

Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción

Ana Raquel Flores
Guzmán Ibarra
Violeta Prieto
Silvia Estigarribia
Cecilia Vuyk
(coord.)

Proyecto PINV15-831
“Lineamientos para una eficiente gestión
urbana participativa en la ciudad de Asunción”





Cultura y Participación
para el cambio social

Estados Unidos 1461 casi Lomas Valentinas
Teléfono: 021 373640
cambiosocial@cyp.org.py
www.cyp.org.py

Proyecto PINV15-831 “Lineamientos para una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción”.

Dirección de proyecto:
Cecilia Vuyk

Investigadores principales:
Ana Raquel Flores y Guzmán Ibarra

Investigadoras asociadas:
Violeta Prieto, Silvia Estigarribia y Cecilia Vuyk

Investigadores junior:
Juan Bogado y Sofía Casal

Administración del proyecto:
Lourdes Espínola

Diseño de Tapa:
Goiriz Imagen & Cía.

Diagramación e impresión:
Arandurã Editorial

Este Proyecto es financiado por el CONACYT a través del Programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

Junio 2018
Asunción, Paraguay
ISBN: 978-99967-773-1-8,



Esta obra se puede:
Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
Adaptar: remezclar, transformar y crear a partir del material.

El licenciente no puede revocar esas libertades en tanto se sigan los términos de la licencia. Bajo las siguientes condiciones.

- ① **Atribución:** se debe dar el crédito correspondiente, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios, de cualquier manera razonable, pero no de tal forma que sugiera que el material es propiedad de otra persona.
- ② **No Comercial:** No se puede hacer uso del material con fines comerciales.
- ③ **Compartir Igual:** Si se mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, se podrá distribuir la contribución siempre que se utilice la misma licencia de la obra original.

No hay restricciones adicionales: No se pueden aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros hacer cualquier uso permitido por la licencia. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

Índice

Introducción.....	11
Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción desde 1991 hasta el 2015.....	17
Implicancias socio-económicas y físicas de los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de Asunción de 1991 hasta 2015.....	41
Implicancias ambientales de los instrumentos de gestión urbana en la ciudad de Asunción.....	55
Instrumentos municipales y de la sociedad civil para la implementación de los planes.....	79
Dificultades para la implementación de los planes y el aprovechamiento de los instrumentos de participación existentes	115
Lineamientos para la participación ciudadana en la Gestión Urbana de Asunción.....	135
Bibliografía.....	147
Anexos	153

Resumen

La investigación busca establecer lineamientos para una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción, objetivo general al cual se llega luego de cumplir otros específicos para conocer los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad, así como las dificultades para la implementación de la Participación ciudadana en la gestión urbana. Se analiza como centro la gestión urbana participativa y el rol de los diversos actores sociales, políticos y económicos en la construcción de la ciudad.

La Municipalidad de Asunción cuenta con diversos planes sociales y de ordenamiento territorial, de los cuales la investigación ha resaltado 5 como principales y nodales: El Plan Regulador Ord. 43/94, el Plan de Descentralización, el Plan Maestro de la Franja Costera Ord. 34/96, el Plan de Tierras Municipales que parte de la Ord. 33/95 y el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental, aprobado por Ord. 183/01.

De estos planes, ninguno ha sido producto de un proceso participativo de gestión urbana que involucre a los diversos sectores de la ciudadanía en el debate, diseño e implementación del proyecto de ciudad planteado. Al contrario, los mismos han sido producto de trabajos de gabinete a partir de las priorizaciones realizadas desde el equipo de gobierno, y han encontrado en sus procesos de implementación conflictos y contradicciones con las demandas y necesidades de la misma población asuncena. Los casos más resalantes de estos conflictos los encontramos en la implementación de los módulos del Proyecto Franja Costera y en las modificaciones del Plan Regulador.

De los mismos planes nodales identificados, existen planes como el PDUA que no han sido implementados hasta la fecha, a más de 17

años de su aprobación, y las mismas autoridades de la Municipalidad manifiestan desconocerlo.

El Plan Regulador ha sido modificado 131 veces acorde a las necesidades específicas de los actores, principalmente de los agentes del sector inmobiliario, con énfasis en las últimas dos administraciones municipales de 2006 a 2015. Más que establecer un marco que regule la organización de la ciudad, el Plan Regulador se ha constituido en una herramienta modificada a medida en función de los intereses privados del sector empresarial.

Por su parte, el Plan Maestro de la Franja Costera (PMFC), luego de haber sido frenado en su implementación en dos ocasiones por la falta de coordinación interinstitucional y la resistencia de las y los pobladores afectados, ha sido dividido en módulos para su implementación, y su ejecución ha pasado del gobierno municipal al gobierno central, en un proceso de recentralización de funciones. Lejos de plantear una gestión participativa, la aplicación de los módulos del PMFC ha llegado como una imposición a las y los pobladores de las zonas de los Bañados de Asunción afectadas, generándose importantes conflictos entre el gobierno –central y municipal– y las y los bañadenses.

Los diversos datos relevados expresan el límite, tanto institucional como político, de la Municipalidad, para el establecimiento y la ejecución de Planes Sociales que involucren de forma protagónica a la ciudadanía y que construyan un proyecto de ciudad consensuado. En las dificultades encontradas para la implementación de los planes y la participación, los actores institucionales vinculados a la gestión municipal resaltan principalmente los límites presupuestarios de la institución y la dificultad en la coordinación intra e interinstitucional, mientras que los diversos actores de la sociedad civil resaltan una ausencia de voluntad política de la Municipalidad de generar espacios de participación ciudadana vinculantes, y la intencionalidad real de imponer planes acordados en gabinete con los actores económicos aliados.

En relación a los procesos de participación de la sociedad civil, se identifican dos formas principales. Por un lado, aquellos actores

con poder político-económico inciden en la definición de planes y proyectos principalmente a través de la alianza y/o influencia en el gobierno municipal, como se analiza en el caso del Plan Regulador. Por otro lado, aquellos actores sociales que no responden al proyecto político-económico dominante y se encuentran en resistencia a los planes impuestos, se organizan y participan de diversas formas, tanto en el marco de los mecanismos institucionales establecidos –como ser Audiencias Públicas, Mesas de Trabajo, etc.– como a través de la organización y la movilización ciudadana.

Los mecanismos institucionales de participación ciudadana existentes han demostrado su limitación, al ser únicamente consultivos y carecer de un mandato vinculante. Las inquietudes y demandas de los actores en resistencia a los planes impuestos, expresadas a través de los canales institucionales de participación, no han derivado en la modificación de la situación. Las acciones de organización y movilización ciudadana, superando los límites institucionales, han logrado cambios en los planes inicialmente impuestos, representando conquistas en derechos de los actores afectados por los planes impuestos, como el caso del freno a la Ordenanza 290/14 o a la conquista del Parque Urbano.

En función a lo analizado en la investigación, como lineamiento general para una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción, se plantea incorporar la participación ciudadana protagónica en el diseño y la implementación de los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Asunción, y, para ello, se presentan 5 lineamientos generales: 1. Generar una base de datos física y digital de planes sociales y de ordenamiento territorial, así como de gestión urbana participativa; 2. Generar mecanismos jurídicos e institucionales de participación vinculante de las organizaciones sociales en la gestión urbana; 3. Analizar y reorganizar la relación entre el gobierno central y municipal, superando la asimetría actual; 4. Impulsar la organización de la sociedad civil en el municipio para el fomento a la participación ciudadana protagónica, y 5. Identificar el funcionamiento de la red prebendaria y clientelar para su desmantelamiento a nivel municipal.

Introducción

El estudio de la cuestión urbana es un gran pendiente en nuestro país. Actualmente, a partir del acelerado proceso de urbanización tardía y, con él, de la emergencia con fuerza de actores sociales y movimientos urbanos que luchan por el derecho a la tierra, la vivienda y a la ciudad, la problemática urbana ha ido ganando espacio tanto en la agenda pública como académica, volviéndose un tema de mayor estudio y acción.

En ese marco, en el año 2015, en medio de las grandes inundaciones que azotaron a la ciudad de Asunción y al país, y el debate público generado en torno a la ciudad y su construcción, el centro de educación e investigación Cultura y Participación para el cambio social, en asociación con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, presentó al Programa PROCENCIA de CONACYT este proyecto de investigación, siendo adjudicado y financiado por dicho Programa a través del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

El mismo inició en enero del 2017, concluyendo en junio de 2018 con los resultados que se presentan a través de esta publicación. El trabajo realizado por el equipo de investigadoras e investigadores de diversas disciplinas realizó un abordaje tanto multi como inter y transdisciplinario, buscando comprender las dimensiones institucionales, políticas, sociales, económicas, físicas, ambientales y urbanísticas de los procesos de construcción de los planes sociales y de ordenamiento territorial, y de la participación ciudadana en los mismos. Los resultados de esta investigación serán difundidos y transferidos al sector público y privado a través de distintos mecanismos, buscando con ello aportar al avance de la gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción.

El objetivo del trabajo se centró en conocer la situación de la gestión urbana en la ciudad de Asunción desde el inicio de la primera administración democrática en 1991 hasta el 2015, y el proceso de participación ciudadana en la construcción de los planes sociales y de ordenamiento territorial de la ciudad, bajo la pregunta general: “¿Qué actores construyen la ciudad y a través de qué mecanismos de participación lo hacen?”.

Mucho trabajo queda para responder a profundidad dicha consigna, en tanto los vacíos científicos existentes en la temática de estudio son aún varios, que se presentan como desafíos a seguir, tanto para el equipo de investigación como para toda aquella persona interesada en la cuestión urbana.

Los resultados de la investigación dejan abiertas inquietudes, en tanto la misma ha identificado la primacía de una lógica de dominación del poder político-económico de los propietarios de la tierra en la ciudad, expresados principalmente en los agentes del sector inmobiliario, así como de la lógica prebendaria y clientelar, las cuales, fuera de las instancias institucionales de participación, logran imponer su proyecto de ciudad, sin construcción de consensos y, en la mayoría de los casos, sin respeto a los derechos de las y los pobladores.

A partir del análisis de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión urbana, y con el objetivo de aportar al fortalecimiento de la misma, la investigación presenta como conclusiones lineamientos que permitan avanzar en la construcción democrática y participativa de la ciudad.

Marco metodológico

La presente investigación aborda la cuestión urbana, problematizando la construcción de planes sociales y de ordenamiento territorial en la ciudad de Asunción en el periodo de estudio comprendido desde 1991 a 2015, a partir de la gestión urbana participativa.

La propuesta parte de la necesidad identificada de establecer lineamientos que permitan avanzar hacia una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción.

Asunción, capital del Paraguay, ha experimentado con más intensidad en las últimas décadas un vertiginoso crecimiento –junto a toda el Área Metropolitana–, tanto en materia poblacional, como de infraestructura, proyectos productivos, entre otros. Esta dinámica de crecimiento y expansión ha estado regida principalmente por las voluntades de los actores sociales que las impulsaron, como ser sectores empresariales que construyeron complejos habitacionales o corporativos, pequeñas empresas que se instalaron en diversas zonas, pobladores que constituyeron asentamientos urbanos a partir de ocupaciones de hecho, etc.

Dicha dinámica no ha estado enmarcada y no ha sido producto de un plan de ordenamiento territorial construido participativamente por la ciudadanía, que exprese las voluntades y proyectos de los diversos sectores sociales que habitan la ciudad de Asunción, sino, más bien, la dinámica político-institucional ha venido respondiendo a proyectos ya existentes, donde priman aquellos de mayor poder económico.

Varias experiencias y conocimientos se han desarrollado, tanto en la academia, como en el sector público, privado y en las organizaciones civiles de la ciudad, en torno a planes de ordenamiento territorial y propuestas de gestión participativa. Sin embargo, ninguno de estos ha logrado una visión holística que permita abordar la compleja y dinámica problemática.

La investigación parte de esta necesidad, tomando los planes sociales y de ordenamiento territorial de la Municipalidad de Asunción, así como los instrumentos de la sociedad civil existentes para la participación ciudadana y la implementación de los planes como antecedentes, analizándolos en el marco de la investigación.

El marco teórico y conceptual parte de la concepción del Derecho a la Ciudad, definido por el Foro Mundial Urbano (2004) como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se contempla el concepto de participación ciudadana y de gestión urbana participativa a partir de los planteamientos teóricos y conceptuales del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos-ONU-Habitat (2001),

que, a partir de la visión de construir la “Ciudad Incluyente” –definida por ONU Habitat como el lugar donde todas y todos, sin importar ingresos, género, edad, raza o religión, puedan participar productiva y positivamente en las oportunidades que ofrece la vida urbana– se constituyen en mecanismos esenciales orientados a hacerla realidad.

La presente investigación busca proyectar lineamientos de gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción, a partir del análisis de los diversos instrumentos existentes, sus implicancias, dificultades y potencialidades.

Problema de investigación

Objetivo general

Establecer lineamientos para una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción.

Objetivos específicos

1. Identificar los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de Asunción de 1991 a 2015.
2. Establecer las implicancias socio-económicas y físico-ambientales de los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial identificados.
3. Identificar instrumentos municipales y de la sociedad civil existentes para la implementación de los planes y la participación ciudadana.
4. Detectar las dificultades existentes para la implementación de los planes y el aprovechamiento de los instrumentos de participación existentes.
5. Elaborar lineamientos para garantizar la participación ciudadana en la preparación e implementación de instrumentos de gestión urbana de Asunción y transferirlos al sector público y privado.

Dichos objetivos específicos derivan en los 5 Resultados Esperados (RE) de la investigación, que se constituyen en la guía organizadora de la presente publicación.

Resultados Esperados

- RE1: Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción desde 1991 a 2015 identificados y mapa de los mismos confeccionado.
- RE2: Documentación de las implicancias socio-económicas y físico-ambientales de los instrumentos de gestión urbana identificados en el RE1 establecidas y descrita.
- RE3: Instrumentos municipales y de la sociedad civil existentes para la implementación de los Planes y para la participación ciudadana en los mismos (identificados en el RE1) identificados y listados.
- RE4: Documentación explicativa de las dificultades existentes, tanto para la Municipalidad como para las organizaciones de la Sociedad Civil para la implementación de los planes identificados y para el aprovechamiento de los instrumentos de participación existentes realizados.
- RE5.1: Lineamientos expresos para garantizar la participación ciudadana en la elaboración e implementación de instrumentos de gestión urbana de Asunción elaborados. RE5.2: Transferencia de resultados a autoridades municipales y organizaciones civiles a través de un Seminario Nacional y del informe final realizado; y a la academia a través de dos Seminarios.

Diseño de la investigación

La investigación es mixta, cualitativa-cuantitativa, con un diseño exploratorio-descriptivo, transeccional, no experimental. Es exploratorio-descriptiva en tanto aborda una problemática no analizada con anterioridad, la cual cuenta con una amplia gama de datos a ser relevados, sistematizados, analizados y evaluados, logrando, a partir de la exploración de las diversas aristas del problema de estudio, describir la situación analizada de los Planes Sociales y de Ordenamiento, sus implicancias socio-económicas y físico-ambientales y dificultades, los instrumentos de gestión urbana y participación de la sociedad civil, proyectando como conclusión de la investigación lineamientos para la participación ciudadana en la elaboración e implementación de instrumentos de gestión urbana

de Asunción. Es transeccional en tanto se centra en un tiempo y espacio determinado, consistente en Asunción, capital del Paraguay, en el periodo comprendido entre 1991 y 2015. Es no experimental, en tanto no presenta manipulación intencional de las variables de análisis de la investigación, sino que se analizan los fenómenos tal cual se desarrollan en su contexto natural. Y es mixta, en tanto utiliza metodología cuantitativa y asimismo cualitativa para relevar los datos, evaluarlos y explorar/describir el problema en sus diversas dimensiones.

Como técnica de recolección de datos, la investigación trabajó a partir de la revisión de fuentes primarias, análisis documental, entrevistas a actores claves y grupos focales, organizadas con vistas a la concreción de los objetivos específicos y los resultados perseguidos.

Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción desde 1991 hasta el 2015

Prof. Ms. Arq. Ana Raquel Flores

1. Introducción

Este informe refiere al Objetivo Específico de investigación, “Identificar los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de Asunción de 1991 hasta hoy”, de cuya concreción deviene el Resultado Específico RE1, mencionado en el título, en relación al proceso de gestión urbana, conceptualmente desarrollado en el marco teórico de esta investigación.

Dicho objetivo fue planteado con la expectativa de obtener la base de datos necesaria para conocer el espectro de instrumentos de gestión urbana existentes en la Municipalidad de Asunción desde 1991 hasta la actualidad y reconocer, así mismo, su vigencia y/o variación en el lapso de estudio, avanzando luego con los demás objetivos específicos que conducirán finalmente a la “Propuesta de lineamientos para una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción”. Se ha visto, sin embargo, la necesidad operacional de limitar el espacio temporal de estudio hasta el año 2015, en la expectativa de que los planes identificados se hubieran implementado o estén en proceso de implementación, lo cual no sería posible en los casos de instrumentos de creación más reciente.

El acopio de los datos encontrados en el lapso de estudio da cuenta de la variedad y cantidad de planes e instrumentos normativos existentes y creados en el mismo. En esas condiciones, la identificación de Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial existentes en Asunción, en el lapso previamente descrito, se ha realizado mediante la búsqueda exhaustiva de los mismos en archivos personales de los investigadores, archivo municipal y otros, así como a través de la entrevista a actores calificados y consultas a directores y funcionarios municipales, que proporcionaron información al

respecto, reseñando además sus conocimientos y experiencia en relación a la gestión urbana y la participación en la ciudad de Asunción. El conocimiento adquirido en este proceso permitió elaborar finalmente el informe que se pone a consideración del lector en los apartados que se desarrollan a continuación, así como el Mapa de Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción desde 1991 hasta 2015.

2. Descripción del problema

Al momento de la elaboración de este Proyecto de investigación, diversos medios de prensa retrataban los constantes conflictos, que se generaban indistintamente en sectores pobres y/o pudientes de Asunción, cuyos pobladores encontraban distintas formas de expresar su desacuerdo. Se observó entonces, que dichas situaciones por lo general estaban relacionadas al incumplimiento o al proceso de elaboración de las normas que orientan o direccionan el crecimiento de la ciudad. En tal sentido, y recurriendo al Marco Teórico, entre otros autores consultados, Bellet y Llop (2004), señalaban como en otras ciudades, que en Asunción-Paraguay, estas orientaciones o direccionamientos estaban representados por

“documentos de planeamiento urbanístico tradicionales (planificación física y ordenación del suelo, levantamientos de catastro, redacciones de planes generales, de ordenación o planes maestros) (...), y también por documentos de desarrollo de suelo y reforma urbana, (...) documentos de planificación económica, planes de desarrollo integrales o sectoriales, documentos de planificación estratégica, y otros instrumentos de gestión y control urbanístico (aplicación de sistemas de información geográfica)” (Bellet y Llop, 2004).

Así mismo, estos autores observaban que

“la planificación sectorial y la ordenación de áreas concretas toma también un papel destacado: planes de transporte, planes de saneamiento, planes de franjas costeras, planes de reforma estructural de barrios periféricos y reforma o mejora de áreas centrales, procesos de reforma y revitalización de centros históricos y áreas

centrales; intervenciones sobre patrimonio y áreas ya consolidadas” (Bellet y Llop, 2004).

Respecto de la transformación del espacio urbano, los mismos autores mencionan, “proyectos para el mejoramiento de las características de los espacios públicos y patrimoniales, así como para la recuperación e integración de vacíos urbanos” (Bellet y Llop, 2004), como instrumentos relacionados a los diversos ámbitos en los que se desarrolla la gestión urbana de la ciudad.

En este contexto, la situación problemática relacionada al objetivo de referencia en este informe se define, entonces, por la necesidad de conocer con qué instrumentos se desenvuelve la gestión urbana en Asunción y por la dificultad de acceso a los mismos, para lo cual se ha desarrollado un proceso de búsqueda exhaustiva, recolección y compilación de los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial, desde los archivos personales de los propios investigadores, como desde los archivos de la Municipalidad de Asunción y otros, desde el año 1991 hasta el año 2015, lo cual se ha enriquecido con los conocimientos y experiencia de los actores calificados, entre los que se cuentan cuatro ex intendentes de la ciudad, y también por los proporcionados por los funcionarios municipales consultados.

3. Resultados

Mediante el proceso de búsqueda exhaustiva del material mencionado en el apartado anterior, y la entrevista a actores calificados¹ y funcionarios municipales, se ha podido identificar una gran variedad de instrumentos utilizados en la gestión urbana de la Municipalidad de Asunción desde 1991 hasta 2015. De hecho, el Municipio de Asunción se ha caracterizado por ser un puntero de tendencias y referencia para los demás municipios a nivel nacional. Procesos de planificación y normalización jurídica de planes y proyectos, de desconcentración y participación ciudadana se han verificado en este Municipio, antes que en los otros gobiernos locales y aún antes que el Gobierno Central.

¹ Lista detallada en el Anexo 1 del material.

De aquellos a los que se ha podido acceder, se han seleccionado posteriormente, los que estuvieran más directamente relacionados a la Gestión Urbana y la participación ciudadana, en la perspectiva de Flores (2016), planteada en el Marco Teórico, la gestión urbana implica la intervención de diversos actores (con sus recursos y pertinencias propias) en también diversos asuntos de una ciudad, que, bajo la dirección del Gobierno Municipal, buscan la concreción de los planes generales, sectoriales, operativos etc., que orientan la dinámica de las ciudades.

Con estas condicionantes, se han identificado:

- La Constitución Nacional.
- Leyes de la Nación.
- Decretos del Poder Ejecutivo.
- Ordenanzas.
- Programas de Gobierno de los Intendentes².
- Informes de gestión que influyen en la producción de ciudad.

Los instrumentos identificados fueron creados durante los Gobiernos de los intendentes: Carlos Filizzola (1991-1996), Independiente; Martín Burt (1996-2001) del Partido Liberal Radical Auténtico; Enrique Riera (2001-2006), de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado; Evanhy de Gallegos (2006-2011), del Partido Colorado y Arnaldo Samaniego (2011-2015), del Partido Colorado. Como excepción cabe mencionar la Ley Orgánica Municipal-LOM 1294/87 y la Ordenanza del Plan Regulador N° 25.098/89, que fueron creadas antes del periodo en estudio, pero que tuvieron vigencia en el mismo: la primera, desde 1987 hasta el año 2010 en que fue reemplazada por la LOM 3966/10, y la segunda, desde 1989 hasta el año 1993, en que fue reemplazada por las Ord. N° 19/93; 40/93 y finalmente por la Ord. 43/94 del Plan Regulador, que es la norma municipal que establece las condiciones de uso de suelo en la ciudad y que ha tenido, acorde a los datos relevados, 96 modificaciones en 24 años, con un promedio de 4 modificaciones por año.

² Programas de Gobierno de Carlos Filizzola y Martín Burt.

En el marco del objetivo mencionado al inicio, los datos resultantes de la búsqueda de los instrumentos (Leyes, Decretos, Planes, Ordenanzas y otros datos secundarios), así como la referencia de estos, por parte de los actores clave, han permitido conocer que, en el lapso de estudio, se han producido una gran cantidad de Planes y Normativas, que abordan tanto la cuestión social, como el ordenamiento territorial de la ciudad, en lo que refiere a la producción formal como informal de ella. Sin embargo, con los sucesivos cambios y durante cada administración municipal, muchos de ellos quedaron en desuso, fueron derogados o sufrieron numerosas modificaciones. De hecho, en 1992, la nueva Constitución Nacional del país establecía las nuevas condiciones para el desarrollo institucional del Estado paraguayo, entre las que, a los efectos de este trabajo, se destacan la autonomía y autarquía asignada a los Gobiernos Municipales, los que, fuera ya de la tutela del Poder Ejecutivo, debían incorporar profundas modificaciones en la administración municipal.

Al examinar los datos obtenidos y considerando las entrevistas de los actores calificados, con vistas al objetivo general de la investigación, se ha visto que algunos de los instrumentos de gestión urbana y también relacionados a los procesos participativos de Asunción han permanecido constantes entre 1991 y 2015, por lo que podrían considerarse principales, destacándose, por orden cronológico de creación, los siguientes:

3.1. Programa de desconcentración

Consistente en la creación de Centros Municipales, para desconcentrar la gestión municipal. Se inició durante la Administración municipal de Asunción 1991-1996 como Programa de la Dirección General de Planificación de la Municipalidad de Asunción – MCA, a cargo entonces del economista Raúl Monte Domecq, y tuvo continuidad y ampliación durante la administración 1996-2001, hasta llegar al número de 10³, luego de lo cual no fueron creados nuevos

³ Centro Municipal 1 - Ita Yvate; Centro Municipal 2 – Oñondivepa; Centro Municipal 3 – Jopoi; Centro Municipal 4 – Mburukuya; Centro Municipal 5 – Koeti; Centro Municipal

Centros Municipales, permaneciendo los mismos hasta la fecha, como elementos estructurales administrativos, que a la vez, y como se verá más adelante, pueden facilitar la participación ciudadana.

3.2. *Plan Regulador de Asunción, Ord. 43/94*

Con similar estructura de la Ord. Plan Regulador 25.098/89⁴, la Ord. 43/94 deroga las anteriores Ord. 19/93 y 40/93. Imbuidos del ímpetu de la gestión urbana basada en la planificación el Plan Maestro de la Franja Costera-PMFC, el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental-PDUA y el Plan Regulador (Ordenanza 43/94) que rige fundamentalmente el desarrollo formal de la ciudad⁵, se desarrollaron simultáneamente, aunque fueron validados por la normativa municipal correspondiente en momentos diferentes. El Plan Regulador fue elaborado en gabinete e interconsultas de la Intendencia y la Junta Municipal de MCA, durante la Administración 1991-1996, y tuvo sucesivas modificaciones relativas a su articulado original, que se iniciaron ya en el año 1995. De los datos relevados por el Equipo de investigación, se han podido detectar 96 modificaciones a esta norma. Sin embargo, en el marco de la búsqueda, se ha podido acceder también al estudio realizado por la Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios - CAPADEI, que refiere a 55⁶ ordenanzas que la modifican parcialmente a lo largo del lapso de estudio, mediante el cual se ha realizado en la Tabla N° 1.

El contenido de esta norma está organizado en los Títulos y Capítulos que se exponen a continuación:

- Título I Preliminar
 - Capítulo I Generalidades: Naturaleza y alcance;
 - Capítulo II Disposiciones Generales

6 – Yerutí; Centro Municipal 7 - Marangatú Rape; Centro Municipal 8 – Tenondete; Centro Municipal 9 – Ñasaindy; Centro Municipal 10 – Ñepytivo.

⁴ Que tuvo vigencia desde 1989 a 1994 y orientó la gestión de uso de suelo de la ciudad por 5 años incluyendo los primeros años del lapso de estudio.

⁵ La ciudad que se desarrolla en virtud del cumplimiento de normas urbanísticas que rigen los diferentes usos de suelo de esta en contraste con la ciudad informal, que es aquella que afecta ciertos sectores de la ciudad que se conforman fuera de las normas.

⁶ Según estudio realizado por la Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios - CAPADEI, que además señala las modificaciones de dichas ordenanzas que también afectan al Plan Regulador.

- Título II Régimen urbanístico del suelo:
 - Capítulo I Clasificación y definición de Uso.
 - Capítulo II Áreas según usos.
 - Capítulo III Área Residencial: Definición y Clasificación.
 - Capítulo IV Franjas Mixtas.
 - Capítulo V Área de Transición.
 - Capítulo VI Área Industrial.
 - Capítulo VII Áreas verdes.
 - Capítulo VIII Cementerios.
- Título III Resumen urbanístico del suelo.
 - Capítulo I Educación y Salud.
 - Capítulo II Áreas de uso específico.
- Título IV Servicios de infraestructura.
 - Capítulo I Red Vial.
 - Capítulo II Transporte.
 - Capítulo III Infraestructura de servicios.
- Título V Propuestas.
 - A corto plazo.
 - A mediano plazo.
 - A largo plazo.
- Título VI De las excepciones a las limitaciones establecidas en el Plan Regulador.
- Disposiciones Transitorias.
- Anexo 1 Usos por áreas.
- Anexo 2 Áreas.
- Anexo 3 Avenidas de penetración.
- Anexo 4 Avenidas de circunvalación. Avenidas interconectoras.

**Tabla N° 1. Ordenanzas que modifican
la Ord. 43/94 Plan Regulador**

1995	Ord. N° 2/95 Art. 1°	Ord. N° 19/95 Art. 2°	Ord. N° 30/95			
1996	Ord. N° 14/96, Art. 2°	Ord. N°26/96, Art. 2°.	Ord. N° 37/96 Art. 1° Inc. 1.1.; 1.2.; 1.3.; 1.6.			
1997	Ord. N°12/97 Art. 1°	Ord. N° 32/97	Ord. N°35/97.			
1998	Ord. N°43/98, Art. 13, inciso b	Ord. N° 53/98				
1999	Ord. N° 112/99					
2000	Ord. N°124/00	Ord. N°130/00	Ord. N° 133/00	Ord. N° 140/00	Ord. 146/00	
2002	Ord. N°15/02 Plan Particularizado de la Zona de Urbanización Concertada "Zeballos Cué" Ord. 182/04 (y sus modificaciones Ord. N° 107/2012, Ord. N° 122/2012, Ord. N° 169/2012, Ord. N° 315/2013, Ord. N° 382/2004)	Ord. N° 53/02, Art. 2°, 3°, 4°, 5°, 6°	Ord. N°69/02, Art. 4°	Ord. N° 130/02, Art. 1°		
2004	Ord. N°181/04, Art. 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°	Ordenanzas N° 182/04 (y sus modificaciones Ord. N° 107/2012, Ord. N° 122/2012, Ord. N° 169/2012, Ord. N° 315/2013, Ord. N° 382/2004)				

2005	Ord. N°211/05.	Ord. N°241/05 Art.1° , Art. 2°, Art. 3°, Art. 4°, Art. 5°, Art. 6°, Art. 7°	Ord. N° 271/05 (Que Establece La Zona De Uso Especifico De Villa Morra Y Recoleta; Art.3°, Inc. 3.1. y sus modificac., Ord. N° 448/2010 Ord. N° 332/2009, Ord. N° 87/2007, Ord. N° 4/2007).			
2006	Ord. N° 282/06	Ord. N°326/06, Art. 1°, 2°				
2007	Ord. N°19/07	Ord. N° 102/07	Ord. N°108/07	Ord. N° 132/07		
2008	Ord. N° 248/08					
2009	Ord. N°331/09	Ord. 359/09	Ord. N° 385/09 Arts. 1° , 2° y 3°	Ord. N° 386/09, Arts. 1° , 2° y 3°		
2010	Ord. N° 458/10	Ord. N°465/10				
2011	Ord. N° 17/11					
2012	Ord. N°104/12 Art. 1°, 2°	Ord. N° 116/12	Ord. N° 181/12			
2013	Ord. N° 262/13	Ord. N° 281/13 Art. 4°	Ord. N° 292/13, Art. 1°	Ord. N° 259/13	Ord. N° 243/13, Art. 1° , 2°	Ord. N° 278/13, Art. 32, inciso b
2014	Ord. N° 398/14	Ord. N° 371/14	Ord. N° 450/14, Art. 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 298 al 302			
2015	Ord. N° 554/15					

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de CAPADEI 2015.

El Plan Regulador, junto al Plan de Transporte y al Plan de Mejoramiento Ambiental, forma parte de los tres fundamentales Planes instrumentales planteados por el PDUA y está afectado por la Estrategia 6⁷ del mismo. Así mismo, en el proceso de desarrollo del PMFC, ha incorporado a su cuerpo las disposiciones de la Ord. 112/99 Régimen urbanístico y zonificación de la Franja Costera Norte de Asunción, tal como se puede ver en el Plano del Plan Regulador de Asunción.

3.3. Ordenanza de Tierras Municipales 33/95

Originada en la Municipalidad de Asunción durante la Administración 1991-1996, clasifica las tierras del Dominio Público y Privado, establece las zonas de riesgo del Municipio de Asunción, establece los procedimientos para la disposición de las mismas tanto en lo administrativo municipal como para los interesados en los procesos de regularización de la tenencia y también establece restricciones para la disposición de las tierras. Es referente principal en la importante problemática de los asentamientos de hecho de la ciudad y tuvo en las Ord. 50/98 y las Ord. 141/00 y 195/01, el marco normativo correspondiente al tratamiento urbanístico de aquellos asentamientos. Se mantienen hasta la fecha y constituyen importantes elementos para el manejo de la problemática de los asentamientos de hecho y/o de interés social.

3.4. Plan Maestro de la Franja Costera-PMFC, Ord. 34/96 y 178/01

Originada en la Municipalidad de Asunción durante la Administración 1991-1996, tuvo ampliaciones en la Ord. 112/99 (Plan Regulador específico de la Franja Costera) y su modificación la Ord. 33/02. El Plan fue ratificado por la Ord. 178/01, que fue ampliada por Ord. 136/00 que refiere a la recuperación de tierras por relleno.

⁷ “ que reconoce la diversidad de los tejidos urbanos, sus densidades, sus tipologías edilicias, sus identidades culturales, observándose así una ciudad que es muchas y una a la vez y que requiere por lo tanto un ordenamiento de uso del suelo de gran diversidad y al mismo tiempo de gran unidad a través de la estructura tramada concebida en la estrategia 1”. (Ambiente, 1995:29)

Gráfico N° 1. Plano del Plan Regulador (Ord. 43/94)



Fuente: www.mca.gov.py

El PMFC, surge de la problemática de inundaciones que afectaba cíclicamente a los pobladores de las zonas costeras de la ciudad y sustenta sus propuestas en la posible habilitación de 1.600 hectáreas de tierras colindantes con el río Paraguay.

El desarrollo del PMFC, supone las siguientes “estrategias multi-propósito”:

- Estrategia 1: Hacer más sustentable ambientalmente el desarrollo urbano de Asunción, reintegrando ciudad y río.
- Estrategia 2: Mejorar el hábitat de la población hoy asentada, generando condiciones de sustentabilidad residencial de largo plazo.
- Estrategia 3: Asegurar la sustentabilidad ecológica de Asunción, aumentando la dotación de áreas verdes.
- Estrategia 4: Lograr la sustentabilidad económico-financiera del Proyecto, generando oportunidades de inversión con recupero para el sector público.
- Estrategia 5: Asegurar la sustentabilidad socio-económica de los reasentados, generando oportunidades económicas y de empleo” (Ambiente, 1995: 11-17).

Actualmente es referente de proyectos y de las obras de la Avda. Costanera, realizadas fundamentalmente en el Bañado Norte por el Gobierno Central (iniciado en el 2008), y también del Bañado Sur.

Otras ordenanzas como la 284/13 y 534/15 refieren específicamente a las tierras municipales ubicadas en cotas 61, 62 y 57,19 del sector costero de la ciudad.

3.5. Plan de Desarrollo Urbano Ambiental - PDUA

Originado en la Municipalidad de Asunción durante la Administración 1991-1996, fue aprobado por **Ord. 183/01**, como “marco conceptual y operativo para orientar el accionar municipal en lo referente a regulaciones y proyectos urbanos, para la promoción de un desarrollo armónico, permanente y autosustentado, más allá de las lógicas variaciones de las políticas administrativas (...) que busca armonizar los instrumentos operativos (Plan Regulador, Plan de

Transporte y Plan de Manejo Ambiental), mediante un denominador común técnico” (Ord. N°183/2001).

Los **temas centrales generadores** de este instrumento son:

La ciudad tramada y descentralizada

- Desarrollo económico sustentable
- Eficacia del transporte y la movilidad
- Sanear el ambiente
- Mejorar el paisaje y preservar el patrimonio
- Ordenar el medio construido
- Intervenir en el proceso de producción de la ciudad, los cuales serían abordados a partir de las siguientes estrategias:
- Estrategia 1: Ciudad multifocal
- Estrategia 2: Desarrollo económico sustentable
- Estrategia 3: Mejorar y eficientizar el sistema de tránsito y las redes de movilidad
- Estrategia 4: Mejoramiento de las condiciones ecológicas y de saneamiento básicas
- Estrategia 5: Recuperación y puesta en valor del paisaje
- Estrategia 6: Mejorar y ordenar el medio construido
- Estrategia 7: Promover y ordenar
- Estrategia 8: Proyectos de Acción inmediata

Es un instrumento disponible con dificultad en relación con la documentación de sus componentes.

Aspectos relacionados a la Participación ciudadana, se han podido ver solo en relación con el PMFC, que en la Revista Ambiente (1995) reserva un apartado para referir a los Talleres realizados con pobladores y el Equipo Técnico municipal para tratar temas proyectuales o de las relocalizaciones (Ambiente, 1995). En general, la percepción es que existe una situación de no visualización, identificación e incluso desconocimiento de los instrumentos de gestión urbana por parte de la población.

Cabe significar, que, si bien los instrumentos antes reseñados fueron los principalmente referidos por los Actores clave consultados, el más importante, es la Ley Orgánica Municipal-LOM, pues es un

instrumento orientador de la gestión municipal para todo el país, tal como lo explicita el gráfico siguiente:

Grafico N° 2. Prelación normativa



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

El lapso definido para el estudio en esta investigación se desarrolla mayormente en el marco de la vigencia de la LOM 1294/87, que fue reemplazada 23 años después de su creación, por la LOM 3966/10 con una estructura muy similar a la anterior. En estas condiciones, 19 de los 24 años de estudio se rigieron por la Ley 1294/87 y, a la sombra de la misma, se crearon la mayor parte de los instrumentos de gestión de las sucesivas administraciones municipales. De entre las modificaciones introducidas por la nueva LOM, se destaca la eliminación en la nueva Ley de la anterior pertinencia municipal en la construcción de viviendas de interés social, lo cual ubica al municipio en relación de dependencia de otras instituciones del Gobierno Central, para la resolución de esta sentida problemática en Asunción.

Ambas leyes contemplan en su articulado disposiciones referentes a las organizaciones vecinales, que, de acuerdo con el carácter del instrumento, son de cumplimiento obligatorio. La nueva Ley sin embargo, establece en sus artículos desde el 57 al 65, disposiciones específicas relacionadas a las Juntas Comunales de Vecinos a las que considera “organismos auxiliares de la Municipalidad” (Ley 3966/10, Art. 57-64), respecto de su carácter y creación; creación y

límites; integración; organización; funciones; patrimonio; intervención y reuniones.

Así mismo, la LOM dedica todo el Título Tercero a la Participación ciudadana, dando tratamiento a la misma en los artículos 66 a 72, respecto de la promoción de la participación ciudadana, de la libertad de asociación, de la obligación de la Municipalidad de proporcionar información, de las audiencias públicas de carácter consultivo no vinculante sobre asuntos de interés público, así como de la Participación ciudadana en sesiones plenarios de la Junta Municipal y en Comisiones asesoras de la misma.

El tratamiento relevante, dado a las organizaciones vecinales⁸ durante el Gobierno municipal de 1991-1996, se mantuvo con variaciones a lo largo del lapso de estudio, en el que se generaron normas como la Ord. 76/11, que fue reemplazada posteriormente por la Ord. 569/2015 Reglamento de las Comisiones Vecinales de Asunción actualmente vigente. En esta última se establece taxativamente, el concepto de Comisiones Vecinales - CV; sus objetivos y funciones, basadas en realizar propuestas de solución de problemas que afecten al barrio o la ciudad, colaborar con el cumplimiento de las Ordenanzas, participar y estimular programas de desarrollo social, proponer a la Junta Municipal la elaboración de ordenanzas de interés para la vida ciudadana, entre otras. La extensa ordenanza establece, además, disposiciones referentes a la conformación y funciones de las autoridades de las Comisiones Vecinales y refiere también a las Coordinadoras de Comisiones Vecinales y al Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales, cuya Plenaria de Delegados tiene atribución de estudiar Proyectos de Leyes o resoluciones municipales.

Derogando las anteriores Ordenanzas 4/97, 7/02; 87/03, 220/05 y 237/05, que muestran el camino transitado por la asignación de Fondos provenientes del Presupuesto General Municipal, cuyo uso deciden las Comisiones Vecinales, en el año 2007 fue sancionada

⁸ Durante el Gobierno municipal de Carlos Filizzola, fue creada la Dirección Gral. del Área Social, que agrupaba a numerosas dependencias que atendían aspectos específicos, como la propia organización de las Comisiones Vecinales, aspectos de género, niñez y adolescencia, discapacidad, trabajo entre otros.

la Ordenanza 14/07, que crea el Fondo de Proyectos Especiales, constituido principalmente por el 10% (como mínimo) del Presupuesto General de la Municipalidad de Asunción, así como por las donaciones, legados, contribuciones y aportes provenientes de Comisiones Vecinales, Organismos de Cooperación y/o particulares, que pudieran corresponderle. Esta ordenanza fue posteriormente ampliada por la Ord. 449/14.

Con la asignación de recursos legítimos para el accionar en obras de las Comisiones Vecinales en los barrios, se cierra el círculo que enmarca las condiciones existentes a la fecha para el desarrollo de la Participación ciudadana. Sin embargo, lo que pudiera considerarse como condiciones auspiciosas (que podrían ser incluso mejoradas) para la Participación ciudadana, enfrenta contradictoriamente la opinión de varios actores calificados, para los que la Participación ciudadana está, cuando menos, afectada por circunstancias que desvirtúan su propósito original, cual es coadyuvar a la mejoría socioeconómica y físico-ambiental de los barrios y comunidades. Al respecto,

- El concejal, Arq. Abog. Federico Franco Troche dice: "Mira, yo creo que la Participación Ciudadana como digo, ha tenido una muy baja incidencia en general. Fue en sentido decreciente (...) Es como un círculo vicioso, la gente está descreída, porque su participación no siempre tiene el efecto esperado y muchas veces, el trabajo que hacen las autoridades para llevar adelante determinados planes, al no contar con la participación ciudadana, hace que este plan no sea apropiado..." (Entrevista a Federico Franco Troche).

- También la Arq. urbanista Mabel Causarano se refiere a la Participación diciendo que "...se piensa que (la participación) dispersa, que la gente se opondrá. Creo que la participación no se encara como proceso. ¿Qué busco con la participación? Informar, trabajar juntos y decidir juntos. Y uno decide en la medida en que está informado. Por tanto, hay que considerar los momentos, los métodos, los lenguajes; en fin, una serie de elementos que considerar para que la participación sea efectiva, como, por ejemplo, con las comunidades asentadas en las zonas inundables. Hay temas que

conversar directamente con los afectados; temas vivenciales, de seguridad y de muchas expectativas, así como otros que deben trabajarse con técnicos, personas que recojan la confianza de la comunidad, pero que dispongan de los conocimientos técnicos” (Entrevista a Mabel Causarano).

- El Arq. Víctor González dice: “Sí, yo creo que sí. Se hace el intento. Creo que ahí hay una cuestión compartida, pero también que hay una ciudadanía que no siempre está presente y que actúa reactivamente y no proactivamente” (Entrevista a Víctor González Acosta).

- Para la Arq. Graciela López de Paz, los planes no fueron participativos, “La gente no participa (...) para litigar las Comisiones Vecinales/Ciudadanía, necesitan medios y tiempo (...) la Municipalidad de por sí sola, no hace esa labor de consultar con el barrio... ellos cambian las ordenanzas, sin consultar con nadie, y, sin embargo, están obligados a consultar, porque vos no podés del día a la noche, cambiar una zona, porque le estás afectando el valor de la propiedad, una cantidad de cosas...” (Entrevista a Graciela López de Paz).

Estas opiniones calificadas dejan entrever que el camino de la Participación ciudadana en los procesos de elaboración de los instrumentos de Gestión urbana en la ciudad, tienen un largo trecho por transitar. Pero cabe destacar en este punto la experiencia desarrollada por la autora de este informe en el Proyecto de Mejoramiento de la Comunidad “San Miguel”⁹ del Barrio Botánico. Programa PROPAÍS II BID-SAS, en la que el liderazgo de la Sra. Mercedes Cubilla y del Sr. Miguel Díaz, así como el compromiso de los funcionarios municipales a cargo del Proyecto, llevaron adelante la organización social, el Proyecto y soportaron los largos años de espera, desde el año 2003, hasta que pudieran concretarse las obras hace unos pocos años.

⁹ Básicamente un Proyecto de Rehabilitación Urbana, correspondiente con el Programa de Mejoramiento de Barrios del BID, gestionado localmente por la SAS, en relación con la Municipalidad de Asunción. El Proyecto fue realizado en el 2003 enteramente con recursos municipales y tuvo que ser actualizado varias veces a lo largo de los años que tardó concretarse, por problemas de gestión interinstitucional, hasta su reciente ejecución.

4. Presentación y análisis de los datos relevados

Tal como se mencionara anteriormente, para elaborar el Mapa de Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción desde 1991 hasta el 2015, se procedió a la búsqueda exhaustiva de datos que condujeran al relevamiento de los Planes e instrumentos de Gestión Urbana y posterior ordenamiento de los mismos en relación a su vinculación o no a este trabajo en la Matriz de Recolección y Compilación de Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial, mediante la cual fue posible construir el siguiente cuadro que sintetiza las características de estos, indicando la cantidad de instrumentos a los que se ha tenido acceso, el tipo, así como sí referencia al ordenamiento territorial o a la cuestión social de la Gestión Urbana. En estas observaciones, se destacan las modificaciones que han sufrido, particularmente la LOM 3966/10 y el Plan Regulador 43/94.

Tabla N° 2. Caracterización de los instrumentos relevados

Relevamiento Cantidad	Referencia Ordenamiento territorial	Referencia Social	Observaciones
18 Leyes	15	10	La LOM constituye uno de los instrumentos fundamentales en relación al trabajo que se realiza en esta investigación. Sancionada en el año 2010, al 2016 tenía ya 6 modificaciones, lo que significa una modificación por año, y dificulta el manejo adecuado de la misma. -Ley 4066/10, modifica art. 249 de la LOM 3966/10 -Ley 4198/10, modifica art. 2, 245, de la LOM 3966/10 -Ley 4715/12, modifica art. 239, 240, 247 de la LOM 3966/10 -Ley 4947/13, modifica art. 137 de la LOM 3966/10 -Ley 5346/14 modifica art. 245, 247, 248, 250, 255, 258 de la LOM 3966/10 -Ley 5590/16 modifica art. 69 de la LOM 3966/10 Ley 5889/15. Procedimientos para expropiaciones del MOPC.
2 Decretos	2	2	

Relevamiento Cantidad	Referencia Ordenamiento territorial	Referencia Social	Observaciones
136 Ordenanzas	111	41	Algunas de las Ordenanzas relevadas refieren específicamente a los aspectos y específicamente a los del Ordenamiento Territorial. Otras ordenanzas tienen que ver con la Gestión Urbana, pero no refieren ni al Ordenamiento Territorial, ni a los planes sociales. Lo más significativo en relación al análisis del material ha sido verificar la enorme cantidad de modificaciones, que según se puede ver en el Mapa de los Planes Principales realizados por el Equipo de investigación, alcanzan 38, según CAPADEI, llegan 55 Ordenanzas, modifican el Plan Regulador y según información de prensa podría ser más de 100. En cualquiera de los casos, tantas modificaciones, dificultan en grado sumo el uso del instrumento e impiden el reconocimiento de un Proyecto de ciudad.
2 programas de Gobierno/ 1 Proyecto	3	3	Correspondientes a los Gobiernos de Carlos Filizzola y Martín Burt. PROPAÍS II. Comunidad San Miguel.
5 Informes de Gestión	5	5	Reseñan tanto lo que refiere al Ordenamiento territorial, como a obras de mejoramiento de la ciudad y también las acciones con Comisiones Vecinales y otras organizaciones y o/actividades sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Consultas a distintas dependencias municipales y entrevistas a actores calificados se realizaron a objetos de obtener no solo la documentación apropiada, sino también el parecer de las personas consultadas o entrevistadas, que ayuden a ajustar aspectos conceptuales y técnicos necesarios.

Mediante el ordenamiento y el análisis de los planes e instrumentos de gestión se ha podido consolidar el Mapa de Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción desde 1991

hasta el 2015, desde el cual se han observado los distintos instrumentos de gestión urbana en su origen o modificación, según las administraciones municipales que se desarrollaron en el lapso de estudio.

De acuerdo a lo visto en el Marco Teórico, resulta interesante contrastar los datos obtenidos con el **ordenamiento de los Instrumentos de Gestión Urbana** sugerido por Reese (2003). Ello permitiría tener un panorama de cuánto se aproxima la producción de planes e instrumentos de Asunción a la variedad y jerarquías propuestas por el autor de referencia, y podría abrir otras posibilidades instrumentales, a las que las autoridades y los vecinos podrían recurrir para mejorar los resultados tanto en el Ordenamiento Territorial como en lo Social participativo. A saber:

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Instrumentos formales:

- Plan estratégico de desarrollo local

Si bien la LOM establece la obligatoriedad de contar con 2 instrumentos básicos de Gestión Urbana, el **Plan de Desarrollo Sustentable** y el **Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial**, de acuerdo con información disponible en la Pág. Web de la Secretaría Técnica de Planificación - STP, es posible conocer que Asunción es de las pocas ciudades de la Región Metropolitana que no los tiene.

Esto lo corroboran Actores calificados como el Concejal Carlos Galarza, que dice: “Plan Urbano ambiental tiene, lo que fue una ordenanza, ahora un Plan de desarrollo sostenible es una deuda. Esto tiene que ser promovido por la Intendencia, yo creo que ahora Mario (Intendente Mario Ferreiro) estará trabajando en eso” (Entrevista al Concejal Ing. Carlos Galarza).

- Plan Urbano

A este tipo de instrumento correspondería el PDUA, aprobado por Ord. 183/01, cuyos componentes son de difícil acceso.

- Normativas de regulación

A estas correspondería la Ordenanza 43/94 del Plan Regulador y todas las Ordenanzas que modifican su articulado original, así como las correspondientes específicamente a la Franja Costera. (Ver Anexo 4).

INSTRUMENTOS OPERATIVOS

- **Planes especiales**
- **Planes sectoriales:** A estos corresponderían, por ejemplo, el Plan de Manejo del Jardín Botánico y el Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción, Ordenanzas 34/96 y 112/99.
- **Proyecto Urbano de detalle:** Se han elaborado, por ejemplo, planes con relación a la Franja Costera. Asimismo, Rehabilitación Urbana tiene como proceso ejemplar el Proyecto de Mejoramiento de Barrio, Convenio BID-SAS-MCA – Comunidad San Miguel del B° Botánico.
- Evaluación de Impacto Urbano-Ambiental
- Instrumentos de Promoción y desarrollo
- **Convenios Urbanísticos** (De Planeamiento; de Ejecución del Planeamiento): Se han dado por ejemplo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD y con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales – FLACAM, para la elaboración del Plan Maestro de la Franja Costera y del Plan de Desarrollo Urbano Ambiental de Asunción, con el Instituto de Planeamiento Urbano de Curitiba- IPUC para modificaciones del Plan regulador.
- Consorcios de Urbanización social.
- Corporaciones y/o empresas públicas.
- Empresas, entes y/o sociedades de economías mixtas.
- Banco de Tierras municipal.
- Expropiación.
- Premios de incentivo.
- **Zonas especiales de interés social:** (Reese, 2003:5-11). A este tipo podrían asimilarse las ordenanzas 50/98; 141/2000 y 195/2001.

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO

- Fondo de desarrollo Urbano

A este tipo de instrumento podría asimilarse la **Ord. 14/97 del Fondo de Proyectos especiales** destinada al financiamiento de Pequeños Proyectos Urbanos impulsados por las Comisiones Vecinales, aprobados en Congreso de Comisiones Vecinales y en Presupuesto Participativo.

- Banco social de Microcrédito.
- Banco de materiales.
- Contribución de valorización.

INSTRUMENTOS DE REDISTRIBUCIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS DEL DESARROLLO URBANO

Participación de la Municipalidad en las rentas diferenciadas generadas por la acción urbanística:

- Zonas especiales de desarrollo prioritario.
- Impuesto progresivo a la tierra y/o edificios vacantes.
- **Suelo creado:** Ord. 29/97; 130/00; 111/03.

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En relación a la planificación y gestión del territorio, “a los procesos organizados y sistemáticos mediante los cuales se garantiza a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas en forma individual y colectiva, y a la obligatoriedad de los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas” (Reese, 2003:14):

- **Comisión municipal de Gestión territorial o Consejo de Desarrollo Urbano:** A este tipo de instrumento corresponde la Ord. 7/97 que reglamenta el funcionamiento del Consejo del Plan Regulador.
- **Audiencias Públicas:** se mencionan en la Ley 294/93; Ley 3699/10; Ord. 569/15.
- **Normas de derecho de información urbanística y ambiental:** Ley 3699/10; Ord. 22/96.

- **Presupuesto participativo. Ordenanza 14/07, que crea el Fondo de Proyectos Especiales.**

5. Conclusiones

En la búsqueda desarrollada para el cumplimiento del primer Objetivo Específico de investigación y en particular a su resultado RE1, es posible decir que el mismo se ha alcanzado en alto grado a pesar de las dificultades propias de la tarea. De hecho, en el marco de la búsqueda y a través de la expresión de los Actores calificados entrevistados, se han encontrado muchos planes no implementados, muchas normas, muchas modificaciones y derogaciones de estas normas y se han identificado los instrumentos relativos a la Gestión Urbana en Asunción, tanto desde la especificidad del Ordenamiento territorial y usos del suelo, como de la cuestión social de la ciudad focalizada en las condiciones formales disponibles para que la ciudadanía participe en el proceso.

Con dicho material, se ha construido una Matriz de trabajo que recoge los datos de los instrumentos y los clasifica según constituyan Planes o normativas de orden nacional o local, que influyen en los procesos de gestión urbana de la ciudad. Los datos contenidos en la Matriz permitieron la construcción del Mapa que muestra el proceso de aparición, modificación y/o derogación de dichos instrumentos, así como el Cuadro sintético de caracterización de los instrumentos hallados. Contrastados estos con el ordenamiento propuesto por Eduardo Reese y expuesto en el Marco Teórico, se ha visto principalmente la ausencia de algunos tipos, pero se ha visto también que la gestión urbana y particularmente la vinculada al ordenamiento territorial y el uso de suelos cuenta con elementos de referencia (PDUA y PMFC) y de regulación (Ord. Plan Regulador), que constituyen los instrumentos principales con los cuales se administra la producción de la ciudad formal. Por otro lado, se atiende también el marco normativo que hace visible la problemática y genera procedimientos de disposición de las tierras municipales afectadas por ocupaciones precarias (Ord. 33/95), así como el tratamiento urbanístico y de regularización de la Tenencia

de la Tierra de los Asentamientos de hecho o declarados de Interés Social (Ord. 50/98; 141/00 y 195/01).

A través de la búsqueda y de las entrevistas se ha podido visualizar también que existen condiciones bastante estructuradas en términos normativos como espaciales para la atención de la cuestión social. A este respecto existen áreas administrativas municipales que, bajo la orientación de la Dirección General del Área Social, se encargan de atender los distintos aspectos involucrados en la cuestión social (Organización de las Comisiones Vecinales y Participación; Género; Niñez y Adolescencia; Discapacidad y Trabajo entre otros) y normativa reglamentaria del funcionamiento de las organizaciones comunitarias o Comisiones Vecinales, como mejor se las conoce.

Contradictoriamente, sin embargo, se ha podido conocer que, a pesar de contar con auspiciosas condiciones para su desarrollo, la participación ciudadana no ha podido plasmarse concretamente en los procesos de planificación urbana y/o de elaboración de planes y normativas para la construcción de la ciudad.

En el futuro, lo mencionado en el párrafo precedente podría dar pie a investigaciones que aborden las condicionantes de la Participación ciudadana desde otras perspectivas, que no estuvieran relacionadas solamente a los instrumentos o las condiciones físico-espaciales para su desarrollo.

Implicancias socio-económicas y físicas de los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de Asunción de 1991 hasta 2015

Prof. Ms. Arq. Ana Raquel Flores

1. Introducción

Este informe aborda el Objetivo Específico de investigación, “Analizar las implicancias socio-económicas y físicas de los mismos”, en referencia a los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de Asunción de 1991 hasta 2015, que han sido identificados en el Informe sobre el Resultado Específico - RE1.

A lo largo del desarrollo del Marco Teórico de esta investigación, se ha visto la base conceptual, relacionada a la ciudad y así mismo, cómo se produce la construcción de la misma, en procesos llamados de Gestión Urbana, que involucran a distintas instituciones: tanto a las propias Administraciones de los Gobiernos Municipales, como a la ciudadanía organizada y otras instituciones del Gobierno Central, Departamental o Municipal del país, así como a la Cooperación extranjera, en torno al abordaje de aspectos urbanos del interés público.

Acorde a lo planteado en Flores, “podrá considerarse entonces, como Gestión Urbana Interinstitucional a todas las acciones/actividades que los Gobiernos Locales llevan a cabo coordinando pertinencias y recursos propios con otras Instituciones estatales, así como con la propia población, a efectos de administrar el territorio municipal y articular la llegada de las Políticas Sociales, como Derechos de la Ciudadanía, a sus directos beneficiarios” (Flores, 2016).

Se ha visto también, que la diversidad y complejidad de la problemática urbana requiere procesos de gestión con un direccionamiento, generalmente establecido por el Gobierno Municipal de

turno, a partir de Instrumentos de Gestión o Planes que pueden ser transversales a diferentes administraciones o quedan en desuso, y/o se han generado con niveles variables de participación ciudadana, buscando llevar a cabo dichas acciones en un marco de consideración de los intereses generales de la ciudadanía, teniendo en cuenta lo mencionado por Mabel Causarano, que dice “el interés general, garantiza también el interés particular, y no al revés” (Entrevista a Mabel Causarano).

El proceso de Gestión Urbana, con mayor o menor participación ciudadana, se produce en una secuencia que podría sintetizarse en el esquema siguiente:

Gráfico N° 1. Síntesis del proceso de Gestión Urbana



Fuente: Flores, 2016.

Ante lo precedentemente expuesto, algunos autores mencionados en el Marco Teórico de esta investigación, refieren también a situaciones, por las que los municipios se ven frecuentemente arrastrados, debiendo desarrollar la Gestión Urbana de un modo determinado, por efecto de factores que escapan a su gobernabilidad, como ser la falta de autonomía territorial, las débiles capacidades instaladas y/o escasez de recursos, que los obligan a transferir a otras instituciones, parte significativa de las decisiones que tienen implicancias en la transformación del espacio local y también en lo social. Abona esta afirmación lo expresado por la Ex Intendente Evanhy de Gallegos:

“entonces me fui y hablé con el Ministro que era Efraín Alegre y le propuse (...), algo que para mí fue lo que motivó absolutamente todo cambio. Nunca antes se pudieron hacer los proyectos porque el Municipio de Asunción reclamó manejar los fondos para las obras, yo fui y le dije: ‘Yo no quiero los fondos, no los quiero ma-

nejar yo, los fondos son del Gobierno Central, que maneje el Gobierno Central, que maneje el MOPC siempre y cuando haya una coordinación o una combinación con el Municipio de Asunción” (Entrevista a Evanhy de Gallegos).

Se ve entonces que la ciudad de Asunción presenta situaciones que resultan muy parecidas a lo planteado en el Marco Teórico. En estas condiciones, la instalación del proceso participativo de la ciudadanía en el proceso de planificación de la ciudad, o la realización de instrumentos de Gestión Urbana, sean estos de carácter social o de ordenamiento territorial, así como de los procedimientos para la implementación de los mismos, se ve a veces profundamente afectada/debilitada, por la ocurrencia de acciones impuestas o que responden a intereses sectoriales, mientras desaparece la posibilidad de construir una imagen/visión compartida de la ciudad, por parte de toda la ciudadanía.

Partiendo del Informe del RE1, se ha podido ver también que en Asunción, desde el año 1991 al 2015, se han producido muchos Planes e instrumentos normativos de Gestión Urbana, que han tenido como antecedente incluso, instrumentos creados durante el gobierno autoritario anterior a 1989. De todos ellos, solo algunos se han mantenido en vigencia durante los 5 periodos de gobierno municipal correspondientes al lapso de estudio, pero todos ellos han generado consecuencias socioeconómicas y físico-ambientales, cuyo análisis será objeto de este informe, mediante la aproximación alcanzada en el informe mencionado inicialmente.

2. Descripción del problema

El exceso, la ausencia o la baja calidad de los Planes e instrumentos de Gestión Urbana, más aún cuando no se fundan en procesos participativos (que permiten conocer las necesidades y expectativas de todos los sectores de población afectados por los planteamientos y disposiciones de estos), genera en el mejor de los casos una reacción popular que podría llevar a la revisión de sus términos. Pero, en el peor, dichas disposiciones (muchas veces impuestas), sin una visión de conjunto o sin considerar suficientemente los efectos que pueden producir en el tiempo, propician el deterioro de las condi-

ciones de vida y del espacio físico ocupado por los pobladores de los sectores urbanos afectados por aquellas.

Con pie en la ciudad de Asunción como ámbito de estudio, y en el marco de lo precedentemente expuesto, para la elaboración, aplicación y/o administración de los Planes sociales y de Ordenamiento Territorial, y sus correspondientes instrumentos normativos, la Participación ciudadana ha estado escasamente presente. Habiéndose identificado una significativa cantidad de Planes Sociales y urbanos y particularmente en el caso de aquellos instrumentos que en el RE1 han sido considerados principales, se estima que sus condiciones de creación, sus disposiciones, así como su actualización o cambios, han tenido implicancias físicas o socio-económicas en el territorio que afectan, lo cual no está a la vista, pero es necesario conocer, para alcanzar el Objetivo General de la investigación. Esta es la condición problemática que se aborda en este informe, recurriendo a los avances del Informe RE1 y teniendo en cuenta la escasa participación ciudadana percibida durante la realización del Mapa de Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción desde 1991 hasta el 2015, elaborado por el Equipo de investigación.

En el espacio temporal considerado (1991-2015) y en el Contexto sociohistórico y político de Asunción, se observa un importante cambio, con la modificación del modo de elección de intendentes, antes designados por el Poder Ejecutivo, que a partir de 1991 pasaron a ser elegidos por voto popular en elecciones democráticas. Posteriormente, la nueva Constitución Nacional, sancionada en 1992, otorgaba a los Gobiernos locales la Autonomía y Autarquía que los liberaba de la tutela del Poder Ejecutivo, y también los recursos provenientes de la recaudación del impuesto inmobiliario de cada ciudad, lo cual generaba una nueva impronta para los mismos.

Entre 1991 y 2015, se han sucedido 5 administraciones municipales de orientaciones políticas y modos de gestión urbana diferente. De hecho, las 2 administraciones inmediatamente posteriores al gobierno autoritario de 1954-1989, han sido de signo político diferente del Gobierno Nacional, lo cual introducía tensiones esperables a la

gestión urbana interinstitucional, pero que tampoco desaparecieron con la coincidencia del signo político de las administraciones nacional y municipal (por ejemplo, el caso Duarte Frutos-Riera).

La diversidad precedentemente mencionada ha generado también diferencias en los grados y calidad de participación ciudadana, en los procesos de planificación y/o de elaboración de planes orientadores de la producción de ciudad. A lo largo de lo estudiado para el Informe del RE1, es posible percibir la impronta innovadora de la primera administración municipal democrática, en la cual se originaron los Planes e instrumentos de Gestión que, persistiendo hasta estos días, han sido considerados principales, y han sido objeto de diverso tratamiento y modificaciones, que direccionan el crecimiento de la ciudad hasta el final del lapso de estudio. Son ellos el Programa de desconcentración municipal; Plan Maestro de la Franja Costera- PMFC; el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental de Asunción-PDUA; la Ord. 43/94 Plan Regulador; la Ord. 33/95 De Tierras Municipales.

En el contexto precedentemente expuesto, se abordan las dimensiones socioeconómicas y físico-ambientales afectadas por los instrumentos principales de Gestión Urbana y particularmente las implicancias generadas, que son tomadas como variables:

- Implicancias socio-económicas de los planes; e
- Implicancias físicas de los planes.

3. Resultados

Los resultados correspondientes a este Informe devienen del estudio realizado en el Informe RE1, así como de la observación general de los instrumentos acopiados y la consideración de los conocimientos proporcionados por los Actores Calificados en sendas entrevistas, así como de las consultas específicas realizadas a funcionarios municipales.

Gran cantidad y diversidad de Planes, implementados o no, y particularmente aquellos que han sido considerados como los Instrumentos principales de Gestión urbana (Plan de desconcentración); Plan Regulador; Ord. 33/95 (y las correspondientes al trata-

miento urbanístico de las situaciones de hecho, 50/98; 141/2000; 195/2001); Plan Maestro de la Franja Costera-PMFC y según su uso y administración, generan implicancias¹⁰ positivas y/o negativas en relación a las condiciones socioeconómicas de la población y físico-ambientales de la ciudad, lo cual ha sido plasmado en la Tabla que se presenta a continuación:

Tabla N° 1. Implicancias socioeconómicas y físicas de los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial

Variable			
Implicancias socio-económicas de los instrumentos de Gestión Urbana			
Sub-variables	Indicadores	Subindicadores	Fuentes
Implicancias negativas			
Intensidad cambian- te de la participación organizada según administración.	Cantidad de Comi- siones Vecinales según Administra- ción municipal (CF: 350CV; MB:600CV; ER: +850 CV, con disminución en gobiernos más recientes).	Datos de cada Comisión Vecinal en cada administración municipal.	Registros de la Muni- cipalidad. Entrevistas a actores clave.
Disconformidad de la ciudadanía respecto a disposi- ciones/resoluciones municipales.	Cambios normativos. Manifestaciones/ Movilizaciones masi- vas de la población.	Fecha de las mani- festaciones/movili- zaciones.	Informes técnicos municipales Noticias de prensa. Entrevistas a actores clave.
Incremento de población afectada por inundaciones (expectativas de desarrollo urbano en áreas inundables).	Ordenanzas modifi- catorias del PR de la Franja Costera.	Ord. 534/15, que establece cota a 57,19 mts.	Resoluciones de la Junta Municipal; Ord. 534/15.

¹⁰ Se entiende por implicancia toda consecuencia o secuela de diversa índole. Por su parte, se entiende como impacto ambiental, según la Ley 294/1993, "toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos" (Ley 294/1993).

Variable			
Implicancias socio-económicas de los instrumentos de Gestión Urbana			
Sub-variables	Indicadores	Subindicadores	Fuentes
Expulsión de población al Área Metropolitana de Asunción por cambios de valor del suelo debido al desarrollo inmobiliario. Incremento de Población de escasos recursos.	Variación del PR en el uso de suelo para la Producción y Habitacional. Variación de Zonas impositivas por incremento del impuesto inmobiliario.	Uso Comercial / Corporativo/ Industrial / Institucional/habitacional AR 1 / AR 2 / AR 3 / AR 4 Zonas urbanas según valores impositivos Censos Nacionales: 92; 2002.	Variación del PR en el uso habitacional. Decretos del PE. Datos Municipales. Entrevistas a actores clave. Datos de la DGEEC.
Nuevos usos de suelo en el Centro Histórico de Asunción.	Obras públicas de gran magnitud.	Aplicación de Ord. 267/09.	Ord. 267/09.
	Deterioro y afectación de actividades económicas de Asentamientos tradicionales.	Caso Bº San Jerónimo.	Ord. 267/09 Bº San Jerónimo.
Implicancias positivas			
Canales de Participación institucionalizados	Coordinadora Gral. de CV; Coordinadora Zonal de CV; CV de barrio. Programa de Gobierno en los Barrios; Org. Juveniles de CV; Secretaría de la Mujer; Juventud; Niñez.	Actas de reuniones de la Coordinadora Gral. de CV; Coordinadora Zonal de CV; CV de barrio. Plan de inserción de discapacitados (5% del funcionario municipal).	Ley 294/93. LOM 3966/2010. Ord. 569/15. Dir. Gral. del Área Social; Dir. de Participación Ciudadana; Dir. de Cultura de la MCA. Jornadas de Gobierno en los Barrios, entre otros.
Consolidación y legitimación de Com. Vec.	Incremento de Com. Vec.	Aplicación de Ord. 569/15. Actividades sociales y ejecución de obras de mejoramiento en los barrios.	Ord. 569/15. Registros municipales. Noticias de prensa.

Variable			
Implicancias socio-económicas de los instrumentos de Gestión Urbana			
Sub-variables	Indicadores	Subindicadores	Fuentes
Creación de Consejo Municipal de DDHH de y para Personas con discapacidad.	Reuniones del Consejo por los DDHH de y para las personas con discapacidad con la JM.	Cantidad de reuniones.	Ord. 380/14. Actas de reuniones.
Creación de Consejo Municipal de adultos mayores.	Reuniones del Consejo de Adultos con la JM.	Cantidad de reuniones.	Ord. 197/12. Actas de reuniones.
Protección de los niños en situación de calle.	Menor presencia de niños en las calles.		Ord. 549/15. Registros de la Dir. Gral. del Área Social
Soluciones habitacionales sociales (conclusas e inconclusas).	Pelopincho (Prop. Privada); San Felipe (Prop. Públ. Municipal)		Resoluciones de la JM. Obras Sociales Salesianas-OSS.
Rehabilitación Urbana (Regularización de la Tenencia y mejoramiento de Barrios).	Programa PROPASIS II; Rehabilitación Urbana Asent. San Francisco I (Zona UCA). Aprox. 100 Hás. (Bdo. Norte) Regularizadas en Gob. E Riera.	Aplicación de Ord. 33/95; 141/2000 y 195/2001.	Ord. 33/95; 141/2000 y 195/2001. Registros del Área de Tierras.
Pequeñas mejoras en los barrios y asentamientos.	Ejecución de Proyectos especiales en distintos barrios y Comunidades.	Cantidad de Proyectos presentados en Presupuesto Participativo,	Ord. 14/07. Registros de Proyectos en la Dir. Gral. del Área Social
Habilitación de espacios públicos para fines recreativos y educativos.	Actividades deportivas y educativas se realizan en calles y otros espacios públicos.	Aplicación de Ord. 21/97.	Ord. 21/97; 273/06. Registros municipales. Noticias de prensa.

Variable			
Implicancias físicas de los instrumentos de Gestión Urbana			
Sub-variables	Indicadores	Subindicadores	Fuentes
Cambio de Uso de suelo.	Mayor cantidad de superficie construida, Menor superficie libre o verde.	Incremento de sup. impermeable/Menor área absorbente/Mayor escurrimiento de aguas superficiales Incremento de la temperatura en ciertos sectores urbanos Islas de calor/Disconfort.	Ord. 19/95; 10/96; 14/96; 21/96; 12/97; 13/97; 82/98; 88/98; 99/99; 14/00; 172/01; 69/02; 90/03; 182/04; 198/05; 211/05; 271/05; 282/06; 326/06; 332/06; 10/07; 50/07; 98/07; 102/07; 304/09; 333/09; 360/09; 448/10; 17/11; 23/11; 31/11; 48/11; 94/11; 104/12; 107/12; 110/12; 116/12; 130/12; 259/13 entre otras.
Incremento del coeficiente de edificabilidad.			Ord. 57/98; 124/00; 130/00; 111/03; 49/07; 385/09; 48/11 entre otras.
Aumento de densidad.			Ord. 40/96; 57/98; 182/04; 241/05; 326/06, entre otras
Eliminación de retiros.			Ord. 05/97; 35/97; 57/98, entre otras.
Suelo creado.			Ord. 111/03.
Urbanización con-certada.			Ord. 262/13.

Variable			
Implicancias físicas de los instrumentos de Gestión Urbana			
Implicancias físicas positivas			
Creación /Recuperación de espacios públicos.	Creación de 80 Plazas nuevas (Gov. Martin Burt) Recuperación de Plazas; paseos centrales y otros.	Plaza Bo. Mburucuyá Itá Pyta Punta y otras.	Dir. Gral del Área Urbana. Litigios municipales y otros.
		Recuperación parcial de área de influencia de vías del tren.	Proyecto de Paseo de la vía del tren.
Cambio de las condiciones físicas de las veredas.		Mayor presencia de Personas con discapacidad.	Ord. 217/11.
Gestión de residuos sólidos.	Se llevan a cabo Proyectos piloto y Programas de autogestión para la protección de los RRNN.	Proyectos piloto y Programas de autogestión para la protección de los RRNN.	Ord. 408/14.

Fuente: Elaboración de los autores.

Según se ha desarrollado el cuadro precedente, es posible observar que en relación a la variable implicancias socio-económicas se presenta una mayor cantidad de condiciones positivas que negativas, lo cual corrobora las conclusiones planteadas en el Informe RE1, respecto de las condiciones cualitativamente favorables para el desarrollo de la Participación ciudadana. Dicho informe muestra también un avance en relación con la generación de instrumentos que consolidan espacios para la atención de sectores sociales específicos como la tercera edad o la discapacidad.

El ex intendente Carlos Filizzola comenta aspectos de su Gobierno respecto del Programa de desconcentración y la Participación ciudadana, en los siguientes términos:

“abrimos varios Centros Municipales en distintas zonas, como barrio Obrero, en la zona de Trinidad, en la zona de Sajonia, distintos lugares de la ciudad y eso hacía que la gente tenga la posibili-

dad de recurrir a la Municipalidad estando en su barrio (...), para muchas cosas; servicios, para trabajar con comisiones vecinales, en el barrio mismo creamos una Municipalidad, obviamente, con menos funciones que la central, pero, ahí empezamos (...) Cuando yo salí de la Municipalidad, terminé mi mandato, quedaron trescientas cincuenta Comisiones Vecinales conformadas, trabajando por su comunidad, en distintos sitios de la ciudad (...) uno de los ejes, fue la participación de la gente, nosotros siempre estuvimos cerca de la gente, yo como Intendente, los directores, no era esa cuestión de quedarte encerrado, no, salíamos eso que te decía jornada de gobierno, recorrer comisiones vecinales, eso ayudó mucho a todo el correcto funcionamiento y después la transparencia, mostrar, mostrar presupuesto (...) hay que volver a fortalecer las Comisiones Vecinales barriales, hay que volver a fortalecer la participación con tomas de decisiones de los vecinos de la gente que trabaja a nivel de los barrios de Asunción" (Entrevista a Carlos Filizzola).

El ex intendente Martín Burt, también aporta su opinión al respecto, diciendo

"los problemas sociales, no están limitados a las áreas pobres... hay gente pobre en el barrio Recoleta y en el Barrio Villa Morra... entonces no hay que creer que solamente en las inundables de Asunción están los problemas sociales" (Entrevista a Martín Burt).

Por su parte el ex Intendente Enrique Riera deja su parecer en relación a gestión urbana durante su mandato:

"Es una ciudad que no se adaptó a los cambios que tenía que haber (...) por las consecuencias presupuestarias era como arreglar una vieja en retazos, porque Asunción estaba vieja y la visión de conjunto, la que planteó el Instituto de Planeamiento y Urbanismo de Curitiba-IPUC, era que se hacía por otra vía, entonces yo tenía que ir parchando la ciudad de acuerdo a la demanda ciudadana" (Entrevista a Enrique Riera).

Esta opinión nos muestra una situación que se ha repetido en las administraciones posteriores, con las correspondientes consecuencias que pueden observarse también en el cuadro antes expuesto.

En relación a las implicancias físico-ambientales de la aplicación o no, de los Planes Sociales y de los instrumentos de gestión urbana y existentes, especialmente, la gran cantidad de Ordenanzas modificatorias del Plan Regulador, que responden fundamentalmente a intereses de los propietarios de tierras o de sectores de desarrollo inmobiliario y comercial, incrementan las áreas construidas, que van reduciendo áreas libres y/o verdes en las propiedades privadas y en la medida que incrementan el suelo impermeable y disminuye el suelo absorbente, propiciando el mayor escurrimiento de los excedentes pluviales. El incremento del volumen edificatorio, por su parte, potencia las condiciones de islas de calor, para lo cual la creación y/o recuperación de espacios públicos verdes o abiertos es fundamental, pero, sus efectos positivos, se ven neutralizados por la pérdida de otros espacios verdes.

Los actores calificados, dejan también su parecer en relación a la gestión físico-ambiental de Asunción:

“El municipio ya al final, ya cedió al Gobierno Central una nueva recentralización de la infraestructura de la ciudad (...) porque el Gobierno Central quiere manejar los recursos” (Entrevista a Martín Burt).

“La clave está en la implementación de las Políticas Públicas, y para eso se necesita una férrea voluntad, un equipo comprometido y sortear todas las dificultades, porque el ciudadano no quiere escuchar excusas, quiere resultados...” (Entrevista a Enrique Riera).

4. Conclusiones

De cuanto se ha visto a lo largo del desarrollo de este informe y con vista al logro del objetivo “Analizar las implicancias socioeconómicas y físicas de los mismos”, es posible decir que se ha cumplido con la tarea, al dejar a la vista las implicancias que genera el uso y/o administración de los instrumentos de gestión en estudio. Ciertamente la gran cantidad de modificaciones realizadas al que en este momento sería el instrumento de gestión urbana más importante, el Plan Regulador de los usos de suelo de la ciudad, al tiempo

de dificultar su uso y aplicación, impide ver con claridad cuál es la orientación del crecimiento urbano y genera incertidumbre a los ciudadanos en relación con el uso de su propiedad y proyectos de actividades económicas.

Tal como se puede ver en los indicadores, de las implicancias físicas, la mayor parte de los cambios responden al cambio de uso de suelo, que en buena medida responden a intereses particulares y sectoriales, y no precisamente a una visión integral e integrada de la ciudad, lo que tampoco permite ver las consecuencias en el mediano y largo plazo de estas modificaciones, aunque ya se pueden sentir y experimentar las consecuencias, materializadas en la pérdida constante de áreas libres y arborizadas, el incremento del escurrimiento de aguas superficiales (raudales), también del inconfort térmico en áreas de concentración de edificios (islas de calor).

Al tiempo que se siente la necesidad de concretar el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, a juicio de actores clave, la práctica de la administración urbana de la ciudad por vía de las sucesivas modificaciones del Plan Regulador, respondería también a que *no existe un interés real por hacer un cambio más orgánico en la normativa.*

Por otro lado, en relación a las Implicancias socioeconómicas, los resultados del análisis arrojan una visión más optimista del objeto de investigación, pues los factores positivos para la participación ciudadana se han incrementado y ampliado en la instancia municipal (no solo en la Intendencia, sino también en la Junta Municipal), hasta los que se pueden acercar los conflictos para ser considerados y atendidos.

Faltaría, sin embargo, trascender los estadios consultivos en los procesos de gestión urbana, para alcanzar la capacidad y el poder de decisión tanto en los procesos de elaboración de los Planes Sociales, como de los instrumentos de Gestión urbana. A este respecto, el mayor vacío constituye la ausencia de visión de conjunto de la problemática urbana de la capital, lo que se profundiza con el patrón de gestión *impuesto*, de modificación parcial constante de los usos de suelo.

Desde su aprobación, hace 14 años, el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental- PDUA (Ord. 183/01), no ha sido objeto de estudios concretos que permitan cuando menos su actualización, y tampoco lo ha sido el Plan Regulador, con una visión integral de ciudad. Esta situación alcanza incluso al incumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal-LOM 3966/10, respecto de la obligación de contar con un Plan de Desarrollo Sustentable, y de un Plan de Ordenamiento territorial, que según algunos Actores calificados, se equipararía al PDUA. Sin embargo, todas las Administraciones Municipales han mencionado alguna vez, que se estaban realizando estudios en ese sentido.

El estado de cosas, así descrito, resulta contradictorio, particularmente en relación al área Central de la ciudad, que se encuentra prácticamente vacía, mientras frente a ella, a pesar de su gran presencia, **miles de familias resultan sistemáticamente invisibles.**

En relación a la Participación Ciudadana, que es señalada como un valor de alto potencial y beneficio para la ciudad, si bien ha se ha fortalecido el respaldo normativo y se han logrado espacios de decisión (Proyectos especiales/Presupuesto Participativo) y recursos para el efecto, no se han generado espacios, ni procedimientos que permitan efectivizarla concretamente en procesos de planificación de la ciudad, así como en la elaboración de Planes y correspondientes normativas.

5. Recomendación

En el marco de futuras investigaciones, pareciera importante abordar en profundidad los aspectos que generan o impulsan los cambios en los instrumentos de gestión urbana en Asunción, a efectos de conocer cuáles son los intereses ciudadanos relacionados a la producción de ciudad y cómo se ha traducido eso, en la materialización de la ciudad y los conflictos que acarrea.

Implicancias ambientales de los instrumentos de gestión urbana en la ciudad de Asunción

MSc. Silvia Elisa Estigarríbia Canese¹¹

1. Introducción

El presente capítulo hace referencia al RE2, dedicado a establecer las implicaciones de los instrumentos de gestión urbana identificados en el RE1, en su dimensión ambiental. Para el efecto, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

Objetivo 1: Identificar los mecanismos de evaluación y control en la toma de decisiones para los proyectos o actividades en el municipio de Asunción.

Objetivo 2: Analizar las implicancias físico-ambientales de los principales planes municipales de gestión territorial y desarrollo de indicadores de medición.

Para alcanzar cada uno de los objetivos se han relevado los instrumentos de gestión y ordenamiento territorial aplicados en el municipio de Asunción entre los años 1991 al 2015. También se han desarrollado entrevistas con actores claves donde se buscó conocer las implicancias ambientales de la implementación de dichos planes.

2. Descripción del problema

A nivel global, el 54% de la población mundial actual reside en áreas urbanas y se prevé que para 2050 llegará al 66%, según datos de un informe de la ONU (ONU, 2015). El objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sobre ciudades y comunidades sostenibles, establece que *mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica, entre otras cosas, crear áreas públicas verdes y mejorar*

¹¹ El presente trabajo fue realizado con apoyo del MSc. Néstor Javier Sagui Gómez.

la planificación y gestión urbana, de manera que sea participativa e inclusiva (ODS, 2017).

En Paraguay, según proyecciones de la DGEEC para el año 2016, la ciudad tiene una población aproximada de 525.294 habitantes y Gran Asunción 2.397.323 habitantes (34,18% de la población) (DGEEC, 2016). En dicho sentido, tras la expansión de la frontera agrícola y eliminación paulatina de la agricultura familiar campesina en zonas rurales, el proceso de urbanización en la capital de Asunción se ha ido incrementando de forma drástica en las últimas décadas. Esta situación ha generado un aumento en la pobreza y precariedad de sus pobladores (Canese, 2015).

Esta situación puede observarse en las áreas de los bañados y zonas inundables donde las condiciones habitacionales son sumamente precarias e insalubres. El área de bañado asunceno se extiende desde el Cerro Lambaré hasta Zeballos Cue, prolongándose a municipios vecinos. Estos bañados albergan casi un 20% del total de la población Asuncena (Canese, 2015; Serpaj, 2014).

Los procesos de urbanización como una acción humana generan impactos en el medio ambiente. En Asunción y en todo el territorio nacional del Paraguay, para las zonas a urbanizar y para los planes y/o actividades a ser implementadas existe un procedimiento legal de control, que busca eliminar o mitigar los impactos potenciales negativos derivados de dichas acciones. Para ello, la implementación de obras o actividades con potencial impacto sobre el ambiente a ser ejecutadas, deben contar con una licencia ambiental. Esta licencia es emitida por la Secretaría del Ambiente (SEAM), la cual es la autoridad de aplicación de la Ley 294/93 de “Evaluación de Impacto Ambiental”, su modificatoria, la Ley N° 345/94 y el Decreto Reglamentario de la misma N° 453/13.

En dicho sentido, el artículo 3° de la Ley 294/93, establece que:

“Toda persona física o jurídica responsable de las actividades o proyectos de ellos, debe presentar ante la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales de la Secretaría del Ambiente un Estudio de Impacto Ambiental Preliminar (EIAp) o Estudio de Disposición de Efluentes, líquidos,

residuos sólidos, emisiones gaseosas y/o ruido (EDE). Esta ley declara obligatoria la Evaluación de Impacto Ambiental, para todas las obras o actividades humanas que implican modificaciones al ambiente, con consecuencias tanto positivas como negativas, directas o indirectas, y puedan afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos” (SEAM, 2017).

El proceso de urbanización en la ciudad de Asunción, trae consigo una serie de planes y proyectos reguladores que buscan brindar un orden y mejorar las condiciones de vida de los pobladores. Sin embargo, esta situación genera una serie de implicancias ambientales, tanto positivas como negativas. Las “implicancias ambientales” para la presente investigación se entenderá como “potenciales impactos ambientales” que una actividad u obra puede causar al ambiente. Para ello, se adoptará el término de “impacto ambiental” en base a lo que dice la Ley Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 294/03).

La mencionada ley establece como impacto ambiental a los efectos legales para el territorio nacional, a

“toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos” (Ley 294, 1993).

Por su parte, la Municipalidad de Asunción cuenta con una Dirección de Gestión Ambiental. Esta dirección tiene a su cargo controlar ordenanzas específicas y controlar que los emprendimientos cuenten con sus respectivas licencias ambientales emanadas por la SEAM.

Los controles y las ordenanzas ambientales son relevantes en Asunción y en todas las ciudades, ya que las mismas son multifunciona-

les, diversas y están en constante construcción-reconstrucción. La ciudad se considera como un producto social en proceso de cambio constante. La construcción-reconstrucción involucra diversas actividades vinculadas a la productividad de la ciudad (Carrión, 2001). El proceso de urbanización también se considera un fenómeno que surge como consecuencia del crecimiento poblacional, por lo que de no existir planificación previa, el impacto en el medio ambiente resulta negativo (Pérez, 2013).

Algunos de los impactos ambientales de los procesos de urbanización se relacionan con la alteración de los regímenes hídricos (Romero, Ordenes y Vásquez, 2003; Romero y Vásquez, 2005). En este sentido se pueden mencionar:

- i) Alteración del ciclo hidrológico y pérdida de calidad del agua. El reemplazo de la vegetación por superficies impermeables aumenta el escurrimiento superficial de los flujos de agua, facilitando las inundaciones y el desplazamiento de aguas contaminadas de efluentes de aguas servidas, jardines y cultivos agrícolas hacia ríos, arroyos y estuarios.
- ii) Impactos en los balances de energía y en los microclimas. La transformación de las superficies altera localmente los balances de energía, debido a que aumenta la reflexión de la radiación solar, con consecuencia se concentra mayor temperatura y se generan islas de calor, lo cual es característico en las áreas de mayor densidad residencial, industrial o comercial de las ciudades.
- iii) Degradación de los arroyos. La impermeabilización de los cauces naturales y su reemplazo por alcantarillados conlleva a contar con cursos de agua canalizados y obstruidos. La transformación de los cauces naturales, principalmente aumenta la velocidad de los flujos de agua, causando un aumento de la erosión y mayor producción de sedimentos.
- iv) Efectos sobre los hábitats terrestres. La destrucción y fragmentación de los hábitats terrestres provocan un estrés inmediato en las plantas y vida silvestre. En consecuencia, se puede espe-

rar pérdida de biodiversidad con impactos acumulativos que se manifiestan en forma lenta.

- v) Variaciones en la vegetación. Existe un impacto en la reducción del número, tamaño promedio, área, perímetro total y perímetro promedio de los parches vegetales. La vegetación es relevante puesto que proporciona servicios ambientales a la ciudad, como mitigación del calor, filtro y reciclaje de los contaminantes atmosféricos, incremento de la infiltración de las aguas de lluvia, control del escurrimiento y las inundaciones, áreas de refugio y hábitats para animales, depuración de las aguas y sedimentos que convergen a los cauces, sitios de recreación y turismo.

En esta misma línea, Pérez (2013) ha observado impactos en la calidad de los suelos, en la calidad del agua, en la cobertura y especies vegetales, y en la presencia de especies de animales silvestres.

Según Perevochtchikova (2013), no existe un procedimiento formal para la conformación de indicadores ambientales, sino que cada país sigue sus propias vías para medir los impactos de los procesos de urbanización. Según la teoría de la pirámide de uso de información de Hammond (1995), los indicadores ambientales como base para medir impactos, también permiten evaluar los avances de la política pública ambiental y la efectividad de los programas implementados. Las mediciones pueden hacerse a través de un sistema y monitoreo de evaluación, los cuales son herramientas prácticas de gestión, planificación y evaluación de intervenciones de cualquier índole (Aquino, Bohn, Marggraff, Seiner & Spahn, 2004). Los sistemas de monitoreo también permiten indagar y documentar sobre el éxito o fracaso de las acciones que se desarrollan, permitiendo reorientar hacia métodos sistemáticos de intervención (May, Shand, Machay, Rojas & Saavedra, 2006).

3. Resultados

A continuación, se presentan los resultados de cada objetivo propuesto.

3.1. *Objetivo 1: Identificación y análisis de los mecanismos de evaluación y control en la toma de decisiones para los emprendimientos urbanos.*

Ordenanzas administradas por la DGGA:

En base a la entrevista semiestructurada realizada al Director General de Gestión Ambiental -DGGA-, la cual trabaja de forma coordinada con otras Direcciones Generales para otorgar los avales municipales, se ha verificado que la misma administra las siguientes Ordenanzas Municipales:

Tabla N° 1. Ordenanzas municipales reguladas por la Dirección General de Gestión Ambiental de la Municipalidad de Asunción

N° Ordenanza	Tema
26104/1990	Reglamento General de Construcción
67/1992 159/2000	Regula el funcionamiento de los talleres mecánicos Modifica, amplía y deroga algunos artículos de la Ordenanza N° 67/92
112/2004	Que establece disposiciones de controles para el vertido de aguas residuales urbanas
183/2004 426/2014	Regula ruidos molestos Que modifica los Art. 14 y 15 de la Ord. 183/04
119/2007	Que regula el control de la contaminación del aire/fábricas/ vehículos/quema de basuras
7/2011	Provisión, manipuleo, almacenamiento de combustibles, líquidos y gaseosos, funcionamientos, locales destinados a comercialización, actividades afines
148/2012	Que regula los anuncios en el dominio público municipal y privado o perceptible desde este dominio
340/2013	Que establece acciones a ser desarrolladas para la protección de la cobertura arbórea de la ciudad de Asunción
408/2014	Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y la Promoción de la cultura de la basura cero

Fuente: Entrevista David Cardozo, Director de Gestión Ambiental, Municipalidad de Asunción, 2017.

Procedimiento legal para la obtención de permisos

En cuanto al procedimiento legal para obtener el permiso o aval municipal por parte de la DGGA de la Municipalidad de Asunción,

los proponentes de obras o actividades deben realizar sus solicitudes a la Municipalidad de Asunción y estas solicitudes son analizadas por las áreas competentes para su evaluación. Los procesos y mecanismos de evaluación están reglamentados.

Factores que se tienen en cuenta en la evaluación del permiso

Según la DGGA, se tienen en cuenta los siguientes factores para la obtención de permisos:

La DGGA evalúa la pertinencia de cobertura arbórea para emprendimientos, solicitando planos de arborización y construcción, además de medidas de compensación y planos cloacales y pluviales.

Además, se verifica lo siguiente:

- a) Se debe contar con título de propiedad.
- b) Estado de cuenta del inmueble: Este no debe tener deudas (impuestos, patentes, tasas especiales, etc.).
- c) Planos aprobados por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Dirección General de Gestión Ambiental en la temática ambiental.
- d) Las actividades o emprendimientos deben contar con todos los permisos ambientales emanados de la Ley 294/93 de Estudio de Impacto Ambiental y otros si fueran necesarios.

Participación de población afectada

Cuando existen emprendimientos o actividades que pueden generar un impacto ambiental en un área que afecta a una población, la municipalidad trabaja en conjunto con la SEAM, en base a lo que requiere las siguientes legislaciones:

- a) Ley 294/1993 de Evaluación de Impacto Ambiental.
- b) Ley N° 345/1994 Que modifica el artículo 5 de la Ley N° 294/1993 del 31 de diciembre de 1993, de Evaluación de Impacto Ambiental.

- c) Decreto Reglamentario 453/13 “Por el cual se reglamenta la ley N° 294/1993 de Evaluación de Impacto Ambiental y su modificatoria la ley N° 345/1994 y se deroga el decreto N° 14.281/1996.
- d) Decreto N° 954/2013 por el cual se modifican y amplían los artículos 2°, 3°, 5°, 6° inciso e), 9°, 10°, 14° y el Anexo del Decreto 453 del 8 de octubre de 2013, por el cual se reglamenta la Ley 294/1993 de Evaluación de Impacto Ambiental y su modificatoria, la Ley 345/1994, y se deroga el decreto N° 14.281/1996.
- e) Resolución N°640/2014 “Por la cual se establece el reglamento general para Audiencias Públicas”.

Las audiencias públicas

Según el artículo 2° de la resolución N° 640/2014,

“las audiencias públicas tienen como finalidad permitir y promover una efectiva y transparente participación ciudadana mediante una comunicación fluida, ordenada y productiva entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y los ciudadanos (personas y organizaciones sociales), a los efectos de que las informaciones, observaciones u objeciones expresadas por los participantes con respecto al tema de la audiencia, sean debidamente tomadas en cuenta por dichas autoridades y contribuyan a mejorar la calidad de su decisión”.

En el artículo 6° de la misma resolución, se establece que “podrán participar de estas audiencias públicas los representantes debidamente acreditados de instituciones y organizaciones interesadas en el proyecto de discusión y directamente afectados por el emprendimiento”.

Procedimiento legal para la participación social

- a) **Publicación en medios:** El Decreto N° 453/2013, en su artículo 6°, inciso a) se establece que:

“La DGCCARN pondrá a disposición del público por un plazo de 10 días hábiles el relatorio de impacto ambiental en su página de internet, en su sede y en cualquier otro lugar que estime conveniente y comunicará este

hecho por medio de la publicación por 3 días consecutivos en dos diarios de gran circulación y por medio de una emisora radial de alcance nacional en los siguientes casos:

- Si luego de la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental preliminar no tiene observaciones o se ha vencido el plazo para hacerlas; o
- Luego de la presentación del Estudio de Disposición de Efluentes (EDE) o el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) ampliados.

Para presentar una objeción o cuestionamiento ante un proyecto, en el mismo artículo, inciso c) se establece que:

“Durante este plazo de 10 días hábiles, cualquier persona en forma individual o colectiva podrá presentar comentarios, observaciones u objeciones en forma fundada y por escrito. De esas presentaciones se dará traslado al responsable de la obra o actividad para que, si lo estima oportuno, las conteste dentro del plazo de 5 días hábiles. Las observaciones podrán ser incorporadas total o parcialmente al EIA o al EDE de acuerdo a su evaluación técnica”.

b) Audiencia pública: Una vez transcurrido este plazo, se podrá proceder si fuese el caso a la convocatoria de una Audiencia Pública. En el mismo artículo 6°, inciso d) se establece que:

“dentro de los 10 días hábiles de vencido el plazo para presentar, o en su caso, contestar los comentarios, observaciones u objeciones, la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales (DGCCARN) de la SEAM, decidirá si convoca o no a audiencia pública. La audiencia pública será obligatoria en caso de que el proyecto de obra o actividad pueda afectar directamente a comunidades indígenas o cuando haya sido solicitada por los vecinos o por los potenciales afectados directos. Excepto en estos casos, el silencio de la DGCCARN implicará la decisión de no realizar la audiencia pública. En caso de que se convoque a audiencia pública, no podrá pasar más de 30 días hábiles entre la decisión de convocarla y su finalización, por lo que la fecha de su realización deberá contemplar eventuales cuartos intermedios”.

c) Dictamen final – Declaración de Impacto Ambiental: Transcurrido dicho plazo, la DGCCARN procederá de conformidad al inciso e) del presente artículo, el cual establece que:

“A partir de la decisión de no realizar una audiencia pública o finalizada esta, la DGCCARN emitirá la declaración de impacto ambiental en el plazo máximo de 20 días hábiles, previo dictamen de la Dirección de Asesoría Jurídica”.

Dificultades para llevar a la práctica lo establecido por las ordenanzas municipales

Según la DGGA, las principales dificultades serían la falta de presupuesto, equipamientos y recursos humanos calificados. No obstante, se ha documentado a través de informes de prensa nacional que las dificultades también pueden estar relacionados a la poca respuesta de las autoridades municipales para tomar en cuenta y responder convenientemente a las peticiones y objeciones de los vecinos potencialmente afectados por proyectos. Si bien la resolución N° 640/2014 establece las audiencias públicas como mecanismos de participación, existen conflictos en aquellos proyectos que implican una afectación a los espacios verdes importantes para la población de Asunción.

En relación con lo anterior, se puede citar el caso del Parque Pavetti, ubicado en sobre la avenida Santísima Trinidad de Asunción. El parque es considerado patrimonio ambiental debido a su cobertura forestal y al tipo de especies existentes. Por su parte, los vecinos del parque lo consideran un espacio verde importante y se manifiestan a favor de la conservación del parque como área verde pública. No obstante, la Municipalidad de Asunción en diferentes ocasiones ha tomado decisiones unilaterales respecto al uso de dicho parque; transferencia y venta del área verde, construcción de calles y otras obras de infraestructura. Ante esta situación, el mencionado parque es un terreno en disputa debido a las diferentes posiciones de los involucrados respecto al uso y protección del área verde (ABC, 2014, 2017).

3.2. *Objetivo 2: Análisis de las implicancias físico-ambientales de los principales planes municipales de gestión territorial y desarrollo de indicadores de medición*

Actividades o acciones de planes municipales de gestión territorial que pueden tener implicancias físico-ambientales en el territorio e implicancias ambientales potenciales

En base a la revisión de las ordenanzas y modificaciones de los principales planes municipales de gestión territorial, se resaltan los aspectos que pueden tener implicancias ambientales sobre el territorio.

Plan Regulador de la ciudad de Asunción

Ordenanza 43/94, que modifica y sustituye las ordenanzas N° 19/93 y 40/93 del Plan Regulador de la Ciudad de Asunción.

Los principales aspectos que pueden destacarse en esta ordenanza del Plan Regulador con potenciales implicancias a nivel ambiental se clasifican en 3 grandes grupos: i) actividades según su clasificación y definición de uso, ii) áreas, su función o carácter de los usos, y iii) Áreas según usos.

Las implicancias ambientales pueden identificarse con mayor claridad en el grupo de los usos y actividades que se realizan en cada zona. Por dicha razón, se destacan aquellas clasificaciones y actividades con mayores implicancias ambientales.

- i) Según el grado de adecuación o compatibilidad de cada actividad en relación al carácter de la zona; existen tres categorías:
 - Usos permitidos: Aquellos en los cuales las actividades predominantes se adecuan a la clasificación de la zona. Aunque estas actividades no sean predominantes, no la perjudican ni entran en conflicto con el carácter de la misma. Por ejemplo, viviendas unifamiliares, multifamiliares y conjuntos habitacionales en zonas clasificadas como áreas residenciales de baja densidad (180 hab/ha), o industrias de pequeña, mediana y gran escala para las zonas clasificadas como área industrial.

- Usos condicionados: Aquellos en los cuales las actividades que se desarrollan, pese a no ser las predominantes, pueden ser aceptadas bajo ciertas limitaciones y siempre que se cumplan con las exigencias establecidas para la zona. Por ejemplo el establecimiento de comercios y servicios de pequeña escala en áreas clasificadas como residenciales de baja densidad (180 hab/ha), industrias inocuas de pequeña escala para áreas clasificadas como residenciales de mediana densidad (400 hab/ha), o el uso habitacional para zonas clasificadas como áreas industriales.
- Usos no permitidos: Aquellos en los cuales las actividades son inadecuadas e incompatibles con el carácter y finalidad de la zona, por lo que son prohibidas. Por ejemplo, construcciones de carácter permanente para ventas o cualquier otro rubro de actividad no compatible con la recreación en zonas clasificadas como áreas verdes.

ii) Según su función o carácter los usos se podrán clasificar en:

- Residencial
- Comercial y de servicios
- Depósitos
- Industrial
- Equipamientos comunitarios e institucionales
- Movilidad y transporte

iii) Áreas según usos:

Zona Urbana o Zona Urbana Programada: Aquí ya están definidos los usos de forma genérica y niveles de intensidad permitidos. Esta zona queda dividida en: Área Central, Área residencial (con tres niveles de densidad poblacional), Franja Mixta, Área Industrial, Área Verde (recreativa y de conservación), Área de Uso específico, Área de salud y educación, Área de Transición.

A continuación, se describen las áreas que se consideran que pueden tener mayores implicancias ambientales:

Las áreas verdes: se caracterizan por ser de propiedad y uso público destinados al esparcimiento, recreación, encuentro social, relax, práctica de deportes, equipados adecuadamente para el efecto. Es-

tas se sub-clasifican en uso diario como plazas, paseos, uso ocasional como parques, complejos deportivos o balnearios. Los cementerios también están en esta clasificación y se establecen las medidas a ser tenidas en cuenta para la instalación de los mismos.

En cuanto a los cementerios, no se encuentran medidas en relación a la altura mínima del terreno. En épocas de lluvias extremas e inundaciones, los cementerios pueden causar contaminaciones hídricas.

Áreas industriales: Particularmente se detallan los usos industriales debido a la importancia que tienen en cuanto a las implicancias ambientales. Los usos industriales tienen una clasificación importante en relación al grado de molestia o polución. En este sentido se sub-clasifican como Inocuas, Incómodas o Molestas, Nocivas, Peligrosas. También se hace una clasificación según el volumen o dimensiones de las construcciones.

Se hace una clasificación de Áreas Industriales AI1 y AI2.

El AI1 son aquellos sitios destinados a absorber las actividades industriales y sus complementarios de menor escala. Esta área abarca:

- La Avda. José Artigas, límite del Parque Caballero lado Este, Bahía de Asunción, Bañado Norte, Primer Presidente, General Delgado, A. Ravizza, su proyección hasta Caracas, Caracas, Santísima Trinidad, Ing. John Whitehead, su proyección a Vía Férrea, Vía Férrea, hasta Perú y Artigas.

- Fernando De la Mora, Proyección de primera calle paralela lado Norte de Defensores del Chaco, calle sin nombre, Caci que Cara Cará, Tte. Jose López, Montanaro, Eusebio Ayala, Defensores del Chaco, Fernando de la Mora.

- Sta. Teresa, Coronel Escurra, proyección Tte. Ángel Velazco, Tte. Ángel Velazco, proyección de Velazco hasta Avda. Aviadores del Chaco, Avda. Silva, Tte. Cazenave, calle sin nombre, Cabrera Hae-do, J. Pablo Gorostiaga, calle sin nombre, hasta límite del Cementerio del Este, Avda. Madame Lynch.

- Proyección de la calle Francis Morices, Francis Morices, Tte. Víctor Heyn, Defensores del Chaco, calle sin nombre, Soriano González, Moisés Bertoni, Sgto. Cándido Silva, Tte. Máximo Pérez, proyección de Talavera, Sucre, calle sin nombre, San Jorge, Ramón Cardozo, Del Maestro, Cnel. Martínez, calle sin nombre, Defensores del Chaco, Tte. Fariña hasta proyección de la calle Francis Morices.

Es fundamental que la municipalidad revise el nivel de impacto requerido en este nivel, ya que se involucra a zonas ribereñas. Existen actividades como curtiembres que pueden causar impactos a los recursos hídricos, a la salud general en la zona y la generación de olores molestos para los habitantes y negocios aledaños.

El AI2 son sitios destinados a absorber las actividades industriales de mayor escala, y que se constituyen en ejes impulsores de la expansión lineal de estas actividades. Esta área comprende desde la Avda. Transchaco, calle 27 de Noviembre hasta el límite Municipal con Mariano Roque Alonso en una franja de 300 metros a lo largo de la avenida. Sus usos permitidos son industrias inocuas de pequeña escala, molestas de pequeña, mediana y gran escala, depósitos de pequeña y gran escala.

No se ha observado una incorporación de medidas impulsadas por la Secretaría del Ambiente, tales como compensaciones o Pagos por Servicios Ambientales para empresas con impactos significativos.

Área de usos específicos: Entre los de mayores implicancias ambientales se identifican los puertos. La ordenanza determina las zonas donde podrán operar los puertos. También se identifican a los mercados debido a la cantidad de residuos que se generan en los mismos. La ordenanza identifica las áreas y características de mercados municipales y del mercado de abasto.

Zona Especial o Zona Urbanizable Programada: Estas zonas tienen características específicas que hacen que no puedan ser urbanizables en sus actuales condiciones. Las mismas están sujetas a recuperación hasta volverlas aptas para su utilización. Aquí están establecidos los usos incompatibles, características técnicas, las intensidades de uso, los standards de urbanización y magnitudes mínimas de cada actuación. Esta zona está constituida por Zona

especial Bañado Tacumbú, Bahía de Asunción, Chacarita, Mundo Aparte, Virgen de la Asunción, Mburicaó, Salamanca.

Entre las anteriores, se describen las áreas inundables, las cuales están sujetas a recuperaciones. Estas áreas son:

- Banco San Miguel y tierras municipales aledañas a la Bahía de Asunción (Barrio Chacarita, Tablada Nueva, etc.), las cuales son destinadas jurídicamente a áreas de expansión y recreación física-deportiva, así como expansión habitacional de baja densidad (180 hab/ha), actualmente en conflicto.
- Bañado Norte (aledaño al Jardín Botánico), destinada jurídicamente como área de reserva para uso habitacional de baja densidad (180 hab/ha), actualmente asimismo en conflicto.
- Bañado Sur o Tacumbú.

Estas áreas a recuperar deben contemplar programas específicos con construcciones que mejoren las condiciones físicas y ecológicas del terreno (reforestación, rellenos del suelo, movimientos de tierra, etc.), explotación de características paisajísticas que ofrecen algunas áreas de la zona (playas turísticas, explotación ictícola, parques botánicos y zoológicos), acondicionamiento de suelos para ofrecer condiciones de salubridad, higiene, seguridad para la habitación y esparcimiento.

Plan de Desarrollo Urbano Ambiental (PDUA)

El PDUA cuenta con 8 estrategias para materializar el proyecto de ciudad que se propone. Los principales aspectos que pueden destacarse, y que pueden tener implicancias ambientales de estas líneas estratégicas, son los siguientes:

- i. Mejorar y efectivizar el sistema de tránsito y las redes de movilidad (Estrategia 3): Redes de primaria (circunvalación), secundaria (trama de penetración y atravesamiento), terciaria (conectores barriales); sistematizar semáforos y cruces; generar subsistencia de transporte de pasajeros con estaciones de transferencia.

Esta medida repercutiría considerablemente en el mejoramiento de la calidad del aire de la ciudad y en la reducción de ruidos molestos. Sin embargo, no se observan medidas sobre la modernización del sistema de transporte y sobre el uso del tipo de combustible o el cambio tecnológico del transporte actual por transporte eléctrico.

- ii. Mejoramiento de las condiciones de saneamiento básicas (Estrategia 4): Sanear la franja costera, sanear las cuencas superficiales e internas, generar un sistema integral de disposición de residuos, ampliar y mejorar la red de infraestructura sanitaria.

Esta medida repercutiría en la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, e inclusive de los suelos. Actualmente en Asunción no se cuenta con sistemas de tratamiento de efluentes cloacales. Esta situación genera graves daños en las aguas del río Paraguay. Se espera que la ciudad cuente con estos sistemas durante el 2018 (MOPC, 2017; Paraguay.com, 2016).

- iii. Recuperación y puesta en valor del paisaje (Estrategia 5): Integrar ciudad/río (Franja Costera); recuperar cuencas internas como parques lineales, aumentar los espacios abiertos, propiciar los barrios muy arbolados.

Esta estrategia repercute positivamente en el mejoramiento del paisaje con el Proyecto de la Franja Costera, el aumento de espacios abiertos y la arborización de los barrios. También aumentar la cobertura arbórea repercute positivamente en la calidad de las aguas, reduce los riesgos ante eventos naturales como tormentas, lluvias intensas o sequías, entre otros beneficios (Priego, 2002).

Plan Maestro de la Franja Costera

Las áreas correspondientes a la Franja Costera de Asunción están consideradas dentro del Plan Regulador. No obstante, se da una especial atención a las mismas a través de sub-programas contenidos en el instrumento regulador u ordenanza número 34/96. Con esta ordenanza se aprueba el “Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción”, también denominado “Programa de Desarrollo y Defensa de la Franja Costera de Asunción”.

Cabe mencionar que se denomina Zona Especial Franja Costera a las destinadas al desarrollo de programas y proyectos y están divididas en el Área de Bañado Norte, Área de Bañado Sur, Área Costera Intermedia.

El Plan Maestro consta de los siguientes sub-programas:

- Defensa contra inundaciones y paseo costanero.
- Desarrollo de barrios y parques residenciales.
- Relocalización de inundados.
- Consolidación de barrios.
- Áreas naturales protegidas.
- Reconversión de grandes equipamientos.

Por su parte, se identificó que existe la Ordenanza 112/99, determina el “Régimen urbanístico y la Zonificación de la Franja Costera Norte de Asunción”.

Esta ordenanza clasifica al suelo en Zona Litoral – Acuática, Zona Natural Protegida (Banco San Miguel), Zona Urbanizable, Zona Urbana de Consolidación y Reconversión Urbanística.

Se identificaron al menos tres consideraciones importantes respecto a las implicancias ambientales. La primera se refiere a las modificaciones de dicho plan, indicando que las modificaciones que impliquen una disminución de las calidades ambientales y espacios públicos requerirán la previa aprobación del Consejo del Plan regulador y la Junta Municipal, avalados por estudios que sean necesarios y que los justifiquen demostrando su viabilidad e inserción armónica al conjunto.

La segunda consideración se refiere a las poblaciones humanas asentadas en la zona. El plan debe promover la densidad máxima habitacional en cada zona, los usos y actividades en base a las peculiaridades de localización y rubros a estimular y con el fin de permitir un desarrollo ambiental y económicamente sustentable. En caso de existir modificaciones o aumento de intensidad de uso, esto deberá ser evaluado por parte de la Municipalidad, previa Evaluación de Impacto Ambiental, dictamen del Consejo del Plan Regulador y aprobación de la Junta Municipal.

Cabe indicar que esto puede prestarse a constantes modificaciones del Plan Regulador, donde los daños ambientales sean justificados en proyectos. También esta situación abre posibilidades a intereses particulares que estén apañados por las autoridades de turno. En efecto, se ha encontrado que existen más de 100 modificaciones realizadas al Plan Regulador.

La tercera consideración corresponde al manejo y protección de las áreas verdes. Se establecen límites en la extensión de los remanentes de áreas públicas. Las áreas verdes públicas serán equivalentes a un mínimo de 7% del total del área sujeta a intervención.

Matriz de indicadores de medición

En base a las principales actividades identificadas anteriormente, se desarrolló una matriz conteniendo las potenciales implicancias físico-ambientales de las mismas y los indicadores biofísicos de medición propuestos (cuadro 2, 3 y 4).

Tabla N° 2. Potenciales implicancias físico-ambientales e indicadores biofísicos de medición propuestos para la Ordenanza 43/94, Que modifica y sustituye las ordenanzas N° 19/93 y 40/93 del Plan Regulador de la Ciudad de Asunción.

PLAN REGULADOR DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN		
Actividades/ acciones	Potenciales implicancias	Indicadores
Definición y establecimiento de áreas verdes.	Mejora de servicios ecosistémicos que proveen las áreas verdes.	Hectáreas de áreas verdes. Densidad arbórea. Tipo y variedad de especies arbóreas.
Definición y establecimiento de cementerios (sub-categoría de áreas verdes)	Contaminación de recursos hídricos ante inundaciones	Indicadores de calidad del agua: Turbidez PH Coliformes totales Sólidos totales Conductividad Contaminación microbiana (DBO, DQO).

PLAN REGULADOR DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN

Actividades/ acciones	Potenciales implicancias	Indicadores
Definición y establecimiento de áreas industriales: AI1, AI2. Establecimiento de criterios para localización.	Contaminación del aire por emisiones industriales Contaminación de los recursos hídricos por efluentes industriales.	Indicadores de calidad del aire: CO, CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, NO _x , CO-VDM, SO ₂ , PFCs. Indicadores de calidad del agua: Turbidez. PH. Coliformes totales. Sólidos totales. Conductividad. Contaminación microbiana (DBO, DQO). Análisis físico-químico específico según el tipo de efluente industrial.
Definición y establecimiento de área de uso específico. Sub-categoría puertos.	Contaminación de recursos hídricos por derrames.	Indicadores de calidad del agua: Turbidez. PH. Coliformes totales. Sólidos totales. Conductividad. Contaminación microbiana (DBO, DQO). Análisis físico-químico específico según el tipo de derrame.
Definición y establecimiento de área de uso específico. Sub-categoría mercados.	Contaminación de áreas urbanas por residuos sólidos.	Cantidad diaria/semanal/mensual de desechos dispuestos fuera de los lugares correspondientes.
Definición y establecimiento de zonas especiales o zonas urbanizables programadas. Se describen las áreas inundables que deben recuperarse.	Establecimiento de cota. Aumento de la densidad poblacional. Contaminación de recursos hídricos por actividades en el área. Aumento/Reducción de áreas verdes. Mejora de servicios ecosistémicos que proveen las áreas verdes.	Metros mínimos de altura de la cota. Nivel del agua en periodos lluviosos. Densidad poblacional (hab/ha). Indicadores de calidad del agua: Turbidez. PH. Coliformes totales. Sólidos totales. Conductividad. Contaminación microbiana (DBO, DQO). Hectáreas de áreas verdes. Densidad arbórea. Tipo y variedad de especies.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N° 3. Potenciales implicancias físico-ambientales e indicadores biofísicos de medición propuestos para el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental (PDUA)

PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO AMBIENTAL		
Actividades/ acciones	Potenciales implicancias	Indicadores
Mejorar y efectivizar el sistema de tránsito y las redes de movilidad.	Mejoramiento de la calidad del aire de la ciudad. Reducción contaminación acústica.	Indicadores de calidad del aire: CO, CO2, CH4, N2O, NOX, COVDM, SO2. LEQ. Nivel medio equivalente (nivel de ruido constante). LDN. Nivel equivalente día-noche (mide el nivel de ruido que se produce en 24 horas).
Mejoramiento de las condiciones de saneamiento básicas: Sanear la franja costera, las cuencas superficiales e internas. Generar un sistema integral de disposición de residuos. Ampliar y mejorar la red de infraestructura sanitaria.	Mejoramiento de la calidad del agua en cauces hídricos. Mejoramiento de suelos y calidad del agua. Mejoramiento de la salud humana. Mejoramiento de la calidad de agua.	Indicadores de calidad del agua: Turbidez. PH. Coliformes totales. Sólidos totales. Conductividad. Contaminación microbiana (DBO, DQO). Emisiones de CH4 por disposición de residuos a cielo abierto. Cantidad diaria/semanal/mensual de desechos generados por población y sin disposición correcta. N° de vertederos clandestinos en la zona. Indicadores de calidad del agua: Turbidez. PH. Coliformes totales. Sólidos totales. Conductividad. Contaminación microbiana (DBO, DQO).
Recuperación y puesta en valor del paisaje: Recuperar cuencas internas. Recuperar parques lineales y propiciar los barrios muy arbolados.	Mejoramiento de la calidad del agua. Aumento de la cobertura arbórea. Mejora de servicios ecosistémicos que proveen las áreas verdes.	Indicadores de calidad del agua: Turbidez. PH. Coliformes totales. Sólidos totales. Conductividad. Contaminación microbiana (DBO, DQO). Hectáreas de áreas verdes. Densidad arbórea. Tipo y variedad de especies.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N° 4. Potenciales implicancias físico-ambientales e indicadores biofísicos de medición propuestos para la Ordenanza 34/96 que aprueba el “Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción” y Ordenanza 112/99 “Régimen urbanístico y la Zonificación de la Franja Costera Norte de Asunción”

PLAN MAESTRO DE LA FRANJA COSTERA DE ASUNCIÓN		
Actividades/acciones	Potenciales implicancias	Indicadores
Se establece densidad máxima habitacional permitida.	Contaminación de recursos hídricos por actividades en el área. Aumento de residuos sólidos por actividades en el área.	Densidad poblacional (hab/ha). Indicadores de calidad del agua en zonas costeras: Turbidez. PH. Coliformes totales. Sólidos totales. Conductividad. Contaminación microbiana (DBO, DQO). Cantidad diaria/semanal/mensual de desechos generados por población y sin disposición correcta. N° de vertederos clandestinos en la zona.
Se establece que las áreas verdes públicas mínimo 7% del área sujeta a intervención.	Aumento/Reducción de áreas verdes. Mejora de servicios ecosistémicos que proveen las áreas verdes.	Hectáreas de áreas verdes. Densidad arbórea. Tipo y variedad de especies.

Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones y recomendaciones

Necesidad de un Plan de Ordenamiento Territorial

Actualmente el Plan Regulador es el que regula las actividades a ser implementadas en el territorio nacional. Sin embargo, el mismo ha sufrido más de 100 modificaciones a lo largo del tiempo, las cuales han sido desarrolladas a partir de las necesidades específicas del sector privado para los emprendimientos inmobiliarios, sin contemplar la integralidad de las dimensiones pertinentes. Esta situación genera incertidumbre para los pobladores asuncenos, al momento de instalarse en una propiedad y planificar sus actividades económicas. Por lo mencionado, en la actualidad puede

afirmarse que en Asunción es fundamental contar con un Plan de Ordenamiento Territorial, desarrollado de manera participativa y el cual contenga limitaciones legales y ambientales rígidas y mecanismos participativos al momento de hacer modificaciones. De la misma manera, el Proyecto de la Franja Costera abre las posibilidades a modificaciones del proyecto original donde puede modificarse la calidad ambiental del territorio, sin embargo no se prevé un mecanismo de participación social para la implementación de las mismas.

Necesidad de cuidar recursos comunes – Proyecto Franja Costera

El recurso hídrico, así como el paisaje y espacio recreativo que éste ofrece, es un recurso común que debe ser aprovechado y conservado por todos los asuncenos. Es importante entonces que existan mecanismos que garanticen la conservación del recurso hídrico, por ejemplo, un control adecuado de los asentamientos de poblaciones humanas y/o la relocalización efectiva de las personas que habitan en zonas costeras, considerando que en la relocalización puedan gozar de una vida digna con acceso a servicios de saneamiento básico, educación y fuentes de empleo.

No se ha observado en los planes, el tratamiento efectivo de las aguas negras residuales. En dicho sentido, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), presentó en el año 2016 datos de la elevada contaminación en la zona de la Bahía de Asunción y la costanera¹². Por su parte, es fundamental mejorar el control ambiental por parte de la población, en cuanto a disposición de residuos sólidos en zonas costeras.

Impactos ambientales y participación social – Necesidad de indicadores

La participación social en el desarrollo de proyectos de urbanización con implicancias ambientales, podrá tener impactos tanto

¹² Ver enlace: <http://www.mspbs.gov.py/bahia-de-asuncion-presenta-elevados-indices-de-coliformes-fecales/>

positivos como negativos al ambiente. La diferencia entre un impacto positivo o negativo para el ambiente dependerá del nivel de información biofísica existente sobre el estado del recurso natural afectado, el nivel de concienciación y sensibilización de la población sobre el cuidado del ambiente y su participación, y el nivel de importancia que las autoridades gubernamentales brinden a la protección del ambiente. Por tanto, disponer de un sistema de información que contenga indicadores biofísicos, es de fundamental importancia para que la ciudadanía cuente con las herramientas necesarias para cuidar el ambiente y mitigar los impactos negativos de las actividades humanas.

En base a lo anterior, la principal herramienta actual para la participación ciudadana en proyectos que tendrán algún impacto ambiental sobre el territorio y la calidad de vida de las personas, la provee la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental sobre mecanismos de audiencias públicas, donde pueden participar las partes afectadas. La autoridad de aplicación de esta Ley es la Secretaría del Ambiente y es válida para todo el territorio nacional.

Por su parte, las comisiones vecinales fortalecidas y activas ejercerán un rol fundamental para que los pobladores de Asunción puedan ejercer un efectivo control y cuidado sobre los recursos naturales.

Es también fundamental construir un sistema de control y monitoreo de los indicadores biofísicos, y que el mismo se encuentre disponible al público a través de un sistema de información para mejorar el involucramiento y la participación por parte de los diversos actores sociales sobre la gestión ambiental territorial.

Instrumentos municipales y de la sociedad civil para la implementación de los planes

Prof. Arq. Violeta Prieto

Esta fase de la investigación busca identificar los instrumentos municipales y de la sociedad civil existentes para la implementación de los planes y para la participación ciudadana en los mismos.

Siendo el resultado esperado: Instrumentos municipales y de la sociedad civil, existentes para la implementación de los planes y para la participación ciudadana en los mismos (identificados en el RE1) identificados y listados.

1. Descripción del problema

El problema que estamos abordando específicamente en este apartado tiene que ver con la situación de complejidad, la no visualización o identificación e incluso el desconocimiento de los instrumentos de gestión y participación por parte de las organizaciones sociales, que deberían tener una claridad sobre los mismos, con el fin de empoderarse y fortalecer los procesos de participación. Por otro lado, la importancia de tener claridad sobre los ámbitos que presentan vacíos o faltantes de instrumentos de participación, así como de los obstáculos, déficits o falencias que se experimentan en la implementación de los mismos.

Los indicadores observables que nos permiten identificar estos instrumentos son:

- Los Proyectos específicos.
- Los Reglamentos, Protocolos y Guías.
- Los equipos de gestión intrainstitucional y equipos de gestión interinstitucional.
- Los fondos específicos.

Estos indicadores los organizamos dentro de las siguientes variables:

- Instrumentos municipales para la implementación de los planes y para la participación ciudadana en los planes.
- Instrumentos de la sociedad civil para la implementación de los planes y para la participación ciudadana en los planes.

Se puede observar que existe una Dimensión Municipal institucional y otra Dimensión Social-Civil.

En el proceso de la investigación hemos identificado 5 planes que han estructurado en una trazabilidad histórica los distintos gobiernos municipales, a través de los cuales se estableció una suerte de continuidades y otras veces discontinuidades.

2. Resultados

Iniciamos con el PDUA, Plan de Desarrollo Urbano Ambiental de la Ciudad de Asunción (Ord. N° 183/01), que constituye el Plan Marco General de todos los otros planes que incluso ya existían con anterioridad al mismo.

Constituye el Plan Marco General de:

- El Plan Regulador de la Ciudad de Asunción (PR). Ordenanza de la JM N° 43/94.
- El Plan Maestro de la Franja Costera, del mismo año de aprobación.
- El Plan de Manejo Medio Ambiental¹³, Plan Maestro de Gestión de Residuos.
- El Plan de Transporte o Plan CETA¹⁴, Comisión de Estudio del Transporte de Asunción de 1986, que se actualizó en 1998, entre otros.
- La misma Ordenanza 183/01 habla de estos dos últimos Planes como *instrumentos operativos* que serán *armonizados* con la implementación del PDUA.

¹³ El Plan de Manejo Medio Ambiental se tradujo en el Plan Maestro de Gestión de Residuos Sólidos del AMA.

¹⁴ En 1980, la Municipalidad de Asunción firmó un convenio con la JICA (del Japón) para la elaboración de un plan maestro del transporte para el área metropolitana de Asunción denominado Plan Ceta (Comisión de Estudio del Transporte de Asunción). Unos 40 expertos locales y extranjeros trabajaron en la elaboración del plan, que concluyó en 1986, pero nunca fue puesto en práctica.

A continuación analizamos más detalladamente el Plan Regulador de la Ciudad de Asunción (PR).

2.1. Plan Regulador de la ciudad de Asunción

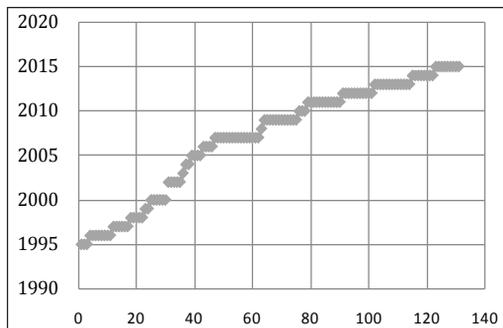
En los datos relevados se han identificado y analizado las ordenanzas que han modificado este Plan. Se puede observar la cantidad importante de modificaciones y, en algunos casos derogaciones, que el mismo ha sufrido durante el período de estudio, numerosas ordenanzas que se han, en algunos casos, anulado con otras nuevas. Según la CAPADEI en su Compendio de Ordenanzas Relativas al Plan Regulador de Asunción, “125 han sido las modificaciones que ha sufrido la Ordenanza N° 43/94 denominada Plan Regulador de Asunción, desde su sanción” (CAPADEI, 2015:2). Durante el proceso de investigación a través de la Página Web de la Municipalidad¹⁵ hemos podido contabilizar 131 cambios en el Plan Regulador de Asunción a partir de la aprobación de 96 ordenanzas que lo modifican.

Es importante comprender que existen ordenanzas que modifican el Plan en distintos artículos que pueden o no estar directamente relacionados, por tanto, se contabiliza, por un lado, la cantidad de ordenanzas que modifican el Plan, que totalizan 96, y, a su vez, la cantidad de modificaciones que se generaron al Plan, que totalizan 131.

Desde una perspectiva diacrónica, se puede notar que en los 21 años (1994-2015) de vigencia del Plan Regulador (considerando el periodo estudiado), aproximadamente el 70% (66 de 96) de las modificaciones se produjeron en la segunda mitad, entre los años 2005 y 2015. Es también en esta segunda década del Plan Regulador que los cinco tipos de modificaciones más frecuentes se consolidan como mayoría.

¹⁵ En la página Web de la Municipalidad de Asunción se puede acceder a las Ordenanzas que han modificado el Plan Regulador de Asunción. <http://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads>.

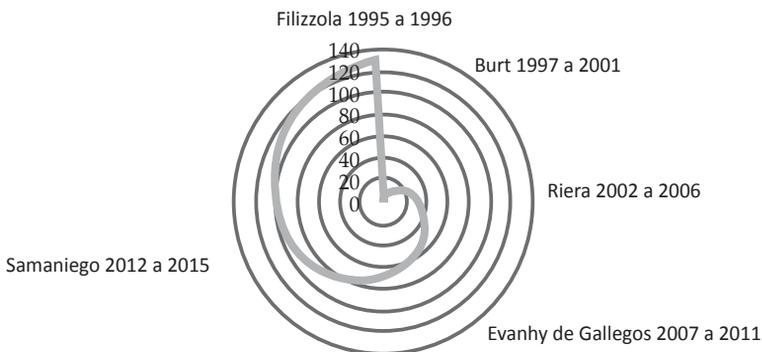
Gráfico N° 1. Modificaciones al Plan Regulador



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

En el Gráfico 1 se puede observar cómo se va produciendo el incremento sistemático de sanciones de Ordenanzas que Modifican el Plan Regulador de Asunción de una Administración Municipal a otra. Se puede apreciar que el mayor aumento se produce entre las Administraciones de Evanhy y de Samaniego.

Gráfico N° 2. Incremento de las modificaciones al Plan Regulador en los gobiernos municipales



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

En el Gráfico 2 vemos que, entre la Administración de Riera de 20 modificaciones, se pasa a la Intendencia de Evanhy, con el doble de modificaciones, concretamente 40. Número que se supera en la Administración de Samaniego.

Tabla N° 1. Ordenanzas que modifican el Plan Regulador por periodo

Filizola 1991-1996			Burt 1996- 2001			Riera 2001-2006			Evanhy 2006-2010			Samaniego 2010-2015		
ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.
Ordenanza 2/95	1995	1	Ordenanza 5/97	1997	1	Ordenanza 15/02	2002	1	Ordenanza 19/07	2007	1	Ordenanza 104/12	2012	1
Ordenanza 19/95	1995	2	Ordenanza 7/97	1997	2	Ordenanza 33/02	2002	2	Ordenanza 26/07	2007	2	Ordenanza 107/12	2012	2
Ordenanza 30/95	1995	3	Ordenanza 12/97	1997	3	Ordenanza 41/02	2002	3	Ordenanza 49/07	2007	3	Ordenanza 108/12	2012	3
Ordenanza 10/96	1996	4	Ordenanza 13/97	1997	4	Ordenanza 53/02	2002	4	Ordenanza 50/07	2007	4	Ordenanza 110/12	2012	4
Ordenanza 11/96	1996	5	Ordenanza 32/97	1997	5	Ordenanza 69/02	2002	5	Ordenanza 87/07	2007	5	Ordenanza 116/12	2012	5
Ordenanza 14/96	1996	6	Ordenanza 35/97	1997	6	Ordenanza 90/03	2003	6	Ordenanza 98/07	2007	6	Ordenanza 122/12	2012	6
Ordenanza 21/96	1996	7	Ordenanza 49/98	1998	7	Ordenanza 181/04	2004	7	Ordenanza 101/07	2007	7	Ordenanza 129/12	2012	7
Ordenanza 26/96	1996	8	Ordenanza 53/98	1998	8	Ordenanza 182/04	2004	8	Ordenanza 102/07	2007	8	Ordenanza 130/12	2012	8
Ordenanza 27/96	1996	9	Ordenanza 57/98	1998	9	Ordenanza 198/05	2005	9	Ordenanza 108/07	2007	9	Ordenanza 149/12	2012	9
Ordenanza 37/96	1996	10	Ordenanza 82/98	1998	10	Ordenanza 211/05	2005	10	Ordenanza 122/07	2007	10	Ordenanza 169/12	2012	10
Ordenanza 40/96	1996	11	Ordenanza 88/98	1998	11	Ordenanza 241/05	2005	11	Ordenanza 129/07	2007	11	Ordenanza 181/12	2012	11
			Ordenanza 99/99	1999	12	Ordenanza 271/05	2005	12	Ordenanza 132/07	2007	12	Ordenanza 221/13	2013	12
			Ordenanza 112/99	1999	13	Ordenanza 282/06	2006	13	Ordenanza 248/08	2008	13	Ordenanza 243/13	2013	13
			Ordenanza 124/00	2000	14	Ordenanza 319/06	2006	14	Ordenanza 268/09	2009	14	Ordenanza 259/13	2013	14

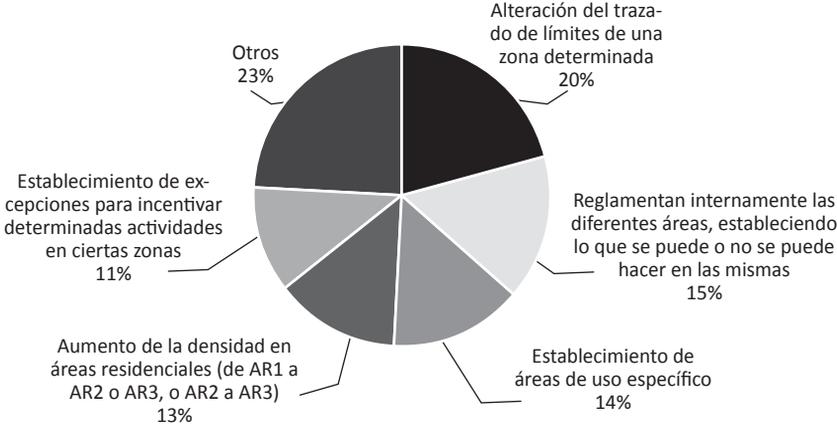
Filizzola 1991.-1996		Burt 1996.- 2001		Riera 2001.-2006		Evanhy 2006-2010		Samaniego 2010.-2015			
ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.
			Ordenanza 130/00	2000	15	Ordenanza 326/06	2006	15	Ordenanza 262/13	2013	15
			Ordenanza 133/00	2000	16	Ordenanza 332/06	2006	16	Ordenanza 269/13	2013	16
			Ordenanza 140/00	2000	17	Ordenanza 4/07	2007	17	Ordenanza 271/13	2013	17
			Ordenanza 146/00	2000	18	Ordenanza 10/07	2007	18	Ordenanza 278/13	2013	18
			Ordenanza 172/01	2001	19	Ordenanza 15/07	2007	19	Ordenanza 281/13	2013	19
						Ordenanza 18/07	2007	20	Ordenanza 292/13	2013	20
									Ordenanza 296/13	2013	21
									Ordenanza 311/13	2013	22
									Ordenanza 315/13	2013	23
									Ordenanza 340/13	2013	24
									Ordenanza 358/14	2014	25
									Ordenanza 363/14	2014	26
									Ordenanza 371/14	2014	27
									Ordenanza 382/14	2014	28

Filizzola 1991-1996			Burt 1996- 2001			Riera 2001-2006			Evanhy 2006-2010			Samaniego 2010-2015		
ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.	ORD. N°	AÑO	CANT.
									Ordenanza 17/11	2011	29	Ordenanza 398/14	2014	29
									Ordenanza 23/11	2011	30	Ordenanza 399/14	2014	30
									Ordenanza 31/11	2011	31	Ordenanza 450/14	2014	31
									Ordenanza 42/11	2011	32	Ordenanza 494/14	2014	32
									Ordenanza 48/11	2011	33	Ordenanza 551/15	2015	33
									Ordenanza 51/11	2011	34	Ordenanza 554/15	2015	34
									Ordenanza 61/11	2011	35	Ordenanza 554/15	2015	35
									Ordenanza 66/11	2011	36	Ordenanza 557/15	2015	36
									Ordenanza 91/11	2011	37	Ordenanza 587/15	2015	37
									Ordenanza 93/11	2011	38	Ordenanza 588/15	2015	38
									Ordenanza 94/11	2011	39	Ordenanza 595/15	2015	39
									Ordenanza 95/11	2011	40	Ordenanza 598/15	2015	40
												Ordenanza 607/15	2015	41

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

La mayoría de las modificaciones al Plan Regulador son sugeridas por nota del Consejo del Plan Regulador¹⁶, adjuntando el proyecto de modificación de la ordenanza, dirigida a la Comisión de Planificación Física y Urbanística de la Junta Municipal.

Gráfico N° 3. Principales modificaciones al Plan Regulador



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

De las 96 ordenanzas relevadas que modifican al Plan Regulador, los tipos más frecuentes de modificación son:

- en primer lugar, la alteración del trazado de límites de una zona determinada (20),
- seguida de ordenanzas que reglamentan internamente las diferentes áreas, estableciendo lo que se puede o no se puede hacer en las mismas (15),
- en tercer lugar, el establecimiento de áreas de uso específico (14),
- en cuarto lugar, el aumento de la densidad en áreas residenciales (de AR1 a AR2 o AR3, o AR2 a AR3), que permite una mayor diversidad de actividades (sobre todo comerciales) en la zona sin alterar su carácter residencial (13),

¹⁶ El Consejo del Plan Regulador está integrado por: 4 Concejales, designados por la Junta Municipal y 3 representantes de las Direcciones de la Intendencia Municipal. Estos duran 1 año en sus funciones, con posibilidad de reelección.

- y, en quinto lugar, el establecimiento de excepciones para incentivar determinadas actividades en ciertas zonas (11).

Los demás tipos de modificación se dan con menor frecuencia y son: aumento del coeficiente de edificabilidad, reglamentaciones de la construcción, estacionamientos, aumento de porcentaje de uso comercial, ejes habitacionales, cambio de áreas, reglamentación del Consejo del Plan Regulador, nomenclatura de calles, ancho de calles, cementerios y establecimiento de procedimientos.

Agrupando las modificaciones a la ordenanza con relación a los procesos urbanos (procesos de crecimiento y desarrollo urbano) encontramos las siguientes tipologías; modificaciones que se dieron para:

1. normalizar situaciones que se generaron *de hecho*¹⁷, sin respetar la norma,
2. tener en cuenta *preexistencias*¹⁸ de zonas de ocupación especial e incluirlas como zonas especiales,
3. ajustar la norma a nuevos requerimientos de la ciudad (crecimiento, densificación, cambios culturales y demográficos).

Revisemos algunos casos de modificaciones relacionadas al punto 1, que apuntan a la normalización de situaciones que se generaron de hecho, sin respetar la norma:

- Uno de los primeros casos relacionados al ítem 2 y probablemente el más emblemático, se verificó en el año 1996, a dos años de la sanción del Plan Regulador. Se trató de la Ordenanza 10/96; en este caso el Shopping del Sol, de construcción reciente según el preámbulo de la ordenanza, no respetaba la regulación de distancia máxima de la Avenida Aviadores del Chaco que constituye el eje de la Franja Mixta, motivo por el cual se modifica la redacción del Plan Regulador con el fin de normalizar la situación de hecho.

¹⁷ Cuando hablamos de situaciones que se generaron de hecho, nos referimos a zonas de ocupación que se propiciaron durante la vigencia del Plan pero sin respetar el mismo.

¹⁸ Con preexistencias nos referimos a las zonas de ocupación, construcciones, etc., que existían con anterioridad al Plan Regulador.

- En la Ordenanza 271/05 se cuenta con una fundamentación de la modificación de ordenanza con el siguiente texto: “el Barrio Villa Morra ha sufrido un acelerado y desordenado crecimiento de actividades comerciales, en algunos casos no compatibles con el uso predominantemente habitacional y en contravención a las normativas vigentes... es necesario compatibilizar los intereses de los vecinos y comerciantes ya asentados”.
- Ordenanza 248/08, Solicitud de la INCADE, Universidad Americana/Intendencia Municipal y concejal Pedro Lezcano, Modificar Ord 2/95 Franja Mixta 1 sector A y B, delimitar como área de uso específico destinada a la Universidad Americana. Con esta sanción se regularizaba una doble situación de hecho: la falta de previsión de estacionamiento vehicular y la expansión de los edificios de la Universidad hacia sectores residenciales del barrio como uso y factor de edificabilidad no permitidos.
- Ordenanza 332/09, Solicitud Sr. Ricardo Magde Rivero, dueño de restaurante “Fina Estampa”, Modificar Ord 271/05, establecer como ejes Villa Morra la calle Senador Long. Con la sanción se consigue regularizar un permiso provisorio que había conseguido el empresario por parte de la Municipalidad.

Un ejemplo de las causas mencionadas en el ítem 2 es la Ordenanza 30/95, que fue solicitada por la Contraloría General de la República con el fin de que se establezcan zonas especiales para los destacamentos militares preexistentes.

En cuanto a la causa mencionada en el punto 3 presentamos este extracto de una argumentación que forma parte de la Ordenanza 241/05, donde la Arq. María Teresa Miranda menciona:

“Considero relevante y urgente su tratamiento y pronta aprobación, atendiendo a las profundas transformaciones que vienen afectando a las zonas de baja densidad de la ciudad que paulatinamente han elevado su densidad con la aparición de programas habitacionales diferentes a los permitidos (unifamiliares). Esta situación nos obliga a rever las normativas vigentes a fin de adecuar a la realidad ya consolidada; y a reorientar el crecimiento urbano de la ciudad

dentro de un marco y criterios urbanísticos que precautelen las posibles transformaciones venideras” (Ord. 241/05).

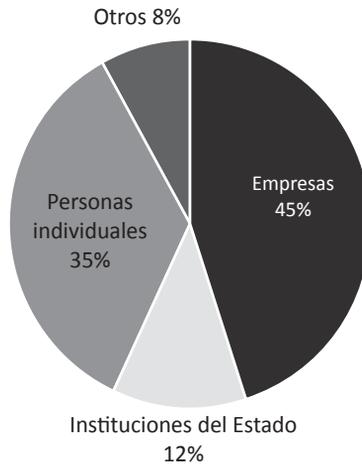
Los actores que solicitaron las modificaciones al Plan son:

Tabla N° 2. Modificaciones al Plan Regulador

	Empresas	Instituciones del Estado	Personas individuales
Detalles	Cooperativa San Cristóbal (1), Empresa Vector S.A. (1), Diseño y Arquitectura SRL (1), Galerías Guaraní y Estudio González Acosta & Wood S.A. (1), Empresa Bieber & Cía. CISA (1), Universidad Americana (1), SYROCCO S.A. (1), INCADE SA (1), Nelly Carrera Producciones (1), Emprendimientos Malibu (1), Sanatorio Migone S.A. (2), Estudio Jurídico Livieres Guggiari (1), CAPITALIS S.A. (1), Interfin S.A. (1), Asociación Paraguaya de Empresas Loteadoras (A.P.E.L.) y Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias (CAPEI) (1), Blue Tower Ventures Paraguay S.A., Proyecto 130 S.A. (1), AGR S.A. Servicios Gráficos (1), San Francisco S.A. (Puerto Caacupé m) (2).	Contraloría Gral de la Rca (3), Orquesta Sinfónica Nacional (Secretaría de Cultura) (1), Corte Suprema de Justicia	Augusto Scavone (1), Armando Ficarelli (1), Propietarios de inmuebles ubicados en la calle Sgto. Gauto desde Brasilia hasta Venezuela (1), Lic. Atilio Gayoso (1), Sra. Mirian Safi (1), vecinos frentistas de la Avda. Gral. Bernardino Caballero (1), Ramón Sabella (1), Arq. Goffredo A. Corina (1), Isaías José María Cáceres Buzó y otros propietarios de negocios ubicados sobre las calles Melvin Jones y Roque Centurión Miranda (1), Mirna Herebia Gali (1), Arq. Gladys Yegros (1), Martín Lauw (1), Vecinos y frentistas de la avda Mcal López entre las calles Prócer Argüello y Denis Roa (1), Nelson González (1).
Ordenanzas	21/96, 32/97, 111/03, 326/06, 49/07, 102/07, 248/08, 448/10, 473/10, 490/10, 17/11, 31/11, 23/11, 42/11, 259/13, 262/13, 281/13, 363/14, 398/14, 399/14,	30/95, 108/07, 51/11, 181/12, 243/13.	172/01, 198/05, 98/07, 422/10, 465/10, 48/11, 93/11, 110/12, 296/13, 358/14, 371/14, 554/15, 595/15, 609/15.
Cantidad total	21	5	14
Año de inicio	1996	1995	2001

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

Gráfico N° 4. Actores que han solicitado modificaciones al Plan Regulador



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

Respecto a los actores que impulsan las modificaciones, en 40 de las 96 ordenanzas se registran notas de solicitud de modificación de la Ordenanza 43/94 por parte de actores externos a la Municipalidad. De estos 40 casos, 35 (87,5%) corresponden a actores pertenecientes al sector privado y 5 (12,5%) al sector público. Dentro del sector privado, 18 solicitudes corresponden a empresas, 14 a personas individuales (que generalmente buscan desarrollar algún proyecto o negocio en terrenos de su propiedad) y 3 a otras instituciones (cooperativas, universidades y estudio jurídico).

Algunos casos de modificación originadas por solicitudes de empresas privadas:

- En la Ordenanza 49/07, el dictamen de la Comisión de Planificación Física y Urbanística, con relación a la Nota presentada por Bieber & Cía. CISA, en la que solicita autorización para la construcción de 2 niveles más en el Edificio Torre del Sol.
- Ordenanza 448/09, Solicitud Nelly Cabrera Producciones, solicita modificar parcialmente la Ord. 43/94 y la 271/05, de manera a delimitar como área de Uso Específico como Centro Cultural a determinados inmuebles.

Se puede ver entonces cómo las modificaciones al Plan Regulador preponderantemente se han originado a partir de la presión que generan, por un lado, los propietarios del suelo urbano, el sector empresarial, es decir los propietarios de los medios de producción y los sectores vinculados al desarrollo inmobiliario.

En cuanto a los sectores de ciudadanos de escasos recursos, que no cuentan con propiedades, viven en alquileres o aquellas poblaciones que ocupan sectores de ciudad en los bordes de cauces hídricos como arroyos o los bañados del río Paraguay, no se verifica prácticamente influencia en modificaciones de ordenanzas relacionadas al Plan Regulador.

Se puede comprobar también cómo, en torno al Plan Regulador, cada vez con mayor intensidad, se están verificando movilizaciones y manifestaciones por parte de Comisiones Vecinales, todo tipo de organizaciones civiles y colectivos, denotándose que los conflictos sobre los usos de suelo y los índices de edificabilidad se han intensificado en los últimos tiempos. El singular suelo urbano, el mejor dotado de todo tipo de servicios públicos y privados, como bien escaso, está siendo cada vez más el centro de las disputas sociales.

En esta disputa en torno al ordenamiento territorial, se pueden identificar tres principales categorías:

Los sectores empresariales del desarrollo inmobiliario cuyo “objetivo es obtener de la venta de los terrenos edificados los máximos valores de cambio y recuperar cuanto antes el capital inicial invertido”. Estos despliegan mecanismos de presión sobre los actores políticos con el fin de sacar el mayor provecho de propiedades en el menor tiempo posible (Zárate, 1991¹⁹).

- Los sectores residenciales de poder adquisitivo alto y medio que viven en zonas residenciales, de los cuales existen grupos que luchan contra la modificación de las zonas residenciales, protestando ante la conversión de sus barrios en zonas mixtas, comerciales e incluso industriales; “no queremos buses en

¹⁹ ZÁRATE MARTÍN, Antonio, (1991): El Espacio Interior de la Ciudad. Colección. Espacio y Sociedades. Serie General N°12. Editorial Síntesis. Madrid.

nuestro barrio residencial”, “no a los comercios en la zona residencial” o también luchan contra la construcción de edificios en altura hecho que eleva el costo del suelo y elimina zonas verdes. Un caso actual es el del Parque Pavetti, también se verifica esto en los barrios Carmelitas y Manorá. Ya lo expresaba la Arq. López de Paz, Presidenta de la Comisión Vecinal:

“En nuestra comisión colaboramos económicamente, solventamos gestores y una persona que se dedica a la comunicación, es la única forma de enterarnos de lo que sucede con nuestras notas y pedidos. Una vez nos tocó frenar la construcción de un Shopping en el predio de IPS, en el que hoy funciona el Parque de la Salud, y lo conseguimos. Pero, por otro lado, dentro de este mismo grupo de propietarios también están los que buscan sacar el mayor beneficio de sus propiedades, ejerciendo presión sobre los actores políticos generándose una tendencia creciente a incrementar los coeficientes de edificabilidad en las zonas residenciales e incluso convirtiéndolas en zonas mixtas” (Arq. López en Grupo Focal “Dificultades para la implementación de los Planes”).

- Y los sectores populares que luchan por el reconocimiento y la regularización de sus tierras y viviendas, asentamientos urbanos ribereños y de bordes de arroyos, asentamientos que se han dado en los intersticios del tejido urbano formal, dentro de propiedades fiscales o municipales.

Como se ha visto en la Tabla N° 2, esta última categoría de actores es la única que no ha logrado incidir a la fecha en ningún cambio de ordenanza en el Plan Regulador.

Las modificaciones sistemáticas generan una serie de serios inconvenientes con respecto a los procesos de participación:

- La alta complejidad y, por consiguiente, la falta de claridad con respecto a la regulación del territorio, sumado a esto, la ausencia de comunicación y datos claros por parte de la Municipalidad.
- Refuerzo de la dependencia central a consecuencia de que el poder de comprensión del instrumento sólo puede darse por parte de funcionarios y técnicos especializados.
- Incremento de la burocracia.

- Fortalecimiento del poder fáctico económico y político como determinante de los procesos de construcción de la ciudad.

2.2. Programa de Descentralización²⁰

Si bien el Programa llevaba este nombre, se trató más bien de un Programa de Desconcentración, que motorizó un proceso de desconcentración, en entrevista Raúl Monte Domecq, como conductor del Programa, aclara:

“Desconcentración, creación de los Centros Municipales. El plan era crear 12 y en la época de Filizzola se crearon 6 Centros Municipales (...) Se llamaba Programa de Descentralización y era de descongestión, porque se trataba de descongestionar la Municipalidad. Descentralización pues implica transferencia de poder, y el intendente no transfería ningún poder especial al Centro, no tiene autonomía para tomar decisiones el Director de un Centro Municipal. Era una descongestión, como crear sucursales, para atender mejor” (Entrevista a Raúl Monte Domecq).

También en la entrevista al ex Intendente Carlos Filizzola, queda clara la intención de desconcentración:

“Programas de participación y transparencia que impulsó el Gobierno de Filizzola... Programa de descentralización 1,2; Fortalecimiento de Comisiones Vecinales; Jornadas de Gobierno; Visitas casa por casa; Audiencia con el Intendente; Línea telefónica directa con el Intendente; Audiencias radiales; Centro de información y reclamo ciudadano... todos estos fueron programas nuevos. Rendición anual de la gestión, Audiencias públicas de Presupuesto Participativo... recuerdo que hicimos, por primera vez en la his-

²⁰ Descentralizar significa transferir a diversos órganos e instancias administrativas, parte de la autoridad que ejerce el Estado; implica desplazar del centro a la periferia distintas funciones. Es decir, se trasladan a los órganos regionales (gobernaciones y municipalidades) determinadas funciones y competencias del Estado. Tiene la finalidad de lograr el desarrollo de las economías regionales, liberándolas de la burocracia del Estado centralizado y, de esta manera, se busca que la administración estatal sea ágil y funcional. La Descentralización Municipal pasa también a través del real reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos en los procesos de gestión de la ciudad, con las cuales deberá interaccionar sistemática y sostenidamente, transfiriendo poderes y reconociéndolas formalmente.

toria paraguaya, el Boletín estadístico Municipal, en el año 1994” (Entrevista a Carlos Filizzola).

Este Programa impulsa la creación de 10 Centros Municipales, de los cuales terminan por crearse 8, ubicados en diferentes territorios, abarcando varias zonas de la capital que dependen de la Dirección de Promoción de la Participación Ciudadana. En la práctica, estos Centros, lejos de constituirse en espacios para la articulación de los procesos de gestión y planificación municipal con la población civil, se han convertido en “*sucursales*” administrativas de la central, que sirven para el cobro de algunos impuestos, tributos y tasas municipales.

Sobre el proceso de Descentralización de la Municipalidad de Asunción, un Informe de Investigación de la OEI y el Programa Desarrollo Local CLAEH, genera un diagnóstico a través del cual determina que se ha producido un fenómeno de desconcentración de servicios o una deslocalización de actividades de administración, antes que un verdadero fenómeno de descentralización:

“La confusión sobre el concepto de descentralización. Los medios de comunicación y los propios gobernantes han venido hablando de procesos de descentralización en ocasiones en las que no se ha producido la transferencia de funciones de gobierno y de capacidad para administrar recursos económico-financieros. Desde el gobierno central a nivel de ministerios, se ha producido más bien un traslado de instrumentos y personas para la prestación de servicios (desconcentración) y desde la Municipalidad de Asunción, a pesar del anuncio de descentralización hacia sus centros barriales, éstos han acabado convirtiéndose en deslocalizaciones de las actividades de la administración” (Marsiglia, Pinto, Gallicchio, 2002:8).

A nivel nacional se cuenta con la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10, aprobada durante el Gobierno de Fernando Lugo. Existen, por otro lado, dos proyectos de ley; el proyecto de Ley Marco de la Descentralización y el proyecto de Ley Nacional de Descentralización que aún no se han aprobado. Este segundo es un proyecto propiciado por FEDEM²¹, si bien es un proyecto de Ley de

²¹ Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), tiene como objetivo consolidar un espacio de articulación entre las coordinadoras y comisiones vecinales,

alcance nacional, sería un importante marco legal para fortalecer mecanismos de participación dentro de las municipalidades. Presenta procedimientos de participación ciudadana como audiencias públicas, la iniciativa popular, los referendos, los periodos de información pública y diversos mecanismos de consulta y control ciudadano. Contempla infracciones y sanciones a quienes incumplen con la norma, y se regula el rol de la Defensoría del Pueblo como órgano garante y defensor de los derechos ciudadanos a la participación. Cuenta con media sanción en Cámara de Diputados en 2008. Actualmente ha quedado suspendido su tratamiento.

Mecanismos de Participación Ciudadana

El gráfico 5 sintetiza los principales Mecanismos de Participación vigentes, establecidos en la Constitución Nacional y en la Ley Orgánica Municipal.

Gráfico N° 5. Mecanismos de Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación en base a CN y LOM.

fortalecer sus organizaciones de base e incidir efectivamente en la toma de decisiones de las políticas públicas para el mejoramiento de la calidad de vida. 1999 la Federación de Entidades Vecinalistas del Área Metropolitana y Bajo Chaco (FEDEM) y en el año 2006, la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM).

A nivel municipal se cuenta con la Ordenanza de la Defensoría Vecinal: Ordenanza 65/91, así como el “Reglamento de las Comisiones Vecinales, Coordinadoras de Comisiones Vecinales y Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la Ciudad de Asunción”, aprobado por Ordenanza 569/15. Este es un reglamento interesante porque, por primera vez, un instrumento de estas características reconoce a Instancias Supra Comisiones Vecinales como las Coordinadoras. El proceso de construcción y aprobación del mencionado Reglamento es una muestra de la lucha protagonizada por las organizaciones civiles por conquistar espacios de participación, presentamos aquí un breve relatorio del mismo:

Desde el mes de marzo del 2013 la Coordinadora de Comisiones Vecinales Vy’a Pavé de los Barrios Loma Pytá y San Blas ha venido desarrollando una ingente tarea ad-honorem para apoyar la regularización y normalización de unas 20 Comisiones Vecinales.

El 25 de junio de 2014 hubo, por parte de la Junta Municipal, un intento de modificación de la Ord. 76/2011 “Que establece el Reglamento de las Comisiones Vecinales de Asunción”.

Varias Organizaciones Ciudadanas solicitaron por notas Exp. 2341/14, Exp. 2342/14, Exp. 2347/14, Exp. 2348/14:

1. *“El rechazo IN-LIMINE por notoriamente IMPROCEDENTE dicha iniciativa, vista la Ley Orgánica Municipal 3966/2010, Sección 5 de las Comisiones Vecinales, Art. 65, Creación Organización y Funciones: “La Organización, funciones y otros aspectos relativos al régimen Jurídico de las Comisiones Vecinales serán determinados por Ordenanza”.*
2. *Considerar lo dispuesto en el último Congreso Anual de Comisiones Vecinales, de realizar la convocatoria a un Congreso Extraordinario para consensuar modificaciones en el Reglamento de C.V. vigente.*
3. *Solicitan que el proceso de modificación del Reglamento se realice con la participación de todas las Comisiones Vecinales en talleres de Debates en las 19 Coordinadoras y finalmente sean consideradas las propuestas de modificaciones en el marco del Congreso de Comisiones Vecinales 2014, de conformidad al Art. 173° de la Ordenanza 76/11, concordante con el Art. 66° y 67° de la LOM 3966/10.*

4. *No desestimar la Ordenanza 76/11 que establece claramente en su Art. 173° que el Reglamento solo podrá ser modificado con el voto de 2/3 de los delegados presentes habilitados legalmente al momento de su tratamiento en el Congreso de Comisiones Vecinales.*

Finalmente el Reglamento termina siendo aprobado el 25 de agosto del 2015.

Se cuenta con un fondo específico que es el Fondo para Proyectos Especiales que fortalece los procesos de empoderamiento de las Comisiones Vecinales, Ord. 14/2007. El mismo abre la posibilidad de que la ciudadanía pueda decidir en qué se utilizará el 10% del impuesto inmobiliario.

En este marco la Municipalidad reconoce formalmente y otorga fondos a las:

- Comisiones Vecinales.
- Juntas Comunales.

En cuanto a los organismos Supra Comisiones Vecinales y Juntas; como las Coordinadoras, Consejos, Redes, Federaciones, etc., si bien existe un Reglamento que los menciona y regula, encontramos que el mismo no se encuentra debidamente institucionalizado, formalizado y no se conoce y maneja por parte de las organizaciones ciudadanas. Se producen entonces situaciones desequilibradas donde, según la coyuntura política del momento, se reconoce o se empodera a ciertas organizaciones ciudadanas supra (Coordinadoras) y a otras se las ignora o, por lo menos, se cuestiona su legitimidad.

“Nosotros conformamos un colectivo ciudadano, no somos una comisión vecinal, nos denominamos Amigos del Parque Pavetti, por supuesto, la Municipalidad no nos reconoce” (Matilde Schaeffer en Grupo Focal “Dificultades de Implementación de los Planes”).

Con respecto a los instrumentos e incluso las acciones que se han gestado desde la Sociedad Civil para participar en los procesos de gestión y planificación, y que paralelamente, a los institucionales,

se han constituido en iniciativas para fortalecer la descentralización y la democracia, hemos sintetizado el siguiente esquema:

Gráfico N° 6. Instrumentos de la sociedad civil para la implementación de los Planes



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

Se evidencia que los procesos de gestión y empoderamiento de la sociedad civil han sido innovadores y variados, respecto a la generación de oportunidades para descentralizar el poder (desde las organizaciones) y la participación ciudadana.

Un actor en este proceso han sido las Organizaciones sin Fines de Lucro, que han gestionado fondos internacionales para el fortalecimiento de los espacios e instancias de participación ciudadana, en especial en los siguientes puntos:

- Generación de propuestas técnicas, manuales y guías didácticas para la formación de líderes comunitarios y funcionarios, para monitorear y evaluar la gestión y la administración de los municipios.

- Generación de acciones y buenas prácticas de monitoreo y evaluación de la gestión pública municipal.
- Generación e implementación de instrumentos para fortalecer la transparencia en la administración y gestión municipal.

María García, de la Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción, COBAÑADOS, explica el apoyo de las ONGs en el proceso:

“La COBAÑADOS ha tenido un acompañamiento institucional desde su inicio, mucho antes de su inicio, una estructura que daba un aporte a la organización en temas de recursos para capacitaciones, encuentros, que es lo que el CIPAE lo ha hecho por muchos años, antes de que se conforme y se instale COBAÑADOS como organización social. Se estuvo trabajando con el CIPAE aportando a la gente y la capacitación en el marco de lo que es el derecho humano, el poder de la población –ya que veníamos de una dictadura– donde la gente se apropie de su mismo derecho y pueda utilizar eso en defensa también de su territorio” (Entrevista a María García).

A partir de dicha alianza, se cuenta con la experiencia de la COBAÑADOS quien, en conjunto con diversas organizaciones como el CIPAE, ha desarrollado y presentado propuestas técnicas vinculadas a soluciones definitivas a las inundaciones de las zonas ribereñas, como ser el Proyecto de Defensa Costera, y propuestas de regularización de las tierras de las familias bañadenses, como ser los proyectos de titulación y arraigo.

Otro ejemplo es la generación del instrumento de calificación MIDAMOS, para medir el desempeño de los gobiernos municipales en el Paraguay en el cumplimiento de los roles y funciones establecidos en la carta orgánica que norma el funcionamiento de las mismas, así como la aplicación desarrollada por FEDEM para el seguimiento a los fondos de la Municipalidad.

“Desde geAm hemos impulsado MIDAMOS, un instrumento de evaluación de la gestión municipal en 5 ejes, uno de los cuales es PARTICIPACIÓN CIUDADANA y otro es SERVICIOS MUNICIPALES, dentro de cuyos indicadores se puede ver la participación

ciudadana en asuntos urbanos, como por ejemplo la evaluación ciudadana de la recolección municipal de basuras. Después de la medición se elaboraban proyectos de mejoramiento en los ejes en donde se detectaba debilidades en cada una de las municipalidades evaluadas. MIDAMOS fue utilizado por geAm en más de 90 municipios del país, entre los años 2004 al 2010, y por otras ONGs en adelante. La experiencia sirvió para conocer la capacidad de los funcionarios y la poca gestión que se hace desde la municipalidad” (Entrevista a Annie Granada).

“Hicimos una guía para que la gente se anime a presentar sus proyectos a la municipalidad, y para hacer un monitoreo a lo que es el FONACIDE en Asunción, esto estaba colgado en el sitio web de la municipalidad, era una aplicación web, pero, antes de salir Samaniego, la página desapareció (...) Tenía muchísimas potencialidades, como por ejemplo, acceder a fondos para ver el proceso del FONACIDE y ver las escuelas que tenían FONACIDE para hacer un seguimiento y poder denunciar” (Entrevista a Miguel Olmedo).

Las organizaciones ciudadanas, por su parte, han buscado estrategias para su fortalecimiento, con el fin de contrarrestar los procesos de atomización y debilitamiento de la representación que traen consigo, por naturaleza, las comisiones vecinales, referimos atomización a la tendencia que se ha generado a partir de considerar, en la LOM, una Comisión Vecinal al grupo organizado de vecinos de la población comprendida como mínimo por 2 manzanas de un barrio. Estas estrategias incluyen la formación de Federaciones, Coordinadoras, Redes, Colectivos, etc., que logran articular a varias comisiones vecinales y a las comisiones con otro tipo de organizaciones ciudadanas, permitiéndoles trazarse objetivos de mayor alcance y de mayor contenido estratégico. Como ejemplos de ello tenemos a la COBAÑADOS, Coordinadora de Comisiones Vecinales Vya Pave, FEDEM, entre otros.

2.3. *Ordenanza de Tierras Municipales o de otros Entes Públicos, Ord. 33/95*

Se trata de una Ordenanza que regula las tierras municipales –públicas o privadas que están ocupadas, pero no disponibles– o de otros Entes Públicos, que también fueron ocupadas, que deberán ser tratadas en el concepto de Rehabilitación Urbana con autorización del Ente afectado.

En cuanto al proceso de formalización de tierras en Asunción, podemos decir que en 1983 entra a regir la Ley Nacional 1053/83 de Catastro de la Ciudad de Asunción, cuyos objetivos son:

- a. Determinar el estado y las características de los predios ubicados dentro del Municipio de la capital y empadronarlos en los Registros de la Dirección de Catastro Municipal;
- b. Verificar la situación de los inmuebles, conforme a los títulos de propiedad; comprobar las mejoras introducidas, los servicios públicos con que se benefician, el uso a que están destinados y otros datos de interés;
- c. elaborar estadísticas de acuerdo con los datos registrados en los padrones; y
- d. contribuir al planeamiento urbano de la ciudad de Asunción.

Esta Ley además, establece en su artículo 2 que “la Municipalidad de Asunción tendrá a su cargo el cumplimiento de esta Ley, a cuyo efecto creará la Dirección de Catastro Municipal y adoptará el sistema técnico más adecuado”.

Se genera con ello un precedente en el que a partir de una Ley Nacional se conforma una Dirección Municipal, la cual deberá estar regida por esta Ley y por el órgano de Gobierno Municipal local, al mismo tiempo. Es así como la Dirección de Catastro de la Municipalidad de Asunción cuenta, desde 1983, con el cariz de institución instaurada por mandato, supra Intendencia, del Congreso de la Nación.

En cuanto a las tierras de propiedad municipal encontramos que, en relación a los planes mencionados, se han generado Ordenanzas que modifican el estatus de propiedad de las mismas en varias ocasiones, específicamente en relación a las tierras de dominio

municipal que se encuentran en la zona de los bañados de Asunción, zona de gran población en la actualidad y de afectación de las inundaciones cíclicas del río Paraguay. Es así como se constata que, en sucesivas administraciones municipales, se ha procurado establecer algún marco legal para operativizar distintas modalidades de “transferencia” de estas tierras al dominio privado, con el fin de solventar los gastos de los Planes y Proyectos Costeros.

En el año 1995 se aprueba la Ordenanza 33/95, que sustituye y modifica la antigua Ordenanza sobre Tierras Municipales. La Ordenanza de tierras establece, en general, las condiciones de disposición de la tierra municipal, las cuales son consideradas para el caso de Regularización de la Tenencia en Asentamientos en situación de hecho, que se desarrolla en los Proyectos de Rehabilitación Urbana (Ord. 50/98 y luego 141/2000 y 195/2001) y que se concreta especialmente en el Proyecto de Mejoramiento de Barrios del Programa PROPAIS BID-SAS.

En el 2000, durante la Intendencia de Burt se aprueba la Ordenanza 136/2000, que establece el relleno de las tierras de dominio privado municipal y prevé beneficios para quienes desarrollen la Franja Costera. La ordenanza también incluye la figura del fideicomiso como uno de los instrumentos jurídicos a ser utilizados, asimilando la ordenanza a los lineamientos de la Ley de Alianza Público Privada-APP.

Las organizaciones ciudadanas, las movilizaciones, audiencias públicas y propuestas técnicas en relación a las Tierras Municipales, involucran principalmente a las poblaciones que disputan el reconocimiento de los años que llevan asentadas en tierras municipales, con el fin de que se les reconozca la tenencia legítima y se formalice su situación, como propietarios de las mismas. Estas poblaciones han generado a través de los años diversas estrategias de participación.

La COBAÑADOS, en conjunto con otras organizaciones como el CIPAE, ha desarrollado estudios técnicos relativos a la titulación de las tierras de las y los pobladores de los Bañados, con respeto al arraigo de los mismos y en el marco de la lucha por el derecho a la ciudad.

En el 2014, el Intendente Samaniego presenta el proyecto de Ordenanza 390/14, que da poder al intendente para “transferir bienes inmuebles de dominio privado municipal como dación en pago de obras de infraestructuras a ser realizadas”, una figura que ya contemplaba la Ordenanza 113/03. La ordenanza establecía la venta o canje de tierras de los Bañados a favor del empresariado, modificando la ordenanza 113/03 “De inversión privada” y dando así posibilidades a que empresas privadas, por cualquier obra de infraestructura o mejoras que hagan en terrenos fiscales, puedan quedarse con parte de los terrenos.

Este es un caso de participación ciudadana de gran relevancia, en tanto aquella población que se detallaba más arriba, no había logrado influir en el Plan Regulador –a diferencia de la influencia directa de los sectores inmobiliarios y de mayor poder adquisitivo– logró a partir de la movilización frenar este proyecto de Ordenanza que atentaba contra sus asentamientos. Relataremos brevemente dicho proceso:

- Se realizó una audiencia pública, en la cual más de 150 dirigentes de los Bañados se hicieron presentes en la Junta Municipal y lograron posponer el tratamiento de la Ordenanza.
- Se estableció una Mesa de Diálogo integrada por representantes de los Bañados, la Chacarita y Autoridades Municipales para hacer propuestas sobre la ordenanza 390/2014.
- Las distintas organizaciones de los Bañados se articularon y creando un frente común denominado Coordinadora de los Bañados por la Tierra – COBATI–, realizando masivas movilizaciones.
- El miércoles 20 de agosto de 2014 se realiza una movilización frente a la Municipalidad de Asunción, que logra posponer el tratamiento del proyecto de ordenanza.
- El 10 de setiembre del 2014, 5.000 bañadenses se manifiestan frente a la Municipalidad exigiendo: 1. La derogación de las ordenanzas de la iniciativa privada; 2. La titulación de sus tierras con gratuidad y precios sociales; y 3- Solución definitiva al problema de la inundación con respeto a su arraigo y a permanecer en sus barrios.

- La movilización logró que la Junta Municipal postergue sine die el proyecto de Ordenanza.
- Seguidamente a ello, al año siguiente 2015, la COBATI logra la aprobación por parte de la Junta Municipal de la Ordenanza 534/15 que baja el nivel de la cota establecida de 61 a 56, como base para la regularización y titulación de las tierras de los Bañados. Esta es una nueva conquista del movimiento bañadense, que lo logra a partir de la movilización ciudadana. Sin embargo, posteriormente a ello, la ordenanza es vetada por el Ejecutivo Municipal.

2.4. Plan Maestro de la Franja Costera

El Plan Maestro de la Franja Costera, aprobado en el año 1996 por Ordenanza 34/96, ha surgido a partir de un convenio entre la Municipalidad y el FLACAM en el año 1993. Este Plan no se ha implementado en el momento de su surgimiento y ha pasado por distintas administraciones municipales, adoptando diversas estrategias para concretarse. Durante todo ese tiempo, las poblaciones en los bañados han crecido sostenidamente, las situaciones de emergencia en el territorio de inundaciones cíclicas se han agravado y no se ha aplicado una solución definitiva ni al problema de las inundaciones ni al del hábitat. El Plan se ha fraccionado en módulos, pasando a constituirse en una sumatoria de proyectos sectorizados, en ocasiones presentados como inconexos, pero que en realidad forman parte todos de aquel Plan inicial (Vuyk, 2014).

Este proyecto ha sido –seguido por el Plan Regulador– uno de los que más ha generado disputas, procesos de participación y organización de la sociedad civil, tanto de las poblaciones afectadas por el proyecto, que han buscado históricamente que el mismo contemple sus derechos sobre los territorios que ocupan, como desde ciertos colectivos intelectuales, gremiales y profesionales que buscaban legitimarlo y garantizar su continuidad.

“Este PMFC, lamentablemente, tuvo sus contratiempos y no se concretó tal como se había concebido originalmente y se fue haciendo por módulos, por partes. Lo que hoy conocemos como

Franja Costera no es lo que originalmente se planteó. Es una avenida costera, más bien un componente vial, y se están trabajando diferentes planes sectoriales para poder, alguna vez, alcanzar esta integralidad que planteaba originalmente el Proyecto Franja Costera” (Entrevista a Federico Franco Troche).

En la Tabla N° 3 se pueden ver los instrumentos que la Municipalidad ha propiciado para su implementación.

Tabla N° 3. Acciones y Ordenanzas propiciadas para la implementación del PMFC

Acciones y Ordenanzas propiciadas para la implementación del PMFC	
Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción. El mismo fue elaborado en virtud de un Convenio entre la Intendencia Municipal y FLACAM en el año 1993.	1993
Ordenanza 33/95. Que sustituye y modifica la ordenanza sobre Tierras Municipales.	1995
Ordenanza 34/96, que aprueba el Plan Maestro de la Franja Costera: Programa de Desarrollo y Defensa de la Franja Costera de Asunción.	1996
Ordenanza 112/99, que establece el Régimen Urbanístico de la Zonificación de la Franja Costera Norte de Asunción.	1999
ORD. 178/2001. Ratifica Plan Maestro de la Franja Costera.	2001
ORD. 136/ 2000. De relleno de tierras del dominio privado municipal, prevé beneficios para quienes desarrollen la Franja Costera, ordenanza también incluye la figura del fideicomiso como uno de los instrumentos jurídicos a ser utilizados, asimilando la ordenanza a los lineamientos de la Ley de Alianza Público Privada–APP.	2000
ORD. 140/00. Que amplía el plan regulador de la ciudad que establece zonas de urbanización concertada.	2000
Ordenanza 33/02, que Modifica Parcialmente la Ordenanza 112/99, Régimen Urbanístico de la Zonificación de la Franja Costera Norte de Asunción. Artículo 32, inciso 8, cap IV, Áreas según uso, clasificación.	2002
ORD 118/04. Establece el régimen urbanístico para todos los emprendimientos encarados en forma conjunta entre la Municipalidad de Asunción y el CONAVI, dentro del Proyecto de Defensa de la Franja Costera o al margen del mismo.	2004
Resolución N° 639/2008. PROHIBIR INNOVAR EN EL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA CON LA CATEGORÍA DE MANEJO DE RESERVA ECOLÓGICA AL BANCO SAN MIGUEL Y LA BAHÍA DE ASUNCIÓN.	2008
Ordenanza 453/10. Que modifica la ordenanza 441/10: "Que modifica el art. 35 de la ordenanza 33/95, que establece el régimen de tierras municipales y amplía el Art. 14, tercer párrafo de la ordenanza 34/96, que aprueba el Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción en su art. 4".	2010

Ordenanza 284/13.	2013
La Intendencia tiene una propuesta de ordenanza de Registro de Ocupación de los Bañados, que según la propuesta dará derecho de ocupación y acceso a beneficios sociales a los ocupantes de los Bañados. En realidad, la propuesta de ordenanza no pasa de ser un censo.	2012

Fuentes: Entrevista a Federico Franco Troche y Publicación Proyecto de Desarrollo Costero de Asunción, Nuevos Caminos PFC de Mabel Causarano y Gonzalo Garay, 2008.

Desde la instancia municipal se han gestado 8 ordenanzas relacionadas al Plan Maestro y al Proyecto Franja Costera. Se generaron varios proyectos y estudios de factibilidad técnica y financiera.

Tabla N° 4. Estudios realizados desde la Municipalidad para el PMFC

Estudios	ESTUDIO DE FACTIBILIDAD ABT ASSOCIATES INC. 1996/97	1996
	Franja Costera Norte Proyect Report on Potencial for Private Financing / Knight Pieshold - Halcrow Fox - Municipalidad de Asunción. 1997.	1997
	“ACTUALIZACIÓN Y AJUSTES COMPLEMENTARIOS DEL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD ABT ASSOCIATES INC. 1996/97” ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DE LA PRIMERA ETAPA.	2004
	Estudios de factibilidad final (Técnica, urbanística, social, ambiental, económica, financiera, legal e institucional). BID.	2005
	Relleno vs. Polder. Bañado Norte de Asunción. / Ing. César López Bosio - Consultor Geotécnico - Profesor de la Cátedra de Fundaciones. Facultad de Ciencias y Tecnología (UCA). Facultad de Ingeniería (UNA) / 2006; 9. Idea de Propuesta de Polder o Dique de Protección contra Inundaciones para los barrios que ocupan los Bañados / CIPAE-COBAÑADOS.	2006
	Nuevos Caminos para la Franja Costera: Los Módulos Ambientales. Conclusiones del Seminario Taller de Proyectación Ambiental: Asunción Hoy. / Alianza Ciudadana para el Proyecto Franja Costera - Universidad Columbia - Flacam Paraguay - GEAM - Corporación REMA - Alter Vida - CAP (Colegio de Arquitectos del Paraguay) - Chacarita Jaipotava - CPI (Centro Paraguayo de Ingenieros) - SPG (Sociedad Paraguaya de Geotecnia) - FLACAM/2007.	2007
	Proyecto de Desarrollo Costero de Asunción. Para ser presentado como una propuesta conjunta acordada de la Municipalidad de Asunción al Poder Ejecutivo de la República, a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.	2008

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación a partir de entrevista a Federico Franco Troche y publicaciones de Garay y Causarano (2008) y Vuyk (2014).

Se trata del proyecto municipal que ha involucrado más estudios y mayor cantidad de fondos ha movilizad para la realización de

los mismos. A partir del año 2008 en adelante, con la intendencia de Evanhy de Gallegos, el Proyecto deja la instancia municipal y pasa oficialmente a ser gestionado y materializado por el Gobierno Nacional, concretamente por el MOPC.

La mayor cantidad de iniciativas municipales en relación al proyecto tuvieron lugar entre los años 2004 a 2010 correspondientes a los gobiernos de Enrique Riera y Evanhy de Gallegos, cuando el mismo termina migrando a instancias del Gobierno Central. A partir del 2010 en adelante queda solamente a instancias de la Municipalidad la generación del Marco legal que habilite la transferencia de tierras a los inversores.

Junto con ello, la Municipalidad, en el marco del PMFC, ha desarrollado diversas acciones como Mesas de Trabajo, ha emitido órdenes de desalojo, ha generado equipos de gestión para impulsar los planes y ha realizado Audiencias Públicas. Se citan algunos ejemplos de las mismas:

Tabla N° 5. Ejemplos de acciones impulsadas por la Municipalidad

Mesas de Trabajo	La Intendencia instala dos mesas de participación, una en el Bañado Sur y otra en el Norte.	2012
	Se instala una Mesa de Trabajo entre representantes de la Municipalidad, organizaciones de vecinos del Bañado Norte y otras organizaciones barriales de todos los Bañados, preocupados por los avances de los proyectos municipales propuestas de desarrollo para la zona.	2013
Procedimientos	Orden de desalojo emitida por el Municipio para los pobladores del Bañado Sur y de la isla que se encuentra frente a éste, sobre el río Paraguay,	2015
	Orden de desalojo emitida por el Municipio para los pobladores de Jukyty por comisión de delitos ambientales.	2015
Equipos de gestión	Alianza Ciudadana para el Proyecto Franja Costera, organización civil sin fines de lucro integrada por más de 30 organizaciones sociales, gremiales y empresariales que incluyó, por supuesto, a organizaciones vecinales de los Bañados.	2006
	Comisión Especial de Franja Costera.	2013

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

Entre las iniciativas ciudadanas se pueden distinguir las acciones propiciadas por las organizaciones de las mismas poblaciones afectadas por el proyecto, así como acciones impulsadas por ONG nacionales en apoyo a la población afectada, así como coaliciones de organizaciones civiles y profesionales interesados en la implementación del proyecto.

Se identifican iniciativas de la sociedad civil contrapuestas, que chocan y disputan sobre la ejecución o no ejecución del proyecto. Las propuestas técnicas también han surgido de estos dos sectores ciudadanos; las propuestas técnicas generadas por la ciudadanía afectada por las inundaciones y por lo que sería la obra en sí, siempre han tenido como elemento central a la misma población, la posibilidad de formalización de sus asentamientos, de sus modos de ocupación del territorio o simplemente de su derecho a habitar en ese espacio, las propuestas presentadas por otros colectivos ciudadanos vinculados a sectores de la construcción priorizan la obra costera como acceso al centro de la ciudad y como motor que movilice el mercado de la construcción, mientras que una propuesta de corte más urbano integral contempla principalmente la posibilidad de integrar los territorios urbanos tratando de revertir la segregación.

Tabla N° 6. Propuestas técnicas de la sociedad civil

Propuestas Técnicas	Plan Costero Integrado. / Arq. Luis A. Boh / 2008.	2008
	Acceso y Borde Costero para la Ciudad de Asunción / Arq. Julio Mendoza Yampey / 2008;	2008
	Coordinadora de Organizaciones de los Bañados entregó a autoridades municipales de Asunción un documento con los pasos para llegar a la titulación de las tierras a favor de las familias. El primero de ellos es la modificación de una ordenanza municipal sobre tierras ribereñas. El lunes 6 de octubre pasado la articulación de organizaciones de todos los bañados capitalinos presentaron la propuesta ante la Junta Municipal. Días después la misma fue girada a la Comisión Especial de Franja Costera, para ser analizada. El primer punto de la propuesta planteada a la Junta Municipal de Asunción es la modificación de la ordenanza 284/2013, que establece el régimen de tierras municipales.	14 octubre de 2014
	Proyecto de cambio de ordenanza para la regularización de tierra en los bañados. COBAÑADOS. Trabajo con Raúl Monte Domecq	Desde el 2015
	Pre-estudio técnico sobre la construcción de una Defensa Costera para la solución definitiva ante las inundaciones que generan las crecidas del río Paraguay, de Ricardo y Mercedes Canese.	

<p>Vecinos y vecinas se han organizado y con la ayuda de 4 organizaciones están previendo la construcción del muro de contención. En el barrio Caacupemi del Bañado Sur, cada vez que llueve el arroyo Ferreira se desborda y con la fuerza que cobra el caudal los vecinos y vecinas sienten que muchas vidas corren peligro. Silvia Moreno (42) es pobladora del barrio y coordina el comedor “Por la sonrisa de los niños”, al que diariamente asisten alrededor de 85 niños y niñas. El Estado les provee de un aporte de marzo a diciembre, pero durante dos meses no tienen presupuesto. “La idea es implicar a la comunidad. Planteamos un sistema innovador para levantar el muro con material reciclado. Utilizaremos cubiertas que actuarían como encofrado y estructura a la vez”, explicó Omar Sanabria, estudiante de arquitectura involucrado en el proyecto.</p>	<p>2015</p>
---	-------------

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

Las Organizaciones civiles surgidas en torno a este Plan o Proyecto han constituido distintas estrategias, tanto para hacer frente a las cíclicas inundaciones que el río causa en sus territorios, como para luchar por sus derechos ante lo que han considerado como amenazas de desplazarlos o desalojarlos en el marco de los distintos perfiles que fue adquiriendo el Proyecto a través de los años. Se resalta en este marco el trabajo de la Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción (COBAÑADOS), organización que nace en el año 2003 y abarca las diez zonas de los Bañados. La misma viene trabajando desde un inicio en la solución integral a las inundaciones y la titulación de las tierras de los Bañados con proyectos de mejoramiento de barrio, basado en el respeto al arraigo y el derecho a la ciudad de las familias bañadenses.

Las Mesas de Trabajo y las Audiencias Públicas han sido instrumentos que suscitaron la participación e intercambio con profesionales y actores civiles de otros sectores, que han enriquecido el debate y los puntos de vista respecto al proyecto, pero sin contar con una posibilidad de influir en los planes al ser solamente consultivas y no vinculantes.

Por su parte, las movilizaciones ciudadanas han tenido un auge en los últimos años, principalmente a partir del inicio de la implementación del PMFC en el año 2010, donde las y los pobladores de los Bañados se movilizaron en defensa de su territorio, y desde el año

2014, en torno a la problemática de las inundaciones a partir de las grandes inundaciones registradas en los años 2014 y 2015.

El siguiente cuadro presenta algunos ejemplos de movilizaciones, consignas planteadas y resultados.

Tabla N° 7. Movilizaciones en torno al PMFC

Movilización	Representantes de seis Coordinadoras Zonales de los Bañados de Asunción, aglutinadas en los Cobañados, manifestaron ayer su desacuerdo con los “manejos arbitrarios” de la Dirección de la Franja Costera de la Municipalidad de Asunción.	2005
	Movilización de los pobladores de los Bañados pidiendo una audiencia pública a la Junta Municipal, para ser escuchados por los concejales, y se convoca a una marcha para el 20 del mismo mes, día en que la JM tratará el veto del ejecutivo municipal. Sintiendo la presión ejercida por la fuerza del movimiento de los pobladores, el intendente cambia de estrategia y retira su veto, al tiempo de emitir una resolución municipal en que establece mesas de participación con referentes bañadenses para la definición de lo que se hará en los Bañados.	12 de agosto de 2012
	Cobañados preocupados seriamente por la manera como se llevaba a cabo el primer tramo de la Avda. Costanera, que ha afectado a novecientas familias de la Chacarita, se ha movilizado en el microcentro de Asunción, con aproximadamente dos mil personas, para exigir que los barrios no sean afectados por la Franja Costera, la consolidación, mejoramiento y regulación de los barrios antiguos, el respeto al arraigo y la reactivación de una mesa de trabajo para avanzar entre las partes hacia soluciones definitivas e integrales. Finalmente se reclama la promulgación de una ordenanza municipal que declare la Franja Costera, donde viven 21.000 familias, como “zona especial de interés social”.	27 de octubre del 2012
	Organizaciones de vecinos del Bañado Norte fueron ante el Centro Municipal N° 6, situado en General Santos casi Artigas, a pedir explicaciones sobre cómo afectarían sus tierras, sus barrios, el Proyecto de la Franja Costera y exigían hablar con el intendente municipal para tratar la regulación de la tenencia de las tierras en general y específicamente las tierras de Expacar, que está ocupada hace más de 40 años y que ya tiene una media sanción del Senado para la expropiación de las mismas a favor de los actuales ocupantes. Ante la negativa del intendente al diálogo, sitian el local municipal por horas, logran conversar con un secretario de alto nivel del intendente y como resultado del diálogo se instala una Mesa de Trabajo en la que también participan otras organizaciones barriales de todos los Bañados, preocupados por los avances de los proyectos municipales, propuestas de desarrollo para la zona.	14 de febrero 2013

Las organizaciones sociales y comunitarias de los Bañados e instituciones de apoyo que nuclean a más de 20 organizaciones, conformadas a iniciativas de la Pastoral Social Arquidiocesana desde mayo de 2014, han reclamado a la Municipalidad y a la SEN la partidización de las ayudas, principalmente la ANR y también del PLRA y el P-MAS, la deficitaria atención para trasladar a los pobladores desde sus casas a los refugios, la insuficiente ayuda en materiales de emergencia.	2014
Con un corte de la avenida Félix Bogado de Asunción y una conferencia de prensa, pobladores y pobladoras comunicaron su postura sobre la negligencia estatal de no acercar lo mínimo para los campamentos de refugiados por la inundación. Sentaron postura sobre las intenciones de las autoridades de reubicarlos en otras zonas, desplazándolos de su comunidad. La medida tuvo dos objetivos: exigir a la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) a que cumpla con la asistencia que prometió para los refugios, con chapas, puntales y terciadas, y dejar en claro que no saldrán de sus tierras, frente a los planes municipales y gubernamentales de reubicarlos en otros lugares del departamento Central.	2014
Movilización de la COBATI frente a la Municipalidad de Asunción con la participación de 5.000 pobladoras y pobladores de los Bañados, exigiendo el rechazo al proyecto de Ordenanza 290/14. La medida logró que la Junta Municipal postergue sine die el proyecto.	10 de setiembre de 2014
Movilización y gestión de la COBATI, que logra la aprobación de la Ordenanza 534/15 que baja el nivel de la cota establecida de 61 a 56, como base para la regularización y titulación de las tierras de los Bañados.	Abril 2015
Pobladores de Cateura cierran el camino de acceso al vertedero para forzar audiencia pública con el Intendente.	2015

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación.

3. Conclusiones

A través de la implementación de los Planes y Programas se puede evidenciar cómo intervienen los distintos actores dentro de la escena urbana física y dentro de la escena urbana política.

Existe participación, pero la misma es de carácter muy desigual. Por un lado, tenemos la participación de los sectores de propietarios, empresarios y agentes inmobiliarios que con gestiones formales de notas y proyectos, en el marco de relaciones político-económicas más amplias, logran modificaciones del Plan Regulador y del Plan Maestro de la Franja Costera, demostrándose con este hecho la unidad de intereses entre los sectores económicos y políticos en casos específicos. Mientras que las propuestas técnicas de las organizaciones de ciudadanos más vulnerables como lo son, por ejemplo,

la de la titulación de los Bañados impulsada por COBAÑADOS o la Defensa Costera, más allá del esfuerzo en la presentación de los proyectos, notas, audiencias, mesas y movilizaciones, no han logrado revertir la imposición de los planes de la Municipalidad y el Gobierno Central.

“... son promesas que hacen pero que no cumplen, y que ellos llaman participación: hay toda una estructura instalada desde ellos para venir y mostrar nomás ya a la comunidad ‘mira, acá pasará el camino, acá tu casa va a ser afectada y tenemos que ver cuántas familias son’, y nada, no hay una cuestión participativa desde el vamos, el decir ‘bueno, acá hay un proyecto que se quiere hacer, una avenida, ¿qué es lo que ustedes quieren? ¿Quieren irse, quedarse en su espacio?’, no es así, sino una cuestión arbitraria” (Entrevista a María García, COBAÑADOS).

A través del relevamiento de los instrumentos, teniendo en cuenta la variable “año en que se generó”, se puede notar el proceso de crecimiento o aumento de la disputa por el territorio urbano entre los actores en los últimos años.

Con el Gobierno de Filizzola se sentaron las bases del manejo institucional de la problemática urbana a partir de los instrumentos normativos y de planificación, lo cual empieza a perder fuerza con el inicio de la expansión/densificación de la ciudad en bordes del área central por el encarecimiento del suelo a fines del Gobierno Burt e inicios del Gobierno Riera, cuando se consolidaron las Franjas Mixtas, terminándose de consolidarse el descontrol en los procesos de planificación, donde el crecimiento de la ciudad y los intereses sectoriales terminaron ganándole a los procesos técnicos de planificación, en los Gobiernos de Evanhy de Gallegos y Samaniego. Se constata que, en la medida en que avanza el tiempo, el suelo urbano se convierte cada vez más en un bien escaso, y el actor municipal que debería tener un rol mediador de árbitro, diluye sus principios y refuerza su apoyo a los sectores de propietarios, empresarios y agentes inmobiliarios, con acciones concretas y deliberadas que se traducen en modificaciones sistemáticas de ordenanzas.

En este sentido, las estrategias de participación desplegadas por los distintos actores han estado incrementándose y, especialmente, en caso de las poblaciones más vulnerables, ampliándose e innovándose, pero sin lograr la incidencia requerida, al no existir mecanismos de participación vinculantes, que generen mandatos directos y vinculantes, y no quedar solo como recomendaciones u opiniones.

Se puede observar que los principales sectores desde donde se promueven los distintos instrumentos son, en primera instancia, la Institución Municipal y las Organizaciones de la Sociedad Civil; pero también en una segunda e importante instancia, desde el Gobierno Central y los Organismos de Cooperación Internacional. En muchos casos, desde estas segundas instancias se ha actuado con el fin de fortalecer las decisiones y procesos de la Institución Municipal y de ciertos sectores de la sociedad civil con prevalencia sobre otros.

Contradicciones y vacíos identificados

- Importante vacío detectado en cuanto a una base de datos de fácil acceso para la ciudadanía que compendie todas las leyes, ordenanzas, resoluciones, planes, programas y proyectos vigentes en la Municipalidad de Asunción.
- Falta de estrategias y mecanismos innovadores de comunicación del actual Plan Regulador de Asunción, cuya complejidad lo torna inaccesible para la mayoría de la población, burocratizando los procesos y restringiendo la comprensión del mismo a círculos de tecnócratas.
- Faltan más instancias Supra de articulación entre Comisiones Vecinales para combatir la atomización territorial de las mismas (dos manzanas), pues esta realidad hace que pierdan capacidad para visualizar problemáticas barriales más complejas y estratégicas.
- Un vacío importante con relación a instancias de formación ciudadana en torno al conocimiento y la praxis de los marcos legales e instrumentos de gestión existentes.
- Los Centros Municipales se originaron como lugares de cobranza de tributos, impuestos y tasas, y no se propició su función

como espacios de articulación de acciones de gestión y planificación entre actores ciudadanos y funcionarios municipales.

- La ausencia de instancias legales genuinas de incidencia formal de los procesos y decisiones ciudadanas, más allá de las votaciones para la elección de autoridades municipales cada 5 años. La situación de las Audiencias Públicas como no vinculantes para la toma de decisiones del Gobierno Municipal, así como del Legislativo Municipal. La prácticamente inexistente reglamentación y utilización del referéndum como una herramienta de participación ciudadana para los momentos clave de toma de decisiones trascendentes sobre el territorio urbano.
- La situación de no representación ciudadana que adolecen los Concejales Municipales (extracción del Grupo Focal "Dificultades para la Implementación de los Planes"), propiciada por la tipología de Listas Cerradas (Listas Sábanas) en las elecciones del Legislativo Municipal.

Dificultades para la implementación de los planes y el aprovechamiento de los instrumentos de participación existentes

Prof. Lic. Guzmán Ibarra

1. Introducción

El presente resultado analiza las dificultades institucionales del Municipio de Asunción en la implementación de los planes –tanto estratégicos como de mediana importancia– y en qué medida los mismos fueron aprovechados y/o acompañados por los mecanismos existentes o creados para promover la participación ciudadana.

En la primera parte se analizan los condicionamientos normativos y las consecuencias políticas de la arquitectura institucional establecida en los primeros años de la transición política. En este marco, se pone énfasis en los niveles reales de descentralización y en la relación entre el municipio y el gobierno central. En un segundo momento, se analizan las disputas entre gobierno central/ municipal y las consecuencias de esas disputas en términos de los planes municipales.

Seguidamente se aborda el aspecto programático vinculado a la gestión inter-institucional y a la resolución de los conflictos de la urbe asuncena. En este aspecto, se analizan las dificultades de coordinación –debido a problemas políticos principalmente– con las entidades estatales con competencia en asuntos municipales.

Igualmente, se abordan las dificultades institucionales producto de las limitaciones en términos de planes, capacidad financiera y gestión de recursos humanos, para hacer frente a los problemas de mediana y larga complejidad.

Finalmente, se analizan los obstáculos vinculados a la cultura política y a las prácticas clientelistas que influyeron en el aprovecha-

miento de los planes municipales por parte de la ciudadanía, y en especial las comisiones vecinales.

2. Descripción del problema

La arquitectura institucional establecida por la Constitución Nacional de 1992 se fundamenta en el establecimiento de un Estado Social de Derecho, unitario, descentralizado, que confiere niveles de autonomía política, administrativa y normativa diferenciada a los Municipios. Igualmente, instituye gradaciones de autarquía presupuestaria, al permitir a los mismos recaudar fondos a través del pago de impuestos y tasas. A este tenor, la Ley Orgánica Municipal¹ establece como funciones y competencias de los municipios la planificación urbana, la infraestructura, el transporte público, el patrimonio histórico, la salud y el desarrollo social, entre otros.

Sin embargo, en las primeras dos décadas de la transición, estas menciones legales fueron llevadas a la práctica de forma parcial. Si bien existieron políticas públicas del gobierno central con orientación descentralizada y en alguna medida con incorporación de la dimensión de los gobiernos locales –por ejemplo, las políticas de Salud o Educación y últimamente los programas sociales como Tekoporã–, no existen muchos ejemplos exitosos de acciones llevadas a cabo desde la autonomía municipal y de gran impacto². De hecho, la principal limitación asociada a los municipios se relaciona con aspectos básicos de orden administrativo y presupuestario; como, por ejemplo, la confección del presupuesto, la planificación de acciones, la rendición de cuentas y los procesos de compras públicas; es decir, el desafío principal es asegurar el mantenimiento de la organización en cuanto burocracia mínima.

En el caso concreto del municipio de Asunción, al ser la ciudad más grande y el punto político neurálgico del país, hace que los problemas locales tengan repercusiones de orden nacional; lo local es nacional. Pues además de ser sede del Gobierno es la ciudad

¹ Art. 12 Ley Orgánica Municipal Nro. 3966/10.

² Recién a partir del 2012, con la Ley 4758 que crea el FONACIDE –que transfiere recursos extraordinarios–, los municipios aumentaron su relevancia a nivel local.

que alberga a la mayor cantidad de trabajadores públicos y privados. Igualmente, es la ciudad que recibe a la mayor cantidad de visitantes de otras ciudades por día –aproximadamente 1.300.000 personas (ABC, 2017)– triplicando incluso la cantidad de habitantes, y, por lo tanto, conformando el espacio geográfico de mayor densidad poblacional y política del país.³

La apertura democrática, en términos de libertades públicas, se inicia en 1989, y las primeras elecciones libres y medianamente competitivas se realizan en 1991. En ese marco, Asunción fue la primera ciudad importante del país que contó con un gobierno de signo diferente al de la administración central. Esta situación marcó durante los primeros 10 años de transición una de las primeras dificultades institucionales para el desarrollo de planes municipales. Es así como la relación política entre Gobierno Central y Gobierno Municipal constituirá el primer problema.

Esta dificultad se reflejará principalmente en términos de la disputa por el control de los recursos financieros para el establecimiento de las soluciones de la infraestructura física. Cuando el intendente fue de un partido político diferente al presidente de la República, la coordinación y la cooperación interinstitucional fue limitada, principalmente por la ausencia de incentivos políticos para generar éxitos en eventuales rivales políticos. Con la misma falta de estímulos, cuando el intendente fue del mismo partido que el gobierno central, el internismo partidario evitó la cooperación. Así, durante los primeros 15 años de administraciones municipales, el factor político partidario es fundamental para explicar el bajo nivel de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

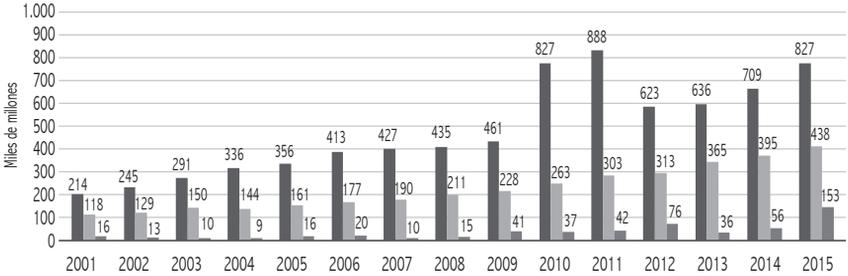
Como fue mencionado, el diseño institucional establecido por la CN contribuirá a sostener un modelo de políticas centralizadas, en donde el Gobierno Nacional mantiene competencias claves a nivel local; como, por ejemplo, la provisión de los servicios básicos (agua, luz, teléfono, transporte) y el control de las políticas de Salud

³ Sin embargo, al crecimiento de la densidad poblacional, algunos trabajos (PLANCHA, 2016) plantean un estancamiento e inclusive una reducción de la cantidad de habitantes, que ha limitado su capacidad de crecimiento presupuestario basado en ingresos autónomos.

y Educación. Este monopolio, a falta de un modelo de coordinación institucional, impactará negativamente en el desarrollo institucional del municipio asunceno.

Igualmente, la limitada capacidad presupuestaria para hacer frente a inversiones de infraestructura física de mediana relevancia constituirá un problema central. Paralelamente, la evolución del presupuesto fue acompañada del crecimiento de los gastos corrientes, principalmente los relacionados con los gastos de personal, y dejando un porcentaje poco significativo para la inversión física. Entre los años 2001 y 2015, como puede apreciarse en el Gráfico 1, las administraciones municipales invirtieron el 48% de sus recursos en servicios personales y sólo el 6% en inversión física.

Gráfico N° 1. Ingresos totales y egresos en servicios personales e inversión física 2001-2015⁴.



Fuente: Elaborado por el autor a partir de registros de ejecución presupuestaria 2001-2015.

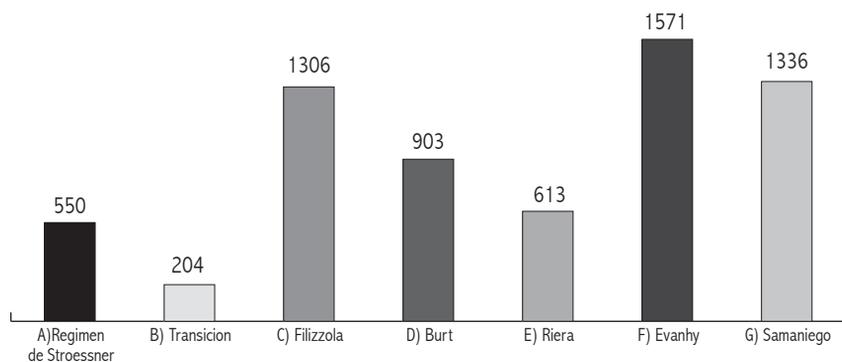
Al limitado desarrollo institucional para la gestión de los planes se le suma la escasa capacidad de coordinación inter-institucional. En algunos casos, por las diferencias político-partidarias mencionadas; y, en otros, por la limitada preocupación orgánica de las instituciones de sobrepasar sus capacidades inerciales de resolución de problemas. Así, la mayor preponderancia del gobierno central sobre los servicios públicos constantemente colisionó con las iniciativas del gobierno municipal; por ejemplo, la inversión realizada por el municipio en la construcción y/o mantenimiento del

⁴ Los datos hasta el 2005 corresponden a la administración central, a partir del 2006 los datos se encuentran consolidados.

pavimento asfáltico se ve limitada por las continuas reparaciones realizadas por la empresa estatal encargada de la provisión de agua y Saneamiento Básico (ESSAP).

Otra problemática es la inexistencia de un modelo de gestión adecuado, especialmente el referido a la gestión interna de los recursos humanos. Si bien la municipalidad aumentó de forma sostenida la cantidad de funcionarios públicos, este incremento no se tradujo en una mejora en la gestión comunal. El Gráfico 2 distribuye la cantidad de funcionarios de acuerdo con el periodo de ingreso. Así, para finales del año 2015, la cantidad de funcionarios públicos a cargo de la intendencia alcanzaba los 6.874⁵ y, sumados a los funcionarios de la Junta Municipal, la cifra alcanzaba los 8.000 funcionarios. Esta situación no contribuyó a la gestión adecuada de los planes y fue convirtiéndose paulatinamente en un problema de orden institucional que afecta en gran medida su capacidad de implementar planes, debido a que gran parte de los recursos ordinarios son utilizados para pagar salarios.

Gráfico 2. Cantidad de funcionarios ingresados por periodo



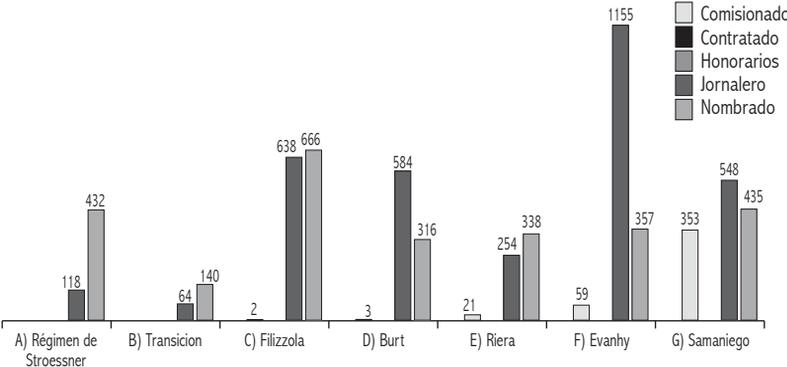
Fuente: Elaborado por el autor a partir de los datos de Hesaka Dic. 2015.

Del mismo modo, el municipio carece de esquemas de gestión basados en criterios meritocráticos, y gran parte de los ingresos se

⁵ En el gráfico no se presentan cerca de 400 funcionarios que figuran en los registros municipales sin fecha de ingreso. Por lo tanto la diferencia de los números totales y el gráfico se explica por esta razón.

explican por demandas de orden político-partidaria en clave de patronazgo⁶. La institucionalización de esta práctica va de la mano con la precarización laboral de los funcionarios; el gráfico 3 indica la cantidad y el tipo de contrato realizado en cada periodo de gobierno. Claramente, existe una notoria mayoría de funcionarios cuyo vinculo legal es precario; los jornaleros constituyen el 49% de los funcionarios, le siguen los nombrados con el 39%.

Gráfico 3. Cantidad de funcionarios por periodo y tipo de contratos por periodos



Fuente: Elaborado por el autor a partir de los datos de Hesaka Dic. 2015.

Desde el punto de vista del aprovechamiento de los planes sociales por parte de la sociedad civil organizada, existen tres aspectos relevantes. En primer término, la cultura autoritaria; gran parte de nuestra historia política discurrió bajo el mando de gobiernos autoritarios, en donde la participación tenía como finalidad la legitimación y la cooptación de la población. En segundo lugar, la limitada capacidad de gestión vinculante de los procesos de participación; desde el inicio de la transición se crearon 10 centros comunales –6 en el periodo de Carlos Filizzola y 4 en el periodo de Martín Burt–,

⁶ “El patronazgo es una forma de intercambio entre dos actores caracterizados por asimetrías de poder. Por un lado, el partido político o el candidato y por el otro un grupo de individuos. El lado poderoso ofrece recursos públicos, especialmente empleos; el dado débil, votos y/o fidelidad política. A menudo esta forma de clientelismo sirve también a los líderes para promover estructuras partidarias, mantenerlas y luego construir redes apoyo electoral (Mair, 2017; Schoroter, 2010).

pero a este proceso no le acompañó de forma continuada un proceso institucionalizado en donde las decisiones ciudadanas –por ejemplo, producto de los presupuestos participativos⁷– tengan impactos sostenidos. Y, finalmente, el nivel de participación en clave clientelar –que es una relación política asimétrica, donde el intercambio de bienes por lealtad política o por votos, constituye también una forma de relación social que puede traspasar los contextos electorales y transformarse en una forma de relación social más duradera y hasta cotidiana–, que si bien es cierto generan un tipo de legitimidad, tiene implicancias contradictorias con una convivencia democrática basada en la idea de una ciudadanía con derechos.

3. Resultados

La arquitectura institucional diseñada por la Constitución Nacional (CN) y el marco legal subsiguiente, no modificó en la práctica el centralismo del periodo autoritario. Durante el régimen de Stroessner, el presidente nombraba al intendente y éste se encargaba de seguir las pautas establecidas por el Gobierno Nacional: “en la época de la Dictadura, no había prácticamente diferencia... El Municipio de Asunción se manejaba como un Ministerio, tenía un general asignado, y ese general, en el caso de Pereira Ruiz Díaz, hablaba con el resto del Gabinete presidencial, y ahí se organizaban los itinerarios del transporte público, la problemática metropolitana” (E2, Comunicación personal, 2017). Esta pauta vertical de relacionamiento era una característica de la administración pública en el periodo autoritario y persistió en otros niveles de gobierno.

Con el advenimiento del periodo democrático y con las reglas de juego cambiadas por la CN, empiezan a surgir los conflictos institucionales y políticos que se desconocían, pues antes el municipio formaba parte de la organicidad de la administración central y en consecuencia la resolución de las principales problemáticas contaba con un mecanismo coherente al sistema autoritario: el presidente decidía.

⁷ En muchos casos, los pequeños fondos distribuidos ayudaron a resolver los problemas centrales de los vecinos.

La posibilidad de encontrar soluciones y construir consensos, además, estaba mediada por la falta de cultura política y el peso de largos gobiernos autoritarios. La búsqueda de acuerdos, por ejemplo, en cuestiones básicas como la recolección de basuras o en temas claves como la Franja Costera u obras de gran envergadura, chocaban con la limitada costumbre democrática y el alto nivel de centralismo: “llegar a acuerdos sobre ciertos aspectos centrales que requerían... en esos planes de ejecución en territorio, es lo que siempre se dificultaba, yo creo que nos falta mucho ejercicio democrático de escuchar los pro y los contra y sobre consensos básicos ir avanzando, esa es una cuestión que nos falta todavía”. (E14, comunicación personal, 2017).

A las dificultades para establecer acuerdos se le sumaban la densidad poblacional y los efectos de un crecimiento poblacional –sobre todo metropolitano– acelerado y desorganizado, que imprimía mayor complejidad a los problemas e implicaba un abordaje multisectorial e interinstitucional –teniendo en cuenta la posición central de Asunción respecto a los demás municipios circundantes.

Los problemas de Asunción son locales, pero de impacto nacional.

“El tema principal de Asunción es que la mitad de la población de Asunción no vive en Asunción... Es un tema gravísimo, porque no tiene ningún tipo de arraigo, entonces... llegan a Asunción, se quejan de Asunción, destruyen la ciudad y regresan a Itauguá, o a Capiatá o a San Lorenzo o a Lambaré y como que, como que, entonces Asunción soporta el tránsito sobre Mcal. López, sobre E. Ayala, de una cantidad de usuarios que no tributan”. (E2, comunicación personal, 2017).

El ex intendente Martín Burt señala cómo la falta de cooperación y articulación interinstitucionales no solo no ayudó a resolver los problemas, sino que contribuyó a profundizarlos. Así, en el abordaje sobre el transporte se evidencia el centralismo no cooperativo:

“cuando se hizo SETAMA, donde Asunción perdió autonomía en definir el tema del transporte público. La consecuencia de esas decisiones legislativas superficiales, no pensadas, políticamente inspiradas, hicieron que se dé una catástrofe con respecto al trans-

porte público de Asunción. Que hoy, 20 años después, se ve, porque al haber fracasado el Metrobus en 1997, por intereses creados, de las líneas de transporte del Departamento Central que tenían permiso de SETAMA para entrar a Asunción por donde quisieron... los ciudadanos no tuvieron acceso a un transporte público eficiente y tuvieron que comprar sus propios vehículos. Entonces, hoy en día, hay 50 vehículos manejados por un conductor que podrían ir en un transporte público con 50 pasajeros” (E2, comunicación personal, 2017).

Esta relación conflictiva entre municipio y gobierno central cuenta con una dimensión político-partidaria que limitó las posibilidades de cooperación. Así, durante el primer gobierno democrático, los conflictos limitaron las posibilidades de llevar adelante grandes planes.

“Eso nos demoró un poco, porque no teníamos el aval por cuestiones políticas que en ese momento éramos de signos políticos distintos, el presidente de la República era de uno, yo era de otro signo, entonces, ellos demoraron ahí, sin embargo, se avanzó en eso en el proyecto” (E12, comunicación personal, 2017).

Asimismo, esta situación no contribuyó al desarrollo de acuerdos mínimos para el funcionamiento adecuado de los servicios sociales.

“Con ESSAP, que en aquel momento se llamaba CORPOSANA, bueno, nos costaba muchísimo. Porque costaba coordinar con ellos, bueno, hasta hoy se ven esos problemas, porque viste que tiene mucha relación, que vos tengas una cañería adecuada no obsoleta, que pierda agua, que te erosionan el pavimento, bueno, ese era todo un tema, por decirte, te estoy dando un ejemplo. En algunos casos pudimos trabajar relativamente bien, pero era un tema dificultoso” (E12, comunicación personal, 2017).

Las competencias misionales hacían que el Gobierno Central de signo político diferente dispute con el municipio en temas claramente municipales como la recolección de residuos, el transporte público y el trazado de la Franja Costera. Acorde a Martín Burt, cuando el municipio buscó alternativas para el financiamiento de planes importantes, inclusive con el aval de organismos internacio-

nales, la actitud política del gobierno fue limitar las opciones del municipio y ejercer su poder de veto. En ese periodo, inclusive el Gobierno Nacional dejó de pagar por los servicios públicos.

“En aquella época teníamos un Gobierno Nacional también hostil. A mi administración le tocó 3 administraciones: Wasmosy, Cubas y González Macchi que realmente torpedearon, por un celo ridículo, muchas iniciativas municipales. Por ejemplo: Fuimos el primer municipio del mundo en obtener un crédito de 20.000.000 de US\$ del Banco Mundial, para mejorar la recolección de residuos sólidos y mejorar el transporte público, y eso boicoteó el Gobierno Nacional” (E2, comunicación personal, 2017).

En el año 2001, Enrique Riera es electo intendente y el Partido Colorado accede por primera vez –de forma democrática– al Municipio de Asunción. Sin embargo, su postura política no oficialista respecto al Gobierno Central impidió la posibilidad de desarrollar grandes planes. En efecto, la Franja Costera no pudo llevarse a cabo por razones políticas. De acuerdo con Riera, aún con un análisis de factibilidad económica que demostraba que la obra se pagaba sola, la misma no consiguió el aval necesario para financiarse. Asimismo, las limitaciones financieras, producto de una baja recaudación, constituirán dificultades importantes para el desarrollo de planes relevantes.

En el año 2006 Evanhy de Gallegos asume como intendenta, con un grado de afinidad importante con el entonces Gobierno Central. Sin embargo, un año y medio después se produce un cambio de signo político en el Gobierno Central, y por primera vez una administración no colorada estaba al frente del Ejecutivo. La derrota electoral replegó al Partido Colorado del primer plano de la relevancia política, y gran parte de sus intendentes debieron iniciar acciones de acercamiento con el gobierno no colorado.

En el caso de Asunción, hasta ese entonces la disputa por el control de los recursos y el protagonismo en las obras públicas había limitado las posibilidades de establecer acuerdos. La coyuntura de repliegue colorado –y el escaso poder y relevancia política interna de la entonces intendenta en la ANR– contribuyó al establecimiento

de acuerdos, en donde una parte –el municipio de Asunción– pierde el control y protagonismo en la dirección de los planes principales, pero posibilita el desarrollo de las obras públicas de la Franja Costera.

El punto de conflicto pasaba por el control de las obras una vez resuelto el punto, los obstáculos se redujeron posibilitando la ejecución de las obras..

“Nunca antes se pudieron hacer los proyectos porque el Municipio de Asunción reclamó manejar los fondos para las obras. Yo fui y le dije: ‘Yo no quiero los fondos, no los quiero manejar yo, los fondos son del Gobierno Central, que maneje el gobierno central, que maneje el MOPC siempre y cuando haya una coordinación o una combinación con el Municipio de Asunción’. Al día siguiente salió” (E19, comunicación personal, 2017).

La decisión de ceder los protagonismos municipales en los grandes planes es una reafirmación de la tendencia centralista expresada en la arquitectura institucional y reforzada por la disputa político-partidaria. En consecuencia, la ejecución de las obras de la Avenida Costanera no fue consecuencia de un aumento de la institucionalidad municipal o de acciones de coordinación inter-institucional, sino el resultado de las asimetrías de poder entre el gobierno central y el municipio.

La limitada capacidad institucional del municipio se refleja en la ausencia de planes relevantes, entendidos éstos en cuanto lineamientos programáticos y estratégicos de mediano plazo y con posibilidades de incidir en la realidad local. De acuerdo con el concejal Federico Franco Troche, solamente el sector privado demostró una capacidad de planificación⁸ y, en consecuencia, las iniciativas que contaban con el interés privado fueron las que moldearon a la ciudad.

⁸ Sobre todo, en términos de recursos y gestión. Sin embargo, por definición sus iniciativas siguen el interés privado y no el comunal, contribuyendo a una dinámica que genera problemas de otro orden como, por ejemplo, saturación en el tránsito y en los servicios públicos como agua y saneamiento.

“Lamentablemente la experiencia que tenemos es que la mayoría de los planes terminan siendo archivados y no se traducen realmente en hojas de ruta institucional. Muy pocos son los planes que pueden decirse que orientaron el desarrollo de la ciudad, por el contrario, ha sido siempre un poco la iniciativa privada, la que fue determinando el rumbo de la ciudad... o sea, la determinación de un nuevo polo comercial Villa Morra, no fue decisión estratégica de la Municipalidad” (E3, comunicación personal, 2017).

La falta de poder institucionalizado hace que en la práctica no exista un ordenamiento territorial, de hecho, la misma va modificándose de acuerdo a los intereses en pugna.

“La definición del Eje Aviadores del Chaco, del Eje Corporativo, tampoco fue decisión de la Municipalidad, al contrario, la Municipalidad fue adaptando sus planes, para hacer posible que esos emprendimientos se instalaran ahí, con todas las consecuencias que vivimos hoy, como resultado de esas intervenciones” (E3, comunicación personal, 2017).

En la misma línea, algunas de las competencias básicas del municipio como la gestión del tráfico es cedida por falta de capacidad institucional.

“Nos reunimos con la Junta Municipal y decidimos que hay que retomar Metrobus y hay que retomar ese plan, sí o sí hay que retomararlo porque es lo que le salvaría a Asunción del problema que tiene y, bueno, se resuelve hacer por módulos.” (E19, comunicación personal, 2017).

La gestión intra-institucional, principalmente en el manejo de los recursos humanos, constituye otro obstáculo para la implementación de los planes y el aprovechamiento ciudadano de los mismos. La falta de una política institucional sostenida y basada en los méritos contribuyó a un declive importante respecto a la calidad de los funcionarios públicos. “La Municipalidad sufre un proceso de degradación institucional, que hizo que vaya perdiendo recursos humanos idóneos, para llevar adelante la puesta en marcha de todos estos planes” (E3). Asimismo, aún cuando se disponga de personal

idóneo, las posibilidades de recompensa salarial hacen que los funcionarios con mayor formación opten por salir de la institución.

De acuerdo con el concejal Carlos Galarza, en la gestión de los planes de participación, la administración involucionó debido al manejo poco profesional de la participación ciudadana.

“Si analizás el paso del tiempo, lo que puedo ver es que hay como un retroceso en todo lo que sea gestión administrativa técnica. Hay menos profesionales involucrados en esta tarea de participación, hay gente que no está preparada para esto y que se incorpora a esa estructura con una intención no del común, sino con una intención particular. Entonces, la ausencia de gente capacitada para liberar conflictos, para lograr consensos” (E14, comunicación personal, 2017).

Una parte importante de las precariedades en la gestión inter e intrainstitucional se relaciona con los problemas presupuestarios del municipio. Incapaz de aumentar la recaudación por el estancamiento poblacional, y con la limitación de no poder adquirir préstamos sin el aval del gobierno nacional, sus posibilidades para afrontar planes importantes se ven muy reducidas.

Las limitaciones presupuestarias acompañan a la gestión institucional desde el advenimiento de la democracia y desde su separación orgánica del gobierno central.

Durante el primer gobierno democrático, a las dificultades de orden institucional y político se le sumaban las limitaciones presupuestarias.

“Las dificultades eran muchas veces económicas, lo que pasa es que la Municipalidad necesita de muchos recursos, más en una etapa que era como una transición de lo que fue una etapa autoritaria, con un intendente designado, los recursos le iban directamente desde el gobierno central. Ya en nuestro caso, nosotros teníamos que recaudar, teníamos muchas veces problemas presupuestarios, hasta que en el año 1992, la nueva Constitución nos ayudó mucho, se aprobó y desde el '93 nosotros empezamos a recibir el impuesto inmobiliario en porcentaje. Acordate que el impuesto inmobiliario antes no iba nada a la Municipalidad, total-

mente era para el gobierno central” (E12, comunicación personal, 2017).

Aún con las modificaciones introducidas por la CN y la nueva LOM, la relación entre las necesidades presupuestarias y la recaudación sigue siendo importante. “Asunción tiene un presupuesto genuino de unos 150.000.000 US\$, y las necesidades de inversión son muy superiores” (E3, comunicación personal, 2017). En opinión de otro actor clave, inclusive las posibilidades de cubrir pequeñas iniciativas se encuentran limitadas por esta situación.

“(la Municipalidad) no tiene los fondos, hacer una cuadra de asfaltado te cuesta mil millones de guaraníes, y cómo recaudás mil millones de guaraníes para solucionar toda la ciudad de Asunción. Vos hacés el recapado y después te revientan los caños de nuevo. Mientras no se resuelva el problema de la ESSAP, desagüe cloacal, fundamentalmente y cañerías de agua, Asunción está frita” (E19, comunicación personal, 2017).

Otra dificultad para el desarrollo de los planes, y con efectos en términos de la participación ciudadana, es el manejo clientelar y de patronazgo, que se refleja en primer término en la incorporación de simpatizantes políticos como funcionarios –precarizados laboral y profesionalmente–, y con compromisos políticos más que institucionales, producto de su incorporación en cuanto operador político-electoral.

“Desde el momento en que la Municipalidad, en este proceso de degradación institucional, no digo que sea un aparato electoral, pero, gran parte de la Municipalidad funciona como un aparato electoral, donde la incorporación de recursos humanos se da por la meritocracia en cuanto a sus resultados políticos (partidarios), en cuanto al aporte que hace a la acumulación de poder de determinados sectores, no mirando un poco los objetivos de desarrollo municipal” (E3, comunicación personal, 2017).

Este funciomento de patronazgo afectó los procesos incipientes de participación de la sociedad civil iniciados en el 1991. Si bien es cierto, la mayoría de las administraciones promovieron la participación ciudadana a través de las Comisiones Vecinales, muchas

veces esta participación fue mediada por estructuras clientelares que vehiculizaban los apoyos municipales en forma prebendaria.

“Desde la época de Filizzola se empezó a plantear eso de la coordinación de comisiones vecinales, que, al principio, realmente atendía cuestiones comunitarias de la población, pero independiente un poco a los partidos políticos. Eso con el correr del tiempo se fue transformando, y lo que se buscó, ya sea un gobierno de un color u otro, fue cooptar, tomar el poder de la coordinadora, y, a partir de esto, obtener un control sobre las necesidades, expectativas o exigencias de la gente, o directamente que eso sirva para sacar rédito político” (E14, comunicación personal, 2017).

Las prácticas autoritarias tienen un peso importante en la cultura política y se constituyen en formas de relacionamiento vertical que fueron promovidas durante el régimen autoritario de Stroessner. Muchas de las Comisiones Vecinales existentes fueron instaladas por el régimen y respondían a la búsqueda del control y disciplinamiento social.

“Yo entré prácticamente dos años después de haber caído la dictadura de Stroessner. Obviamente eran todas digitadas las Comisiones (vecinales), las autoridades. Nosotros empezamos a hacer elecciones de autoridades en el barrio mismo, la gente votaba, nosotros simplemente supervisábamos como Municipalidad” (E12, comunicación personal, 2017).

Así, durante los primeros tres gobiernos hubo un apoyo sostenido –en diferentes niveles– a las Comisiones Vecinales. En el primer periodo, el desafío principal fue democratizar los espacios e iniciar un proceso de participación ciudadana consultiva y con niveles progresivos de vinculación. En el segundo y tercer periodo continuaron con planes de promoción de la participación ciudadana.

Toda promoción de la participación ciudadana tiene una intencionalidad política. Desde un punto de vista programático puede ayudar a construir legitimidad a los gobiernos municipales y mejorar la eficiencia de los planes. Una mayor proximidad de la autoridad a los vecinos mejora el conocimiento respecto a las problemáticas y puede ayudar a encontrar soluciones consensuadas que produzcan

mayor sentido de comunidad. Sin embargo, la proximidad con la ciudadanía es también estar más cerca de los conflictos y la administración de ellos requiere de experiencia y madurez política.

En opinión de la intendencia, la ciudadanía asuncena:

“es poco esmerada en mejorar su ciudad, vive aquí, aprovecha de la ciudad pero no da nada para la ciudad. Entonces el Intendente o la Intendenta se ve obligado a una lucha permanente con sus propios conciudadanos, con los habitantes de la ciudad, con la gente de afuera que te viene, y el Intendente no puede hacer absolutamente nada, está maniatado. Entonces, hasta que no se resuelvan sus problemas básicos, que es que el subsuelo lo pueda manejar o el Municipio de Asunción o que el Gobierno Central invierta en ese subsuelo cloacal y agua potable, estamos fritos” (E19, comunicación persona, 2017).

Bajo esta perspectiva, las preocupaciones ciudadanas giran en torno a sus dilemas privados y en un nivel muy bajo hacia los intereses comunitarios o públicos.

“Yo no le veo participación ciudadana, qué querés que te diga, soy muy honesta, creo que cada uno vive en su casa con una muralla alta que espera que no le vayan a asaltar, ponen una cámara de video y los que son más pobres que viven en las zonas más vulnerables están viendo qué cazan para comer mañana. Cada uno está en lo suyo, y bueno, la participación ciudadana es de nombre, es historia” (E19, comunicación personal, 2017).

Asimismo, y desde la perspectiva de la Sociedad Civil, la dificultad para el aprovechamiento de los planes se relaciona con la adecuada gestión de las demandas por parte del municipio y la demora en la resolución de los problemas.

“La Municipalidad de Asunción tuvo una dificultad tremenda, porque creo que se pensó en una descentralización tan importante que no se pudo administrar esa descentralización (...) cada uno en su rol tenía que hacer la mesa de entrada, la mesa de entrada a tierra, de tierra a asesoría jurídica, todo, pero ninguno de ellos podía trabajar en conjunto y coordinadamente” (E7, comunicación personal, 2017).

4. Conclusiones

La arquitectura institucional diseñada por la CN y el marco legal subsiguiente no modificó en la práctica el centralismo del periodo autoritario. Existieron avances relativos, se ejecutaron políticas públicas del gobierno central con orientación descentralizada y en alguna medida con incorporación de la dimensión de los gobiernos locales, pero en cambio no son muchos los ejemplos exitosos de acciones llevadas a cabo desde la autonomía municipal. Todavía los problemas de los municipios tienen que ver con aspectos básicos de orden administrativo.

El centralismo que marcó los primeros 10 años de transición y la relación política entre Gobierno Central y Gobierno Municipal constituyeron las primeras dificultades institucionales para el desarrollo de planes municipales. Principalmente en términos de la disputa por el control de los recursos financieros para el establecimiento de las soluciones de la infraestructura física.

Cuando el intendente fue de un partido político diferente al presidente de la República, la coordinación y la cooperación interinstitucional fue limitada. Cuando el intendente fue del mismo partido que el gobierno central, el internismo partidario evitó la cooperación. Así, durante los primeros 15 años de administraciones municipales, el factor político partidario fue fundamental para explicar el bajo nivel de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

En el 2009 se efectiviza la Avenida Costanera, pero como resultado de la cesión de poder por parte del municipio al Gobierno Central, reafirmando la tendencia centralista expresada en la arquitectura institucional y reforzada por la disputa político-partidaria. En consecuencia, la ejecución de las obras no fue resultado de un aumento de la institucionalidad municipal o de acciones de coordinación inter-institucional, sino el resultado de las asimetrías de poder entre el gobierno central y el municipio.

La gestión intra-institucional, principalmente en el manejo de los recursos humanos, constituye otro obstáculo para la implementación de los planes y el aprovechamiento ciudadano de los mismos.

La falta de una política institucional sostenida y basada en los méritos contribuyó a un declive importante respecto a la calidad de los funcionarios públicos.

Igualmente, el poder fáctico del sector privado, principalmente vinculado a la construcción, incidió en el ordenamiento territorial asunceno, debido en parte a la falta de un plan institucionalizado, pues, en la práctica, éste fue modificándose en función a los intereses particulares y, por lo tanto, no responde –como objetivo principal– a los intereses de la ciudadanía en general.

Otra dificultad fue la gestión inter e intrainstitucional y los problemas presupuestarios. El municipio no fue capaz de aumentar la recaudación de forma considerable y tampoco pudo asumir préstamos sin el aval del gobierno nacional.

Al limitado desarrollo institucional para la gestión de los planes se le suma la escasa capacidad de coordinación inter-institucional. En algunos casos, por las diferencias político-partidarias y, en otros, por la limitada preocupación orgánica de las instituciones de sobrepasar sus capacidades inerciales de resolución de problemas. Así, la mayor preponderancia del gobierno central sobre los servicios públicos constantemente colisionó con las iniciativas del gobierno municipal.

Desde el punto de vista del aprovechamiento de los planes sociales por parte de la sociedad civil organizada, existen tres aspectos relevantes. En primer término, la cultura autoritaria medió las formas de participación social. En segundo lugar, la limitada capacidad de gestión vinculante de los procesos de participación limitó los éxitos o las conquistas obtenidas por las comisiones vecinales y las organizaciones ciudadanas. Y, finalmente, la participación en clave clientelar generó efectos negativos y disuasorios en la participación ciudadana.

Posibles líneas de investigación

Un aspecto importante, abarcado de forma parcial por la investigación, son las formas de integración y participación política en clave clientelar. Algunas evidencias empíricas parecen indicar que la for-

ma de participación clientelaria puede tener un profundo impacto desde el punto de vista político-electoral y determinar las decisiones del municipio en gestión de gobierno. Asimismo, hay indicios de patronazgo en la organización municipal, específicamente en la forma en la cual los funcionarios municipales ingresan y se mantienen en la burocracia comunal.

Otro aspecto relevante es analizar con mayor detenimiento el peso de la iniciativa privada, en la gestión municipal y en la definición de los planes de ordenamiento territorial. Sobre todo, será relevante indagar en qué medida este interés privado saca ventaja o no de la falta de institucionalidad municipal.

Lineamientos para la participación ciudadana en la Gestión Urbana de Asunción

Prof. Lic. Cecilia Vuyk

1. Contexto y elementos claves identificados para los Lineamientos

Este apartado refiere al RE5, el cual establece “Lineamientos expresos para garantizar la participación ciudadana en la elaboración e implementación de instrumentos de Gestión Urbana de Asunción elaborados”, los cuales serán posteriormente transferidos al sector público y privado en forma de material de difusión y eventos preparados para el efecto.

El presente Resultado Específico RE5 deviene de los conocimientos generados a lo largo del desarrollo de la investigación y, particularmente, de los Resultados Específicos 1, 2, 3 y 4 alcanzados precedentemente, que abordan distintos aspectos de los problemas que hacen a la Gestión Urbana y la Participación Ciudadana en la ciudad de Asunción.

Partiendo del concepto de Gestión Urbana, hemos identificado que la Municipalidad de Asunción cuenta con diversos planes sociales y de ordenamiento territorial, de los cuales la investigación ha resalado 5 como principales y nodales: El Plan Regulador Ord. 43/94, el Plan de Descentralización/desconcentración, el Plan Maestro de la Franja Costera Ord. 34/96, el Plan de Tierras Municipales que parte de la Ord. 33/95 y el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental, aprobado por Ord. 183/01.

De estos planes, ninguno ha sido producto de un proceso participativo de gestión urbana que involucre a los diversos sectores de la ciudad en el debate, diseño o implementación del proyecto de ciudad planteado. Los mismos han sido trabajos de gabinete que han priorizado los criterios del equipo de gobierno, y han encontrado en sus procesos de implementación conflictos y contradicciones

con las demandas y necesidades de la misma población asuncena, como se ha analizado en los apartados anteriores, con sus principales conflictos en la implementación de los módulos del Proyecto Franja Costera y en las modificaciones del Plan Regulador.

2. Problemáticas base para lineamientos

Esta ausencia de participación en los principales planes que afectan a la ciudad de Asunción, analizada más arriba, genera el marco desde el cual presentamos estos lineamientos.

El RE1 concluía, a partir del análisis de los principales planes que, a partir del modelo de gestión urbana existente en la ciudad, la participación ciudadana no ha podido “plasmarse concretamente en los procesos de planificación urbana y/o de elaboración de planes y normativas para la construcción de la ciudad”.

De aquí parte, en consecuencia, el primer lineamiento, de carácter marco y general, que trabajaremos más abajo desglosado en los lineamientos específicos, a ser: **Incorporar la participación ciudadana protagónica en el diseño y la implementación de los Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Asunción.**

Un elemento a resaltar a partir de los trabajos realizados es la ausencia de datos ordenados y sistematizados sobre los planes sociales y de ordenamiento territorial, así como de los informes, programas de gobierno, proyectos e instrumentos de gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción en el periodo de estudio. Las bases de datos revisadas en el marco de la investigación, tanto digitales como físicas, se encuentran incompletas, y la información disponible se encuentra dispersa. Como un caso a resaltar, es la falta de acceso a uno de los planes identificados como priorizados, el PDUA, el cual no consta en los archivos físicos ni digitales de la Municipalidad, e incluso funcionarios claves consultados sobre el mismo han manifestado desconocerlo.

En función a ello, el primer lineamiento propuesto es: **L1 - Generar una base de datos física y digital de planes sociales y de ordenamiento territorial, así como de gestión urbana participativa.**

Citando a Reese (2003), que entiende por participación ciudadana en la planificación y gestión del territorio a “los procesos organizados y sistemáticos mediante los cuales se garantiza a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas en forma individual y colectiva y a la obligatoriedad de los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas” (Reese, 2003:14), el RE3 concluye que “existe participación, pero la misma es de carácter muy desigual”, analizando que “los sectores de propietarios, empresarios y agentes inmobiliarios (...) logran modificaciones del Plan Regulador, del Plan Maestro de la Franja Costera (...) demostrándose con este hecho la unidad de intereses entre los sectores económicos y políticos en casos específicos”. Sin embargo, “las propuestas técnicas de las organizaciones de ciudadanos más vulnerables como lo son, por ejemplo: la de la titulación de los Bañados (...) o la Defensa Costera, (...) no han logrado revertir la imposición de los planes de la municipalidad y el gobierno central” (RE3).

A ello se suma lo planteado en el RE2, a partir del cual es posible analizar que la no implementación de los Planes Sociales, así como los cambios sistemáticos del mismo, con su principal ejemplo en el Plan Regulador, presentan una visión direccionada de ciudad que responde principalmente a intereses sectoriales.

Los datos relevados en la investigación nos permiten analizar los límites de los mecanismos institucionales de participación en el marco de la gestión urbana en la ciudad de Asunción, en tanto los mismos son consultivos, no obligatorios y no vinculantes. El RE1 y RE3 detallan los mecanismos institucionales de participación ciudadana establecidos tanto en la Constitución Nacional como en la Ley Orgánica Municipal y ordenanzas específicas, como la de Comisiones Vecinales y Fondos de Proyectos Especiales.

El único instrumento de gestión urbana participativa vinculante –más allá del sufragio, que se circunscribe a la democracia representativa– es el diseño y la ejecución de proyectos de los Fondos de Proyectos Especiales. Sin embargo, los mismos se encuentran limitados a acciones puntuales complementarias del rol de la Muni-

palidad, destinados a arreglo de caminos, puentes, plazas, etc., o a acciones de capacitación cívica. Este rol de diseño y ejecución dado a las Comisiones Vecinales en los Fondos de Proyectos Especiales no trasciende de estas acciones puntuales, y no se replica a nivel del diseño y la ejecución de planes y políticas.

A partir de lo analizado, podemos resaltar que la participación formal encaminada a través de los mecanismos existentes como ser las audiencias públicas, las peticiones vía notas, la constitución de mesas de trabajo, la explicación de peticiones a la Junta Municipal a partir de participar en las sesiones, entre otras, en la mayoría de los casos no logra tener una incidencia en los planes sociales y de ordenamiento territorial, a excepción de aquellas encaminadas desde los sectores socio-económicos de poder, principalmente –en los casos analizados– vinculados al sector inmobiliario. El análisis de las solicitudes de cambios al Plan Maestro de la Franja Costera realizadas sistemáticamente por las organizaciones de los Bañados y nunca aprobadas; y las solicitudes del sector inmobiliario de modificaciones al Plan Regulador, principalmente para construcción de edificios, presentadas de forma directa –a través de notas de las empresas– o indirecta –a través de concejales que las presentan como suyas–, y en la mayoría de los casos aprobadas, son ejemplos que ratifican este postulado (ver RE3).

Con ello se puede concluir que, en el marco de la lógica institucional, el peso de los actores en el nivel de dirección e incidencia en los planes sociales y de ordenamiento territorial posee una relación con el poder político-económico: a mayor poder político-económico, mayor capacidad de dirección e incidencia, y, a menor poder político-económico, menor capacidad de dirección e incidencia. El poder fáctico gestiona los planes y las normativas que necesita para sus proyectos económicos –edificios, shoppings, puertos, etc.– a través de sus vínculos políticos con concejales e intendencia, y, en una gran mayoría de los casos, cuando no tiene la resistencia de las y los vecinos organizados o de algún otro grupo de poder fáctico, termina definiendo planes sociales y de ordenamiento territorial. El principal ejemplo de ello es, nuevamente, el Plan Regulador.

Sin embargo, esta relación no es fija ni estática, sino que se mantiene a partir del carácter limitante de los actuales mecanismos institucionales de participación. Los datos analizados han demostrado que dichos límites son superados a partir de la organización y movilización social, donde las organizaciones y movimientos sociales han logrado revertir imposiciones tanto del gobierno municipal como de los grupos de poder, rompiendo esa relación a partir de ejercer el poder que como soberano posee el pueblo. Un ejemplo de ello ha sido la masiva movilización bañadense que logró la suspensión de la Ordenanza 290/14 en el año 2014, detallado en el RE3, así como el freno de la construcción del shopping frente al Banco Central del Paraguay y la conquista del Parque Urbano en dicho predio por parte de las comisiones vecinales de la zona en 2014.

Ello nos lleva a analizar la necesidad de superar los mecanismos de participación actualmente existentes y profundizar la participación ciudadana, en lo que presentamos como el segundo lineamiento que desglosaremos más abajo: **L2- Generar mecanismos jurídicos e institucionales de participación vinculante de las organizaciones sociales en la gestión urbana.**

Otro elemento no menor identificado en los capítulos anteriores de la investigación es el límite de la coordinación inter e intrainstitucional en y entre el gobierno central y municipal, lo que en la actualidad se encuentra cuestionando la función del gobierno municipal en sí. En las dificultades encontradas para la implementación de los planes y la participación, los actores institucionales vinculados a la gestión municipal resaltan principalmente los límites presupuestarios de la institución y la dificultad en la coordinación intra e interinstitucional, mientras que los diversos actores de la sociedad civil resaltan una ausencia de voluntad política de la Municipalidad de generar espacios de participación ciudadana vinculante, y la intencionalidad real de imponer planes acordados en gabinete con los actores económicos aliados.

Pese a los planes de desconcentración de la Municipalidad iniciados en 1991, y las políticas de fortalecimiento de los gobiernos locales que devino del proceso pos constituyente de 1992, asistimos en

la actualidad al proceso inverso, en el cual los planes y proyectos vuelven a concentrarse en el gobierno central, dejando a la Municipalidad en un rol secundario, casi de gestor del gobierno central.

El RE4 analizaba cómo las disputas entre el gobierno nacional y local se centraban principalmente en el manejo de los recursos económicos de los grandes proyectos de infraestructura, como el caso del Proyecto Franja Costera, frenado en dos ocasiones anteriores por la resistencia de las y los vecinos a su implementación y la falta de articulación y consenso entre ambos niveles de gobierno. En dicho apartado se analizaba que por “la limitada capacidad presupuestaria para hacer frente a inversiones de infraestructura física de mediana relevancia”, y “las dificultades para coordinar acciones, (la Municipalidad) ha debido trasladar sus competencias al segundo (al gobierno nacional)” (RE4).

El caso más ejemplar de ello es el antes mencionado Proyecto Franja Costera. Luego de las disputas que llevaron al freno del mismo en dos ocasiones, el gobierno local define ceder al gobierno nacional la dirección de la obra y, en consecuencia, el manejo de los fondos, quedando la Municipalidad con el rol de gestionar el uso de las tierras municipales y, en algunos casos, de realizar el trabajo social con las familias afectadas por la obra. Este proceso de centralización y concentración ha aumentado desde el 2010 en adelante –en consonancia con el boom inmobiliario en la ciudad–, siendo en la actualidad el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del gobierno central uno de los principales actores en la definición de los planes sociales y de ordenamiento de la ciudad, no así la Municipalidad.

Ello se relaciona a su vez con el límite presupuestario y técnico mismo de la Municipalidad, en tanto la misma no cuenta con los fondos necesarios para el desarrollo de las grandes obras de infraestructura proyectadas, y cuenta con un plantel de funcionarios en creciente precarización, lo que es a su vez producto y causa del “orden político-partidario en clave prebendaria” (RE4).

Se ha observado que “el diseño institucional establecido por la Constitución Nacional contribuirá a sostener un modelo de polí-

ticas centralizadas” (RE4), reforzando la situación de asimetría y casi dependencia del gobierno local al gobierno nacional, el cual pasa a desarrollar competencias del primero, debido a la debilidad política y económica de éste. Esto aleja cada vez más el concepto constitucional de Estado descentralizado y, por el contrario, centraliza cada vez más el poder en el gobierno central, impactando “negativamente en el desarrollo institucional del municipio asunceno” (RE4).

El debate abierto en este punto trasciende lo que la presente investigación puede presentar, sin embargo, abre el tercer lineamiento, el cual gira en torno a **L3 – Analizar y reorganizar la relación entre el gobierno central y municipal, superando la asimetría actual.**

Ello adquiere una importancia en la gestión urbana participativa, en tanto la ciudadanía no puede tener un rol clave en la definición de los procesos políticos en el municipio, si la Municipalidad va perdiendo poder de definición sobre el territorio que administra.

En el plano de la sociedad civil, la investigación ha identificado un avance importante en el proceso de organización de ésta, pese a la limitación de políticas de fomento e impulso a la organización de la ciudadanía, y el choque de la ciudadanía organizada con la falta de voluntad política de escucha e incorporación de las demandas, en una gran mayoría de casos.

En ese sentido, la mayoría de las movilizaciones ciudadanas desarrolladas en la ciudad de Asunción en el periodo de estudio han tenido un carácter reactivo ante los atropellos de los planes sociales y de ordenamiento territorial a los derechos de las y los pobladores de Asunción. Las principales movilizaciones giraron en torno a parar obras, cambiar los proyectos iniciales de las obras o mitigar el impacto socio-ambiental de las mismas, no habiendo podido llegar aún el movimiento ciudadano asunceno a impulsar propuestas que sean incorporadas en la agenda pública, y participe protagónico del diseño y la implementación de dicha agenda.

Las políticas de promoción a la organización ciudadana impulsadas en la administración municipal de 1991-1996 con el Plan de desconcentración y de fomento a las comisiones vecinales, fue

perdiendo la fuerza que inicialmente tenía, encontrándose tanto con una limitada voluntad política de impulso a la organización vecinal –traducida en la merma de proyectos, programas y fondos destinados a la misma– como en la cooptación político-partidaria de gran parte de las instancias organizativas, principalmente las Comisiones Vecinales y las Coordinadoras de Comisiones Vecinales.

Otra limitación identificada en las entrevistas y grupos focales, detallada en el RE3, es la ausencia de una legislación municipal que reconozca institucionalmente a aquellas organizaciones sociales y comunitarias, más allá de las Comisiones Vecinales. La ausencia tanto de reconocimiento municipal a los diversos actores de la sociedad civil, así como la ausencia de un mapa integral de las organizaciones de la sociedad civil en la ciudad, limitan la posibilidad de impulsar una gestión urbana participativa.

En ese sentido, el cuarto lineamiento planteado sostiene **L4 – Impulsar la organización de la sociedad civil en el municipio para el fomento a la participación ciudadana protagónica.**

Con ello, llegamos a la base de uno de los principales problemas identificados en la investigación, que esboza una de las siguientes líneas de investigación concluidas. El mismo gira en torno a la lógica prebendaria que es sostenida y reproducida en gran medida desde la gestión municipal, que complementa y sostiene a su vez el accionar de los poderes fácticos en la dirección y definición de los planes y proyectos sociales y de ordenamiento territorial.

Como sostenía uno de los actores claves entrevistados, “la Municipalidad funciona como un aparato electoral”, y, a partir tanto de la incorporación de recursos humanos a la Municipalidad misma, como, a partir del trabajo en territorio con las y los pobladores y sus organizaciones, se identifican lógicas de manejo prebendario y clientelar que socavan la posibilidad real de una participación protagónica y genuina de la ciudadanía.

Un dato en ese sentido es el aumento del ingreso de funcionarios a la Municipalidad en el periodo de la administración 2006-2010, en el momento posterior al 2008, en el que el signo político del gobier-

no central cambió. El formato de contratos precarizados, que priva al trabajador de una estabilidad, haciéndolo más dependiente de la patronal, es otro elemento a analizar.

Sin embargo, así como se cuenta con datos del ingreso de funcionarios a la Municipalidad y sus tipos de contratos (R4), se carece de datos que permitan identificar y conocer el manejo de esta lógica prebendaria y clientelar en territorio. Como decía otro actor clave entrevistado, “en los primeros dos gobiernos, Filizzola y Burt, se daba participación a todos por igual, y después como se fue partidizando esa participación y las herramientas antes que ampliarse o abrirse, digamos se limitaron”.

En tanto la lógica prebendaria y clientelar, así como la de los vínculos político-económicos con la gestión municipal, predominen por sobre la lógica institucional y de participación ciudadana, la misma seguirá siendo ineficiente y desigual, en tanto no se garanticen mecanismos claros, transparentes e igualitarios de participación protagónica de todas las personas en tanto ciudadanas y ciudadanos asuncenos.

Junto con el análisis arriba realizado de la influencia del poder económico-político en la definición de los planes sociales y de ordenamiento territorial de la ciudad, se cuentan en este sentido con denuncias de promoción de fondos y proyecto para Comisiones Vecinales acorde a su afinidad político-partidaria, así como la digitación de instancias institucionales de participación –como las Audiencias Públicas– acorde al mismo vínculo, la asistencia de emergencia a familias afectadas por desastres naturales priorizando los vínculos político-partidarios, entre otros, todo ello a cambio de una lealtad que puede traducirse tanto en votos como en trabajo en el territorio a favor de los intereses del “patrón” y dador de la prebenda.

Existen en este ámbito muchos vacíos que imposibilitan contar con un análisis a profundidad que comprenda tanto el manejo como el alcance de esta situación. Esta problemática de la lógica prebendaria y clientelar trasciende el ámbito netamente municipal, constituyéndose una problemática nacional en sí. Sin embargo, a efectos del

objetivo de la presente investigación que se circunscribe al ámbito municipal, se plantea en el quinto y último lineamiento general, lo siguiente: **L5- Identificar el funcionamiento de la red prebendaria y clientelar para su desmantelamiento a nivel municipal.**

3. Propuestas para una eficiente gestión urbana participativa

En función a los 5 lineamientos generales esbozados, se presentan a continuación posibles acciones y encaminamientos para avanzar en los mismos.

L1 - Generar una base de datos física y digital de planes sociales y de ordenamiento territorial, así como de gestión urbana participativa

1. Generación de una Plataforma Web Municipal, así como una app, donde se encuentren disponibles las leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, Planes, Programas y Proyectos vigentes en la Ciudad de Asunción, así como las memorias e informes del Legislativo y Ejecutivo Municipal, y los estudios y propuestas técnicas vinculados a los planes, programas y proyectos, entre otros materiales de interés en relación a la gestión urbana participativa.
2. Digitalización de las documentaciones existentes solo en físico, para su disponibilización a través de la Plataforma Web.
3. Difundir y promover el uso de la Plataforma en todas las instancias ciudadanas.

L2- Generar mecanismos jurídicos e institucionales de participación vinculante de las organizaciones sociales en la gestión urbana

1. Modificar la LOM en los artículos relativos a las Audiencias Públicas y Referéndums, volviéndolos mecanismos de participación obligatorios y vinculantes para la toma de decisiones en el ámbito municipal.
2. Crear instancias de participación vinculante mixta entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil, como

Consejos permanentes y Consejos específicos, con participación mayoritaria de la ciudadanía en los mismos.

3. Generar y aprobar una ordenanza que reconozca como actores comunitarios a las organizaciones sociales legítimamente constituidas en el territorio, posibilitando, a partir de ello, su participación en las instancias vinculantes de manera colectiva y orgánica.
4. Explorar mecanismos de participación vinculante a través de las tecnologías de la información y la comunicación, como los referéndums vía internet, para su uso y masificación.

L3 – Analizar y reorganizar la relación entre el gobierno central y municipal, superando la asimetría actual

1. Identificar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la relación entre el gobierno central y el gobierno municipal en la actualidad.
2. Evaluar lo establecido en la CN y la LOM, y las debilidades y potencialidades identificadas.
3. Diagnosticar la situación de asimetría actual y proponer lineamientos para su superación.
4. Fortalecer la Municipalidad en tanto gobierno local, con sus funciones establecidas.

L4 – Impulsar la organización de la sociedad civil en el municipio para el fomento a la participación ciudadana protagónica

1. Realizar campañas públicas de fortalecimiento de las Comisiones Vecinales y las organizaciones comunitarias para la formación cívica (Ord. 569/2015, art. 2, inc. g).
2. Contar con políticas de promoción a la organización social, ampliando los Fondos de Proyectos especiales y constituyendo fondos de capital semilla para emprendimientos sociales y productivos.
3. Fortalecer los Centros Municipales como espacios de articulación, formación y construcción de ciudadanía, contando con

espacios propicios para generar actividades comunitarias y vecinales, con programas de formación ciudadana.

4. Brindar incentivos municipales a la organización y participación protagónica, como becas de estudio para las y los ciudadanos, capital semilla para emprendimientos sociales y productivos, fondos de proyectos especiales, entre otros.

L5- Identificar el funcionamiento de la red prebendaria y clientelar para su desmantelamiento a nivel municipal

1. Transparentar el Presupuesto Municipal, tanto en los ingresos (impuestos, capitalidad, royalties, FONACIDE, donaciones, etc.) como los egresos.
2. Realizar una investigación a profundidad sobre el funcionamiento de las lógicas prebendarias y clientelares en la ciudad de Asunción, para la identificación de sus mecanismos de sustento y reproducción y de los elementos claves para su desmantelamiento.

Bibliografía

- Aguirre Arias, B. (2009). Los proyectos urbanos o proyectos de diseño urbano en las intervenciones de desarrollo local. Santiago de Chile: Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje - CEAUP/UCENTRAL.
- Aquino, A., Bohn, C., Marggraff, K., y Seiner, K. (2004). Sistema de Monitoreo Orientado hacia impactos en el programa de desarrollo rural sostenible. Lima.
- Arditi, B. (1992). Adiós a Stroessner. La reconstrucción política del Paraguay. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Arébalo, M. E. (2012). Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. San José: Ediciones TRILCE, Centro Cooperativo Sueco.
- Asunción tendrá una planta de tratamiento de aguas residuales en 2018. (12 de Septiembre de 2016). Diario Paraguay.com. Obtenido de <http://www.paraguay.com/nacionales/asuncion-tendra-una-planta-de-tratamiento-de-aguas-residuales-en-2018-150763>
- Auyero, J. (1997). Votos por favores. Editorial Losada.
- Bañados, ¿esterales vacíos o poblaciones excluidas? (2014). Acción. Revista de reflexión y diálogo de los Jesuitas del Paraguay, 91 Años. CEPAG. Obtenido de http://www.cepag.org.py/upload/revistas/Accion_OCTUBRE_web.pdf
- Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana: tendencias democráticas en los gobiernos locales. Santiago de Chile: CLACSO.
- Bellet, C. y Loop (15 de mayo de 2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. 15 de mayo de 2004, vol. VIII, núm. 165.
- Boh, L. A. (Octubre de 2014). Asunción, entre el río y la crisis de un modelo. Acción, Revista de reflexión y diálogo de los Jesuitas del Paraguay, 91 Años. CEPAG, 16-24. Obtenido de http://www.cepag.org.py/upload/revistas/Accion_OCTUBRE_web.pdf
- Bolívar, T., & Erazo Espinosa, J. (2012). Dimensiones del hábitat popular latinoamericano. Quito: FLACSO, CLACSO, Instituto CIUDAD.

- Canese, M. (2015). Urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción: resistencia y perspectivas de cambio (Línea de investigación). Obtenido de Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (GESp-UBA): http://grupoparaguay.org/P_Canese_2015.pdf
- CAPADEI. (2015). Compendio de ordenanzas relativas al Plan Regulador de Asunción.
- Carnevali, N. E. (2014). Casas de infinitas privaciones: ¿Germen de ciudades para todos? Volumen I. Quito: Ediciones Abya-Yala, CLACSO, UCV, UPS.
- Carrión, F. (2001). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. En F. Carrión, La ciudad construida. Urbanismo en América Latina (págs. 7-23). Quito: FLACSO Ecuador. Junta de Andalucía. Obtenido de <http://files.grabelelo-hotmail-com.webnode.com.uy>
- Causarano, M., y Garay, G. (2008). Publicación Proyecto de Desarrollo Costero de Asunción, Nuevos Caminos PFC.
- Comuna cerró Parque Pavetti. (20 de Noviembre de 2017). Diario ABC Color. Obtenido de <http://www.abc.com.py/nacionales/comuna-cerro-parque-pavetti-1651323.html>
- Congreso Nacional. (2010). Ley N° 3966 Orgánica Municipal.
- Decreto 453/2013. Por el cual se reglamenta la Ley 294/1993 de Evaluación de Impacto Ambiental. (s.f.). Obtenido de Secretaría del Ambiente: http://www.seam.gov.py/sites/default/files/ley_294_y-decreto_reglamentario_14281_0.pdf
- Erazo Espinosa, J. F. (2015). Ciudades en construcción permanente: ¿destino de casas para todos? Volumen II. Quito: Ediciones Abya-Yala, CLACSO, UCV.
- Fernandes, E., y Alfonsin, B. (2016). A Construção do Direito Urbanístico na América Latina. Obtenido de <https://issuu.com/edesiofernandes/docs/construcao-direito-urb-americalatin>
- Flores, A. R. (1999). Caso: Proyecto de Rehabilitación Urbana. Asentamiento San Francisco I y II (Bo. Sta. Librada) en Municipios y ONGs. ¿Una alianza posible? En A. F. (Coord.), Programa CYTED. Subprograma XIV HABYTED. Córdoba: Red Viviendo y Construyendo. Letras de Córdoba.
- Flores, A. R. (2000). Rehabilitación Urbana en Asunción, en Vivienda de Interés Social. Situación y perspectivas. En S. W. Kruk. Asunción: HABYTED-CYTED. Arte Nuevo Asunción.
- Flores, A. R. (2007). Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días en Regularización de Asentamientos Informales en América Latina. En A.-C. Larangeira. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- Flores, A. R. (2016). FADA UNA, actor facilitador de la gestión urbana interinstitucional, para la llegada articulada de las Políticas Sociales a los Asentamientos Precarios Urbanos en situación de Riesgo. Documento de Trabajo. San Lorenzo: UNA-Rectorado.
- Foro Mundial Urbano. (Setiembre de 2004). Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. Barcelona: Foro Mundial Urbano.
- Harnecker, M. (1995). Haciendo camino al andar: experiencias de ocho gobiernos locales de América Latina. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Hernández Bonilla, M. (2007). Participación ciudadana y el rescate de la ciudad. Revista INVI No 59. Vol 22.
- Iniciativa de Ciudades Sustentables. (2014). Plan de Acción Área Metropolitana de Asunción Sostenible. Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto de Desarrollo. (2011). Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay (PMDyOT). Informe Final. Asunción: Secretaría Técnica de Planificación - República del Paraguay.
- Marsiglia, Pinto y Gallicchio. (2002). Informe de Sistematización de los cuatro estudios nacionales (Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil), Investigación sobre Descentralización y Autonomía Local en los Estados Miembros del MERCOSUR. Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR. Programa Desarrollo Local CLAEH. Organización de Estados Americanos.
- Martínez, B. O. (Octubre de 2014). El sueño de los ribereños. Acción, Revista de reflexión y diálogo de los Jesuitas del Paraguay, 91 Años. CEPAG, 25-29. Obtenido de http://www.cepag.org.py/upload/revistas/Accion_OCTUBRE_web.pdf
- May, E., Shand, D., Machay, K., Rojas, F., y Saavedra, J. (2006). Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe. Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo.
- MOPC. (2014). Estudio 3 Crecimiento Urbano en la región Metropolitana de Asunción. Cambio climático, riesgos naturales y crecimiento urbano en ciudades emergentes y sostenibles (IDB CONTRACT c-0098 13). Asunción: MOPC – BID.
- MOPC. (2017). Noticia: MOPC licita planta de tratamiento cloacal en el Bañado Norte de Asunción. Obtenido de Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: <http://www.mopc.gov.py/mopc-licita-planta-de-tratamiento-cloacal-en-elbanado-norte-de-asuncion-n4202>
- Morris, F. (2014). Diagnóstico Sector Vivienda en Paraguay. Informe. Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Municipalidad de Asunción. (s.f.). Informe sobre presupuesto 2001-2015.
- Municipalidad de Asunción vendió el Parque Pavetti, patrimonio ambiental. (3 de Septiembre de 2014). Diario ABC Color. Obtenido de <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/municipalidad-de-asuncion-vendio-el-parque-pavetti-patrimonio-ambiental-1282040.html>
- Municipalidad de Asunción. Hesaka. (2017). Obtenido de <http://www.asuncion.gov.py/mca/hesaka/pagos-mensuales.html>
- Noticia: MOPC licita planta de tratamiento cloacal en el Bañado Norte de Asunción. (2017). Obtenido de Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: <http://www.mopc.gov.py/mopc-licita-planta-de-tratamiento-cloacal-en-el-banado-norte-de-asuncion-n4202>
- ONU. (2015). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. (ST/ESA/SER.A/366). Obtenido de United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division: <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>
- Padilla, N. A. (2013). Indicadores ambientales como medidores del impacto de la urbanización en el litoral de Mar del Sud, Argentina. En Revista Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (págs. 88-96). Mar del Plata: Universidad de Mar del Plata. Obtenido de <http://nulan.mdp.edu.ar/2014/>
- Pasquino, G. (2011). Nuevo Curso de Ciencia Política. México: Fondo de Cultura Económica.
- PDUA. 2000. Plan de Desarrollo Urbano Ambiental. Ciudad de Asunción. (s.f.). En Revista Arquitectura, Ingeniería, Artes. Asunción: Corporación para el Desarrollo de Asunción.
- Perevochtchikova, M. (Enero de 2013). La evaluación del impacto ambiental y la importancia de los indicadores ambientales. En Gestión y política pública, Vol. 22 No. 2 (págs. 283-312). México. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000200001&script=sci_arttext&tl
- Pérez, M. (2013). Impacto Ambiental del Crecimiento Urbano. En el Alto Q'OSQO, San Sebastián - Cusco. El Antoniano 123 - 2do Semestre. Obtenido de <http://repebis.upch.edu.pe/articulos/antoniano/v23n123/a9.pdf>
- Pesci, P. (s.f.). Proyecto Franja Costera. Asunción.
- Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción. (s.f.). Obtenido de <http://plancha.gov.py/2016/07/06/grafico-muestra-descenso-de-la-poblacion-de-asuncion-y-su-centro-en-los-ultimos-25-anos/>
- PNUD. (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.

- PNUD. (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poggiese, H. (2009). Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos. Buenos Aires: CLACSO.
- Poggiese, H., y Cohen, T. (2009). Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. Buenos Aires: CLACSO.
- Priego, C. (2002). Beneficios del Arbolado Urbano. Ensayo de Doctorado. Obtenido de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/24578/1/Beneficios%20del%20arbolado%20urbano.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (Habitat). (2002). Herramientas para una Gestión Urbana Participativa. Colección Manuales Ediciones Sur. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Quiroga Martínez, R. (2007). Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe. CEPAL. Obtenido de <http://repository.eclac.org/handle/11362/5498>
- Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Curso de Gestión Urbana 09 al 19 de febrero de 2003. Lima.
- Revista Ambiente. (1995). Asunción 2000. N° 3. En Serie Construcción de la ciudad. Publicación trimestral de la Fundación CEPA. La Plata: Fundación CEPA.
- Ribeiro, A. C. (2004). El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Ribeiro, S. (2004). Modelos de descentralización y de democracia participativa en la gestión local en Brasil. Documento de debate N° 68. París: UNESCO - Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST).
- Rivoir, A. (2000). Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo. Buenos Aires: CLACSO.
- Romero, H., y Vásquez, A. (2005). Evaluación ambiental del proceso de urbanización de las cuencas del piedemonte andino de Santiago de Chile. En Evaluación ambiental del proceso de urbanización de las cuencas del piedemonte andino de Santiago de Chile (págs. 97-117). Santiago de Chile: Editorial Eure.
- Romero, H., Ordenes, F., y Vásquez, A. (2003). Ordenamiento territorial y desarrollo sustentable a escala regional, ciudad de Santiago y ciudades intermedias en Chile. En E. Figueroa, & J. Simonetti, Desafíos de la Biodiversidad en Chile (págs. 167-207). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

- Sampieri, R., Collado, C., Lucio, P., y Pérez, M. (1998). Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill.
- Schettini, M. A. (2012). Dimensiones del hábitat popular latinoamericano. Quito: FLACSO, CLACSO, Instituto de la Ciudad.
- Serpaj Paraguay. (2014). El tekove que se viene (Editorial). Año 3, N° 11.
- Tapére. Solidaridad en Acción con los Bañados. (Octubre de 2014). Relato inacabado de la adversidad y la resiliencia de una comunidad. 4-8. Obtenido de http://www.cepag.org.py/upload/revistas/Accion_OCTUBRE_web.pdf
- Vuyk, C. (2014). Ribera del río, desarrollo de la ciudad: proyectos en disputa. Documento de trabajo. Asunción: CEPAG.
- Zárate Martín, A. (1991). El Espacio Interior de la Ciudad. Colección. Espacio y Sociedades. Serie General N° 12. Madrid: Editorial Síntesis.
- Ziccardi, A. (2008). Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO-CROP.

Anexos

Anexo 1. Lista de actores claves entrevistados

Intendentes de Asunción en el periodo de estudio:

- Carlos Filizzola, Intendente 1991-1996
- Martín Burt, Intendente 1996-2001
- Enrique Riera, Intendente 2001-2006
- Evanhy de Gallegos, Intendenta 2006-2010

Concejales de Asunción en el periodo de estudio:

- Hugo Ramírez, concejal municipal 2010-2015, 2015-actualidad.
- Federico Franco Troche, concejal municipal 1991-1996, 2015-actualidad
- Carlos Galarza, concejal municipal 2006-2010, 2010-2015.
- Jorge Rubiani, concejal municipal 1991-1996.

Funcionarios municipales y especialistas en la materia:

- Raúl Monte Domeq, ex Director de Planificación
- Graciela López de Paz, ex Vicedirectora de Desarrollo Urbano
- Mabel Causarano, arquitecta urbanista
- Emilio Báez Maldonado, exdirector de Proyectos e inversiones estratégicas
- Haydee Grommeck, funcionaria municipal
- Mercedes Mayor, funcionaria municipal

Referentes de la sociedad civil organizada:

- Miguel Díaz, Comisión Vecinal de Asunción
- Pedro Paredes, Comisión Vecinal de Asunción
- María García, COBAÑADOS
- Annie Granada, geAm
- Pablo Orlando González, CCVAMP
- Miguel Olmedo, FEDEM
- Víctor González Acosta, González Acosta & Wood
- Vladimir Velázquez, REMA

Anexo 2. Guía de entrevistas semi-estructuradas para actores claves

RE1: Planes Sociales y de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Asunción desde 1991 hasta nuestros días identificados y mapa de los mismos confeccionado.

1. ¿Cuáles fueron los principales planes Sociales y de Ordenamiento Territorial que conoce? ¿Puede mencionar alguna ordenanza de referencia?
2. ¿Cómo fue el proceso de elaboración del o los referidos planes?
3. ¿Cuál fue el rol de los diferentes actores en este proceso (Comisiones vecinales, partidos políticos, empresas privadas, inmobiliarias entre otros)?
4. ¿Cuáles son los principales componentes políticos (participación, democracia) y técnicos (modelo de gestión) del o los referidos Planes?
5. ¿Puede señalar los planes más relevantes o distintivos de cada periodo de gobierno?

RE2: Documentación de las implicancias socio-económicas y físico-ambientales de los instrumentos de gestión urbana identificados en el RE1 establecida y descritas.

1. ¿Estos planes constituyeron o contribuyeron al modelo de gestión urbana? ¿En qué modo?
2. ¿Cuáles fueron los efectos del o los planes sociales y de ordenamiento territorial referidos?
3. ¿Puede mencionar algunos efectos en términos económicos y sociales del o los referidos planes?
4. ¿Puede mencionar algún efecto desde el punto de vista ambiental de los planes?
5. ¿Puede indicar algún impacto o efecto en términos de la participación ciudadana en el o los referidos planes?

RE3: Instrumentos municipales y de la sociedad civil existentes para la implementación de los planes y para la participación ciu-

dadana en los mismos (identificados en el RE1) identificados y listados.

1. ¿Puede indicar algunas acciones llevadas a cabo desde la sociedad civil que se vinculen a el o los planes sociales referidos?
2. ¿Tiene conocimientos de estrategias implementadas por la Municipalidad para la implementación del o los referidos planes?
3. ¿Cuál fue el rol de la ciudadanía (comisiones vecinales, empresas, inmobiliarias, etc.) en la gestión e implementación de los planes?
4. ¿Sabe de algún documento o material impreso –publicado o no– que refiera a la experiencia de participación ciudadana?
5. ¿Recomienda Ud. a algún actor clave u organización para realizar esta entrevista?

RE4: Documentación explicativa de las dificultades existentes, tanto para la Municipalidad como para las organizaciones de la Sociedad Civil, para la implementación de los planes identificados y para el aprovechamiento de los instrumentos de participación existentes realizado.

1. ¿Cuáles fueron las dificultades para la Municipalidad para la implementación de los mencionados planes?
2. ¿Cuáles fueron las dificultades para las Organizaciones de la Sociedad Civil durante la implementación de los planes?
3. ¿Puede señalar algún material, informe o documento técnico que señale algunas de estas dificultades?
4. ¿Puede señalar algunos actores claves de este proceso que debieran ser entrevistados?

RE5: Lineamientos expresos para garantizar la participación ciudadana en la elaboración e implementación de instrumentos de Gestión Urbana de Asunción elaborados.

1. ¿Tiene alguna recomendación o lección aprendida en términos de la participación ciudadana que deba ser tenida en cuenta?
2. Desde la Oferta (Municipio). Sobre la base de sus experiencias. ¿Cuáles deberían ser los pasos en términos de Gestión Urbana para facilitar o mejorar la participación ciudadana?

3. Desde la Demanda (Ciudadanía). ¿Qué acciones deberían desarrollarse para lograr una mayor integración al ciclo de las políticas (diseño, ejecución, evaluación) de Gestión Urbana?

Se terminó de imprimir en junio de 2018.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.com.py