC, con 2,50. El MUVH, con 2,40, y la STP/MEF, con 2,37, son los actores a los que la ciudadanía atribuye menor responsabilidad. Ningún actor alcanza el punto medio teórico de la escala, lo que sugiere que la ciudadanía no atribuye de forma concentrada la responsabilidad del ordenamiento territorial a un actor institucional específico, sino que la percibe distribuida y, en general, baja entre los distintos niveles de gobierno y la propia sociedad civil. Este resultado es coherente con la dispersión institucional de competencias descrita en el marco teórico, que dificulta que la población identifique con claridad a los responsables de la planificación del territorio.

Propuestas ciudadanas de cambio

De los 384 encuestados, 270 personas, el 70,3%, respondieron la pregunta abierta sobre qué cambiarían en la forma en que su municipio planifica el territorio (Figura 5). El reclamo más frecuente se relaciona con la infraestructura vial y la movilidad urbana, con 91 menciones, muy por encima de los demás temas, seguido por la necesidad de contar con un POUT formal y actualizado, con 23 menciones, y por el reclamo de mayor comunicación, información y transparencia por parte de las autoridades, con 21 menciones. El control de las construcciones y el orden urbano, con 19 menciones, y la mayor participación ciudadana, con 15, completan los temas principales. El predominio del reclamo vial es coherente con los resultados cuantitativos, en los que la gestión del tránsito y las mejoras en la infraestructura urbana registran las valoraciones más bajas. Una de las respuestas sintetiza con claridad la demanda de planificación de largo plazo:

«Diseñar e implementar un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) real y participativo. Pasar de la improvisación a una verdadera Planificación Estratégica Territorial, ya que hasta el momento no se percibe una visión a largo plazo para nuestro municipio».

Figura 5. Temas recurrentes en las propuestas ciudadanas de cambio

Nota. Elaboración propia a partir de la pregunta abierta del cuestionario (n = 270 respuestas). Clasificación temática exploratoria; un mismo comentario pudo incluir más de un tema.

Características y limitaciones institucionales del ordenamiento territorial

Las entrevistas a técnicos y funcionarios describen el ordenamiento territorial municipal paraguayo como un proceso en transición o en fase inicial, según el informante, y coinciden en que la capacidad de un municipio para formular y sostener un plan de ordenamiento no depende únicamente de su tamaño o peso económico, sino de la disponibilidad de acompañamiento técnico externo sostenido. Respecto de las limitaciones, las tres posiciones institucionales consolidadas —MADES, DISERGEMIL y STP/MEF— convergen en identificar cuatro dimensiones críticas: la capacidad técnica y el conocimiento, el presupuesto y el financiamiento, el marco legal e institucional y la continuidad de la gestión, a las que se suma la disponibilidad de datos e información geoespacial (Tabla 5 y Figura 6). El informante de la DISERGEMIL resumió el diagnóstico normativo al señalar que las disposiciones legales están dispersas en la Constitución, la Ley Orgánica Municipal, decretos y leyes, «sin una ley general que articule el sistema de forma integral».

Tabla 5. Limitaciones identificadas para la formulación de políticas de OT, por dimensión e institución

Dimensión	MADES	DISERGEMIL	STP/MEF
Capacidad técnica y conocimiento	Escasez de personal especializado en SIG y planificación; catastros imprecisos	El conocimiento es «siempre» la limitación principal, aun con presupuesto	Falta de capacitación de los equipos municipales
Presupuesto y financiamiento	Baja asignación propia; dependencia de royalties y FONACIDE; fondos que no cubren el control posterior	Los municipios disponen de presupuesto, pero no lo ejecutan en OT por falta de preparación	Falta de presupuesto como limitación de primer orden
Marco legal e institucional	Superposición de competencias; inseguridad jurídica; sin sistema nacional de información territorial	Disposiciones dispersas sin una ley general articuladora	Falta de un criterio unificado de denominación de zonificaciones
Continuidad institucional	Alta rotación de equipos técnicos en los cambios de administración	Los distritos no disponen de equipos para implementar ni mantener el OT	Falta de continuidad de las políticas asociada al recambio de intendentes
Datos e información geoespacial	Datos desactualizados o inexistentes; infraestructura tecnológica insuficiente	Cartografía base en construcción para el Registro Único	Dispersión informativa como «la principal limitante»; falta de difusión de los POUT

Nota. Elaboración propia a partir de las posiciones institucionales consolidadas de MADES, DISERGEMIL y STP/MEF.

Figura 6. Convergencia de las posiciones institucionales en las dimensiones de limitación

	MADES	DISERGEMIL	STP/MEF	Convergencia
Capacidad técnica y conocimiento	Sí	Sí	Sí	3 de 3
Presupuesto y financiamiento	Sí	Sí	Sí	3 de 3
Marco legal e institucional	Sí	Sí	Sí	3 de 3
Continuidad institucional	Sí	Sí	Sí	3 de 3
Datos e información geoespacial	Sí	Sí	Sí	3 de 3

Nota. Elaboración propia a partir de la Tabla 5.

Cada informante aportó matices propios a este diagnóstico común. El MADES destacó la escasez de personal especializado en sistemas de información geográfica, la dependencia de los municipios de los recursos de royalties y del FONACIDE, el costo elevado de las consultorías para elaborar los POUT y el hecho de que los fondos se agotan en la fase de formulación sin financiar el control posterior, así como la superposición de competencias entre organismos y la ausencia de un sistema nacional de información territorial. La DISERGEMIL señaló que el conocimiento es «siempre» la limitación principal, incluso cuando hay presupuesto disponible, y que la mayoría de los distritos no dispone de equipos para implementar ni para mantener su ordenamiento en el tiempo. La STP/MEF agregó la falta de un criterio unificado para la denominación de las zonificaciones entre municipios, con «mucha disparidad de criterios», y la falta de difusión de los planes ya vigentes. En cuanto a las prácticas comparadas, los informantes mencionaron como referencias a Colombia, Chile, Brasil y Uruguay, y a nivel nacional, a Naranjal, Boquerón, Fuerte Olimpo, Loma Plata, Filadelfia y Villarrica.

En cuanto a las alternativas, los informantes convergen en la sanción de una ley nacional marco como eje central, aunque cada uno enfatiza componentes distintos. El MADES propone una ley que defina las competencias de los tres niveles de gobierno, asigne obligatoriamente fondos públicos de inversión, como royalties y fondos de compensación, a la formulación e implementación de los POUT, y establezca un protocolo nacional de estandarización cartográfica con interoperabilidad de datos; propone, además, condicionar gradualmente la transferencia de esos fondos a la existencia de planes vigentes y articulados con el presupuesto municipal. La DISERGEMIL enfatiza la unidad y coherencia del marco normativo, la delimitación precisa de competencias por nivel de gobierno y el establecimiento de plazos, requisitos mínimos y consecuencias por incumplimiento. La STP/MEF propone unificar la denominación de las zonificaciones y establecer un camino formal para resolver las controversias de límites, y, en el corto plazo, continuar aplicando la guía técnica disponible para la elaboración de los planes. Sobre la articulación interinstitucional, los informantes coinciden en que su función debe ser de coordinación antes que de imposición jerárquica; en palabras del informante de la STP/MEF, la instancia rectora «tiene que ser un orientador».

Análisis documental de los planes municipales

El análisis documental constató una situación normativa asimétrica entre los tres distritos de estudio (Tabla 6). Asunción cuenta con un instrumento vigente y periódicamente actualizado bajo la denominación de Plan Regulador, aprobado por la Ordenanza N.º 163/18 y corregido posteriormente, aunque con una denominación que no coincide con la exigida por la Ley Orgánica Municipal. Ciudad del Este, pese a ser el segundo distrito más poblado del país y un nodo logístico y comercial de primer orden, no cuenta con un POUT aprobado por ordenanza. Coronel Oviedo, el municipio de menor tamaño poblacional de los tres, dispone paradójicamente del instrumento más formalizado y recientemente actualizado, aprobado por la Ordenanza N.º 025/2022, con acompañamiento técnico directo de la entonces STP y con un mecanismo de seguimiento explícito. Resulta significativo que ningún informante mencionara a Coronel Oviedo como ejemplo de práctica exitosa, lo que sugiere que la solidez técnica de un plan no garantiza su visibilidad institucional ni su replicabilidad.

Tabla 6. Situación de los instrumentos de ordenamiento territorial en los distritos de estudio

Distrito	Instrumento vigente	Norma de aprobación	Rasgo destacado
Asunción	Plan Regulador	Ordenanza N.º 163/18, con correcciones posteriores	Actualización periódica; denominación distinta de la exigida por la Ley 3.966/2010
Ciudad del Este	Sin POUT aprobado por ordenanza	—	Segundo distrito más poblado sin instrumento formal
Coronel Oviedo	Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial	Ordenanza N.º 025/2022	Instrumento más formalizado; acompañamiento de la STP y mecanismo de seguimiento

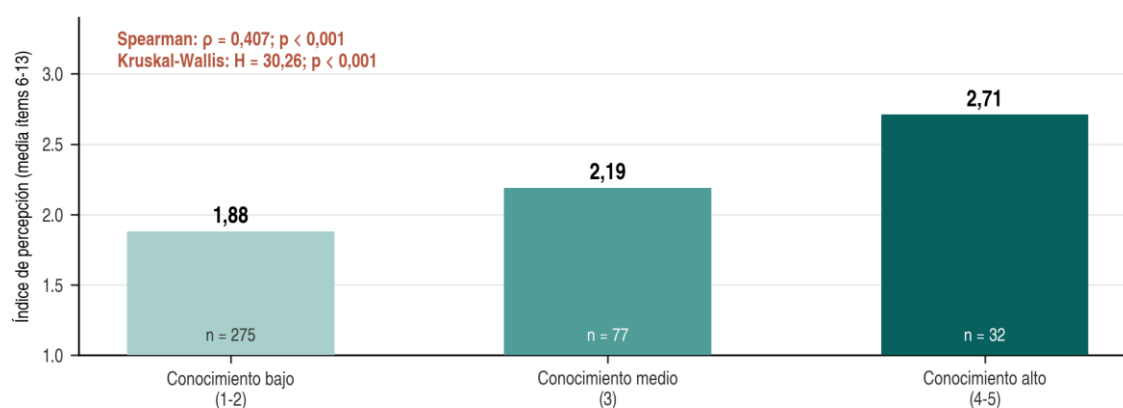
Nota. Elaboración propia a partir del análisis documental de los instrumentos vigentes.

Contraste de la hipótesis

La comprobación de la hipótesis se sustenta, en primer lugar, en la convergencia de evidencia cualitativa entre fuentes institucionales independientes. Las tres posiciones institucionales, pese a describir el estado del OT desde ángulos distintos, convergen sin excepción en identificar las mismas dimensiones de limitación y en proponer el mismo criterio central de solución: la sanción de una ley nacional marco de ordenamiento territorial, con matices complementarios entre sí. Esta convergencia, alcanzada por los informantes a partir de su propio conocimiento técnico-normativo, constituye evidencia consistente de que un mayor conocimiento de las características, limitaciones y prácticas comparadas del OT permite identificar criterios y estrategias más apropiados para su optimización. En el componente cuantitativo, se examinó complementariamente si el nivel de conocimiento ciudadano sobre los planes de OT se asocia con las valoraciones de percepción, mediante un índice compuesto calculado como el promedio de los ítems 6 a 13.

La correlación de Spearman entre el nivel de conocimiento y el índice de percepción resultó positiva, moderada y estadísticamente significativa ($p = 0,407$; $p < 0,001$; $n = 384$). La comparación de tres grupos de conocimiento —bajo, medio y alto— mediante la prueba de Kruskal-Wallis confirmó diferencias significativas en el índice de percepción ($H = 30,26$; $p < 0,001$), con una tendencia creciente y consistente entre los grupos, cuyas medias fueron de 1,88, 2,19 y 2,71, respectivamente, corroborada por comparaciones pareadas significativas (Figura 7). Estos resultados indican que un mayor conocimiento se asocia con valoraciones más informadas y relativamente más favorables de la gestión territorial. Por tratarse de un diseño no experimental y transversal, no permiten establecer causalidad, pero, junto con la convergencia institucional, sustentan el rechazo de la hipótesis nula y la aceptación de la hipótesis de investigación, interpretada como evidencia de asociación y de convergencia analítica.

Figura 7. Nivel de conocimiento ciudadano e índice de percepción sobre el ordenamiento territorial



Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta ciudadana ($n = 384$). Grupos de conocimiento: bajo (1-2), medio (3) y alto (4-5) en el ítem 5.

Discusión

Los resultados convergen en un diagnóstico común: el ordenamiento territorial municipal en Paraguay se encuentra en un estado de construcción heterogénea, en el que la ausencia de un marco legal nacional unificado condiciona tanto la capacidad institucional para formular e implementar planes como la percepción ciudadana sobre su efectividad. Las cuatro dimensiones de limitación identificadas por los técnicos son plenamente consistentes con los ejes teóricos de la capacidad institucional (Savitch, 1998) y del nuevo institucionalismo (North, 1993; Subirats et al., 2008): la brecha entre el mandato normativo de planificar el territorio y la capacidad efectiva de las instituciones para ejecutarlo no es un problema coyuntural de un municipio en particular, sino un patrón estructural. La ausencia de reglas del juego claras, en términos de North, eleva la incertidumbre de los actores, favorece la superposición de competencias y hace que la calidad del ordenamiento dependa de factores contingentes, como el apoyo técnico externo o la voluntad de una administración municipal.

La asimetría entre los distritos ilustra este punto. Que Coronel Oviedo, el municipio más pequeño de los tres, disponga del instrumento más formalizado, mientras que Ciudad del Este, el segundo distrito más poblado del país, carezca de un plan aprobado, confirma que la capacidad de planificación no se deriva automáticamente del tamaño o del dinamismo económico, sino de la disponibilidad de capacidades técnicas y de acompañamiento institucional. Desde la perspectiva de la gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001), el caso de Coronel Oviedo muestra el potencial de la articulación entre el nivel nacional y el local, cuando el primero aporta asistencia técnica y el segundo, voluntad política y conocimiento del territorio. Al mismo tiempo, la escasa visibilidad de esta experiencia revela un déficit en la gestión del conocimiento entre instituciones, que impide que las buenas prácticas se difundan y se repliquen en otros municipios del país.

La evaluación ciudadana desfavorable, con todos los ítems por debajo del punto medio de la escala, adquiere mayor relevancia al considerar el elevado nivel educativo de la muestra. La brecha entre la importancia atribuida a la participación y las oportunidades percibidas para ejercerla sugiere un déficit de legitimidad de los procesos de planificación, en el sentido de la teoría de la acción comunicativa: los planes que no se difunden ni se construyen con la participación de la población difícilmente pueden ser reconocidos como propios por la ciudadanía. Este hallazgo dialoga con el señalamiento de la STP/MEF sobre la falta de difusión de los planes vigentes, y con la baja frecuencia de información recibida por la población. La asociación entre el conocimiento ciudadano y la percepción de la gestión refuerza la importancia de la difusión: una población informada no solo valora de manera más matizada la gestión territorial, sino que está en mejores condiciones de participar y de exigir la implementación de los planes.

La coincidencia de las propuestas institucionales en torno a una ley marco, con énfasis diferenciados en el financiamiento condicionado, la estandarización cartográfica, la delimitación de competencias y la unificación de las zonificaciones, ilustra el valor de la planificación estratégica situacional (Matus, 1987) como enfoque para la formulación de políticas territoriales. Cada institución observa el problema desde su posición y sus recursos, y la propuesta resultante se enriquece cuando integra esas perspectivas en una estrategia común. En este sentido, el conocimiento técnico-normativo de los actores institucionales no solo permite diagnosticar las limitaciones, sino también construir criterios de solución viables, lo que respalda la hipótesis de investigación. La condición para que estas propuestas se traduzcan en políticas efectivas es la existencia de un espacio de coordinación estable, con capacidad técnica y con respaldo político, que articule a las instituciones nacionales, a los gobiernos municipales y a la ciudadanía en la formulación y en el seguimiento de la futura ley marco y de los planes locales.

En el plano comparado, mientras la tendencia internacional avanza hacia el monitoreo territorial en tiempo real, la captación de plusvalías urbanas y la articulación de instrumentos entre niveles de gobierno, Paraguay transita aún desde registros estáticos hacia sistemas de información geográfica unificados, con una gestión ambiental mayoritariamente reactiva antes que preventiva. Las experiencias de Colombia, Brasil y Uruguay muestran que la existencia de una ley nacional de ordenamiento territorial no resuelve por sí sola los problemas de implementación, pero ofrece un marco de referencia común, define responsabilidades y habilita instrumentos de financiamiento que los municipios difícilmente pueden desarrollar de manera aislada. El estudio presenta limitaciones: la lectura de Coronel Oviedo tiene carácter exploratorio por su margen de error, la muestra tiene un sesgo educativo y la cobertura institucional cualitativa se concentró en tres posiciones consolidadas, por lo que futuras investigaciones podrían ampliar la muestra institucional y aplicar diseños longitudinales.

Conclusiones

La investigación permite concluir que el ordenamiento territorial municipal en Paraguay es un proceso en construcción, marcadamente heterogéneo entre distritos y condicionado por la ausencia de una ley nacional que lo regule de manera integral. En relación con las características de los planes, se constató que Asunción cuenta con un Plan Regulador vigente, Ciudad del Este carece de un POUT aprobado y Coronel Oviedo dispone del instrumento más formalizado, lo que muestra que la capacidad de planificación depende del acompañamiento técnico más que del tamaño del municipio. En cuanto a las limitaciones, las instituciones convergen en cuatro dimensiones críticas —capacidad técnica y conocimiento, presupuesto, marco legal e institucional y continuidad de la gestión—, a las que se suma la dispersión de la información geoespacial, y señalan de forma unánime la ausencia de una ley nacional como la causa estructural de la fragmentación normativa entre municipios.

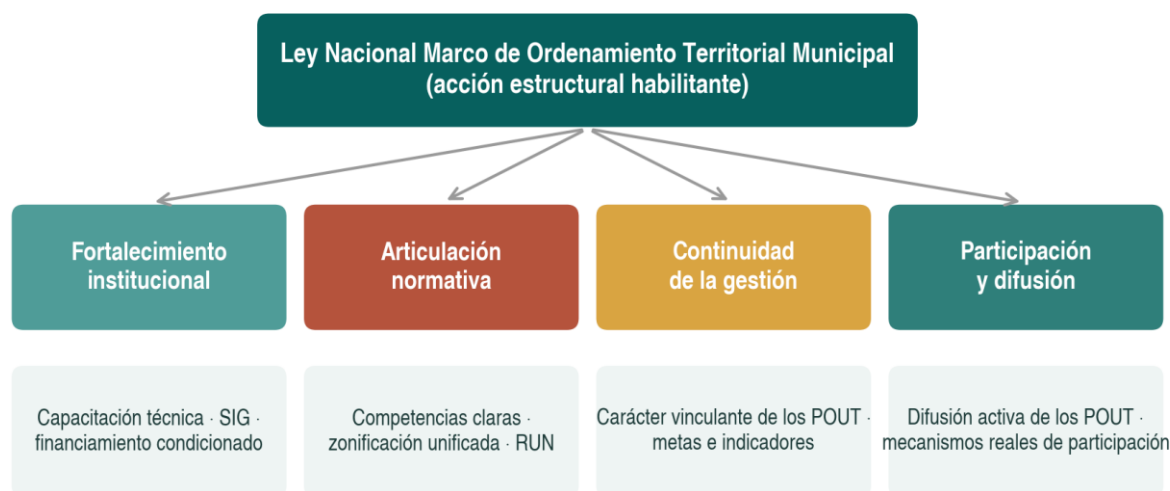
Respecto de la percepción ciudadana, la evaluación es consistentemente desfavorable, con bajos niveles de conocimiento de los planes, escasa información recibida y una brecha significativa entre la importancia atribuida a la participación y las oportunidades reales para ejercerla. El nivel de conocimiento ciudadano se asocia de manera positiva y significativa con la valoración de la gestión territorial, lo que, junto con la convergencia de las posiciones institucionales, permite aceptar la hipótesis de investigación. En el plano comparado, las experiencias de Colombia, Brasil, Uruguay y Chile muestran la importancia de contar con un marco nacional que defina competencias, instrumentos y mecanismos de coordinación. En consecuencia, el criterio central para optimizar la formulación e implementación de los planes y políticas de ordenamiento territorial es la sanción de una Ley Nacional Marco de Ordenamiento Territorial Municipal, acompañada de líneas de acción de fortalecimiento institucional, articulación normativa, continuidad y participación.

Entre los aportes de la investigación cabe destacar, en primer lugar, la caracterización empírica, y no solo normativa, de las brechas que impiden la optimización del ordenamiento territorial municipal en Paraguay, integrando por primera vez para los tres distritos de estudio la perspectiva ciudadana, la institucional y la documental en un mismo análisis. En segundo lugar, el estudio no se limita a diagnosticar las limitaciones, sino que identifica, a partir del conocimiento técnico de los propios actores institucionales, el criterio central de solución y las líneas de acción que lo acompañarían. En tercer lugar, la constatación de que la solidez técnica de un instrumento no garantiza su visibilidad ni su replicabilidad, y de que el conocimiento ciudadano se asocia con la valoración de la gestión, constituye un insumo empírico para el debate normativo pendiente a nivel nacional y para el diseño de estrategias de difusión y participación que acompañen la eventual sanción de una ley marco de ordenamiento territorial.

Recomendaciones

Como acción estructural prioritaria, se recomienda impulsar el análisis, la concertación y la formulación de una Ley Nacional Marco de Ordenamiento Territorial Municipal, orientada a reducir la fragmentación normativa y a establecer criterios comunes para la formulación, aprobación, implementación, seguimiento y actualización de los instrumentos territoriales municipales (Figura 8 y Tabla 7). Este marco debería delimitar con claridad las competencias de las instituciones nacionales y de los gobiernos municipales, establecer mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional y definir criterios mínimos comunes de zonificación, información territorial, participación ciudadana, seguimiento y financiamiento, tomando como referencia la Ley 388 de 1997 de Colombia, la Ley 18.308 de 2008 de Uruguay, el Estatuto de la Ciudad de Brasil y la experiencia chilena. La recomendación no supone sustituir las competencias constitucionales y legales de los municipios, sino proporcionar un marco articulador que contribuya a reducir las asimetrías existentes.

Figura 8. Propuesta de Ley Nacional Marco de Ordenamiento Territorial Municipal y líneas de acción complementarias



Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

En un segundo nivel, se recomienda fortalecer las capacidades técnicas y presupuestarias de los gobiernos municipales, mediante programas de capacitación continua en planificación territorial, sistemas de información geográfica, evaluación ambiental y participación, y mediante mecanismos de asistencia técnica y de financiamiento específico para la elaboración, actualización y seguimiento de los POUT, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas. Resulta conveniente, asimismo, avanzar hacia mecanismos interoperables de información geográfica y territorial entre las instituciones nacionales y municipales, con estándares mínimos y protocolos de actualización, y establecer disposiciones que otorguen carácter vinculante y continuidad técnica a los instrumentos aprobados, con independencia de los cambios de autoridad municipal, incorporando metas, indicadores y procedimientos de transferencia de información entre administraciones sucesivas.

En un tercer nivel, de gobernanza y sostenibilidad, se recomienda que Ciudad del Este elabore y apruebe por ordenanza un plan de ordenamiento urbano y territorial, y que los municipios difundan activamente sus instrumentos vigentes mediante canales accesibles, audiencias públicas y plataformas digitales, reduciendo la brecha de información y de participación identificada en la encuesta. Se sugiere, además, institucionalizar mecanismos de seguimiento y evaluación periódica de los planes, con participación ciudadana, y sistematizar y difundir las buenas prácticas nacionales, como la experiencia de Coronel Oviedo, para que puedan ser replicadas en otros municipios. Como líneas de investigación futura, se propone profundizar el estudio de caso de Ciudad del Este, ampliar la muestra cualitativa institucional incorporando a los gobiernos municipales y explorar mediante estudios longitudinales la relación entre el conocimiento ciudadano, la participación y la implementación efectiva de los planes.

Tabla 7. Líneas de acción recomendadas, niveles de prioridad y responsables

Nivel	Línea de acción	Horizonte	Responsables principales
Estructural	Ley Nacional Marco de Ordenamiento Territorial Municipal	Mediano plazo	Poder Legislativo; MEF; MADES; DISERGEMIL; MUVH
Institucional y técnico	Capacitación continua, sistemas de información geográfica interoperables y financiamiento condicionado	Corto y mediano plazo	MEF; municipios; DISERGEMIL
Institucional y técnico	Carácter vinculante y continuidad de los POUT; metas e indicadores	Corto plazo	Municipios; Juntas Municipales

Nivel	Línea de acción	Horizonte	Responsables principales
Gobernanza	Aprobación del POUT de Ciudad del Este; difusión activa de los planes vigentes	Corto plazo	Municipios
Gobernanza	Mecanismos de participación, seguimiento y evaluación; difusión de buenas prácticas	Permanente	Municipios; sociedad civil; MEF

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la investigación.

Referencias

- Benítez, I. B. F., Romero, C. D. P., Ayala, S. D. G., & Silveira, C. D. G. (2025). La Gestión Coordinada de Fronteras en los Procesos Aduaneros del Paraguay: Coordinated Border Management in Paraguay's Customs Procedures. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 2(1), 14-30. <https://doi.org/10.65740/gsi7sk35>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Panorama de las políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2022: instituciones y financiamiento para la acción territorial*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48154>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992). Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional>
- Estrada Gallego, F. (2007). Herbert A. Simon y la economía organizacional. *Cuadernos de Economía*, 26(46), 169–199.
- Ferreira Benítez, I. B., Paredes Romero, C. D., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2025). La Gestión Coordinada de Fronteras en los Procesos Aduaneros del Paraguay: Coordinated Border Management in Paraguay's Customs Procedures. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 14-30. <https://doi.org/10.65740/gsi7sk35>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman.
- García, R. (2020). *Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa.
- Gavilán Acuña, G. V., González Ayala, S. D., Godoy Silveira, C. D., Dalles Insaurralde, C. C., & García Ruffinelli, M. D. (2025). Alianza Público-Privada para el fomento y logro efectivo del reciclaje de residuos sólidos plásticos en la ciudad de Luque, años 2024-2025: Public-Private Partnership for the Promotion and Effective Implementation of Plastic Solid Waste Recycling in the City of Luque, 2024–2025. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 31-39. <https://doi.org/10.65740/cv6k2y43>
- González Ayala, S. D., & Armoa Bernal, M. E. (2024). Balance Social Cooperativo Propuesta de un Modelo de Balance Social para Cooperativas de Ahorro y Crédito del Paraguay: Cooperative Social Balance Sheet. Proposal for a Social Balance Sheet Model for Savings and Credit Cooperatives in Paraguay. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 1(2), 26-33. <https://doi.org/10.65740/b671kh46>
- González Ayala, S. D., & López Rivas, A. I. (2024). Modelo de innovación para gestión sostenible en contexto de crisis. Caso: Supermercado y Tiendas de conveniencia. Paraguay. Año 2021. *Revista sobre Estudios e Investigaciones del Saber Académico*, (18), e2024008. <https://doi.org/10.70833/rseisa18item570>
- González Ayala, S. D., Legal, H. A., Núñez, R. R., & Marín Sosa, E. A. (2024). Estrategias de gestión de recursos humanos en el ministerio de economía y finanzas: desafíos y oportunidades en el año 2024: Human Resource Management Strategies in the Ministry of Economy and Finance: Challenges and Opportunities in the Year 2024. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 1(2), 46-57. <https://doi.org/10.65740/0gza6m32>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Ley N.º 10.257. Estatuto da Cidade. (2001). Presidência da República, Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm
- Ley N.º 18.308. De Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. (2008). Poder Legislativo, Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- Ley N.º 3.966/2010. Orgánica Municipal. (2010). Congreso Nacional, Paraguay. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/instrumentos/legal/ley-ndeg-39662010-ley-organica-municipal-paraguay>
- Ley N.º 6.152/2018. Que crea el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat. (2018). Congreso Nacional, Paraguay.

- Ley N.º 7.158/2023. (2023). Congreso Nacional, Paraguay. <https://www.mef.gov.py/es/node/3014>
- Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Matus, C. (1987). Planificación y gobierno. *Revista de la CEPAL*, (31), 161–177. <https://doi.org/10.18356/e00423c2-es>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2021). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Gobierno de Chile.
- Montes Lira, P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe* (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N.º 45). CEPAL.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Palacio-Prieto, J. L., Sánchez-Salazar, M. T., Casado Izquierdo, J. M., Propin Frejomil, E., Delgado Campos, J., & Velázquez Montes, A. (2004). *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Instituto Nacional de Ecología; UNAM.
- Palermo Tarragó, J. M., Galeano Rodríguez, P. A., Flor Perez, O. R., González Ayala, S. D., & Godoy Silveira, C. D. (2025). Modelo de gestión de agua potable. Propuesta de un Modelo de Gestión basado en Calidad: Drinking water management model. Proposal for a Quality-Based Management Model. *Revista Internacional De Investigación Empresarial*, 2(1), 40-49. <https://doi.org/10.65740/9w92xk73>
- Poblete, M. A. M., & Pérez, E. V. (2020). El ordenamiento territorial en Chile: estado del arte. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 18(35), 139–179.
- Savitch, H. V. (1998). Global challenge and institutional capacity: Or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*, 30(3), 248–273.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tarragó, J. M. P., Rodríguez, P. A. G., Perez, O. R. F., Ayala, S. D. G., & Silveira, C. D. G. (2025). Modelo de gestión de agua potable. Propuesta de un Modelo de Gestión basado en Calidad: Drinking water management model. Proposal for a Quality-Based Management Model. *Revista Internacional de Investigación Empresarial*, 2(1), 40-49. <https://doi.org/10.65740/9w92xk73>

Declaraciones

Aprobación ética: La investigación garantizó el consentimiento informado, la confidencialidad y el anonimato de los participantes en las entrevistas y en la encuesta ciudadana.

Contribución de autoría (CRediT):

- José Osmar Samaniego Gauna: conceptualización, metodología, investigación, curación de datos, análisis formal y redacción del borrador original.
- Derliz Osmar Cabrera Cabrera: supervisión, validación, revisión y edición.

Disponibilidad de datos: La base de datos anonimizada de la encuesta ciudadana y la sistematización de las entrevistas pueden solicitarse al autor de correspondencia.

Uso de inteligencia artificial: Los autores utilizaron herramientas de inteligencia artificial como apoyo para la adaptación del manuscrito de tesis al formato de la revista, la síntesis, la revisión lingüística y la elaboración de figuras a partir de los datos originales. El análisis, la interpretación y las conclusiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Conflictos de intereses: Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses.

Financiamiento: La investigación fue financiada íntegramente con recursos propios del autor principal.