

“Lineamientos para una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción”

PINV15-831

Cultura y Participación para el cambio social

Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte – Universidad Nacional de Asunción

Protocolo Científico

Investigadores principales: Prof. Mg. Arq. Ana Raquel Flores y Prof. Lic. Guzmán Ibarra

Investigadoras asociadas: Prof. Arq. Violeta Prieto, Msc. Ing. Silvia Estigarribia y Prof. Lic. Cecilia Vuyk

Enero 2017 – Junio 2018

Asunción, Paraguay

Índice

Resumen.....	3
Marco Metodológico.....	5
Marco Teórico.....	9
Conclusiones.....	28
Bibliografía.....	37
Anexo.....	42

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 resaltantes 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 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.

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 habitaciones 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 implicaciones, dificultades y potencialidades.

Problema de investigación

Paraguay se encuentra entre los países de proceso de urbanización tardía la que, sin embargo, en la actualidad presenta un intenso proceso de crecimiento, relacionado principalmente a las metrópolis de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación: La población urbana, que representaba el 37% del total en 1974, alcanzó recientemente un 59% en la actualidad. Buena parte de ello es debido a los flujos migratorios campo-ciudad que se intensificaron significativamente en las últimas dos décadas, encontrando a Asunción, como capital nacional, como uno de los principales polos de atracción y recepción de la migración y expulsión del campo a la ciudad.

La población urbana de la Región Metropolitana de Asunción (REMA) se multiplicó por cinco en 40 años, concentrando en Asunción y las ciudades aledañas el 65% de la población urbana del país, el 16,5% de la población en situación de pobreza y el 3,5% de la población indigente.

De los 512.952 habitantes, de Asunción, 446.058 están en edad de trabajar, pero solo 271.708 se constituye en Población Económicamente Activa-PEA, conformando una tasa de desempleo del 6,2% y 16,6% de empleo informal. Estas cifras se traducen en un 16,3% de trabajadores públicos, 45,6% empleados privados, 10,2% son patrones, 17,4% cuenta propistas y un 9,2% empleados domésticos.

En cuanto a viviendas, 67,8% de la población asuncena posee una vivienda propia, 24,6% alquila, 7,4% posee una vivienda cedida y un alto e indeterminado número de viviendas –no declaradas- son ocupaciones de hecho, principalmente aquellas ubicadas en los asentamientos urbanos, regularizados o no.

En este contexto social, la Capital se urbaniza y renueva rápidamente en ciertos sectores, mientras otros se van deteriorando progresivamente por el abandono, y otros, ocupados principalmente por la población de escasos recursos, crece espontáneamente y de acuerdo a las posibilidades de la población. En todos los casos, el modelo de Gestión Urbana del cual derivan las situaciones antes mencionadas ha generado problemas en los que la ciudadanía se ve envuelta sobre la base de hechos consumados y cambios de normativa de los cuales no ha participado, pero, cuyas consecuencias resiente y resiste fundamentalmente por medio de movilizaciones populares, la más de las veces con escaso éxito. En esta investigación, se pone a consideración del lector, la investigación realizada a partir de conocimientos teóricos, científicos y técnicos, así como del análisis de los diversos instrumentos de gestión existentes, sus implicancias, dificultades y potencialidades, realizados en los diversos apartados que la componen, con el objeto de alcanzar lineamientos de gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción.

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 establecida y descritas.

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 realizada;

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 realizada; y a la academia a través de dos Seminarios.

Diseño de la investigación

La investigación 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 analiza 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.

El supuesto ontológico de la presente investigación es que la realidad es objetiva, dialéctica, contradictoria, y se constituye en una totalidad histórica.

El supuesto epistemológico contempla que el/la investigador/a es parte del objeto de estudio (la realidad), y que posee la capacidad de abstracción y análisis objetivo a través del método científico a ser aplicado.

Como supuesto axiológico se sostiene que la posición ético-política del/a investigadores/as es parte de la orientación de los/las mismos/as, sin que ello afecte la objetividad de la investigación científica, pues ella se sustenta en la ciencia y su expresión a través del método científico. En ese sentido, el conocimiento se basa en una visión específica de la realidad, es objetivo y permite conocer la verdad a través del método.

Como técnica de recolección de datos, la investigación trabaja 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.

Marco teórico

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 pobladores que constituyeron asentamientos urbanos a partir de ocupaciones de hecho, sectores empresariales que construyeron complejos habitaciones o corporativos, pequeñas empresas que se instalaron en diversas zonas, 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. Se citan como antecedentes principales el Plan Regulador de Asunción, Ordenanza 34/94, la Ordenanza 33/95 de Tierras Municipales –junto con sus modificaciones- y las demás ordenanzas citadas en la bibliografía, el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial diseñado por el Instituto de Desarrollo para la Secretaría Técnica de Planificación (2011), el Plan de Acción Área Metropolitana de Asunción Sostenible del BID (2014) y las propuestas de las organizaciones de los diversos sectores de la sociedad civil –gremios profesionales, organizaciones de pobladores, grupos de investigación, etc.- a ser relevadas.

La ciudad

Antes de entrar propiamente en el Tema de la Gestión Urbana y la Participación, se encuentra oportuno, introducir algunos conceptos referentes a la ciudad, en sus aspectos físico-espaciales-ambientales y sociales en los que aquellos se desarrollan con mayor o menor intensidad o con mayor o menor calidad. Al respecto, Jordi Borja, dice que “La Urbs, (...) es la concentración física de personas y edificios, diversidad de usos y de grupos, densidad de relaciones sociales. Es civitas, lugar de civismo, donde se dan procesos de cohesión social y se perciben los de exclusión, de pautas culturales que regulan relativamente los comportamientos colectivos, de identidad que se expresa material y simbólicamente en el espacio público y en la vida cotidiana. Y es polis, los ciudadanos que se realizan mediante la participación en los asuntos públicos, la ciudad es históricamente lugar de política, de ejercicio del poder, es anterior al Estado y probablemente destinada a durar más que los Estados en sus formas actuales (Borja, 2002: 07).

La definición de Jordi Borja, señala tres aspectos que resultan fundamentales al momento de caracterizar las ciudades, y sobre todo de entender el funcionamiento de las mismas. De hecho, del manejo de los Asuntos Públicos o las Políticas, dependerá que las personas encuentren en los edificios e infraestructuras, así como en el ambiente de la ciudad, la solución a sus necesidades vitales y así mismo en la medida de la satisfacción de esto y otras aspiraciones, se generarían las condiciones inclusivas de vida en la misma o las de exclusión cultural o socioeconómica.

Al mismo tiempo, la ciudad se constituye en un complejo tejido intrínsecamente ligado a su entorno rural y al entorno de las otras ciudades próximas, respecto de lo cual Borja (2012) dice: “...los nuevos territorios urbanos ya no se reducen a la ciudad central y su entorno más o menos aglomerado, lo que se llamó el “área metropolitana”, en el

modelo de ciudad de la sociedad industrial. En la medida que el tejido urbano se extiende, se conforma el territorio urbano-regional, que es discontinuo, mezcla de zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o expectantes. Una ciudad de ciudades en su versión optimista o una combinación perversa entre enclaves globalizados de excelencia y fragmentos urbanos de bajo perfil ciudadano” (Borja, 2012:34).

A lo precedentemente expuesto, se suma el concepto de Zárte (1997), que dice, “La ciudad es un constructo social producido sobre una base natural que la sustenta, y como constructo social se trata, (...), de un espacio modelado por distintos agentes y fuerzas sociales con intereses, con frecuencia, contrapuestos. Los actores que más han contribuido a la configuración de la ciudad actual son los vinculados al modo capitalista de producción”. (Zárte, 1997:55)

La aparición de las ciudades globales se da en este contexto y dentro de este rango de escalas estratégicas y unidades espaciales (Sassen 2001, 2006a). En el caso de las primeras, los procesos y las dinámicas que se territorializan son también globales. Desde la perspectiva de Sassen, la ciudad adquiere un rol protagónico en la lógica de la globalización y se encuentra fuertemente ligada a redes territoriales. Con el proceso de globalización se observa una reorganización de los territorios estratégicos que articulan el nuevo sistema. Con la disgregación parcial o, al menos, el debilitamiento de lo nacional como unidad espacial causada por la privatización, la desregulación y el consiguiente fortalecimiento de la globalización se han creado condiciones propicias para la prevalencia de otras unidades o dimensiones espaciales. Entre éstas figuran las subnacionales (es decir, ciudades y regiones), las regiones transnacionales que abarcan dos o más entidades subnacionales y las entidades supranacionales (es decir, mercados digitalizados globales y bloques de libre comercio). Los procesos y las dinámicas que se territorializan a estas diversas escalas pueden ser, en principio, regionales, nacionales o globales. La privatización, la desregulación, han fortalecido la globalización debilitando lo nacional como unidad espacial. La aparición de las ciudades globales se da en este contexto y dentro de este rango de escalas estratégicas y unidades espaciales (Sassen 2001, 2006a). Los procesos y las dinámicas generadas en estas condiciones favorecen la aparición de entidades de diversas escalas subnacionales (ciudades y regiones), las regiones transnacionales (que abarcan dos o más entidades subnacionales) y las entidades supranacionales (mercados virtuales globales y bloques de libre comercio). (Sassen, 2008:26).

La ciudad es hoy más que nunca un espacio dialéctico, lo manifiesta Borja en su investigación de doctorado devenida en libro: *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos*. La emergencia de la ciudad del siglo XXI es espectacularmente dialéctica, y

en ella lo bueno y lo malo, integración y marginalidad, cohesión social y desigualdad creciente, desarrollo sostenible y dinámicas insostenibles, productividad competitiva y enclaves excluyentes, democratización de la gestión urbana y crisis de gobernabilidad de las regiones urbanizadas, globalización y localismo, etc. están en conflicto permanente. (Borja, 2016: 31)

Según Borja (2012), el modelo de desarrollo urbano característico de la era de la globalización es el de la “urbanización difusa y discontinua” mediante “productos urbanos” constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados y áreas degradadas o marginales. Una urbanización de suelo regional que puede darse sin crecimiento económico (Ej. América Latina), o sin crecimiento demográfico (Ej. Europa). Es la urbanización que genera “espacios lacónicos” punteados por shopping malls y gasolineras, de las “áreas de excelencia” (parques empresariales o tecnológicos, barrios cerrados exclusivos), red de autopistas y estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad. (Borja, 2012: 32).

Borja (2012) refiere así, a un modelo de desarrollo territorial observable en la generalidad de los países. Todos los elementos mencionados por el autor, están presentes tanto en los países desarrollados como en aquellos en proceso de desarrollo, aunque en estos últimos las condiciones que los originan disten mucho de las que les dieron origen en los primeros, tanto en términos económicos, como en los sociales y medioambientales, acentuando situaciones de exclusión, especialmente cuando reemplazan al espacio público (Shopping malls por ejemplo), que históricamente ha sido el espacio de integración social en las ciudades. Visto esto resulta oportuno hacer un recorrido por la complejidad de las ciudades y los procesos de urbanización a partir de las dimensiones que las componen.

La Gestión Urbana

En una primera aproximación, al concepto de la Gestión Urbana, podría entenderse la como el *conjunto de acciones emprendidas por un Gobierno Local y otros organismos públicos, privados y de la Sociedad Civil, relacionadas a diversos aspectos urbanos de carácter problemático.*

El origen de la gestión urbana puede encontrarse en iniciativas de los estamentos sociales, empresariales o de los propios Gobiernos de una ciudad, a los que pueden sumarse distintas dependencias del Gobierno Central, así como agencias internacionales, en el marco del alcance legal y territorial de sus acciones, así como de sus pertinencias específicas.

Jordán et al (2003), abundan en ésta posición al mencionar el “Proyecto, Instrumentos y Estrategias de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (GUDS)”, y las “Acciones coordinadas para la pobreza urbana”, como el instrumento que presenta el “desarrollo e implementación de un enfoque multisectorial para intervenir en Comunidades pobres, de tal forma que se coordinen eficientemente la colocación de subsidios, otros instrumentos destinados a la superación de la pobreza y la debida integración con la gestión territorial” (Jordán et al, 2003: 14).

Resulta interesante introducir en este punto, la consideración de estos autores, especialmente en relación a la definición de Servicios Públicos Municipales, refiriendo a que “...el carácter público de un servicio implica en su definición, un derecho de la Comunidad, en forma independiente del modelo de gestión en que se base, y de quién esté a cargo de su producción. Ese carácter implica la necesidad de garantizar, de algún modo, las condiciones de mantenimiento, para el conjunto de la población, independientemente de su lugar de residencia (condiciones territoriales), vinculación con la propiedad del suelo (condiciones legales/institucionales) y de sus recursos (condiciones económicas)”. “En consecuencia, si las condiciones de mercado no garantizan, el acceso y mantenimiento en el servicio de toda la población local, sería necesario diseñar procedimientos que eviten la exclusión consecuente” (Jordán et al, 2003: 21), por parte de la institucionalidad pertinente, a efectos de garantizar dichos derechos.

Luego, en relación a las fases pública o privada de la gestión urbana, los mismos autores, señalan, además, que las públicas (y las decisiones que dichas fases implican), “...deben ser tomadas en forma independiente de intereses económicos particulares y en función del interés general...” (Jordán et al, 2003: 23), para garantizar condiciones democráticas, propias de las decisiones de los actores públicos estatales.

Esto resulta fundamental en atención de las cifras cercanas al 40%¹ de población latinoamericana urbana pobre², que señalan estos autores. Entonces, tanto el carácter de derecho de los servicios públicos, así como las decisiones públicas tomadas garantizando el pleno ejercicio de los mismos, obliga a generar acciones que los concreten, a lo que pueden contribuir diferentes actores cuyas capacidades podrían facilitar dicho proceso.

En coincidencia con este parecer, Flores (2016) considera que esto implica también la articulación interinstitucional, que permita la llegada de las Políticas que desarrollan las distintas instituciones en el país, para lo cual son necesarios instrumentos (acuerdos,

¹ Según Jordán et al (2003), en la población urbana total del Paraguay, la pobreza llegaría al 40,1%.

² “Los pobres representan hoy una proporción cercana al 37% del total de población urbana (...) De estos pobres urbanos, un 12% vive en la indigencia”. (Jordán et al, 2003. Pág. 31)

convenios u otros) que faciliten la concurrencia de las distintas instituciones públicas para la atención adecuada de diversas problemáticas urbanas³ (Flores 2016).

En este sentido se expresan Carreño y Durán (2015), que refiriendo a GEUR (Guía Básica de la Gestión Urbana), consideran que la Gestión Urbana sería “...la suma de las muchas formas en que los individuos e instituciones públicas y privadas administran los asuntos comunes de la ciudad” (Carreño y Durán, 2015: 3), y que ello se traduce en “...propuestas que propician la articulación de actores, instituciones y contextos de actuación social”.

Así mismo refirieren a Frey, quien concibe la gestión urbana como “todas las actividades desarrolladas por parte de los gobiernos locales, y realizadas cada vez más en *cooperación* con actores privados, la sociedad civil y los ciudadanos en favor del desarrollo de las ciudades... [su tarea fundamental] (...) en la coordinación y articulación de las diferentes actividades, actores, sectores y saberes”. Todo esto es parte de la gestión urbana y ella comprende: la planificación urbana, el planeamiento sectorial, las políticas públicas como también la administración cotidiana de la Alcaldía” (Carreño y Durán, 2015: p. 5), como acciones concretas para abordar la diversa problemática y demandas que se generan en la ciudad.

Para Orellana et al (2012), “...en esto de la “gestión urbana”, una cosa es la gestión municipal en sí, otra diferente es la gestión urbana de un municipio... refiriendo esto último a “aquellas decisiones que desde el municipio (en forma directa o indirecta), transforman el espacio local e impactan en la calidad de vida de sus residentes y usuarios” ... La definición admite la existencia de distintos modelos de gestión urbana municipal, lo que implica que puede haber más o menos mercado, más o menos participación ciudadana, más o menos rigidez en materia de regulación, más o menos acción asociativa intra o intermunicipal, entre otros factores” (Orellana et al, 2012:77)⁴. Puntualmente estos autores refieren a ciertas las situaciones por las que los municipios se ven arrastrados a desarrollar la Gestión de un modo determinado, al influjo 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 obliga a transferir a otras

³ Involucrando a los **Gobiernos municipales** junto con otros actores del sector público como la **Universidad Nacional, desde su rol natural en la producción de conocimiento**, ONGs. y actores privados, para desarrollar los procesos mencionados.

⁴Tal es el caso por ejemplo, de los Programas habitacionales de interés social, que se han implementado en diversos Municipios por decisión de la secretaria SENAVIDAT, institución responsable del Gobierno Central, por lo general sin prever las consecuencias de la instalación de nuevas familias en un municipio, que no tiene resuelta la cuestión de los servicios urbanos básicos, o del transporte público, o de la estructura vial, o de las educación (escuelas) o de la salud (centros de salud), lo cual se transforma en un problema para la población y para el Gobierno Municipal.

instituciones, parte significativa de las decisiones que tienen implicancias en la transformación del espacio local⁵.

En prosecución de la revisión conceptual, María Eugenia Febres-Cordero (2011), considera que “Para lograr una Gestión Urbana, es necesario tener en cuenta varios aspectos, entre los que destaca una planificación adecuada que defina el proyecto de ciudad, y promueva el desarrollo integral a partir de una visión estratégica de la ciudad, adaptándose a la sostenibilidad del desarrollo local...”. Esta autora refiere también al “...marco institucional apropiado a las demandas de los ciudadanos, donde se visualice el apoyo y el compromiso del gobierno local para organizar la gestión municipal y poder aprovechar y facilitar el acceso a los recursos municipales, así como lograr los acuerdos en el marco de la competencia urbanística otorgada al municipio, y convenios interinstitucionales, nacionales e internacionales” (Febres-Cordero, 2011:187).

Desde esta perspectiva, una Municipalidad, a partir de Asociaciones o Convenios con diferentes actores institucionales o ciudadanos puede encontrar caminos de solución a los problemas que sus propios recursos no le permiten, pero al mismo tiempo requiere la habilitación de *canales institucionales adecuados*, que permitan el ejercicio legítimo de acciones de todos los actores que puedan intervenir.

En este sentido, Ruano y Vial (2016), perciben la existencia de “... problemas de comunicación y articulación entre los distintos niveles de gobierno, existiendo muy pocos canales de intersección entre los programas nacionales y distritales que a la vez que coordinen programas respeten las autonomías. En general, y a pesar de que se perciben vientos de cambio, los niveles de gobierno siguen actuando en compartimentos estancos” (Ruano y Vial, 2016: 282). Esta percepción puede trasladarse también al ámbito nacional en el que la gestión interinstitucional presenta no pocas dificultades para salvar la estanqueidad.

Por su lado Bellet y Llop (2004), en relación a la planificación y gestión urbana, refieren a los documentos de planeamiento urbanístico tradicionales (planificación física y ordenación del suelo, levantamientos de catastro, redacciones de planes generales, de ordenación o planes maestros) que la materializan, a los que deben sumarse los documentos de desarrollo de suelo y reforma urbana, los documentos de planificación económica, planes de desarrollo integrales o sectoriales, documentos de planificación estratégica, y otros instrumentos de gestión y control urbanístico como la aplicación de sistemas de información geográfica. Señalan que en la planificación sectorial y la ordenación de áreas concretas se destacan también: planes de transporte, planes de

⁵ Como el caso de las inundaciones acaecidas en Asunción desde el 2014 al 2016, durante las cuales la presencia de la Secretaría de Emergencia Nacional- SEN ha sido notable ante las dificultades que manifestaba el Gobierno local, para responder ante la emergencia.

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 consolidadas⁶ (Bellet y Llop, 2004).

Los mismos autores mencionan, respecto de la transformación del espacio urbano, a los Proyectos para el mejoramiento de las características de los espacios públicos y patrimoniales⁷, así como para la recuperación e integración de vacíos urbanos⁸.

Al referir al gran crecimiento que generan necesidades habitacionales en las ciudades, hacen énfasis sobre los proyectos de preparación y desarrollo de suelo para dicho uso considerando diversos contextos, así como el desarrollo de suelo para actividades económicas y proyectos de dinamización (Ej. desarrollo de suelo para actividades industriales o áreas de intercambio de transporte y manejo de mercancías). Otros proyectos mencionados refieren también a "...actividades terciarias clásicas (usos comerciales y hoteleros) y nuevas funciones y usos relacionados con la nueva economía (centros comerciales, hipermercados y equipamiento hotelero; parques feriales; parques de oficinas y negocios; centros de convenciones y congresos; áreas de nueva tecnología; áreas de nueva centralidad económica), espacios de nuevas centralidades o polaridades urbanas; proyectos integrales de desarrollo turístico, proyectos de equipamiento hotelero, hasta de parques temáticos. (Bellet y Llop, 2004)

Importa agregar a esta exposición lo expresado por Reese (2003), para quién "La política urbana no se agota en la gestión de un único instrumento, en un documento aislado, ni en una única pieza normativa o código reglamentario ..." (Reese, 2003:4). Estos instrumentos son muy diversos y se originan en la gran disparidad de problemas y parámetros locales en las distintas ciudades. Haciendo un análisis de los instrumentos de gestión urbana, el autor señala cuales son y a continuación se exponen en apretada síntesis:

- **Instrumentos de planificación**

⁶ Rehabilitación física y recuperación del patrimonio de las áreas centrales; dinamización social y económica de éstas (Bellet y Llop, 2004).

⁷ Por ej. equipamientos y servicios de áreas periféricas y marginales, redinamización y mejora de áreas centrales, proyectos de preservación de los centros históricos, proyectos de redinamización social y económica, planes de reforma, mejora y reconstrucción, mejora de los barrios residenciales con intervenciones que van desde la provisión de servicios, equipamientos e infraestructuras básicas, mejora de espacios públicos, intervenciones físicas en áreas terciarias -áreas de centralidad funcional-, como la recuperación de áreas y ejes comerciales, etc) (Bellet y Llop, 2004).

⁸ Espacios en desuso, equipamientos e infraestructuras abandonadas, etc.- ej. antiguas áreas industriales, instalaciones ferroviarias o instalaciones militares, que son objeto de recuperación urbana con proyectos que buscan su refuncionalización como espacios de equipamiento urbano (Ej. conversión de la fábrica Balcells en centro educativo en Manresa -España; transformación de la estación de ferrocarril en centro cultural en Neuquén (Argentina) o la conversión de la antigua área industrial de El Sucre como área de nueva centralidad en Vic -España).

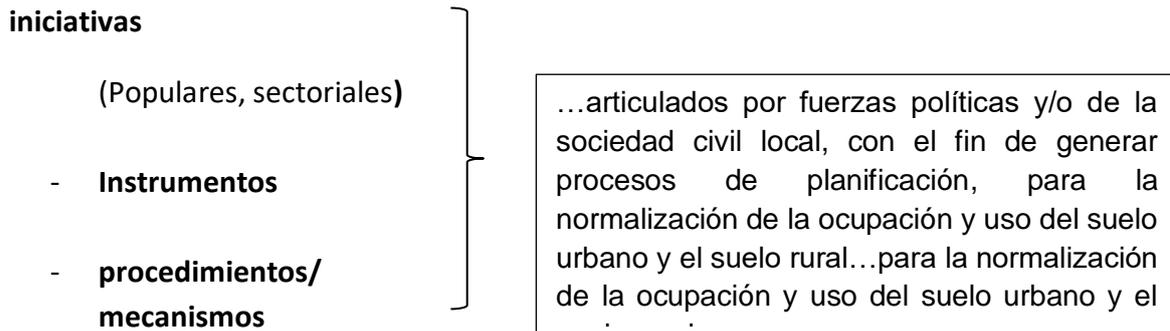
- **Instrumentos formales:** Plan estratégico de desarrollo local; Plan Urbano; Normativas de regulación.
- **Instrumentos operativos:** Planes especiales; Planes sectoriales; Proyecto Urbano de detalle; Evaluación de Impacto Urbano-Ambiental; Instrumentos de Promoción y desarrollo; Convenios Urbanísticos (De Planeamiento; de Ejecución del Planeamiento); Consorcios de Urbanización social; Corporaciones y/o empresas públicas; Empresas, entes y/o sociedades de economías mixta; Banco de Tierras municipal; Expropiación; Premios de incentivo; Zonas especiales de interés social, etc. (Reese, 2003: p. 5-11).
- **Instrumentos de financiamiento:** Fondo de desarrollo Urbano; 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, etc.
- **Instrumentos de participación ciudadana,** entendiéndolo “...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”⁹ (Reese, 2003: p. 14): Comisión municipal de Gestión territorial o Consejo de Desarrollo Urbano; Audiencias Públicas; Normas de derecho de información urbanística y ambiental; Presupuesto participativo; etc.

Flores (2016), considera finalmente como Gestión Urbana Interinstitucional a todas las acciones/actividades que los Gobiernos Locales llevan a cabo coordinando pertinencias y recursos con otras Instituciones nacionales e internacionales, 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, que se encuentran organizados y activamente involucrados en los procesos de transferencia de

⁹ “Los sistemas rígidos de verificación del cumplimiento de normas están dejando de ser aplicados y están siendo sustituidos por procesos de concertación, compromisos entre actores sociales, compromisos entre inversores y vinculación de éstos a resultados o intervenciones concretas. En suma, se está poniendo el acento en la formulación de las reglas del juego, y no en la preconfiguración normativa de los resultados. En esa línea, se han desarrollado instrumentos para una acción territorial más transparente, impulsora, movilizadora y menos preocupada por prohibir; una planificación menos rígida y más eficaz, sin renunciar a la calidad de los resultados o, precisamente como exigencia de resultados” (Reese, 2003:14-15)

dichas Políticas. 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 (Flores, 2016), en una secuencia que podría sintetizarse en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 1 – Síntesis del proceso de Gestión Urbana



Gestión urbana participativa

A lo largo del texto desarrollado precedentemente, la ciudadanía ha sido frecuentemente mencionada en relación con los procesos de construcción de la ciudad. Es por ello que procede a continuación, profundizar de qué maneras los ciudadanos intervienen o participan en la gestión y/o desarrollo de la ciudad. A tal efecto corresponde repasar los conceptos y definiciones vinculadas a dicha participación.

En sus orígenes, y muy vinculado a su etimología, la democracia respondía a una delegación directa del poder por parte de los ciudadanos a sus autoridades: la democracia directa. Posteriormente, alejada de esta definición, plantea una discusión más compleja vinculada con la evolución de las instituciones republicanas, el desarrollo del estado moderno y la ciudadanía como portadora de derechos políticos, sociales y económicos. En la actualidad conviven dos grandes ejes que articulan la discusión teórica respecto a la democracia. Por un lado, se encuentran los que la definen en función a lo que es en términos empíricos, y por la otra a lo que la definen normativamente -desde un punto de vista prescriptivo- de lo que debería ser. Así la configuración de las posiciones “han dado origen a los debates empirismo versus normativismo y elitismo versus antielitismo o participacionismo” (Respuela, 2012: 295).

Una tensión característica en su análisis se relaciona con la dicotomía democracia real formal y democracia sustancial. La primera más preocupada en los procedimientos institucionalizados para la conformación de los gobiernos y la segunda en los resultados de tales procedimientos y sus efectos, especialmente el acceso al bienestar por parte de

los ciudadanos (Pasquino, 2011). No obstante, ambas perspectivas antes que contrapuestas son complementarias y señalan los principales ámbitos de discusión actual.

La perspectiva teórica denominada minimalista, centra su mirada en los procesos de conformación y legitimación de las autoridades, dando origen a las llamadas democracias electorales o democracias políticas. Por ejemplo, para Schumpeter la democracia es “es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos que adquieren el poder de decidir por medio de una lucha por la competencia del voto” (Schumpeter, 1996:343).

El voto es un requisito *sine qua non* de la democracia, lo cual no significa que en todos los sistemas donde se desarrollen elecciones hay democracia. La presencia de mecanismos institucionales y reglas de orden constitucional para garantizar el ejercicio de este derecho son indispensables. Así, estableciendo una graduación –entre lo que es menos o más democrático- se puede decir que la democracia se inicia con el voto y va profundizándose en la medida que posibilita el ejercicio de los demás derechos de ciudadanía. “...supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social. Es una experiencia histórica particular en la región latinoamericana, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones” (PNUD, 2004:26).

La conquista del voto y de la democracia electoral no es un detalle menor para aquellos países que alcanzaron la democracia en la tercera ola. Sin embargo, esta conquista se encuentra mediada por una serie de condicionantes sociopolíticos e institucionales que obstaculizan la realización plena del ejercicio del derecho político más básico, votar y ser elegido. Así, en América Latina, la democracia fue instaurada y/o reinstaurada en el marco de sociedades con elevados niveles de pobreza y desigualdad que limitan el ejercicio de derechos civiles básicos para un porcentaje importante de la población. (PNUD, 2004).

Giovanni Sartori, uno de los principales teóricos sobre la democracia, plantea tres dimensiones para entender la democracia. En primer término, como “principio de legitimidad”: la soberanía y titularidad del poder radica en el pueblo posibilitado mediante un consenso verificado por parte de los ciudadanos. En una democracia no se aceptan auto investiduras, ni tampoco un poder derivado de la fuerza. El poder debe estar legitimado, por medio de elecciones libres y periódicas. En consecuencia, no se

trata de un poder absoluto; siempre estará condicionado y en algunos casos, con posibilidades de ser revocado.

En segundo término, es un “sistema político y se basa en la representación política (autoridades electas), que ejerce el poder conferido por el titular (el pueblo). Así, el ejercicio y la titularidad se encuentran vinculados por mecanismos de representación y delegación del poder. También las democracias representativas incluyen instituciones de la democracia directa, como el referéndum y la iniciativa popular.

En tercer lugar, como utopía, en el sentido de que siempre será una tarea, un marco de referencia que indica que la democracia existente es perfectible, mejorable. La democracia necesita de un continuo proceso de democratización para seguir viva y desde esta perspectiva es un desafío difícil, pues a diferencia de otros regímenes políticos (autoritarios, por ejemplo) necesita ser promovida, practicada y creída.

Para que la democracia surja y se efectivice, deben cumplirse ciertas condiciones políticas, culturales y de valores, económicas e institucionales. Según Dahl (2012) Desde la visión de las condiciones políticas algunos de los criterios básicos son:

- Participación efectiva, oportunidades iguales para todos los miembros de hacer conocer su punto de vista a los demás miembros sobre un tema decisorio;
- Igualdad de voto, todos los votos valen por igual y todos los miembros deben tener la oportunidad efectiva de ejercerlo;
- Comprensión ilustrada, todos los miembros deben tener oportunidades de instruirse sobre las políticas y sus posibles consecuencias;
- Control de la agenda, los miembros deben tener la oportunidad de elegir qué temas son incorporados a la agenda pública;
- Inclusión de adultos, todos los adultos residentes permanentes deben contar con el ejercicio pleno de la ciudadanía, implícitos en los criterios anteriores.

La democracia participativa

En este sentido, y en oposición a los planteamientos elitistas y minimalistas de la democracia, mencionados más arriba, algunos autores como Bachrach, Macpherson y Pateman, le otorgan un peso importante a la participación para contrarrestar la tendencia oligárquica de los sistemas políticos.

En este marco, se afirma la correlación existente entre la baja participación y la desigualdad social, en consecuencia, mejores niveles de participación contribuirían a la reducción de las asimetrías sociales. Para estos autores, reducir la democracia a los procesos de competencias de las elites por el voto popular es legitimar la toma de decisiones por grupos de poder y limitar la participación popular en los espacios de

construcción de decisiones. Se busca recuperar “el concepto de participación como núcleo central de la teoría de la democracia, en la cual la participación deja de tener el sentido restringido de participación como protección, es decir la vigencia de garantías que permitan hacer uso de la participación... La existencia de la democracia representativa no es suficiente para la democracia: la participación es necesaria para el desarrollo de aptitudes individuales y cualidades psicológicas de los miembros de una sociedad y para garantizar una verdadera democratización” (Respuesta, 2012: 302).

Así las cosas, la democracia no es únicamente un método, sino que cuenta con una dimensión ética, y busca ampliar la concepción de lo político incluyendo a sectores sociales allende a las instituciones representativas-gubernativas. Los ciudadanos deben contar con condiciones y el mismo estatus político para participación en la toma de decisiones. Algunas de ellas son el acceso y disponibilidad de información sobre las cuestiones públicas, establecimiento de una institucionalidad básica y receptiva a las diferentes formas organizativas de la ciudadanía.

En el sentido de lo precedentemente expuesto, cabe aportar a la cuestión de la ciudadanía, la clasificación planteada por Marshall (2005) en función al desarrollo histórico en las sociedades modernas. Según este autor, la ciudadanía se clasifica evolutivamente en civil durante el siglo XVIII, política en el XIX y social siglo en el XX.

“...el periodo civil instala los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos y el derecho a la justicia (...) El periodo político instala derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los consejos del gobierno local. El periodo social instala toda la variedad desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar una vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad” (Marshall, 2005: 21).

No plantea este autor, una causalidad totalmente directa, sino más bien elástica en la secuencia de derechos, estableciendo una prelación de avance desde lo civil hasta lo social. Esta causalidad no puede ser planteada para el caso latinoamericano donde por ejemplo la ciudadanía social tuvo avances, incluso contradictorios, respecto al letargo de los derechos políticos (que, en determinados contextos, fueron incluso suprimidos). En muchos países parece que la ciudadanía social precedió a lo político. De hecho, la idea de la democracia internalizada en la región incorporó en su planteamiento básico no sólo la realización política –en términos electorales- sino fundamentalmente la promesa de una sociedad económicamente más justa y equitativa (PNUD, 2014).

Sin embargo, se observa una ciudadanía escindida, en la que ciertos sectores de la población pueden gozar de derechos ciudadanía (sociales como el acceso a los programas de transferencia condicionada, pero cuentan con limitaciones para ejercer la ciudadanía civil; viven en ámbitos urbanos donde no existe el estado de derecho y la protección o seguridad de sus bienes, el acceso a la titularidad de sus viviendas o a las posibilidades de insertarse medianamente al sistema financiero. Igualmente cuentan con limitadas posibilidades de ejercer una ciudadanía política, por la limitada inserción en los partidos políticos y descreimiento del sistema representativo, lo que los induce a la baja participación o participación en clave clientelar (PNUD, 2014).

En relación con lo precedentemente expuesto, cabe acotar que las relaciones clientelares o prebendarías, son relaciones de dominación. Son arreglos jerárquicos, con lazos de control y dependencia, establecidas jerárquicamente donde la distribución de poder es desigual. Son selectivas, particularistas, se basan en el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios instrumentales (políticos o económicos) y “sociables o expresivos (promesas de lealtad y solidaridad) (...) Finalmente las relaciones clientelares no son completamente contractuales ni legales –en realidad son normalmente ilegales-, sino que están basadas en entendimientos y mecanismos más informales aun cuando comparten altos niveles de compromiso y obligación” (Auyero, 1997:24)

El esquema clientelar típico contempla, por un lado, un individuo de acción y por otro, un individuo objeto de esta. Según Auyero (1997), esta relación puede ser vista desde la perspectiva del patrón-cliente como una “relación social compleja” o como una “relación social anclada”. En el primer caso las relaciones dependen de una tercera parte para su desarrollo – es decir el líder político local o una estructura institucional-. Los recursos e incentivos materiales provienen de afuera y es el resultado de la relación de poder entre el intermediador y el líder político. En el segundo caso, se habla de relación anclada pues:

- a) hay un reconocimiento de los actores, y
- b) existe un marco consensuado de conocimiento mutuo que regula su experiencia y en función a la cual establecen un vínculo personalizado.

En consecuencia, esta disociación y escisión de derechos ciudadanos, aun cuando se muestren avances en el ámbito de la ciudadanía social refleja tensiones respecto a la legitimidad de la institucionalidad democrática como resultado de un déficit de ciudadanía política. (PNUD, 2014)

Desde otras perspectivas, el arquitecto mexicano Mauricio Hernández Bonilla, se ocupa de la cuestión de la Participación Ciudadana, mencionando a varios autores. Entre ellos:

- De Roe (2000), como se cita en Hernández Bonilla (2007:13/34), refiere a la Participación ciudadana como “...la asociación colectiva para llevar a cabo las transformaciones urbanas (...) la participación de la comunidad en la construcción de un ambiente urbano más agradable, tiene lugar cuando la gente que vive en cierto territorio barrial consigue articular un deseo colectivo para la transformación, para un cambio (...) participa en la planeación e implementación de ese cambio, así como en la construcción y el mantenimiento de las condiciones alcanzadas con dicho cambio” (Hernández Bonilla, 2007:13/34);
- Borja y Muxí, como se cita en Hernández Bonilla (2007:13/34), ponen énfasis “... en que se debe debatir y además plantean cómo se debe discutir el proyecto urbano (...) la participación de la ciudadanía en los proyectos urbanos significa "un debate político y cultural en el que han de intervenir muchos actores, residentes presentes y futuros, usuarios de trabajo, de ocio y ocasionales o de paso..."; y que ha de “...estar orientado por objetivos políticos explícitos...”, que permitan la emergencia de los valores culturales y de los intereses sociales implícitos, para que todas las personas tengan “...su oportunidad, lo que exige proporcionar medios a quienes no los tienen, por edad, género, o marginación social o cultural”;
- Arnstein (2000), como se cita en Hernández Bonilla (2007:13/34), destaca, la identificación de las diversas variaciones en los significados atribuidos a la Participación Ciudadana a través de su "escalera de participación"

Por su parte, para Mario Parra Gaona (2009), la Participación Ciudadana, “No se limita solamente al derecho que tiene el ciudadano de elegir a sus representantes mediante el voto; también incluye la responsabilidad de controlarlos y contribuir con acciones concretas con el desarrollo político, social y cultural del país. Se constituye así en uno de los valores culturales de la sociedad”.

Hernández Bonilla (2007) entiende que “Dentro de los procesos de desarrollo urbano, la participación de la ciudadanía es fundamental para llevar a cabo procesos verdaderamente sustentados en realidades locales y en congruencia con la sociedad que habita determinado territorio, (...) se asegura la viabilidad y factibilidad de planes y propuestas (...); además los involucrados adquieren una responsabilidad compartida sobre el éxito de la implementación así como del seguimiento y continuidad de dichas intervenciones a largo plazo” (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34). Para éste autor, constituyen ámbitos de los procesos de participación ciudadana, el mejoramiento, revitalización y regeneración de la ciudad y de sus barrios, “... no se puede concebir procesos de rescate urbano sin una legítima participación de la ciudadanía (...) para la creación de oportunidades y condiciones favorables para el desarrollo sostenible de la ciudad y sus habitantes (...), es indispensable el establecimiento de procesos

colaborativos, participativos e incluyentes en donde actores de diversa índole y posición contribuyen a la construcción y desarrollo de la ciudad” (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34). De hecho, las complejidades vinculadas a la planificación en las ciudades requieren que las mismas cuenten con un marco institucional y normativo que posibilite la incorporación de diferentes actores sociales y políticos. En este marco, la participación ciudadana es fundamental para lograr una gobernabilidad democrática. Tal como es señalado en la Agenda Hábitat “se debe institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos, basado en un diálogo permanente entre todos los agentes del desarrollo urbano y territorial con participación de varios interlocutores. Entre los desafíos que supone la gobernabilidad está el de asegurar que los vastos sectores de población que hoy se asientan en las ciudades latinoamericanas y del Caribe tengan efectivos espacios de participación y sistemas legítimos de gobierno y de delegación de autoridad” (CEPAL, 2010, 64)

La participación ciudadana es un aspecto que se entrelaza con los diversos procesos y etapas de producción urbana (...) Sin embargo, los procesos participativos (...) todavía no adquieren un papel dominante en la gestión de las ciudades (...) particularmente en relación con procesos de desarrollo y diseño urbano específicamente en relación con el papel de los ciudadanos en la planeación e implementación de estrategias de renovación y regeneración que conduzcan a la recuperación de la habitabilidad perdida en los espacios urbanos. El mismo autor considera que, “La asociación, significa la alianza; es un proceso participativo más real y efectivo en donde se establecen mecanismos de decisión conjunta y colegiada, es decir, cogestión. (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34)

En lo alto de la escalera de Arnstein, como se cita en Hernández Bonilla (2007), el control ciudadano, significa que la ciudadanía toma sus propias decisiones, es decir toma el control (...) El autor cree que en “Una participación real de acuerdo a, los tipos localizados en lo alto de la escalera, requiere de técnicas que involucran activamente a los individuos en la creación del plan, diseño, construcción, responsabilidad en la administración e incluyendo participación en los beneficios económicos que del desarrollo y mejoramiento urbano puedan emerger. (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34).

Romero y Mesías (2004), como se cita en (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34), señalan, “...que la participación debe integrarse en:

- (a) la planeación, en la percepción de la situación actual, la definición de objetivos, estrategias y prioridades;
- (b) en la programación y presupuesto para garantizar una eficaz utilización de los recursos para alcanzar los objetivos;
- (c) en el diseño, esto es en la definición de la configuración física de los distintos componentes del espacio urbano;

(d) en la construcción, estableciendo responsabilidades para el mantenimiento y gestión/ administración; y finalmente,

(e) en la operatividad, asegurando un mantenimiento y gestión más eficaz y de menor costo. (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34).

Es en el ámbito habitacional y barrial, que la descentralización y la toma de decisiones puede ser totalmente transferida a la ciudadanía, en la calle, los conjuntos habitacionales o bloques de viviendas, puede materializarse la asociación, la delegación de poder y el control de la ciudadanía para “la planeación, gestión, diseño, construcción, administración y mantenimiento de un proyecto de transformación” en el nivel de distrito, la delegación del poder y la toma de decisiones por los ciudadanos es imposible, por lo que depositan este poder en los representantes electos, con lo cual la participación se traduce en consultas, asambleas pública, encuestas o plebiscitos.

Independientemente de la escala espacial, un proceso urbano participativo tiene lugar cuando, a través de instrumentos sistemáticos y bien definidos, las voces interesadas son escuchadas y tomadas en cuenta en las diversas etapas de producción de la ciudad. “Los procesos y resultados psicosociales que se derivan del involucramiento ciudadano en la transformación del territorio como lo son la identidad, la apropiación, el sentido de pertenencia y comunidad conllevan al cuidado, compromiso y responsabilidad colectiva por la conservación, cuidado y mejoramiento permanente y durable del entorno urbano a sus distintas escalas” (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34).

Romero y Mesías (2004), como se cita en (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34), destacan que “la interacción político-social de un proceso participativo se da entre los pobladores, con sus diferencias intrínsecas de edades, género, intereses, necesidades, ocupaciones, habilidades, enfoques, etcétera, y entre el conjunto de instituciones y organizaciones, además de otros actores que también poseen su propia manera de percibir la realidad, así como distintas capacidades para realizar aportaciones durante el análisis y en la ejecución de las transformaciones urbanas” (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34).

De lo expresado por Moughtin (1999:14) (como se cita en Hernández Bonilla, 2007 – 13/34), se subraya que “la gente debe estar involucrada voluntariamente, la participación tampoco debe ser impuesta: debe de emerger de la comunidad (...) de una comunidad informada, organizada e identificada con su territorio emergerá la participación” (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34). Se colige al respecto, la importancia de la información y así mismo de mantener informada a la población, para hacer posible la Participación. Desarrollar la información, se constituye en una importante labor que han de desarrollar los municipios al tiempo de trabajar, por ejemplo, los procesos que faciliten la Participación Ciudadana en todos los ámbitos de su interés y afianzando los procesos organizativos de todos los sectores de población y particularmente de aquellos de escasos recursos.

Rodríguez Villafuerte (2004), (como se cita en Hernández Bonilla, 2007 – 13/34) refiere que “en una sociedad donde domina la inequidad, la fragmentación y el individualismo, se presentará el nulo o menor grado de identificación colectiva y territorial, así difícilmente tendrá lugar la participación”. Encuentra que todavía existen obstáculos que impiden el involucramiento de los ciudadanos con su ciudad, “en algo más que no sean consultas o comités para obras y servicios públicos. Sin reglas claras y con el desgaste retórico del concepto de Participación ciudadana su eficacia es limitada. (Rodríguez Villafuerte 2004:55)

Un aspecto mencionado por Hernández Bonilla, y que importa destacar en éste punto, es el que refiere a “los cambios políticos y la discontinuidad de políticas y acciones que caracterizan los cambios de administración gubernamental, constriñen los procesos, echando por la borda los avances en la gestión de la ciudad y desafortunadamente retornando a las formas tradicionales de gobernar -desde arriba-, en detrimento de los procesos de participación y colaboración”(Hernández Bonilla, 2007 – 13/34), lo cual se observa frecuentemente en la gestión urbana del país y en general en todos los niveles de gestión en la administración del mismo.

Sobre la debilidad de políticas que propicien la participación ciudadana, Hernández Bonilla cita a Ramos (1998), que a su vez refiere a Borja y Castells, que argumentan que “la alternativa para atender las emergentes e inciertas demandas urbanas, en un marco de crisis estructural contemporánea de los Estados nacionales, es el desarrollo de políticas ciudadanas locales destinadas a fortalecer la participación ciudadana, su legítima representatividad y la equidad social, aspectos totalmente ausentes en las anticuadas políticas urbanas que actualmente se aplican -salvo algunas excepciones- en la mayoría de las grandes regiones metropolitanas del mundo (Ramos 1998).

Con ello se busca “conformar procesos participativos reales, congruentes con los avances democráticos de la sociedad” (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34. En términos de avances democráticos de la sociedad “ahora se considera la participación de la comunidad como un elemento fundamental para el desarrollo urbano y la gestión local sostenible. Sin la existencia de una comunidad informada, activa e involucrada en la solución de los problemas locales, un desarrollo y mejoramiento urbano real y efectivo, surge difícilmente” (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34).

Instrumentos y mecanismos de participación

Del estudio de casos, Hernández Bonilla (2007), destaca que la Participación Ciudadana puede desarrollarse de diferentes formas, refiriendo a lo que da en llamar mecanismos de participación:

-
- Entidades gestoras (comités, consejos, patronatos): "...asociación (sector público, privado, sociedad-ciudadanía, enmarcadas en una figura jurídica de acción que construya los acuerdos de ejecución y facilite la realización de proyectos), para la gestión en los procesos de desarrollo y/ o recuperación urbana...", que moviliza a "los actores involucrados, formando una unidad integradora para la planeación, implementación y vigilancia de las intervenciones" (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34), a lo que cabría agregar corporaciones, como las que se han conformado y se siguen formando por ejemplo en Asunción.

Este autor asigna importancia en el contexto latinoamericano, al "...papel que juega el sector público. De este, frecuentemente, depende la legitimidad, continuidad y fortaleza de los procesos participativos a través de las estructuras y las políticas de gestión y planeación urbana que procure. (Hernández Bonilla, 2007 – 13/34).

- El Presupuesto participativo, es otro canal de participación mencionado por este autor.

Los mecanismos de participación son abordados también por, Mario Parra Gaona (2009), que se remite al articulado de la Constitución Nacional 1992, para destacar aquellos que ya están contemplados en la Carta Magna del país. Refiere concretamente al Referéndum y la Iniciativa Popular, presentes en los Artículos 121, 122, 123 de aquella.

Además de lo establecido en la CN 1992, y coincidiendo bastante con Hernández Bonilla, Parra Gaona (2009), refiere a otros mecanismos entre los que menciona:

- La audiencia pública: Mecanismo de consulta por medio del cual las autoridades acceden al conocimiento de la posición los ciudadanos interesados sobre un tema particular para la toma de decisiones. Ejemplo: los participantes exponen sus ideas a favor o en contra del lugar propuesto para la localización de depósitos de residuos.
- Los grupos de vigilancia: Conformados para evitar robos y crímenes, los vecinos acuerdan turnos para velar por la seguridad en la zona, e informan a la Policía ante la observación de actividades sospechosas.
- Las movilizaciones: Manifestación de descontento de manera pública y presión a las autoridades por medio de protestas (marchas, ocupaciones de espacios públicos, concentraciones), de los movimientos sociales. Según el autor, cuando ponen en peligro la seguridad del Estado, el Gobierno recurre a las fuerzas policiales y militares.
- Las organizaciones: Realizan el control sobre las políticas públicas y coordinan acciones para atender problemas de una comunidad, funcionando mediante normas.
- Los foros de interés ciudadano: Son grupos de personas que participan en discusiones sobre temas de interés de la sociedad en su conjunto o de una comunidad en particular.

En síntesis, entre el referéndum y la Iniciativa popular de rango constitucional; las consultas; asambleas públicas; encuestas o plebiscitos; entidades gestoras (comités, consejos, patronatos); presupuesto participativo; audiencia pública; grupos de vigilancia; organizaciones vecinales; foros de interés ciudadano, etcétera, existen diferentes formas de participación ciudadana y cada una de ellas posee su propio alcance y capacidad resolutive.

Conclusiones

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 resaltado 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.

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 ni 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 le 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 institucionalizados 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 Municipalidad, 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 realizada 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 en publicación adjunta).

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 movimiento sociales han logrado torcer 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 el carácter 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 políticas 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 municipales, 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 esta, 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 menos a ser partícipe 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 gobierno 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, predominan 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, así como la asistencia de emergencia a familias afectadas por desastres naturales priorizando los vínculos político-partidarios, entre otros, todas ellos 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 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.**

1. 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.
- Arévalo, 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, ¿esteriles 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 la 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 <http://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-impresalocales/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
 - Perez, 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. Nº 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 Nº 68. París: UNESCO - Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST).
 - Rivoir, A. (2000). Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. 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, Nº 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 Nº12. 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 Baez Maldonado, exdirector de Proyectos e inversiones estratégicas
- David Cardozo, Director de Gestión Ambiental
- 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. Documento de proceso de Recolección de Datos

1. Recolección de datos por etapas

La profundidad y eficiencia para la recolección de los datos se relaciona con la construcción y delimitación del objeto de estudio, en este caso con el avance en la **elaboración de lineamientos para una gestión urbana participativa**; que a su vez es el resultado del análisis, identificación y mapeamiento de los Planes sociales y de ordenamiento territorial -con sus implicancias socioeconómicas y físico-ambientales y sus dificultades y fortalezas- en términos de participación ciudadana.

La delimitación y construcción del objeto de estudio es un **proceso** que madura en la medida que avanza la investigación.

En términos de historia del arte no se han identificado estudios similares lo que obliga a un proceso de recolección de fuentes primarias. Sin embargo esta recolección, desde el punto de vista metodológico, debe estar orientada la búsqueda de unidades documentales que constituyan insumos para la elaboración de los resultados/entregables comprometidos en la investigación

Resultados/entregables

1. Mapeamiento de Planes sociales y territoriales 1991-2015
2. Documento sobre implicancias socioeconómicas y físico ambientales de los instrumentos de gestión identificados
3. Listado de instrumentos municipales y de la sociedad civil para la ejecución de los planes y para de participación ciudadana
4. Dificultadores en la implementación de los planes y en la utilización de los instrumentos identificados
5. Lineamientos para garantizar la participación ciudadana. (Transferencia incluida).

Primera etapa: Recolección documental, organización y análisis

a) Prueba del instrumento de recolección

Se realizarán dos pruebas del instrumento de recolección. La primera será en gabinete y en función a los 32 documentos señalados por Ana Flores.

Tipos de unidades documentales (instrumentos de gestión) ordenadas por prelación legal y funcional.

1. Recolección de leyes y decretos vinculados a Planes sociales y de ordenamiento territorial de Asunción, y según las funciones Municipales establecidas en la LOM y en particular vinculados a los dos instrumentos principales de gestión urbana: Plan de

Desarrollo Sustentable del Municipio y Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial...
(Arts. 224 a 233)

2. Recolección de Unidades Documentales vinculadas a ordenanzas que definen y/o modifican Plan de Ordenamiento Territorial y Planes de Participación social (Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial)

3. Recolección de Unidades Documentales, referidas a resoluciones o Planes Parciales, Planes Especiales y Proyectos Específicos y Planes sociales (Otros Planes Territoriales sectoriales (Uso de suelo, pavimentación, alcantarillado pluvial, alcantarillado sanitario, tratamiento de cauces hídricos o situaciones especiales-humedales; Catastro; prevención de riesgos /desastres; transporte)

4. Recolección de Documentos Técnicos referidos a la Gestión Institucional e interinstitucional (convenios, acuerdos etc.) relacionadas con la Participación ciudadana en el ordenamiento territorial. (Convenios interinstitucionales, Plan Nacional de Desarrollo – STP – Modelo de Llegada de las Políticas Públicas, Plan de desarrollo sustentable del Municipio (Plan Social; Plan Económico)

5. Recolección de documentos de las Planes Sociales o directrices de la Dirección General del Área Social por cada periodo; son los instrumentos utilizados para la implementación de los planes. (Planes Sociales (Promoción y Asistencia Técnica para PYMEs; Proyectos municipales de desarrollo sostenible; Planes y Programas de empleo; atención a sectores vulnerables; Planes, Programas y Proyectos de Género, Adultos Mayores, Niños y Jóvenes; construcción, mejoramiento y mantenimiento de Infraestructura y Equipamiento Social) Programas integrales de lucha contra la pobreza; Promoción y fortalecimiento de las organizaciones Vecinales; Presupuesto participativo/Audiencias Públicas

6. Instrumentos de la sociedad civil para la implementación de los Planes y para la participación ciudadana en los mismos entre 1991 y 2015.

b) **La segunda prueba** se realizará con los documentos recopilados de la Municipalidad.

2. Segunda etapa: Elaboración de un Mapa Documental

Paso 1. La información recopilada se organizará cronológicamente por periodos de gobierno.

1991-1996	1996-2001	2001-2006	2006-2010	2010-2015
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Paso 2. Dentro de cada periodo gubernamental los documentos se ordenarán de acuerdo a la prelación legal. Señalando la relevancia y lógica causal.

Periodo 1991-1996

Tipo1					
Tipo2					
Tipo 3					
Tipo 4					
Tipo 5					

Paso 3. Se elaborarán mapas conceptuales de cada periodo, resaltado visualmente aquellos documentos de importancia en términos de Planes de ordenamiento y planes sociales; y los instrumentos de gestión.

Paso 4. Visibilizar en cada caso, la existencia de alguna forma de participación.

3. Tercera etapa: Aplicación de instrumentos cualitativos (Encuestas y grupos focales) y validación del mapa documental.

Sobre la base de la información recopilada se elaborarán cuestionarios para cada uno de los diferentes actores claves encontrados.

Ejemplo: Ex intendentes, Directores y exdirectores del área social, Exdirectores de Planificación, funcionarios, referentes de comisiones vecinales entre otros.

Ficha de recolección (fuentes primarias)	
Fecha:	
Tipo de documento:	
Título:	

Instituciones:								
Fondo (Ubicación física):								
Nombres:								
Resumen:			Sesenta palabras					
Origen institucional, contenido, alcance								
Gestión Inter-institucional			Gestión Intra-institucional			Sociedad Civil		
Normativo	Planificación	Informe de gestión /evaluación	Normativo	Planificación	Informe de gestión/evaluación	Propuesta normativa	Planificación	Informe de gestión /evaluación
TERRITORIAL-AMBIENTAL-FÍSICO				SOCIAL-PARTICIPACIÓN SOCIAL				
Notas/ observaciones:								

Anexo 3. 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 ciudadana 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 realizada

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?

Anexo 4. Guía de grupos focales

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

6. ¿Cuáles fueron los principales planes Sociales y de Ordenamiento Territorial que conoce? ¿Puede mencionar alguna ordenanza de referencia?
7. ¿Cómo fue el proceso de elaboración del o los referidos planes?
8. ¿Cual fue el rol de los diferentes actores en este proceso (Comisiones vecinales, partidos políticos, empresas privadas, inmobiliarias entre otros)
9. ¿Cuáles son los principales componentes políticos (participación, democracia) y técnicos (modelo de gestión) del o los referidos Planes
10. ¿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.

6. ¿Estos planes constituyeron o contribuyeron al modelo de gestión urbana? ¿En qué modo?
7. ¿Cuáles fueron los efectos del o los Planes sociales y de ordenamiento territorial referidos?
8. ¿Puede mencionar algunos efectos en términos económicos y sociales del o los referidos planes?
9. ¿Puede mencionar algún efecto desde el punto de vista ambiental de los planes?
10. ¿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 ciudadana en los mismos (identificados en el RE1) identificados y listados.

6. ¿Puede indicar algunas acciones llevadas a cabo desde la sociedad civil que se vinculen a el o los planes sociales referidos?
7. ¿Tiene conocimientos de estrategias implementadas por la Municipalidad para la implementación del o los referidos planes?
8. ¿Cuál fue el rol de la ciudadanía (comisiones vecinales, empresas, inmobiliarias etc) en la gestión e implementación de los planes?
9. ¿Sabe de algún documento o material impreso - publicado o no- que refiera a la experiencia de participación ciudadana?

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 realizada

5. ¿Cuáles fueron las dificultades para la Municipalidad para la implementación de los mencionados planes?
6. ¿Cuáles fueron las dificultades para las Organizaciones de la Sociedad Civil durante la implementación de los planes?
7. ¿Puede señalar algún material, informe o documento técnico que señale algunas de estas dificultades?

RE5.1: Lineamientos expresos para garantizar la participación ciudadana en la elaboración e implementación de instrumentos de Gestión Urbana de Asunción elaborados.

4. ¿Tiene alguna recomendación o lección aprendida en términos de la participación ciudadana que deba ser tenida en cuenta?
5. 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?
6. Desde la Demanda (Ciudadanía). ¿Qué acciones deberían desarrollarse para lograr una mayor integración al ciclo de las políticas (diseño, ejecución, evaluación) de Gestión Urbana?