

# DOCUMENTOS AMBIENTE

Ideas de vanguardia para el proyecto de cambio global

DESARROLLO URBANO Y SUSTENTABILIDAD

anunción  
2 0 0 0

Número 3 • Serie "Construcción de la ciudad"

Scanned with Ca

LA REVISTA A/MBIENTE SE CREÓ EN 1979. QUINCE AÑOS DESPUÉS LA SITUACIÓN AMBIENTAL EN EL MUNDO Y EN LA REGIÓN CAMBIÓ LO SUFICIENTE COMO PARA HACERNOS SENTIR QUE UNA ETAPA HABÍA CONCLUIDO.

A FINES DE 1994 NOS DECIDIMOS POR UNA A/MBIENTE MÁS PROFUNDA, MÁS DE ESTUDIO Y FORMACIÓN QUE DE INFORMACIÓN, MÁS DOCUMENTADA PARA REVISAR QUÉ PROYECTOS SE HACEN, CÓMO SE PUEDEN Y DEBEN HACER, Y PARA DAR TESTIMONIOS COMPLETOS DE UNA ACCIÓN VALEDERA, EN LUGAR DE DEDICAR ESPACIO IMPORTANTE A LAS DENUNCIAS Y QUEJAS ANTE LO NO HECHO.

¿ES QUE ACASO HACEN MAL QUIENES SE DEDICAN AL PANFLETO PROMOCIONAL Y LA DENUNCIA? CLARO QUE NO. SÓLO QUE AFORTUNADAMENTE YA SON MUCHOS QUIENES LO HACEN, Y POR ELLO LOS AÑOS QUE TRANSCURRIERON DESDE NUESTRA PRIMERA APARI-  
CIÓN NO HAN SIDO EN VANO.

AHORA LLEGÓ EL MOMENTO DE LA CALIDAD. DE APRENDER CÓMO HACERLO MEJOR. DE PASAR DEL DIAGNÓSTICO A LA PROYECCIÓN.

POR ELLO NOS REFUNDAMOS COMO «DOCUMENTOS» DE A/MBIENTE Y DECLARAMOS QUE PUBLICAREMOS «IDEAS DE VANGUARDIA PARA EL PROYECTO DE CAMBIO GLOBAL»: IDEAS Y NO SÓLO PROTESTAS, VANGUARDIA Y NO SÓLO RECHAZO, PROYECTO Y NO SÓLO  
DIAGNÓSTICO, CAMBIO Y NO SÓLO OBSERVACIÓN, GLOBAL Y NO SÓLO SECTORIAL O LOCAL

CUATRO SERIES COMPONEN LOS NÚMEROS DE ESTA NUEVA ETAPA:

\* **DESARROLLO SUSTENTABLE**, DONDE TERRITORIO, SOCIEDAD, MANEJO Y ECONOMÍA NOS IRÁN BRINDANDO LA PROVOCACIÓN PARA PROPUESTA DE LA NUEVA CULTURA AMBIENTAL, BASADA EN LA DIVERSIDAD.

\* **LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD**, DONDE URBANISMO, TRANSPORTES, SANEAMIENTO, ARTE Y TECNOLOGÍA NOS ÓRIENTARÁN EN SOLUCIONES MÁS SUSTENTABLES DE RE-  
CONQUISTA DE LA URBANIDAD Y LA «CIVIS».

\* **LA ARQUITECTURA DEL AMBIENTE**, DONDE ARQUITECTURA, BIO-EDILICIA, TECNOLOGÍAS APROPIADAS, PAISAJE Y ARTE DE CONSTRUIR SERÁN LOS EJES CONVERGENTES PA-  
RA UNA MODELACIÓN MÁS HUMANA DEL ESPACIO DE VIDA.

\* **GESTIÓN Y COMUNICACIÓN**, DONDE POLÍTICA, LEGISLACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ME-  
DIOS DE COMUNICACIÓN SERÁN INSTRUMENTOS PARA RECUPERAR EL PROTAGONISMO LOCAL  
Y LA LEGITIMACIÓN DE LOS PROYECTOS.

LA SERIE «LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD», A LA QUE ESTE NÚMERO PERTENECE, SE PROPONE AFRONTAR EL DEBATE Y LA DIVULGACIÓN SOBRE LA CIUDAD, SITIO DONDE VIVEN MÁS DE LA MITAD DE LOS HABITANTES DEL MUNDO, RECONOCIDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS COMO LA SEDE FÍSICA DE GRANDES CONFLICTOS SOCIO-AMBIEN-  
TALES. PERO TAMBIÉN RECUPERAR (BAJO LA ENGLOBANTE ÓPTICA DE LA ECOLOGÍA UR-  
BANA Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE) ESE PATRIMONIO DE LA CIENCIA URBANA Y DE UN URBANISMO DE GLORIOSAS TRADICIONES, QUE AHORA, ACTUALIZADAS E INTEGRA-  
DAS, PUEDEN OFRECER SU NOTABLE EXPERIENCIA A LOS PROFESIONALES DE OTRAS DISCI-  
PLINAS Y OTROS ROLES SOCIALES QUE SE INCORPORAN COMO PROTAGONISTAS A LA  
CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD.

Imagen de tapa:  
Perspectiva aérea de la Franja Costera de Asunción, en la misma se ve la integración ciudad-rio.

Publicación periódica promovida por:



Scanned with Ca

# DOCUMENTOS AMBIENTE

Número 3 - Año I - Octubre 1995  
Publicación trimestral de la  
**Fundación CEPA**  
Centro de Estudios y  
Proyectos del Ambiente  
Calle 57 N° 393  
1900 - La Plata - Argentina  
Tel.: 021-25 65 56  
Fax: 021-22 68 00

## Editores Responsables

DIRECTOR  
**Rubén Pesci**

EDITOR  
**Iván Reimondi**

## Consejo Editorial

OMAR ACCATTOLI  
ANTONIO ROSSI  
JORGE PÉREZ  
ALBERTO ACERBI

## Secretaría de Redacción

MARÍA DELIA  
VELAUSTEGUI

## Diseño

FABIA ALOI

## Composición

ALFREDO FERNICOLA  
LORENA ZÁRATE

## Auxiliar

MARÍA PESCI

## Consejo Asesor

JOHN CELECIÀ  
ELENA CHIOZZA  
GIANCARLO DE CARLO  
RAMÓN FOLCH I GUILLÉN  
ARTURO MONTAGÚ  
JORGE MORELLO  
FERNANDO DE TERÁN

## Producción y Comercialización

FUNDACIÓN CEPA  
CALLE 57 N° 393  
1900 - LA PLATA  
ARGENTINA

LOS ARTÍCULOS FIRMADOS NO  
EXPRESAN NECESARIAMENTE LA  
OPINIÓN DE LA PUBLICACIÓN

Del 20/10/96  
Arturo Herero,  
y uno de los Treseros  
impulsores de lo que este número  
retendrá. Un trío.  
Rubén Pesci  
9/10/97

ESTE NÚMERO HA SIDO PREPARADO

POR LA FUNDACIÓN CEPA,

SEDE CENTRAL DE FLACAM,

EN SU CARÁCTER DE COAUTORA DE CINCO

DE LOS PROYECTOS AQUÍ PRESENTADOS

## INDICE

PÁGINA  
2

PROLOGO  
Ramón Folch

PÁGINA  
3

CRONICA DE UNA EXPERIENCIA  
Arq. Gonzalo Garay

PÁGINA  
5

CONVERSACION SOBRE ASUNCION  
Arq. Aníbal Cardozo Ocampo

PÁGINA  
7

**ASUNCION 2000**  
Introducción: Arq. Rubén Pesci

### EL PENSAR

8

**EL PROYECTO DETONANTE: LA FRANJA COSTERA**

21

**EL ENFOQUE GLOBAL: UN PLAN DIRECTOR PARA ASUNCION**

### EL ACTUAR

39

**ESTRATEGIAS DE PUESTA EN MARCHA**

40

**LOS PROYECTOS PILOTO Y LOS P.A.I.**

### EL TRANSFERIR

45

**COMUNICACION, PARTICIPACION Y GESTION**

## PROLOGO

▲ Dr. Ramón FOLCH

Secretario General del Consejo  
Asesor Internacional de FLACAM  
Consultor en Gestión Ambiental de la UNESCO



Hay labores hechas por compromiso y hay compromisos que obligan a ciertas labores. O lo que viene a ser lo mismo: llamamos compromiso a situaciones de pura cortesía social y también aplicamos el término a actitudes de firme responsabilidad civil. Por compromiso cortés, uno a veces sonríe forzadamente y escribe presentaciones de mero trámite. Por sentido social comprometido, en otras mucho más gratificantes ocasiones uno tiene la oportunidad de presentar, honrado, temas de verdadero relieve. Este último es ahora para mí el caso: me siento honradamente comprometido a introducirles a un trabajo de la mayor significación social, urbanística y ambiental. Un trabajo que es, además, una exposición implícita de una nueva emergente manera de hacer las cosas, de una método de proyección territorial de verdad innovador, en definitiva.

Vivo a más de 10.000 km de Asunción y sólo he tenido ocasión de visitar la ciudad en apenas un par de ocasiones. En principio, ese no es el distanciamiento estratégico que confiere perspectiva, sino la lejanía rotunda que comporta insolencia: ¿en virtud de qué gracia tengo, pues, el privilegio de presentar este texto? Creo que se trata de un caso de legitimidad basada en el contagio mental.

En efecto, me sumergí en el proyecto de la Franja Costera bastante antes de poner los pies en la ciudad, entre otra razones porque viví intensamente, coincidiendo con Rubén Pesci en varios foros internacionales, el proceso de gestación del proyecto y su progresivo desarrollo. Mabel Causarano, por otra parte, desde hace años venía exponiendo en los talleres de FLACAM los problemas de los inundados asuncenos, de modo que las crecidas del río Paraguay y las tribulaciones de las gentes de La Chacarita, por ejemplo, forman parte de mi paisaje académico desde principios de los noventa. Y concretamente desde 1993, también mi paisaje existencial.

Así es. En noviembre de 1993, invitado por Gonzalo Garay en nombre de la Municipalidad de Asunción, y también de la mano de Altervida, en su condición de sede paraguaya de la FLACAM, recorrió la zona afectada, estudié sobre el terreno el proyecto y contribuí modestamente al diseño de una estrategia comunicativa para su difusión y discusión entre la ciudadanía y para la implicación de los agentes

sociales concernidos. Luego volví en noviembre de 1994, incidiendo en las mismas cuestiones. Por todo ello, por lo que vi vivir y por lo que viví viendo, llevo tiempo cautivado por ese proyecto imaginativo, singular donde los haya.

El Proyecto de la Franja Costera de Asunción es alternativo sin ser marginal. Aspira a generar plusvalías, como toda operación urbanística que se precie, pero al servicio de la equidad.

Desea resolver disfunciones, pero no al precio de generar problemas aún mayores en alguna otra parte. Lo malo del urbanismo tradicional es que a menudo pone la mejor competencia técnica al servicio de la mayor cerrazón política. Por eso trazá calles impecables y levanta edificios magníficos en ciudades que se desmoronan. Que se desmoronen como sistema urbano, entiéndase. Justo lo contrario de lo que ocurre con este proyecto.

Las ideas que hay detrás de la Franja Costera son el pensamiento del siglo que viene, o sea los principios del desarrollo sostenible, que es ante todo desarrollo y por lo mismo necesariamente sostenible, y por eso mismo simple desarrollo propiamente dicho.

El Proyecto de la Franja Costera no le pone compuertas al mar ni dispone altaneramente sobre la vida de las gentes. Se limita a reencauzar las cosas que ya tienen cauce y gana recursos vendiendo buena lógica, que es el mejor de los productos que pueden comprarse. Pacta con el río, porque las alianzas dan mejores resultados que las guerras, por santas que sean (suponiendo que las haya). Dan mejores resultados porque traen paz, que es el marco del auténtico progreso constructivo, no de la mera ebullición desbocada.

Traen paz y en este caso, además, fachada. Fachada para una ciudad que por el momento vive de espaldas a sí misma y ha hecho de su cara fluvial un patio trasero vergonzante. Me alegro por Asunción. Espero que sabrá sacar partido de semejante golpe de suerte: alguna deidad propicia le ha hecho el mejor de los presentes en forma del más esperanzador de los futuros. Loado sea un cielo semejante. Amén.

Barcelona, julio de 1995

# CRONICA D E U N A E X P E R I E N C I A



Arq. Gonzalo Garay  
Director  
Oficina de Desarrollo Urbano  
Intendencia Municipal de Asunción

Me toca hacer esta presentación, simplemente por el hecho de ocupar un cargo -transitorio y no electivo, por cierto- ya que los dos proyectos, Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción y Plan de Desarrollo Urbano Ambiental de Asunción, que estamos dando a conocer y poniendo a consideración, son producto de un genuino trabajo de equipo, con cuyos integrantes compartimos la autoría de los mismos, tarea que nos demandó un enorme esfuerzo pero que también ha dado un gran resultado, que esperamos se siga multiplicando.

Y al hablar de "trabajo en equipo" -interdisciplinario, interdirecciones e interinstitucional- cabe mencionar que ello no es tarea fácil en un medio como el nuestro, acostumbrado a las decisiones unipersonales y autoritarias, por cerca de cinco siglos.

En nuestro caso ello ha sido posible, en buena medida, gracias a que a mediados de 1991 se accede -por primera vez en la historia de nuestra ciudad- al gobierno local a través de los votos de la ciudadanía, que decide optar no solamente por un candidato determinado, sino por un programa de gobierno, por un equipo de personas jóvenes y por un proyecto diferente de administrar la cosa pública y de gobernar.

Ya en función de gobierno, nos propusimos trabajar los temas estructurales e incluir el desarrollo futuro de Asunción, tema bastante poco atendido a lo largo de la historia en esta capital.

Fue así que recurrimos a los amigos del ámbito local -nucleados principalmente en "Alter-Vida"-, los amigos de la región -Rubén Pesci y su equipo del Centro de Estudios y Proyección Ambiental (CEPA) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales (FLACAM)- y a nuestros colaboradores de la Oficina de Desarrollo Urbano -que ya tenían la experiencia de años en la función pública- para encarar uno de los temas más conflictivos, pero también de mayor potencialidad de la ciudad de Asunción: las zonas inundables.

Tuvimos que obtener, naturalmente el apoyo político y presupuestario de la administración, para organizar las "Jornadas de Reflexión sobre la Franja Costera de Asunción", en julio de 1992 que nos permitieron compartir experiencias y discutir el tema, con los distintos agentes o sectores públicos y privados que tuvieran relación, o que quisieran tenerla.

A partir de aquí, vimos la conveniencia de elaborar un Plan Maestro de Mejoramiento, Saneamiento y Desarrollo de la Franja Costera de Asunción, para lo cual

conformamos el Equipo Técnico Municipal, compuesto por técnicos de distintas disciplinas y de distintas direcciones de la Intendencia y firmamos un convenio para trabajar en forma conjunta bajo la dirección técnica de FLACAM, tarea que duró seis meses con resultados altamente positivos sobre pasando las expectativas, tanto de la ciudadanía como de la administración.

Después de esta valiosa experiencia, y una vez iniciado con éxito el proceso de recuperación de las costas de Asunción, nos embarcamos en otro ambicioso proyecto: el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental de Asunción, enmarcado dentro de otro aún mayor, el Proyecto de Desarrollo Municipal -Municipalidad de Asunción / P.N.U.D.

Fue realizado con la misma modalidad que el anterior, en forma conjunta entre el Equipo Técnico Municipal y la FLACAM, empleando el mismo enfoque conceptual y la misma tecnología. Demando 14 meses y la participación en forma directa de más de 50 técnicos.

El resultado: un Plan Director -con 7 Estrategias de Actuación y un Mecanismo de Gestión- y 3 instrumentos de aplicación: el Plan Regulador, el Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Transporte, que debemos convertirlos en normativa urbana, previa discusión con los sectores públicos y privados que intervienen en el "hacer ciudad", proceso que hemos iniciado.

Estamos convencidos que antes de actuar es indispensable pensar. Con mayor razón cuando no se dispone de los recursos del primer mundo. Una cosa tan obvia como esta, no siempre es tenida en cuenta en la función de gobierno, frente a las necesidades del día a día. Sin embargo, ello ha sido posible y las instancias políticas decidieron dar parte del dinero y del tiempo disponibles a esta fundamental tarea.

Hablando de la cultura de la ciudad, Rubén Pesci -uno de nuestros maestros a la distancia- nos decía en una oportunidad que "la cultura no se construye con improvisaciones insensatas". Nosotros decímos que tampoco la ciudad se puede construir, desarrollar o hacer funcionar con esas mismas improvisaciones insensatas.

De allí nuestro convencimiento de que la planificación es fundamental en la gestión urbana. Al referirnos a ello, lo hacemos con un enfoque conceptual que responde a una corriente innovadora que desde la década del '70 se viene desarrollando desde la Ecología urbana, la Proyección Ambiental, el Planeamiento Estratégico y el Urbanismo Participativo.

Nuestro enfoque es, entonces, holístico, ya que entendemos a la ciudad como un sistema altamente dinámico, poco estable y de una gran diversidad, con énfasis actual en su problemática social y ambiental; estratégico, pues define las grandes metas para el sistema, pero deja enorme apertura de reajuste y redireccionamientos continuos; participativo, tanto dentro de la Municipalidad como con los otros agentes urbanos públicos y privados y con la ciudadanía; y pragmático, esto es, previendo un Programa de Proyectos de Acción Inmediata, a corto plazo y de rápida repercusión socio-ambiental.

También estamos convencidos que una administración moderna y eficiente de la ciudad pasa necesariamente por una gestión que convierta a la Municipalidad en un agente activo de desarrollo y no en mera instancia pasiva limitada a normar, controlar y penalizar.

Pero el gobierno local no puede alcanzar solo esta meta. Para ello es necesario que trabaje interactuando con los otros sectores urbanos públicos (otras administraciones) y privados (sociedad civil organizada, gremios, empresas, etc.) y con la ciudadanía. Y esto no se puede conseguir si no existe la información, que hace posible la comunicación, lo cual a su vez permite la participación efectiva.

Esta publicación que, con no poco esfuerzo, estamos lanzando, gracias al apoyo de la Editorial Ambiente y de FLACAM, es de inestimable valor, ya que nos permite llegar con cierta facilidad a la opinión pública, tanto del ámbito nacional como internacional, contribuyendo a hacer efectiva esa participación de la que hablamos y que es tan necesaria, y ello sin duda redundará en beneficio de todos.

En reflexiones elaboradas en forma conjunta con Luis Alberto Boh -uno de nuestros compañeros del Equipo-, decíamos: "En Europa, el territorio se "urbaniza", en América Latina, la ciudad se expande "ruralizándose", incorporando población rural, pero también pautas culturales, modos de uso y valores no urbanos, que se enfrentan conflictivamente al superviviente marco físico, simbólico y cultural de la ciudad tradicional, o dicho más estrictamente, al contexto cuya urbanidad va quedando constantemente relegada y desvalorizada; sobre todo si la entendemos como "el ajuste reciproco de una forma de tejido urbano y de una forma de convivencia". Ambos procesos de "desurbanización" se desarrollan vertiginosamente, hacia rumbos opuestos, hacia destinos divergentes."

Hablamos pues, de realidades y "contrarrealidades" urbanas. ¿Por qué no podría ser posible plantear

García

entonces que a una "contrarrealidad" corresponda también una "contralectura"? Esa contrarrealidad de los procesos urbanos se corresponde también con procesos culturales, igualmente contradictorios, divergentes y al mismo tiempo, de raíces y episodios antiguamente compartidos.

La necesidad de una reconversión conceptual se vuelve obvia ante los procesos urbanos que enfrentamos en Latinoamérica y ante la obvia insostenibilidad de los modelos heredados de la tradición europea. De hecho, asistimos a la paradoja de la disolución de un mismo modelo urbano y del sistema conceptual que lo ha sustentado; pero por motivos si se quiere simétricamente opuestos. La tradición de la ciudad europea está siendo sobrepassada por la lógica de su propia opulencia; y los soportes culturales y políticos que la impulsan, asumen la necesidad de replantear sus bases conceptuales.

En Latinoamérica, la herencia de modelos incorporados y superpuestos a tradiciones, culturas y exigencias materiales casi siempre soslayadas, revela las señales de un colapso que ya no puede ser revertido ni canalizado con políticas urbanas ni planes metropolitanos. Y revela también, la necesidad de replantear bases conceptuales cualitativamente distintas a las que se han venido utilizando hasta ahora.

En muchos sentidos, nuestras ciudades resumen la paradoja de modelos culturales construidos desde perspectivas escindidas cuando no contradictorias, y hoy recogemos los escombros de la modernidad sin haber siquiera entrado en ella.

Hoy deberíamos no sólo plantear otras respuestas, sino fundamentalmente, formulamos otras preguntas, que asuman la complejidad y la diversidad de los universos urbanos.

A esta desarticulación se corresponden equivalencias en el orden de lo morfológico y de las políticas que surgen para administrar los procesos urbanos.

Hoy nuestras administraciones urbanas despliegan políticas contradictorias, escindistas o fragmentarias, cuyos énfasis se encuentran pautados más por el oportunismo político, la incompetencia, el desconocimiento y la corrupción; antes que por una percepción medianamente lúcida de los fenómenos de la ciudad y las necesidades y el futuro de sus habitantes.

El pensar la ciudad, frente a lo hasta aquí expuesto, significa realmente pensar ya no "la ciudad", sino una ciudad-otra, que probablemente emerja conceptualmente con parámetros muy distintos a los que estamos acostumbrados a tolerar o admitir como válidos.

Ante el fenómeno de la desmaterialización de la ciudad, ya no podemos imaginar el hacer ciudad en los

mismos términos de la ciudad histórica; hoy asistimos a un desbordamiento que requiere también otro tipo de pensamiento.

Y como la construcción del pensamiento es, finalmente, más difícil y penosa que la construcción de la realidad misma, y se encuentra siempre más atada a la herencia del pasado que a las exigencias del presente; el verdadero desafío no es tanto el de formular un pensamiento nuevo sino el de entender una realidad nueva desde la lógica y las pautas que esa misma realidad ofrece con singular nitidez.

En ese orden veremos que muchas veces, el verdadero déficit no es de orden intelectual, sino operacional, es decir cómo vincular la idea de esa ciudad otra, con la gestión urbana. Las exigencias, cada vez más perentorias, apuntan a la necesidad de crear territorios de aproximación y de establecer vínculos con las esferas de decisión política. Pensar esa otra ciudad también conlleva la exigencia de enfrentar la lógica de la gestión política de la ciudad. Y es quizás en este aspecto donde radican las mayores diferencias con los procesos urbanos europeos: allá la gestión urbana se inscribe en una larga tradición de democracia y participación ciudadana que ha logrado al mismo tiempo mantener niveles aceptables de comunicación entre las élites políticas, el sector privado y los sectores creadores de pensamiento urbano: los ejemplos de España, Italia y Portugal sustentan lo mencionado.

La gestión urbana, la acción sobre la ciudad no puede ser profundamente real, de yuxtaposición precisa en tejidos reales y en territorios demasiadas veces radicalmente distintos entre sí. Esto implicará la coexistencia de niveles totalizadores y específicos de pensamiento, capaces de atender las demandas de una realidad que es a la vez única y fragmentaria: hoy nos enfrentamos a ciudades que son muchas ciudades".

Probablemente, hoy los desafíos urbanos no sean sólo "urbanos" en el sentido de especificidad disciplinaria usual; sino también de interrelación y de comunicación; de sensibilización y vinculación efectiva con los niveles de decisión política, lo cual nos lleve, previsiblemente a disponer más énfasis en el diseño y promoción de planes estratégicos, es decir, niveles de proyectualidad que se inserten en, y comparten una idea política de la ciudad, una idea más importante o de mayor escala que la de los planes físicos o estrictamente "urbanísticos" en el sentido tradicional hasta ahora vigente.

Entonces, planteábamos el problema; ahora proponemos una alternativa de gestión, basada por supuesto en una propuesta urbanística clara, concreta y pragmática, plasmada a partir de la lectura de nuestra propia realidad y de nuestras reales posibilidades, sin por ello dejar de ser sanamente ambiciosos.

Ello tampoco significa, despreciar fundamentalista y torpemente todo lo que nos venga del primer mundo. Muy por el contrario, los pensamientos y los instrumentos que podamos recibir de afuera, debemos utilizarlos -siempre que los consideremos pertinentes- a partir de una clara lectura y reconocimiento de nuestra propia realidad. No hacerlo sería, justamente, desperdiciar recursos.

Estamos seguros que todos deseamos una ciudad más sustentable, en sus aspectos económicos, ecológicos y sociales; más solidaria, en el mantenimiento y recuperación de nuestra identidad cultural y de vida barrial; más equilibrada funcionalmente, con múltiples focos de interrelación -subcentros- y una trama eficaz que permita una mejor accesibilidad y movilidad -incluyendo un transporte público decente-; y más integrada, ofreciendo ocasiones de desarrollo articulado y oportunidades de inversión y una concepción de roles compartidos y concertados.

Esta es nuestra propuesta. Deseamos iniciar el proceso de construir entre todos una Asunción para todos. Tenemos una oportunidad histórica que realmente puede transformar nuestra ciudad: sería poco inteligente desaprovecharla. Ahora son los ciudadanos los que tienen la palabra.

Finalmente, no podemos dejar de explicitar nuestro reconocimiento y nuestro agradecimiento tanto a los que han realizado ambos trabajos como a los que los han hecho posibles:

A los Técnicos de la Oficina de Desarrollo Urbano y de los Equipos Técnicos respectivos, al Arq. Arturo Herreros -Coordinador Ejecutivo del Proyecto Franja Costera-, a la Arq. Vera Lucia Valente -Coordinadora Ejecutiva del P.D.U.A., a los asesores externos de la O.D.U. -Arq. Luis Alberto Boh, Arq. Beatriz Chase, Arq. Mabel Causaran, Dr. Luis Campos, Dr. Gustavo Laterza-, a los Jefes de la O.D.U.-Arq. Graciela López de Paz, Arq. Delia León de Siemancas y al Arq. Osvaldo Gibbons.

A Rubén Pesci, Omar Accattoli, Jorge Pérez y el magnífico equipo de CEPA/FLACAM.

A los Directores Generales, Directores y Técnicos de la Intendencia que trabajaron con nosotros.

Al Proyecto Naciones Unidas para el Desarrollo y al Proyecto Desarrollo Municipal (P.N.U.D., Municipalidad de Asunción).

A los Concejales de la Junta Municipal de Asunción. Al Dr. Carlos Filizzola -Intendente Municipal de Asunción- y su equipo político.

Asunción, Agosto de 1995.

# CONVERSACION SOBRE ASUNCION

**Mediante entrevista a algunos protagonistas y observadores agudos del significado local de los Planes y Proyectos que este número especial de Ambiente testimonian los arquitectos Vera Lucía Valente y Luis Alberto Boh y el sociólogo J.C. Rodriguez. El periodista y arquitecto Aníbal Cardozo Ocampo, ofrece una introducción amena y sintética de lo actuado hasta el momento.**

"Asunción es una ciudad que jamás se ha reconciliado con el Río", comentó el sociólogo J.C. Rodríguez. Esto resulta extraño pues, paradójicamente, nuestra ciudad surgió desde, y vivió a través del Río Paraguay, el Río Padre, aquel que lleva sus aguas al Plata. Las suaves y verdes colinas de antaño, bordeadas por el río circular, con el correr de los años, fueron cubiertas de un tejido urbano que, a pesar de irreverente, no logró amedrentar ni destruir el selvático "genius loci" que -verde- campea aún hasta hoy como símbolo de tusidez indómita.

Así es Asunción, emplazada en un recodo visceral del río que llamamos "bahía", donde se inicia la curva que un poco más allá recibirá las andinas aguas del Pilcomayo. Es la confluencia de dos países, Paraguay y Argentina, ángulo que la ciudad domina desde su altura y también desde su historia. Hoy, a 458 años de su fundación, Asunción se sitúa como un puente en la confluencia de dos milenios, instancia que, indefectiblemente, la empuja al cambio. Para bien o para mal, el escenario futuro de la ciudad instalado en el siglo XXI acogerá a una Asunción transformada.

## LA CIUDAD DEL PASADO

Asunción -al igual que el país entero- tuvo un desarrollo postergado durante toda su historia. Paraguay siempre fue un país atrasado; y cuando intentó superarse, no pudo lograrlo, y fue obligado a transitar la senda del atraso. En este marco histórico creció Asunción con la mira apuntada hacia el aislamiento; y desde un indefinido y ambiguo espíritu, rayano en lo campesino, se fue haciendo ciudad. Sus hijos nutridos de un substancial provincialismo no lograron conformarse según patrones de una cultura urbana. Sus ritmos, sus trajes y un agobiante clima tropical, nunca permitieron olvidar el aire puro y la distancia. El asunceno vivía en su propia ciudad como si fuera un exiliado. Su "valle" (2) era el de sus antecesores.

X así fue creciendo. En un principio, y de esto apenas queda el vestigio de la casa Violante aldea nacida en 1537 se modeló orgánicamente según la simple geometría del lugar, perfil variable de pendientes que debruzan sobre las inquietas playas del río. Los zanjones, tremendos ríos en épocas de lluvia, fungían de calles y, consecuentemente, estructuraban la incipiente ciudad colonial. Extraña historia de esta ciudad hispana que, indiferente a las severas Leyes de Indias, mantuvo su autónoma configuración gracias al olvido imperial a que fue condenada. En 1821 y con beneplácito de la población, el iluminismo autoritario del Dictador Francia cuadruplicó la ciudad; y desde esta instancia racional, Asunción logra proyectarse hacia el futuro (3). Esa fue la ciudad que heredamos.

Dominante y parásita a la vez, Asunción, se desarro-

lló irreflexivamente. Encorsetada en la cuadrícula impuesta, sin embargo, el crecimiento espontáneo de los barrios tuvo más lucidez que los planes de aquellos que pretendieron ordenarla. Cuando se intentó que este crecimiento fuera dirigido o regulado -nos acota el Arq. L.A. Boh- resultó negativo. Planes puntuales que fueron pensados para un solo efecto. Paradójicamente, estas tentativas "racionales" resultaron ineptas frente al orden natural de la ciudad que, alejada de la reflexión, precauteló la armonía del conjunto.

En ese contexto, se gestó una ciudadanía, que si bien en épocas coloniales manifestó bravas rebeliones, con el paso del tiempo sucumbió ante el peso de una consuetudinaria frustración. Acosada por un poder abyecto, no democrático, la población no pudo prosperar en aras de un evolucionado civismo. "Y aunque existieron en el Paraguay épocas de libertad y tolerancia política, no hubieron reales proyectos de institucionalidad democrática" (4).

Sin embargo, en el siglo pasado hubo una tradición iluminista de poder. En su seno se fue gestando una sociedad estamental y con pocos conflictos. Había mucha seguridad en todo el territorio y prácticamente no había delincuencia. La tortura sistemática no existía, se valoraba la cultura y había un gran sentido del honor. La corrupción no era moneda corriente. Mediando el siglo XX se derivó hacia una máscara de populismo que escondía una creciente corrupción nacida en la dictadura de Morínigo (1940 / 48), y consolidada posteriormente con la dictadura de Stroessner (1954 / 89) en la llamada "Era de Paz y Progreso". En ese medio siglo, la sociedad paraguaya se configuró, una vez más como una sociedad del silencio.

## LA ASUNCION DEL FIN DE SIGLO

A comienzos de los '80 acontecen lo "años locos" de Itaipú, la portentosa represa hidroeléctrica que no sólo alteró las turbulentas aguas del Paraná, sino, y tal vez en mayor medida, modificó las circunstancias de vida de toda la nación. El nuevo Paraguay se ha transformado y en este cambio toma aristas dramáticas. De aquello que Roa Bastos (5) alguna vez definiría como: "una isla rodeada de verde" ya poco queda. La depredación ambiental, dentro y fuera del país, alcanza niveles alarmantes. A principios de siglo en la Región oriental del Paraguay (aprox. el 40% de todo el territorio nacional) estaba cubierto en un 60% por bosques naturales. Hoy la cifra alcanza apenas al 6%. Las reglamentaciones son impotentes para controlar tanto desatino. El parque automotor creció abruptamente; pero más de la mitad de los vehículos son ilegales (mau). El dolo hubo aposentado sus reales.

Dentro de este mismo proceso se observa cómo la

capital crece rápidamente. Asunción se modifica. La armónica ciudad, ebria de "progreso", se despereza, y al desarrollar su tamaño, su población y su dinámica de crecimiento; incrementa -paralelamente- sus conflictos sociales, urbanos y ambientales. Sus condiciones de vida marchan vertiginosamente en pos de su degradación.

Es así como Asunción no es ajena al destino de sus hermanas, las capitales latinoamericanas. La población del país, eminentemente campesina, huye hacia la capital perseguida por una inexorable falta de oportunidades laborales. El último censo poblacional (1992) (6) indica por vez primera una mayoría urbana (54,5%). En las últimas décadas la cultura urbana fu marcando una progresiva presencia en todo territorio. Ya no funciona aquel estereotipo del paraguayo como un plácido campesino. Como bien señala la Arq. V.L. Valente: "En el siglo XX la cultura es urbana, y Paraguay ya entró en dicho proceso".

Este incremento poblacional, al no ser previsto ni considerado por las autoridades, sino, por el contrario, librado a la más cruda especulación sobre el valor de la tierra, trajo consigo un deterioro notable en muchos de los barrios existentes de la ciudad y, además, sometió a los nuevos asentamientos humanos a condiciones de vida inadecuadas. Resulta paradójico cómo la urbe, ejerciendo un alto poder de atracción, seduce a los confiados campesinos pero a la vez, los expulsa de su seno. Así se fue generando el caótico entorno suburbano que hoy la rodea. En casi treinta años la ciudad decuplicó su población. El conjunto metropolitano, en la actualidad supera el millón de habitantes, y representa la cuarta parte de la población total del país. Con un alto índice de crecimiento demográfico (3,1%), el Paraguay tiene un elevado porcentaje de la población (47%) que son jóvenes menores de 18 años.

Descontrol es aquella idea que emerge claramente cuando auscultamos la realidad asunceña. Aún teniendo una densidad poblacional media baja, los conflictos que acechan en ella son harto complejos. La red vial -al borde del colapso- y el desalentador y arbitrario sistema de transporte público, son fenómenos que ponen en evidencia el nivel de deterioro del conjunto urbano; aunque el conflicto no se agota en ellos, sino que, latentes, se diseminan tras los velos de la polución ambiental, la creciente inequidad social y la inefficiencia o falta de competitividad de la ciudad misma. Todos estos fenómenos, manifiestos u ocultos, en la actualidad le impiden a Asunción la posibilidad de ofrecer una adecuada calidad de vida en casi todos los ámbitos de su acción.

La carencia de una planificación adecuada conformó a una ciudad abierta y el desenfado del llamado "capitalis-

mo salvaje" la hizo su presa. Siguiendo la ruta de sus hermanas mayores. Asunción ofrece cada vez menos seguridad a sus habitantes. La violencia ciudadana -cruel síntoma del deterioro social- se incrementa bajo un disfraz del "progreso". El proceso de tribalización está en marcha. Librada a su propio destino, la ciudad se aleja cada vez más de ser rica, igualitaria, desarrollista y ordenada; es decir habitable.

La carencia de una planificación adecuada fue haciendo la ciudad deforme y desarticulada. La corrupción que asocia toda la nación se ha infiltrado hasta los reconditos resquicios de la vida ciudadana. La población y los políticos son reticentes a la planificación. La clase política es reacia a la planificación porque es oportunista, y su perspectiva se limita a la consecución de votos y a la solución de problemas puntuales. Todo ello influye negativamente para la continuidad de cualquier tipo de planes, y bien sabido es que el tiempo de la planificación no coinciden con los tiempos de la política.

La carencia de planificación provoca un acusado deterioro de la economía. Desde 1982 (fin de Itaipú) no hay crecimiento económico y existe una creciente desigualdad social. Esta carencia de planificación impide encarar problemas profundos de la economía y de la cultura del país. Vivimos una transición económica y cultural, pero aún no se divisa la salida de este oscuro túnel.

No obstante, y a pesar de todo lo anterior, no todo está perdido. J.C. Rodríguez nos rescata de nuestro desaliento cuando nos comenta que, sin embargo, la sociedad paraguaya de los '90 no está estancada. Se está consiguiendo libertad y capacidad de expresión. Hoy todos pueden expresarse. El sistema político se está encaminando hacia una democracia. La arquitectura básica para una democracia está bien estructurada.

#### LOS POSIBLES ESCENARIOS DEL FUTURO

Cualquier intento de aproximación al futuro de nuestra ciudad deberá contemplar, indefectiblemente, el dato poblacional que arriba hemos consignado: "Con un alto índice de crecimiento demográfico (3%), el Paraguay tiene un elevado porcentaje de la población (47%) que son jóvenes menores de 18 años". Recién a partir de esta consideración podrán comprender en la escena los otros convidados del siguiente drama de ficción urbana.

La sala queda a oscuras mientras el telón asciende. Sobre el amplio escenario del futuro y en dos bandos opuestos, se apretujan los inquietos personajes. Por un lado, un polifónico coro de pecados capitales arremeten al son del himno de la continuidad. Como carne de cañón y frente a ellos, marcha la alta y sonora corrupción. Por el otro, las blancas voces de los niños-2.000 entonan al unísono una alegre salmodia de renovación y cambio. La batalla campal será a muerte.

Presto, el Mercosur se arroja con estruendoso impetu



sobre las tablas y trae consigo, urgente, sus petates de astronómicas cifras. - Este es un desafío; acota rápidamente L.A. Boh, - que debemos afrontar desde una reflexión profunda sobre nuestra realidad. Si no somos capaces de pensar nuestra realidad, menos seremos capaces de modificarla y adecuarla convenientemente, para no ahogarnos en este mar abierto de posibilidades que el Mercosur representa.

"Abrirse al Mercosur -dice otra voz en off- significa abrirse a la fiera competencia", un torvo silencio cayó sobre la escena.

Timidamente y desde un oscuro rincón, la Hidrovía intentó expresar su parlamento. Pero nuestro sociólogo, altisonante, salió al paso con estas palabras: - La Hidrovía es importante, pero sumamente costosa en términos de destrucción ambiental. Habrá que conciliar a los contrincantes. Habrá que negociar cuánta naturaleza haremos perder y cuánta haremos preservar. Lo más aconsejable es gastar más dinero y hacer bien las cosas....

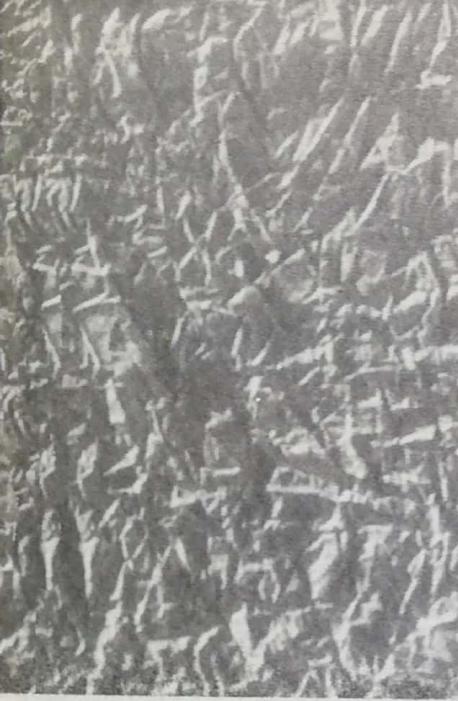
El Arq. Boh pidió nuevamente la palabra: -Insisto; estamos a las puertas de un enorme proceso de reconversión que es cultural y económico a la vez. Sólo si asumimos este compromiso, desde la adecuada y profunda reflexión, podrá evitarse que la transformación que se nos viene encima sea traumática. Porque queramos o no, tenemos que cambiar. La Asunción del 2.000 tiene implicancias de orden social, económico, político, pero sobre todo de orden cultural! Se impone, pues, un profundo debate sobre la cultura urbana desde nuestra misma comunidad, que no está acostumbrada a hacer consensos y lograr acuerdos, para vivir la ciudad al son de la urbanidad....

ración en escena, y desplegó ante nuestros ojos el P.D.U.A. (7): -Este es el primer Plan Director que tiene Asunción. Debo aclarar, además, que la actual es la primera Administración Municipal electa democráticamente en el Paraguay; y que asume el compromiso con el desarrollo y con la planificación urbana...

La atronadora salva de aplausos que surgió desde la platea fue estremecedora. Realmente no estábamos preparados para ello. Superada la emoción y ya todos repuestos, el sociólogo se expresó con voz calma y firme: -Asunción siempre fue y es modelo para todo el país. La capital como autoridad simbólica y política tiene predicamento. Si la capital se ordena, servirá de modelo para todo el país y sus planes podrán ser luego adaptados y aprovechados, si no, a lo sumo, servirá el espíritu reflexivo y constructivo que él sustenta. Ahora que ya no existen las utopías abstractas, es el momento de materializar las utopías concretas a corto plazo. El P.D.U.A. como todo plan no garantiza nada. Pero -obviamente- es mejor que no tener nada. Si se llega a conformar un sentimiento y una acción en común para lograr una ciudad rica, igualitaria, desarrollista y ordenada; es decir, habitable, podremos pensar en un futuro promisorio. Y si ello se consuma, podremos decir sin duda: misión cumplida.

Arq. Aníbal Cardozo Ocampo

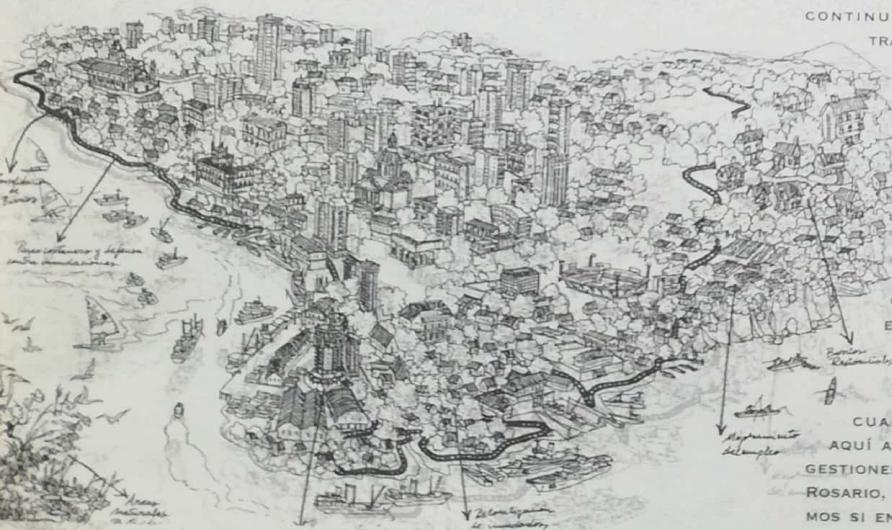
Respetuosa como siempre la Arq. Valente hizo su apa-



## INTRODUCCION

▲ Arq. Rubén PESCI

# ASUNCION "2000"



ESTE DOCUMENTO DE AMBIENTE, QUE INAUGURA LA SERIE "LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD", INTENTA TESTIMONIAR UN PROCESO DE PROYECCIÓN URBANA, CUYA INTEGRALIDAD, CONTINUIDAD Y ALCANCES EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA REALIDAD, RESULTA FRANCAMENTE ORIGINAL Y ALENTADOR.

POCOS ACONTECIMIENTOS SIMILARES SE REGISTRAN EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS EN AMÉRICA LATINA. SEGURAMENTE, SE CUMPLEN CON CRECER ESTAS FINALIDADES EN EL RENOMBRADO CASO DE LA CIUDAD DE CURITIBA. NOS GUSTARÍA ARRIESGAR QUE ALGUNA DE ESTAS CUALIDADES, Y OTRAS QUIZÁS AQUÍ AUSENTES, SE HAN DADO EN GESTIONES URBANAS COMO CÓRDOBA, ROSARIO, MENDOZA, ETC. NOS EXCUSAMOS SI EN EL RESTO DEL CONTINENTE HAY OTROS EJEMPLOS NOTABLES QUE DEBÍERAMOS INCORPORAR A ESTAS CITACIONES Y QUE AQUÍ OMITIMOS.

NO AGREGAREMOS NADA DE LA ESTRUCTURA Y EL CONTENIDO DE DICHO PROCESO. EXPLICADO POR ALGUNOS DE SUS PROTAGONISTAS PRINCIPALES, EL RESTO DEL NÚMERO SE OCUPA DE ELLO.

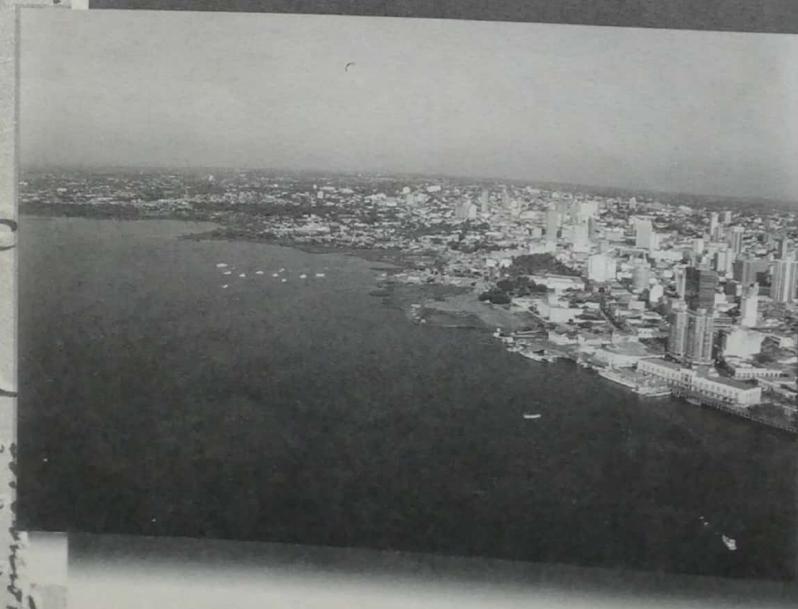
VALE LA PENA ENFATIZAR QUE NO ES CASUAL QUE SE PUBLIQUE ESTO EN AMBIENTE, POR EL ROL PROTAGÓNICO QUE LA FUNDACIÓN CEPA HA TENIDO (DIRIGIENDO TÉCNICAMENTE LOS PROYECTOS EN SU CONDICIÓN DE SEDE CENTRAL DE FLACAM) EN EL DESARROLLO DE LO AQUÍ EXPUESTO.

EL NÚMERO COMIENZA MEDIANTE UNAS PÁGINAS INICIALES CON LA PALABRA ESCRITA DE REFERENTES TÉCNICOS INEXCUSABLES EN EL PROCESO. A CONTINUACIÓN, EL DESARROLLO DEL NÚMERO, ESTRUCTURADO EN: "EL PENSAR", "EL ACTUAR" Y "EL TRANSFERIR". ES QUE UN PROCESO PROYECTUAL, CONCEBIDO HOLÍSTICA Y TRANSDISCIPLINARIAMENTE PARA MEJORAR LA PRAXIS DE LA REALIDAD, NO PUEDE ELUDIR NINGUNO DE LOS TRES NIVELES ESTRUCTURALES MENCIONADOS.

SIN PENSAR SE PUEDE SER INSENSATO; SIN ACTUAR SE PUEDE SER SÓLO TEÓRICO; Y SIN TRANSFERIR SE PUEDE SER SÓLO ELITISTA O TOTALITARIO. EL DESARROLLO URBANO, COMO CUALQUIERA OTRA PRÁCTICA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE, NO ADMITE YA FRAGMENTACIONES NI PRECARIEDADES.

CONFIAMOS QUE EL LECTOR ENCUENTRE EN "ASUNCIÓN 2000" ESTA PROPUESTA DE INTEGRALIDAD Y SU COMPROMISO TÉCNICO Y POLÍTICO.

# EL PROYECTO DETONANTE: LA FRANJA COSTERA



Scanned with Ca

## ORIGENES DEL PROYECTO

La bella costa de Asunción, y en particular de la Bahía de Asunción (fig. 1), fueron objeto desde inicios de los años 1980 de atentas miradas tanto de planificadores urbanos como de empresarios. No faltaron entonces preocupación por los pobladores radicados en sus orillas, en especial en el viejo asentamiento de la Chacarita, que se inundan cada año, ni tampoco ideas peregrinas (aunque reveladoras de su potencial latente) como la de rellenar la Bahía y construir allí un enorme complejo urbanizado.

Dos problemas decisivos en esa zona hieren la sensibilidad de todo habitante u observador atento: cómo las periódicas inundaciones arrasan con los 55.000 pobladores de la orilla; y cómo la ciudad ha ido negando el río, dándole la espalda y relegándole sus marginalidades.

En 1987 se da el primer paso técnicamente articulado para superar estas situaciones: el "Seminario Taller sobre Proyectación Ambiental", organizado por Altervida (con el liderazgo de Mabel Causarano y Beatriz Chase) y el apoyo docente de la Fundación CEPA. Tema de Taller: la búsqueda de soluciones para la Chacarita (1). Allí tomó vuelo el largo debate sobre la erradicación de la población o su consolidación, y sobre distintas tecnologías de protección contra inundaciones, que se extendería hasta hoy, pero también se puso en evidencia el contexto global de la ribera inundable, y sus potencialidades para una solución integral de los problemas de integración o rechazo entre la ciudad y su río.

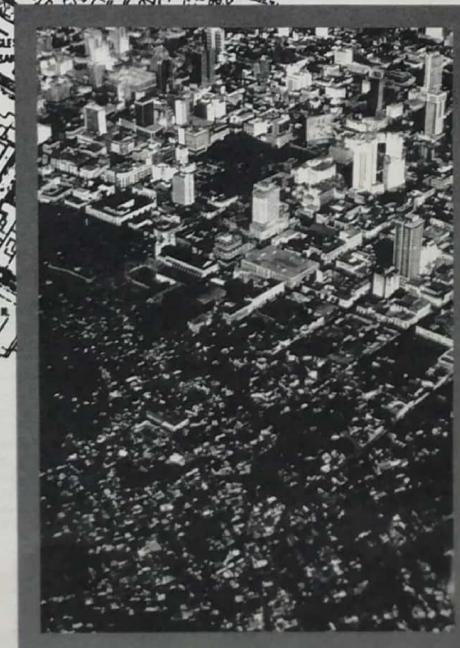
Entre ese entonces y 1992 crece el problema de población inundada y también lo hacen las iniciativas para encontrar una solución. La Universidad Católica de Asunción interviene construyendo casas sobre palafitos, intentando aportar un modelo alternativo para esos asentamientos. La Pastoral Social realiza también intentos, con estudios de base para encontrar una solución. Y será en especial la ONG Base ECTA, quien elaborara no sólo un diagnóstico social de la población inundada, sino otro modelo de solución, en base a "polder" o terraplenes de defensa, que cierran enormes recintos para aislar de inundación a los actuales moradores y más tierra protegida.

Pero es en 1991, que el tema se instala como propuesta política de primer plano, con la asunción al poder municipal del gobierno democráticamente elegido del Intendente Carlos Fillizzola, quien en sus bases programáticas promete la defensa contra inundaciones a la población y la seguridad de que no se les erradicará.

En marzo de 1992, la Intendencia, en la persona del Arq. Gonzalo Garay -Director de Desarrollo



2.1  
Barrio "La Chacarita",  
ocupación actual con  
asentamientos informales



▼ 2.2  
Vista área del Barrio

sólo la población inundada -por más que fuese el tema que más solidaridad provoca-; el espacio a intervenir es toda la ribera, en sus casi 16 km de longitud, y no sólo los barrios marginales; ¿la cuestión genérica?: reintegrar la ciudad y el río, ¿el modelo necesario?: convocar al capital privado, para sumarse al esfuerzo del sector público, generando valor agregado que haga rentable su intervención, para hacer posible la enorme operación.

En marzo de 1993 se decidió continuar el programa de cooperación entre la Intendencia Municipal y FLACAM, para realizar el estudio que diera respuesta a aquellas conclusiones, y produjera los "lineamientos y estrategias para el Desarrollo de la Franja Costera de Asunción".

En cinco meses se terminó dicho proyecto, y tomó su nombre actual: "PLAN MAESTRO DE LA FRANJA COSTERA DE ASUNCION".

### POBLACIÓN BENEFICIARIA

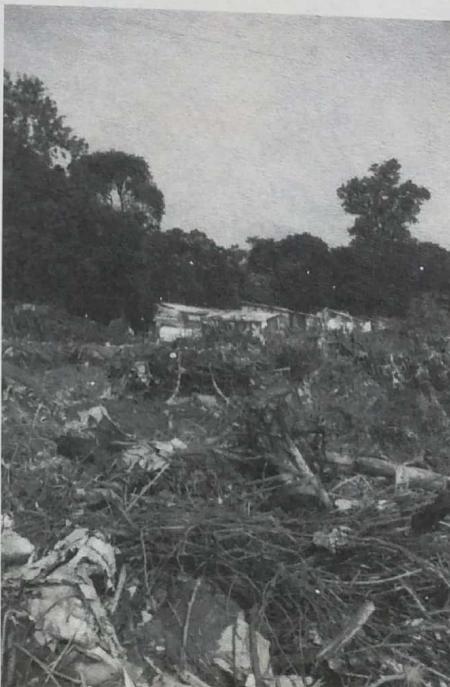
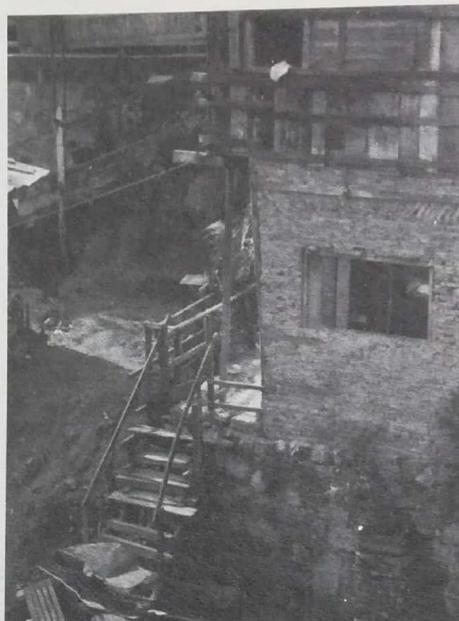
El barrio de la Chacarita tiene casi un siglo de historia, pero empezó a preocupar cuando se expandió desde la barranca hacia el río (fig. 2.1, 2.2 y 2.3), con las consecuentes inundaciones sobre la mitad al menos de su población, y cuando esa expansión y la de la ciudad, que comenzó a disputarle sus bordes, se encontraron en una interfase conflictiva.

Pero en la Chacarita viven hoy sólo unos 11.000 de los 55.000 habitantes de los barrios inundables. El problema se ha agigantado en los últimos 20 años, con el propio crecimiento vegetativo y nuevas ocupaciones (con migrantes del interior del país, pero también de otros sectores urbanos, donde el precio de vivir en la formalidad -impuestos, alquileres- se volvió insustentable para este nivel social). (Ver Cuadro 1).

▼ Cuadro 1  
Crecimiento de la población de la zona de la Franja Costera. Período 1980/1990



▼ 2.3  
Vistas del interior del Barrio Chacarita



Estos 55.000 hab. marginales representan el 9% del total de Asunción (unos 600.000 hab.) y 4,5% del total del Área Metropolitana (1.200.000 hab.), cifra en sí misma poco sorprendente, pues se trata de valores relativos bastante semejantes al de de algunas realidades donde estas cifras trepan al 50% o más. Cabe aclarar que no se poseen cifras exactas del total de población de los barrios "informales" (bajos inundables y el resto del área urbana) pero se estima no muy superior al 10% del total de población.

Lo que hace de los asentamientos inundables de la Franja Costera de Asunción un tema prioritario es:

- que en sí misma (en valores absolutos) se trata de una cifra alarmante de población, con enormes problemas no sólo de inundación -un par de veces al año con el agua en sus pisos y una vez cada dos años con agua hasta el techo o más- sino de vivienda precaria, falta de saneamiento básico, de calles transitables, de transportes, de equipamiento social, y, además, en medio de basurales;

- que la ocupación creciente que hacen estos asentamientos está cancelando la planificación de los bajos inundables para fines de alto interés social general: recreación, reserva natural, turismo, zonas residenciales bien urbanizadas (no sólo para los hoy residentes sino para todas las clases sociales) y equipamiento social y cultural de nivel metropolitano -si no se interviene ya, en diez años más esa cifra de población podrá llegar a 70.000 u 80.000 habitantes y será irreversible su localización-;

- que procurándole ese nuevo destino, la Franja Costera se coloca como la mejor posibilidad urbana de Asunción: 1.600 has. de propiedad del dominio privado municipal (o sea, posibles de vender), como ocasión única para repensar, en un municipio de sólo 11.000 has, y sin otros espacios vacantes; y la reintegración ciudad/río como regalo merecido y reivindicación de su identidad histórica.

### PRINCIPALES ESTRATEGIAS DEL PROYECTO

Al aclarar los diferentes tipos de población beneficiaria, se busca enfatizar el marco conceptual e ideológico adoptado por el Proyecto, un marco nada facilista ni cortoplacista: mejorar la calidad de vida no sólo de los pobladores inundables, sino de toda la población de Asunción, reintegrando para la ciudad los espacios verdes y naturales de su espléndida franja ribereña.

Se eludió en todo momento el dar solución a un único fin (los inundados) con soluciones de corto plazo (que hoy no se inundan, dejando el resto de sus carencias urbanas para más adelante), y se enhebró en cambio un conjunto de estrategias multipropósito y abarcativas. Como han dicho los medios de comunicación: se trata del más importante proyecto urbano de la historia de Asunción, y uno de los más ambiciosos emprendimientos absolutamente paraguayos (3). En la planimetría general del Plan Maestro y de su 1ra. Etapa (Sector Bañado Norte), se advierte con claridad esa envergadura y su repercusión evidente sobre toda la ciudad (fig. 3.1 y 3.2).

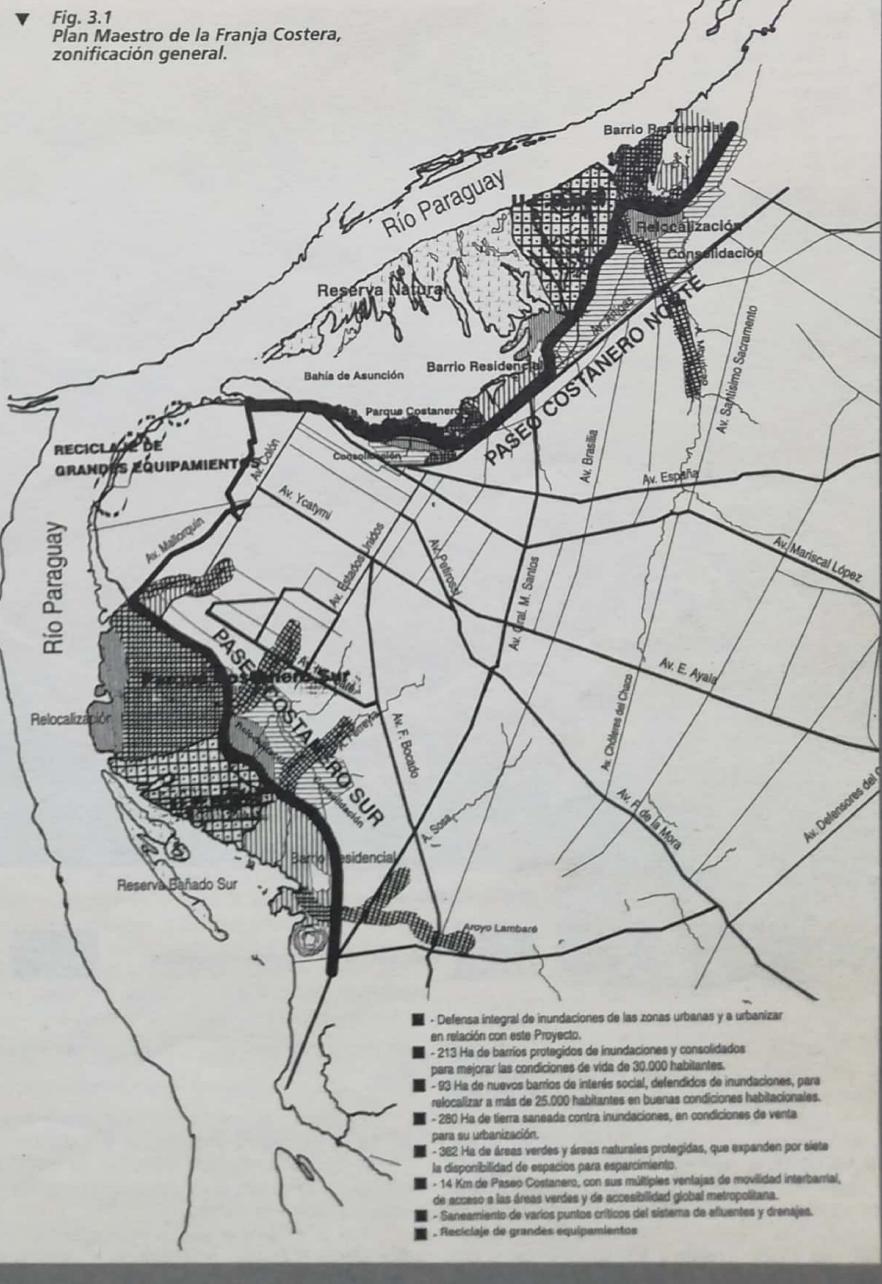
¿Cuáles son esas estrategias y por qué?: en general se definen por un enfoque ambiental, o de desarrollo sustentable, que haga compatible crecimiento urbano con conservación de los recursos naturales, mejoras sociales con rentabilidad económica para realizarlas, saneamiento con mejoras del paisaje, modernidad con preservación de la identidad y el patrimonio. Cinco estrategias se definen para ello:

### **3.1- Estrategia 1: Hacer más sustentable ambientalmente el desarrollo urbano de Asunción, reintegrando ciudad y río.**

Esta estrategia dio lugar al Programa I del Plan, llamado de "Defensa contra inundaciones y Paseo Costanero". Actualmente la costa de Asunción es una gran interfase negativa, ante todo por la ocupación de sus zonas bajas inundables (ver fig. 4) con asentamientos informales y los impactos que las inundaciones provocan. Dicha costa se caracteriza por tres secciones topográficas tipo (fig. 5), siempre definidas como interfases negativas por sus innumerables conflictos, en función de las cuales (de sus patrones) se ha buscado una solución adecuada:

A la izq. en la fig. 5 se esquematizan los patrones actuales. Así, en la sección norte la barranca se acerca a la ribera interior (Bahía de Asunción) y allí se agolpan los asentamientos informales; el Banco San Miguel ha mantenido hasta ahora -gracias a su baja accesibilidad- un estado casi pristino. En la sección central, la ciudad alta se arrima a la ribera, ocupada sin inconvenientes por fábricas, silos, depósitos, hoy casi todos obsoletos, produciendo un sub-uso de las potencialidades de la zona. En la sección sur, el Bañado ha sido ya ocupado en casi el 50% de su superficie por asentamientos informales, hoy inundables; y la ribera interior, de suave pendiente entre la ciudad alta y la costa del bañado, también posee fuertes asentamientos informales e inundables.

En el lado derecho del gráfico se muestra cómo se aplican los nuevos patrones de diseño urbano-ambiental creando nuevas interfases positivas.



## Diseño Urbano del Sector Norte

▼ 3.2  
Diseño urbano de la  
1° Etapa (Bahía de  
Asunción y Bañado  
Norte)



En la sección Norte se conservan el Bañado y la Bahía, recuperando (e incluso restituyéndoles) su condición ecológica normal, saneando los desagües y basurales que les afectan e impidiendo urbanizaciones; y en relación a la costa interior se "estira" la barranca mediante relleno por refulado, aumentando así el perímetro del perfil de la ciudad alta sobre el río, reasentando allí las poblaciones hoy a merced de las inundaciones. Un Paseo Costanero (avenida parquizada, con cuatro carriles y accesos selectivos) vincula toda la zona, sirve de defensa exterior, genera un "by-pass" muy eficaz al tránsito pasante, y ofrece

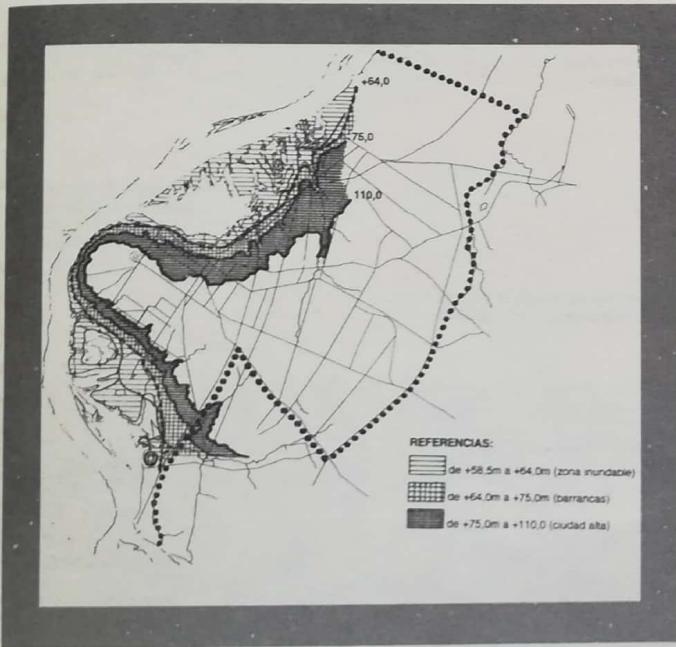
un circuito de alto valor paisajístico (ver figura 6.1 y 6.2).

La técnica de relleno por refulado, que se ilustra en fig. 7, es segura y definitiva, y sustentable tanto por el recurso renovable utilizado (la arena del río contiguo) como por el escaso mantenimiento que requiere a través del tiempo.

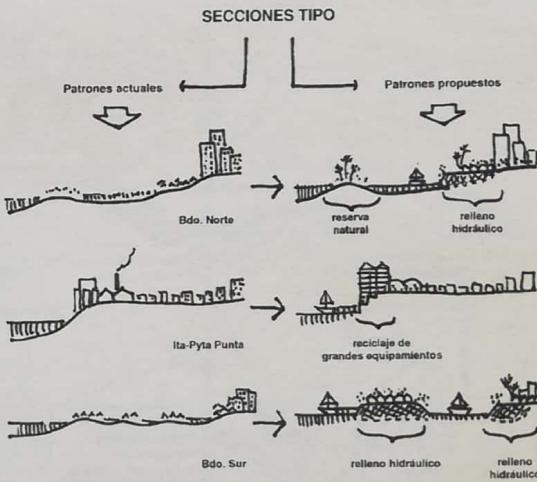
No se eludirá el uso del terraplén o "polder", que cierra el borde, protegiendo el recinto interior (del cual se deben bombear luego los excedentes de agua por lluvia, infiltraciones de napa, etc.), pues en

zonas de gran consolidación del asentamiento actual, puede resultar menos impactante sobre la población. Pero se limitará a casos extremos, ya que es menos seguro, requiere mayor mantenimiento y consolida el asentamiento en un "pozo" marginalizado o encerrado por el enorme talud del polder.

En la sección central, se postula el reciclaje de las viejas instalaciones fabriles que hoy obturan o restringen el disfrute de la vista y el uso del río desde la Ita-Pyta Punta. Para ello se promocionará su reconversión en equipamiento de interés urbano general.



◀ 4  
Plano topográfico de la ribera de Asunción



5 ►  
Secciones tipo de la Franja Costera

- espacios verdes públicos y centro comunal,
- unidades barriales de 100 a 300 familias, para mantener los agrupamientos y vecindades actuales,

- lote propio, de unos 300 m<sup>2</sup>, para una densidad uni o bifamiliar,
- vivienda núcleo, con posibilidades de crecimiento por autoconstrucción,
- servicios básicos (calle empedrada, agua corriente, red cloacal, desagües pluviales, red eléctrica, recolección de residuos),
- créditos a largo plazo y bajo interés, con cuotas no mayores a u\$s 10 a u\$s 20 por mes y por familia, con compromiso de entrega de lote en propiedad con vivienda núcleo.

Estas características, inalcanzables en los asentamientos actuales, con sus trazados enredados y sus parcelas inadmisibles (por lo cual el "polder", que consolida la situación anterior, debe ser sólo una solución extrema), generarán nuevos asentamientos de buena calidad ambiental urbana, tan regulares como los de la ciudad alta, haciendo sustentable, a lo largo del tiempo, la consolidación de estas poblaciones, hoy informales y marginadas.

La cuestión habitacional se enfrenta en el Plan Maestro mediante el Programa III, de "Relocalización de inundados", y el Programa IV, de "Consolidación" de asentamientos contiguos a los informales e inundables, para mejorar sus servicios urbanos y aumentar tanto la integración a la ciudad formal alta como a los nuevos asentamientos (fig. 8.1, 8.2 y 8.3):

- trazado urbano con lotes individuales frontistas a calles públicas,

hoteles, residencias, empresas modernas no contaminantes, sitios de recreación y gastronomía, deportes, miradores, etc.

En la sección Sur se retoma la técnica del refulido y relleno, ensanchando también la barranca con un gesto casi "natural", ubicando en el borde interior (interfase enfatizada) el Paseo Costanero y los grupos de reasentamiento y consolidación (ver Estrategia 2).

En los bordes de las tres secciones tipo se utilizan los intersticios, remanentes o áreas vacantes para hacer grandes parques metropolitanos (ver Estrategia 3).

### 3.2- Estrategia 2: Mejorar el hábitat de la población hoy asentada, generando condiciones de sustentabilidad residencial de largo plazo.

Una vez conseguidas eliminar las inundaciones mediante el relleno explicado, es posible ubicar a la población hoy residente en los bañados en nuevas y adecuadas condiciones de trazado urbano, densidad, vivienda, infraestructura y servicios. Como criterios básicos, y en función del análisis realizado con participación de la población, se adoptaron (fig. 8.1, 8.2 y 8.3):

- trazado urbano con lotes individuales frontistas a calles públicas,

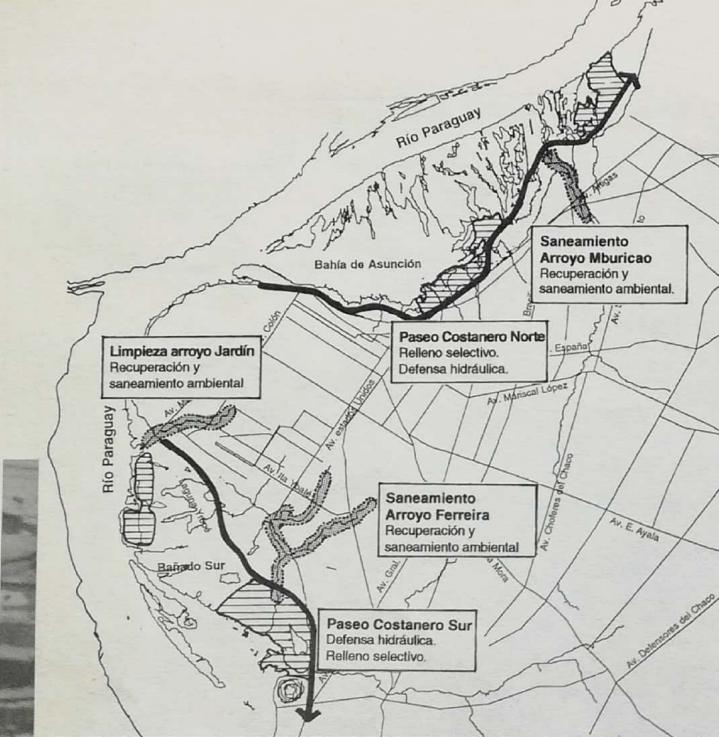
### 3.3- Estrategia 3: Asegurar la sustentabilidad ecológica de Asunción, aumentando la dotación de área verdes.

Al describir la Estrategia 1 se puso de relieve la propuesta de una nueva articulación entre la ciudad baja y la ciudad alta, cambiando su borde de interfase negativa a interfase positiva. O sea, de barrera contaminada (sin accesibilidad franca "con marginalidad social y física, y además inundable") a Paseo Costanero, defendido de inundaciones, saneado, parqueado, equipado.

Esto se complementa o permite el Programa V, de Áreas Naturales Protegidas. Consiste en la creación de casi 400 has de espacios naturales, en todas sus variantes (fig. 10):

- Áreas naturales de conservación: Banco San Miguel e islas del Bañado Sur;
- Parques Metropolitanos (en el Bañado Norte, sobre la Bahía de Asunción y en el Bañado Sur);
- UEDES, Unidades Experimentales de Desarrollo Sustentable, destinadas a agricultura ecológica, para el usufructo de los pobladores del área, quienes verán promocionadas así sus actuales actividades informales.

Conviene subrayar que, con esta oferta, la ciudad ve aumentadas en casi siete veces su oferta actual de espacios verdes (de tan sólo 2 m<sup>2</sup>/hab a 14 m<sup>2</sup>/hab) además cualifica toda la relación ciudad/río. En especial los Parques Metropolitanos se anexan a las áreas verdes o monumentales existentes, multiplicando sus valores: el Parque Caballero, con el parque metropolitano al pie de sus barrancas; las pla-

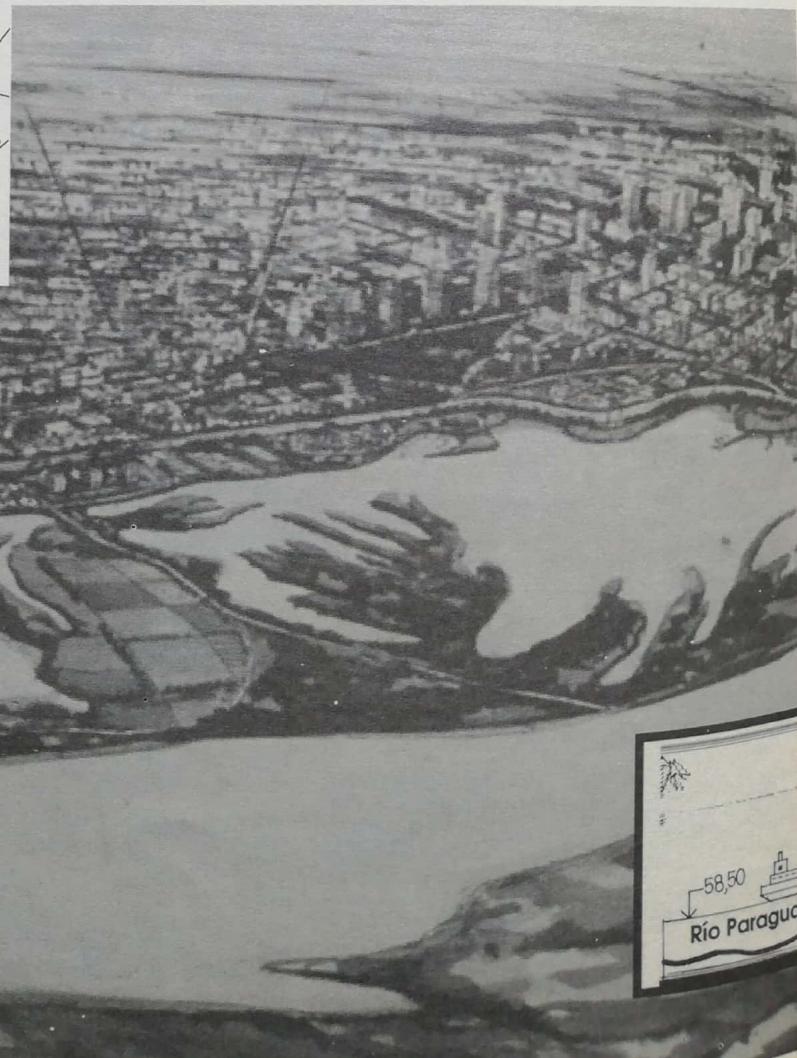


6.1  
Esquema del  
Programa I de  
Defensa contra inun-  
daciones y Paseo  
Costanero

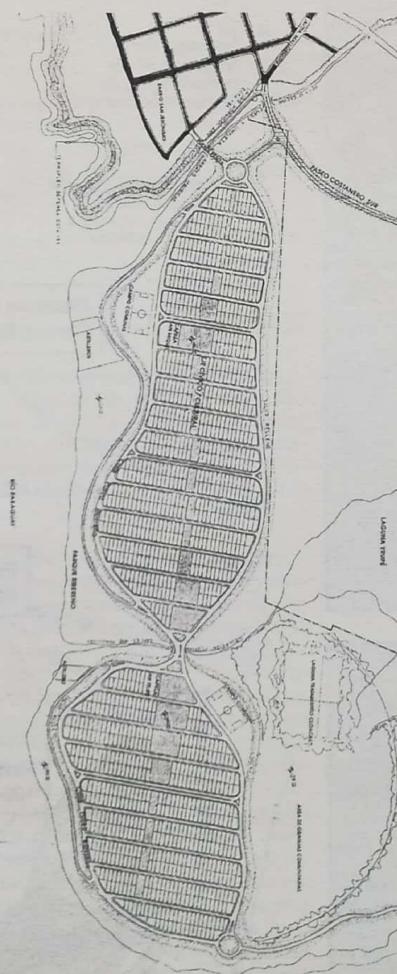
8.1  
Plano actual del Barrio  
Bañado Tacumbú

8.2  
Barrio Bañado Tacumbú;  
propuesta urbanística  
concertada con los  
pobladores

▼ 6.2  
Perspectiva aérea de la Franja Costera  
con la reintegración ciudad-río



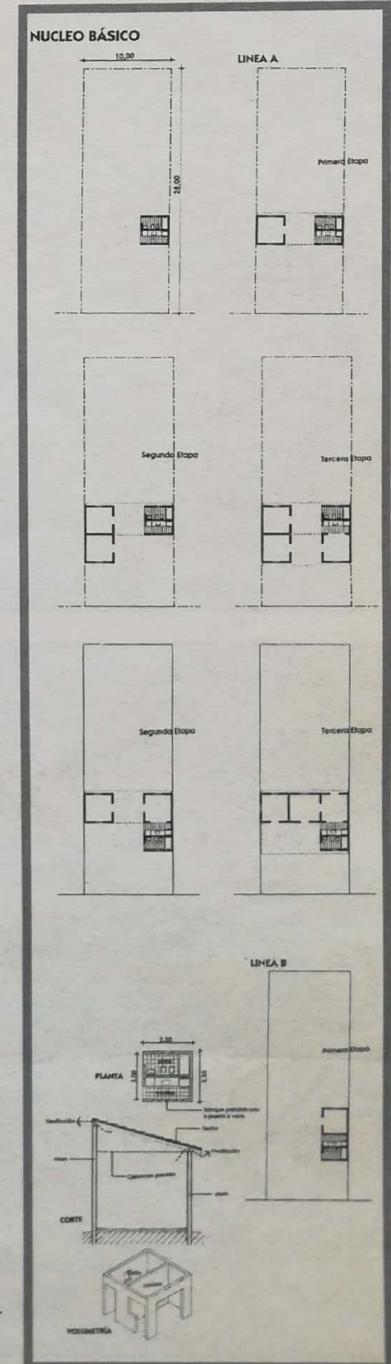
▼ 7  
Cort

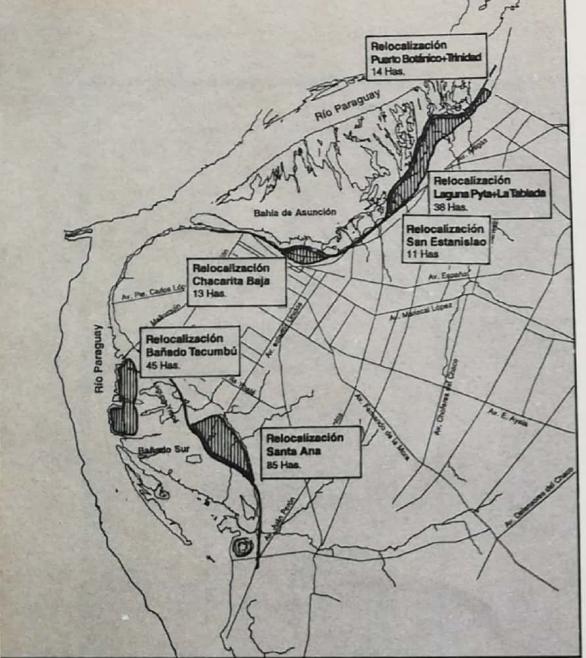


▼ 7  
Corte esquemático de la solución técnica de relleno por refulado

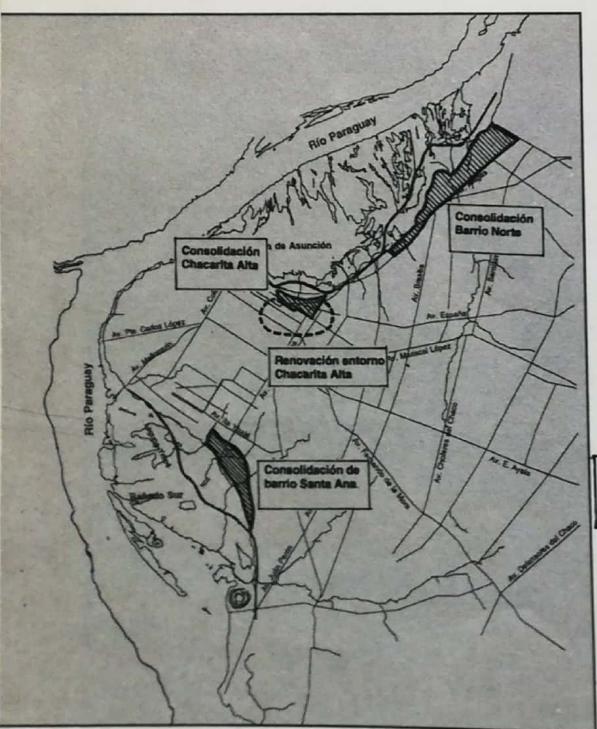


8.3  
Tipología de  
loteo y  
vivienda tipo

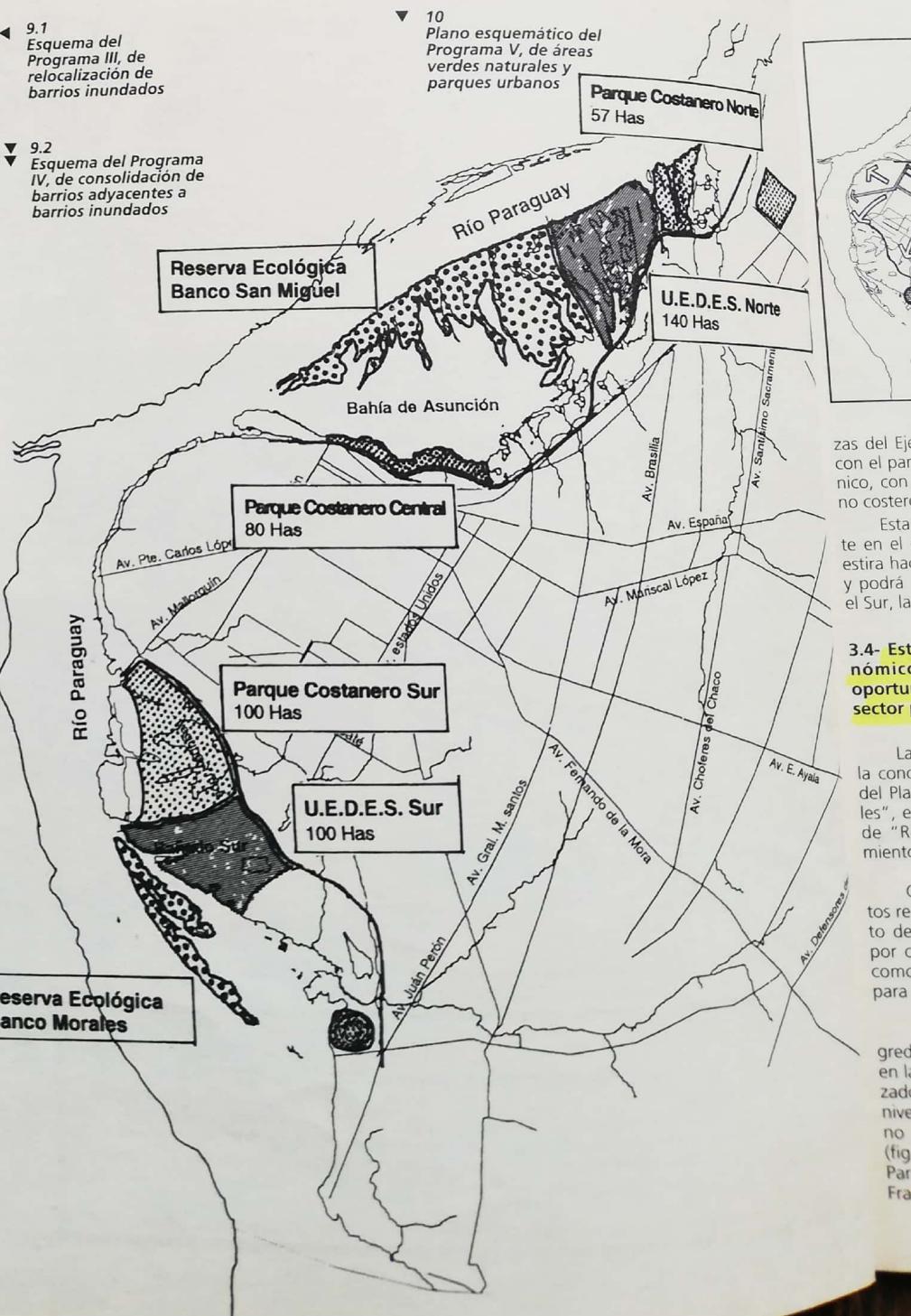




9.1  
Esquema del Programa III, de relocalización de barrios inundados



9.2  
Esquema del Programa IV, de consolidación de barrios adyacentes a barrios inundados



10  
Plano esquemático del Programa V, de áreas verdes naturales y parques urbanos



zas del Eje con el parque nico, con no costero

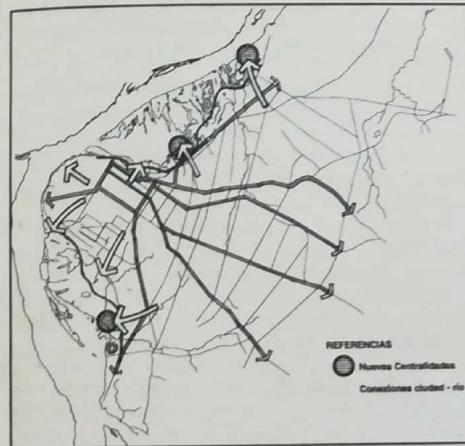
Esta te en el c estira hac y podrá r el Sur, las

#### 3.4- Est nómico oportun sector p

La conc del Plan les", el de "Re miento

C tos rec de por co como para l

gredi en la zado nivel no p (fig. Parc Fran



#### ◀ 11 Reintegración Ciudad-Río

mocionarán no sólo áreas residenciales de baja densidad, sino puertos turísticos, centros cívicos y comerciales, áreas deportivas, constituyéndose como "nuevas centralidades" para descentralizar Asunción (ver fig. 11 y Capítulo 5).

El sector público podrá vender tierras saneadas listas para su urbanización y beneficiarse con el valor agregado para amortizar el crédito necesario para las obras y barrios de interés social, o llamar a licitación por concesión de tierras a cambio de esas mismas prestaciones.

En relación a la Reconversión y reciclaje de grandes equipamientos, éstos podrán ser promovidos desde el sector público (mediante normas o estímulos crediticios), pero serán de clara gestión privada; especialmente, la reconversión del Puerto, en Puerto Turístico y Centro de Actividades y el Centro de Congresos y Convenciones, una oferta excepcional.

Dichas operaciones a lo largo de veinte años -plazo general de desarrollo del Plan- ofrecen un abanico de recuperos que permite la sustentabilidad económica del Proyecto. Los últimos cálculos de prefactibilidad (ver Punto 5) indican para el total de inversiones unos u\$s 108.000.000, considerando los seis Programas descriptos en estas Estrategias, y con los tres Programas de recupero comercial se prevé un ingreso de unos u\$s 70.000.000.

Es evidente entonces que el Plan ofrece altas garantías por su riesgo limitado. Los "cash-flow" realizados muestran un balance de algunos años iniciales levemente negativos (1,5 millón de dólares de inversión neta anual), luego un equilibrio de ingresos y egresos, para llegar después del año diez o doce a beneficios. Por otra parte debe considerarse que la Municipalidad dejará de afrontar las periódicas inundaciones, que le insumen un promedio de u\$s 10.000.000 anuales en reubicaciones temporarias, gastos de asistencia, etc.

No en vano el Proyecto está superando las evaluaciones de prefactibilidad más rigurosas, como las que le exige el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con el cual se acerca a un pre-acuerdo para su financiamiento. Como dijo el Diario Clarín, de Buenos Aires, en su edición del 2/1/95, en un largo artículo muy elogioso sobre este Plan: "No hay dudas, el Proyecto cierra por todas partes".

#### 3.5- Estrategia 5: Asegurar la sustentabilidad socio-económica de los re-asentados, generando oportunidades económicas y de empleo.

Esta última Estrategia se corresponde con el Programa VII del Plan Maestro, y está cobrando más vigor a medida que el proyecto avanza en participación

social. Los pobladores hoy intrusos en tierra municipal (o con permisos precarios que tranquilizan su situación moral pero no le otorgan dominio inmobiliario) e informales por su condición laboral, aceptan sin retaces el pase a propietarios beneficiarios de un crédito, así como su formalización como contribuyentes fiscales (pagando los impuestos y tasas de servicio) en la medida en que los valores mensuales a pagar sean acordes a sus reales posibilidades.

En tal sentido se han autoclasificado entre familias que pueden afrontar cuotas de hasta 10, 20 y 30 U\$S mensuales, y en esos términos el proyecto cierra su prefactibilidad (ver Estrategia 4). Pero la sustentabilidad de esos compromisos a largo plazo, depende de mejorar sus condiciones laborales, de manera de garantizar el empleo, hacerlo más accesible y generar excedentes para mejoras, ampliaciones y otros gastos sociales.

Por otra parte, esas oportunidades laborales deben darse en la zona de reasentamientos o cerca, para evitar desarraigos y grandes gastos en traslados; y fomentar la progresiva formalización del empleo (hoy son informales el 80%) de manera de generarle estabilidad y seguridad.

Para lograrlo, se han ideado tres tipos de medidas:

- \* garantizar el empleo de un mínimo del 50% de mano de obra local en las construcciones a realizar en la Franja Costera, y utilizar esa oportunidad para capacitar oficios;

- \* auspiciar la utilización de insumos producidos en los mismos barrios (ladrillos, cerámicas, empresas de servicio) promoviendo microempresas;

- \* desarrollar comercios y servicios a terceros -en las zonas recreativas, en los mismos barrios, en las UEDES- procurando canalizar la informalidad con nuevas modalidades más estables y autogestionadas (hoy el 75% de los empleos informales son a su vez dependientes).

De ello se desprende que las mismas inversiones en obras a realizar son el desencadenante de estas posibilidades. La obra hace sustentable la economía de la zona.

#### LA FRANJA COSTERA Y EL PROYECTO DE CIUDAD PARA ASUNCIÓN

A fines de 1993, y como consecuencia de los buenos avances logrados, se amplió el Convenio de Cooperación Municipalidad de Asunción/FLACAM para encarar el Plan Director de Desarrollo Urbano-Ambiental de la ciudad. (Ver pág. 28)

No es este el lugar para describir en detalle di-

cho Plan. Tiene su entidad y sus propias peculiaridades.

Pero es necesario transmitir las lecciones obtenidas de esta continuidad. Ante todo que no hay contradicción entre "Plan" y "Proyecto", como tantas veces se quiso mystificar (4); uno convalida y apoya -si son integrales- al otro. Por otra parte, que a veces puede ser mejor que un "proyecto" preceda al "plan" y lo desencadene; en el caso de Asunción, la franja ribereña, sus inundaciones y sus inundados, resultaron ser un gran "tema generador" (5) que motivó un proceso rico, convocante, combativo; ilustró sobre la necesidad de prever, de pensar la ciudad, y llevó a ver con toda naturalidad la necesidad de un Plan Director. Excepción hecha, claro está, de los escépticos, o los interesados en el corto plazo y la respuesta fácil.

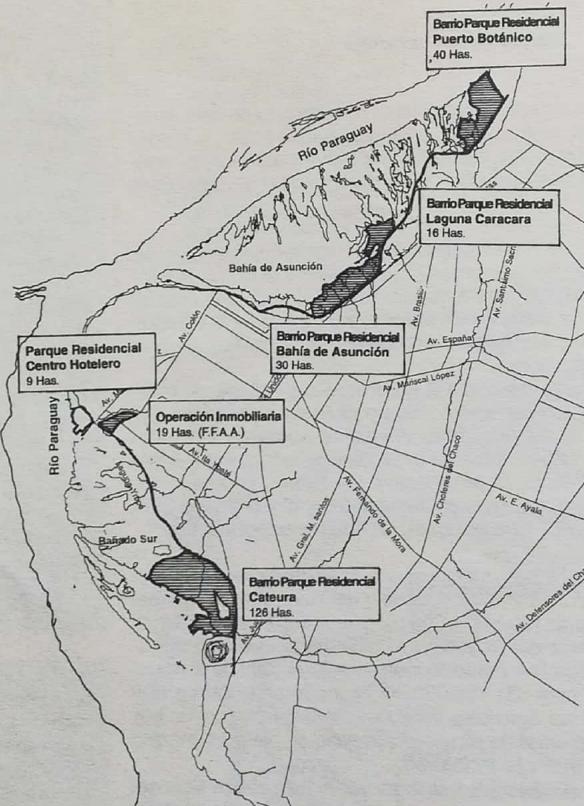
Esto aconteció porque "Proyecto" (la Franja Costera) y "Plan" (el Plan Director) siempre fueron encarados como estrategias de construcción de ciudad, rechazando tanto la concepción edilicia "objetual", que fragmenta y no se responsabiliza del contexto, cuanto el planeamiento abstracto, puramente prescriptivo de zonas y normas, que no se ocupa de promover la calidad espacial, ambiental, sino de moralizar -a veces cercenar- la creatividad.

El Plan Maestro de la Franja Costera proyecta todo el borde de la ciudad, sus interfaaces entre la ciudad alta y formal y sus costas y bajos inundables sobre el Río Paraguay. Lo proyecta diseñando un Paseo Costanero concreto, proponiendo modelar la topografía en parques, miradores y barrios residenciales, reciclando puntos, espacios y edificios, seleccionando ingresos concretos, diseñando operaciones de reasentamiento con pobladores reales.

Pero ese proyecto modela a su vez las estrategias del Plan Director para media ciudad (desde la costa exterior sobre el Río, hasta 500, 1000 metros ciudad adentro del Paseo Costanero) cambiando centralidades, espacios recreativos, flujos, etc. (fig. 13).

En realidad, fue mucho más fácil hacer el Plan Director de esa media ciudad que de la otra, no sólo porque la Franja Costera ya había estudiado el área, sino porque la había reconocido concretamente, para ser construida, considerando inversores reales y plazos contingentes.

Ese es el riesgo del "Plan sin proyecto": la ausencia de espacios, obras y hombres destinatarios concretos. Esta experiencia permitió ratificar que todo proyecto es necesario apoyarlo en planes (nor-



▲ 12  
Esquema del Programa II, de creación de Barrios Parque Residenciales y nuevas centralidades

mas, regulaciones, reglas de juego) y todo plan debe consolidarse en proyectos, componerse de proyectos, entenderse -incluso- como articulación temporal y espacial de proyectos.

## PRIMEROS RESULTADOS ALCANZADOS

Para hacer un balance (a mediados de 1995) de lo ocurrido en 26 meses desde el inicio del Plan, puede ser útil analizarlo según cuatro aspectos:

A nivel de concepción:

\* Se propone un modelo para la recuperación y remodelación de costas urbanas que resultaría de características innovadoras.

Tanto FLACAM como la Municipalidad ya venían afrontando estos temas (6) pero experiencias ta-

les no se acometían en la región desde que Buenos Aires y Montevideo hicieron sus Costaneras y Ramblas en la década del '20.

\* Se trata de un modelo multipropósito (de objetivos múltiples) lo cual le confiere un grado mucho mayor de interés -económico, social, ecológico, urbano, de transporte, etc.- pero también de sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo, por la diversidad de sectores en que repercute.

\* Consiste en un proceso proyectual dinámico, y por ello altamente estratégico. El Plan fijó grandes lineamientos (el modelo de recuperación de costas) y se estructuró según 7 Programas, 10 Módulos y treinta y tantos proyectos (el modelo multipropósito), consiguiendo así tal posibilidad combinatoria, tal cantidad de puntas de entrada y salida, que su derrotero en el tiempo resulta necesariamente "abierto".

\* Es un típico caso de "obra abierta" (o planificación estratégica) resultado no sólo de los criterios antes mencionados, sino de una voluntaria flexibilidad de trazado y ensambles entre componentes.

\* Parte de una estética blanda, personalizable, heterónoma, que busca completarse con muchas manos creadoras, pues se apoya en una ética de participación y diversidad (fig. 14).

A nivel de alcances socio-ambientales:

\* Se eliminan definitiva e integralmente las inundaciones en Asunción.

\* Se generan reasentamientos urbanos dignos para 55.000 pobladores actuales.

\* Se generan casi 300 Has. de tierra rellena, costera, para realizar nuevas urbanizaciones para unos 45.000 habitantes, cuyo valor agregado permitirá al sector público devolver el crédito blando obtenido para financiar las obras totales de la Franja Costera.

\* Se destinan 362 Has. para Parques públicos metropolitanos y reservas naturales (multiplicando por 7 veces la actual oferta).

\* Se construye un Paseo Costanero que reintegra ciudad y río y ofrece un gran "by-pass" para los flujos de tránsito.

\* Se propician negocios para el sector privado: puerto comercial y turístico, centro de congresos y convenciones, reciclaje de grandes equipamientos, equipamiento recreativo y deportivo en los parques, construcción de viviendas e infraestructura, nuevas centralidades comerciales, etc.

\* Se generan nuevos empleos en el área, durante 20 años al menos, en especial dirigidos a los mismos pobladores de los reasentamientos, con motivo de todas las obras a realizar.

\* Se da vuelta la atracción y las posibilidades de toda la ciudad, que encuentra (o reencuentra) un frente ribereño disponible.

De afianzamiento institucional:

## BAHIA DE ASUNCION



\* El Proyecto, aprobado por la Intendencia Municipal, cuenta con el apoyo del Gobierno Nacional, con quien se creó un Comité de Enlace y se pactó ya el ENTE interjurisdiccional para llevar adelante el Plan total y las obras.

\* El BID (Banco Interamericano de Desarrollo) integra dicho Comité, ha realizado ya 4 misiones, concluido su análisis de prefactibilidad y está iniciada ya la Etapa de Factibilidad.

\* Están cooperando con el Proyecto empresas públicas, Ministerios y organismos varios, y ha suscitado gran interés en empresas inversoras del sector privado y en ONG's.

De comunicación y participación:

\* Se concluyó el Censo de Pobladores del área inundable, financiado precisamente por el BID, con gran cooperación de la población interesada (fig. 15), que afirmó los datos técnicos y afianzó la confianza de los pobladores.

\* Folletos, comunicados y artículos de prensa han ido progresivamente instalando el tema en la opinión pública (7) (fig. 16).

\* La realización de Proyectos Piloto, gracias a la flexibilidad del Plan, está ampliando su base de consenso y de interés. Es el caso del Proyecto Barrio Bañado Tacumbú (ver figura 4), realizado mediante un Taller Proyectual con los pobladores, de alto interés formativo en lo social y urbanístico, que a su vez dieron criterios para facilitar y reducir costos -extrapo-

lando- en todos los reasentamientos de la Franja Costera. También merece mencionarse que se ha lanzado un Proyecto Piloto por licitación con el sector privado (el denominado Proyecto "San Estanislao") demostrándose la alta factibilidad del Programa V, de Barrios Parque Residenciales, como operaciones inmobiliarias en sí mismas, y en su rol de "polos de descentralización" de Asunción (ver Capítulo 4), y su compatibilidad y compensación con la solución de relocalizaciones (Ver pág. 41).

### UN MODELO POSIBLE DE COOPERACIÓN

Se tiene la fuerte convicción de que una parte importante del buen proceso logrado hasta ahora se debe al modelo de cooperación que presidió desde el inicio este proyecto.

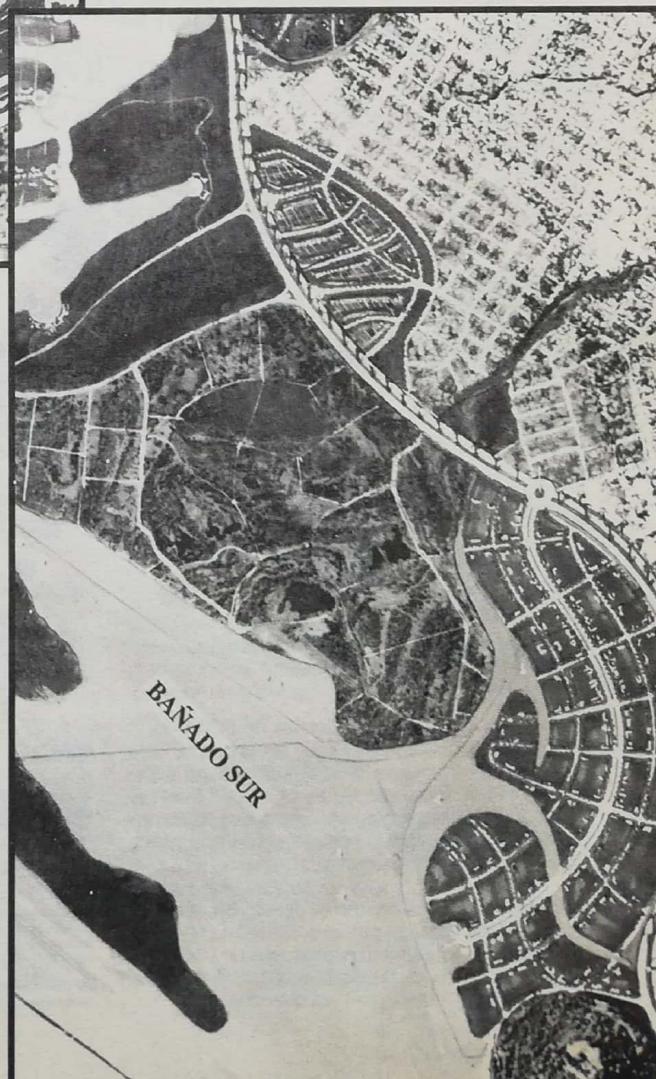
Ante todo, el Convenio de Cooperación Intendencia/FLACAM. Dos instituciones, una gubernamental, la otra ONG, una de administración y gobierno, la otra

de estudios técnicos y de formación, reunidas para trabajar en cooperación con un fin común, da siempre mejores garantías.

Se puso además como condición que se constituyera una fuerte contraparte técnica local (la Oficina de la Franja Costera, de la Dirección de Desarrollo Urbano), resultando así el trabajo una co-autoría: internos, que aportan su conocimiento local, su responsabilidad política, su identidad; con externos -pero de la región- que aportan su enfoque innovador,

► 13 y 14

▼ Prediseño sugerido de las nuevas áreas urbanas generadas



Scanned with Ca

**16 ►**  
*Recortes de algunos de  
los cientos de ecos  
periodísticos alcanzados*

15



su metodología,  
experiencia in-  
ternacional.

También está resultando de alto interés la cooperación con el BID, con sectores del Gobierno Nacional, y con la población participante, que se han volcado sin retacesos (no exentos de tensiones y luchas de liderazgo) a promover la rápida concreción de las obras del Plan. Por ejemplo, recientemente se acordó la traza ejecutiva del Paseo Costanero Norte, obra del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, que se corresponde totalmente con lo previsto por el Plan Maestro.

Una nueva planificación (proyección, o proceso proyectual, como es más preciso decir) debe consolidarse mediante una nueva manera de trabajo: la cooperación y concertación horizontal. Y este caso es un testimonio verídico en esa dirección.

**CLARIN** \* Buenos Aires, lunes 2 de enero de 1995 \* **CLARIN**

#### PARAGUAY, UN PROYECTO PARA ASUNCION

# mo recuperar in del lome or' abc costa'

**EL PROYECTO DE LA FRANJA COSTERA**  
ESTA JUVENTUD CON SU LUCHA PATRÍA\*

que la Municipalidad  
realice un estudio de la situación y que  
se resuelva el problema de la capital, es el  
único camino para que se cumplan las re-  
querencias de los vecinos.

**EL**  
**pr**  
**L**  
**la**

El Director de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, ingeniero Paul Sarabia, manifestó que la construcción de la franja costera para zonas urbanas es un proyecto que pasa por el gobierno, un año

presentamente, trabajando en forma conjunta con la Municipalidad de Asunción y el gobierno central, a través del organismo MOC, para llevar adelante este importante emprendimiento que solucionará el problema de las inundaciones en el Gran Asunción.

Proyecto del TA<sup>1</sup>, Bosio, Paraguayo, Asunción, pú y Yacyretá, son binacionales. (4) Se trata de una polémica de los años '80, que presenta facciones irreconciliables entre los partidarios de la planificación prescriptiva y genérica y los defensores de los proyectos puntuales.

(5) Se refiere a uno de los puntos salientes de la metodología de proyección ambiental elaborada por Fundación CEPA.

(6) La Intendencia había instalado una Oficina de Defensa de Inundaciones desde que asumió el presente Gobierno Municipal. CEPA ha trabajado antes en temas semejantes en

*los Proyectos de Luján, Mercedes, Nordelta, Espacios Abiertos del Área Metropolitana de Buenos Aires, Salto, Durazno, Montevideo, etc., además de su participación anterior en la zona inundada de Asunción (ver nota 1).*

(7) El dia 9 de enero de 1995, el Diario ABC, de Asunción, dedicó su Editorial al proyecto, en términos de: "...El Proyecto de la Franja Costera, que la Municipalidad de Asunción va llevando a su estadio de pre-factibilidad y que constituye otro intento por resolver el problema de los asentamientos urbanos en zonas inaccesibles de la capital".

seriamente encarado hasta el momento y, quizás por eso mismo, el que ha avanzado más y el que mayores posibilidades posee de concretarse. [...] Tal como están descritas las intenciones, pues, el proyecto comentado es elegible y ha de merecer la atención preferente del Gobierno. Con su concreción, más allá de lucimientos personales y otros beneficios ocasionales, se beneficiaría todo. Que debería ser siempre el modo de condutar las obras de interés público".

**Urbanizar sin destruir**

Las particularidades de la gente que les 55.000 pobladores de la costa se han adaptado a la sana costumbre de cada día, mostrando una gran voluntad de saneamiento.

Los de la UVA y la Baja Florida de Airea, los de Asunción no son -así que no se pierda ni un momento- en su respeto a la naturaleza.

Justamente, es éste el punto del punto, los po-

que se refiere al desarrollo. Calma, sana, respetuosa. Si hay algo que es importante es que se dé prioridad a vivir integrando las realidades y necesidades de prever y planificar.

Argentina.

rehabilitaciones (que implica la transformación de los paisajes), de los puntos más impactantes y más problemáticos de la fundación CEPFA.

Y lo que el Dr. Héctor Vázquez dice de la CBA -y basado en el proyecto Arístide Argandoña- es que los poblares que se quedan tienen que ser los que se quedan, y que en Argentina

1000 personas

EL MUNICIPIO SE CONCHETARIA EN ENERO DEL '94

**para la  
costera**

lo es

e el MOPC y cubica a los dan

**Urbanizar sin destruir**

Las particularidades de la problemática social que tienen las 55.000 personas que viven en la zona costera se plantean como una alternativa de saneamiento.

de correr igual suerte que los vecinos de la costa bonaerense. A los de Asunción no les "as" que un poco maticen la situación de la población. "Son Justamente las aves del punto de vista", dice el director del MOPC, "los po-

que el MOPC y se ubica a los da-

una inversión superior a los cien millones de dóla-

Fundamentalmente, dijo, que la una coordinación entre BID y el país y de acuerdo al avance del plan, el próximo año se constituiría el observatorio

que el balneario del proyecto Arístides Argandoña tendría 45.000 habitantes y las zonas bajas de la costa bonaerense 200 mil, lo que implica 1.000 mil pue-

reverdejantes (que trae rresto), "nos da más puntos de desarrollo que el resto de la fundación CEP".

Y "el balance del proy- Arístides Argandoña. A los 55.000 habitantes se les suman unas 20 mil personas que viven en la zona de la costa bonaerense, lo que implica 1.000 mil pue-

ra la  
costera

o es

ya se inició en breve

Conchetería en enero del 94

seriamente encarado hasta el momento y, quizás por eso mismo, el que ha avanzado más y el que mayores posibilidades posee de concretar su idealismo, están desacreditados.

tarse. [...] Tal como se comentado es elogiable y ha de merecer la atención preferente del Gobierno. Con su concreción, más allá de lucimientos personales y otros beneficios ocasionales, se beneficiarán todas. Que debería ser siempre el modo de conducir las obras de interés público".



# EL ENFOQUE GLOBAL: UN PLAN DIRECTOR PARA ASUNCION

## ASUNCION SIN EL PLAN

### 1.1- MARCO GENERAL

Desde que asumió en 1991, la gestión municipal del Intendente Carlos Filizzola comenzó a encarar la solución de problemas sobre sectores espaciales y temáticos de la ciudad de Asunción. Quizás el más destacado de ellos ha sido el Plan Maestro de la Franja Costera, pero merecen también destacarse la creación de los Centros Municipales -fuerte intento de descentralización administrativa y gestión participativa- tareas culturales en los barrios, y una serie de obras de mediano y pequeño porte.

Estas acciones (proyectos materiales o acciones intangibles) permitieron obtener una mayor percepción de las problemáticas de Asunción, que obviamente son múltiples y altamente complejas, haciendo evidente la necesidad de acometer con urgencia una acción integral de planificación.

Como se ha sostenido al presentar la Franja Costera, Plan sin Proyecto Ejecutivo puede ser una abstracción. Proyecto Ejecutivo sin Plan puede ser una improvisación. La confluencia de ambas tensiones ofrece la garantía de una aproximación global pero al mismo tiempo sensible a las demandas inmediatas de la realidad.

Sin Plan, se corren al menos los siguientes riesgos:

- La consolidación de un modelo tendencial de crecimiento, que congestioná y vuelve obsoleto el

Centro Histórico, al tiempo que se esparce sin confín en una periferización sin atributos de ciudad.

- La consolidación de las barreras entre la ciudad y el río, precisamente para evitar lo cual se generó el Proyecto de la Franja Costera.

- La consolidación de áreas marginales internas, como las cuencas de arroyos, convertidas en sitios de asentamientos informales y basurales a cielo abierto.

- La depredación del patrimonio histórico monumental.

- La definitiva crisis de los flujos de transporte, cada vez más basados en el automóvil individual, como sistema injusto social y ecológicamente.

- La ruptura de las identidades de cada barrio, alterados por usos del suelo indebidos y nuevos ejes de transportes altamente impactantes.

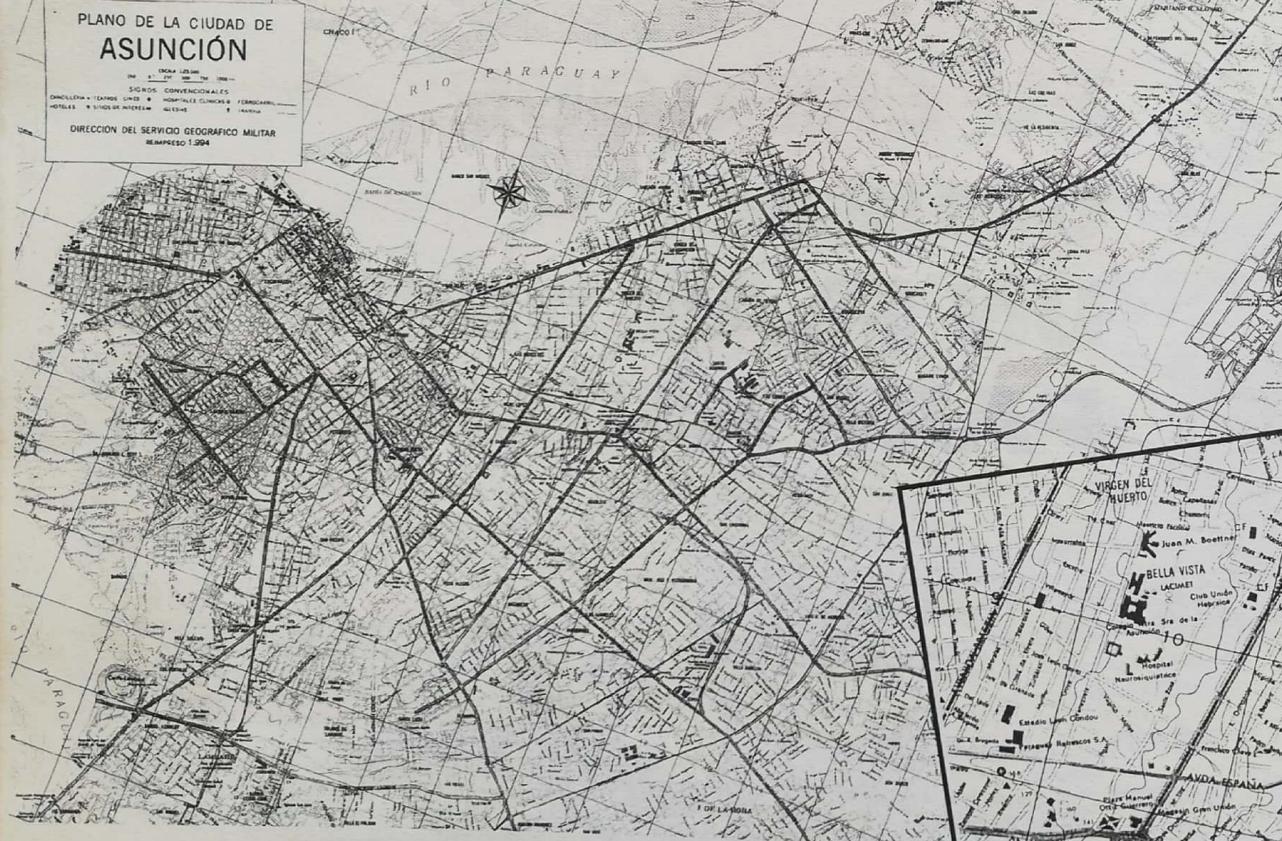
- El aumento de alienación de los actores sociales con relación a la producción de su ciudad, cada vez más inertes frente a la producción especulativa, sectorial e individualista.

- La pérdida creciente de rol del Municipio en la producción de su ciudad, limitado a un rol de administrador de la pobreza de recursos, e ineficaz policía de control.

En la práctica, esto llevará, entre tantos desajustes, a la ocupación indebida de los últimos espacios vacantes de la ciudad y la cancelación hacia el futuro de posibilidades de ordenamiento, embellecimiento o justicia social, así como al desborde descontrolado de Asunción en el Área Metropolitana, donde las inmensas periferias de los Municipios vecinos son en realidad el origen de innumerables flujos de personas y bienes que utilizan como mercado la centralidad de Asunción, colapsando sus servicios sociales, sus transportes, sus infraestructuras.

PLANO DE LA CIUDAD DE  
ASUNCIÓN

IMAGENES OFICIALES  
SITIOS CONVENTIONALES  
HOTELAS • SITIOS DE INTERNET • SITIOS CLÍNICOS • FERIAS  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO GEOGRÁFICO MILITAR  
REIMPRESO 1.394



▲ 1.1  
Plano actual de Asunción

▼ 1.2  
Trama urbana de un sector central

La actual ciudad de Asunción, con sus casi 600.000 hab., es en realidad sólo una parte del Área Metropolitana, que alcanza ya 1.200.000 habitantes aprox., con un nivel de dinámica económica y social que ya exige un cambio de escala y de calidad en su proceso de gobernabilidad. Las tasas de crecimiento demográfico de Asunción son muy bajas, pero las de los Municipios aledaños están entre el 3 y el 8% anual. En su conjunto, el área puede alcanzar los 2.000.000 de habitantes en menos de 20 años, que presionarán sobre la oferta de la ciudad Capital.

Es urgente que se planifique la gobernabilidad de la ciudad de Asunción, que con ello se extiendan sus criterios y experiencias al conjunto del Área Metropolitana y si es posible se concerte con todos los Municipios integrantes (hoy agrupados como AMUAM, Asociación de Municipios del Área Metropolitana) una actuación coordinada.

#### 1.2- SITUACIÓN ACTUAL: PATRONES URBANÍSTICOS Y AMBIENTALES

Ante una mirada más detallada, Asunción presenta altas disfuncionalidades y crisis internas derivadas

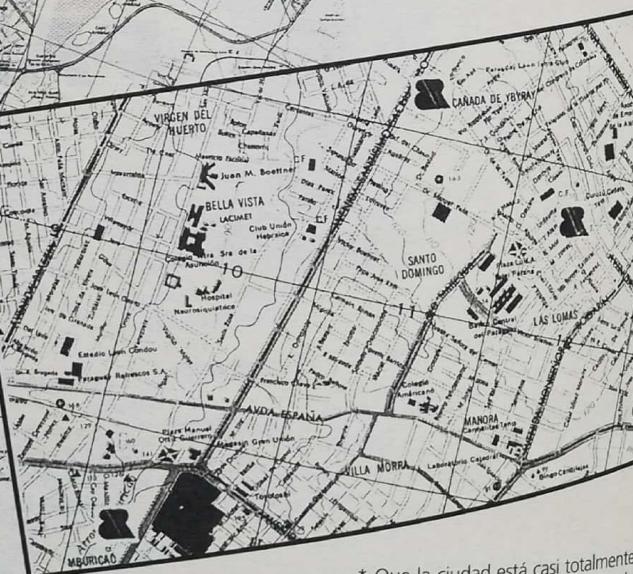
de su crecimiento casi exclusivamente espontáneo. Si se observa su plano actual (ver fig. 1), destacan dos cosas:

\* Que excepto en su Área Central, ordenada en forma de cuadrícula republicana a partir de la intervención del Dr. Francia, Presidente de la República en los primeros años de la independencia a inicios del siglo XIX, luego Asunción creció siguiendo sus grandes vías de comunicación hacia el interior del país, por yuxtaposición de algunas urbanizaciones medianaboldadas, y otras como simples loteos especulativos. Un plano actual de Asunción, esto es lo que muestra, y además un indiscriminado color de fondo que pone en evidencia la idea subyacente de una ciudad también indiscriminada.

Nota: Este no es un juicio de valor necesariamente negativo, pues el resultado urbanístico y paisajístico, ayudado por un clima y una vegetación exuberante, es bien agradable. Pero la escala de la aglomeración y el impacto del aumento de densidad edilicia y automovilística, requieren un desarrollo más sustentable, aunque conservando parte de esa frescura y espontaneidad.

\* Que la ciudad está casi totalmente huérfana de aquellas formalizaciones que hicieron la gloriosa tradición urbanística de los últimos siglos, aún en ciudades más pobres de muchos lugares de Latinoamérica. Asunción no tiene áreas monumentales, grandes trazados como bulevares, parques urbanos, costaneras u cualquier otro signo de arte urbano, como los que sí enriquecen en cambio algunas ciudades de Argentina, Montevideo o Porto Alegre. Bien sabe la historia de Asunción que el Paraguay no tuvo (desde el Dr. Francia hasta los años recientes) ni épocas de esplendor económico ni una burguesía ilustrada con ánimo de lujo y placeres urbanísticos.

Nota: Tampoco esto es necesariamente un juicio de valor negativo. Semejante carencia hace aún más caótico el tránsito actual, expresado en la ausencia de espacios verdes que apenas llegan a los 2 m<sup>2</sup> por hab., y llevan a la condensación de espacios como la franja costera, primero flanqueada por instalaciones industriales de segunda categoría, y finalmente tomada por asentamientos marginales, basurales y al impacto de las inundaciones periódicas del río Paraguay. Pero, la carencia de artes y ciencias importadas, permitió a Asunción mantener en su paisaje urbano la identidad propia del continente sudamericano.



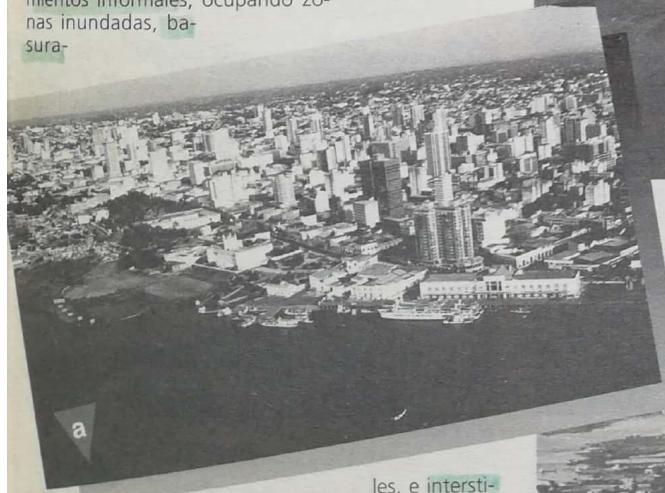
E  
model  
pos un  
alto d  
"Manf  
hacia e  
co que  
das en  
siones  
hieren  
bano;  
tro, dc  
drícula  
zagada  
Puerto  
dad tu  
jido de  
clase r  
muestr  
das; f)  
miento  
nas in  
sura-

mientos  
Area Ce  
y escase  
ración i  
de biodi  
tera y al  
riorados

No  
trones u  
sas, ter  
que Asu  
urbanos  
industria  
ras, que  
pulsos de

En una mirada de síntesis, este modelo "anti-modo" de crecimiento caracterizó una serie de tipos urbanos (ver figuras 1.2 y 1.3) de un nivel muy alto de contraste: a) un Área Central, pequeña "Manhattan", que busca el esplendor de las torres hacia el cielo, ignorando en general el Centro Histórico que queda a sus pies; b) áreas marginales asentadas en las riberas, no distintas a las de tantas expansiones de ciudades del Tercer Mundo, pero que aquí hieren por su inmediata proximidad al epicentro urbano; c) viejas áreas consolidadas y aledañas al centro, donde predomina el tejido amanizado en cuadrícula, pero que han quedado inexplicablemente rezagadas; d) instalaciones e infraestructuras, como el Puerto, que permanecen sin cambios como si la ciudad tuviera aún 50.000 habitantes; e) un inmenso tejido de ciudad tipo jardín, con mansiones o casas de clase media inmersas bajo un bosque tropical, que muestran la opulencia de las nuevas clases adineradas; f) un casi tan inmenso magma de asentamientos informales, ocupando zonas inundadas, basurales;

▼ 1.3  
*Imágenes de sectores de Asunción con sus tejidos urbanos típicos*



les, e intersticios abandonados, y entremezclados con pequeños y medianos asentamientos industriales; g) un periferia final alejada del Área Central con un parcelamiento de baja densidad y escasez de servicios, pero con capacidad de recuperación integral; h) las altas cualidades paisajísticas y de biodiversidad de las islas y bancos de la franja costera y algunos relictos de baño aún no muy deteriorados, que reclaman por su urgente conservación.

No es casual que en la descripción sean los patrones urbanísticos tradicionales los dominantes (casas, terrenos, calles, edificios) porque ya se enfatizó que Asunción casi no posee macro-estructuradores urbanos. No hay zonas industriales (y hay muy poca industria en general), no hay grandes infraestructuras, que recientemente comienzan a cambiar a impulsos de la presión, como la gran Terminal de Omni-



d



e



f



g



h

bus. No hay grandes interfases verdes, porque las que hay hoy son sólo remanentes o sobrantes no considerados hasta ahora. No hay grandes sistemas funcionales en transportes, deportes, plantas de infraestructura, etc.

La ciudad tiene una estructura urbanística para 100.000 habitantes, que hasta 1960 la convertía en una ciudad donde "la vida activa era bastante inactiva, todo era muy simple", como sostiene Josefina Plá, notable escritora asuncena, o como ilustrara Ignacio Nuñez, pintor, pero que hoy debe servir a una metrópolis de 1.200.000. La ciudad debe cambiar, debe crear sistemas, debe ofrecer condiciones para todos sus sectores sociales, debe organizar su producción y su empleo hoy increíblemente sostenidos en forma más que precaria por un gigantesco comercio, buena parte del cual es informal y callejero. La ciudad requiere estrategias globales, discutidas y concertadas. La ciudad requiere un proceso abierto, mo-

derno, interactivo, integrado, pero en fin plannificado.

### 1.3- EL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Municipio concibió conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un programa de fortalecimiento municipal, de modo de abordar a lo largo de un período de gobernanza éstas y otras cuestiones esenciales como las institucionales, organizativas, administrativas, sociales, etc., que reclama Asunción.

Entre ellas, el Objetivo Inmediato 2 de "Desarrollo Urbano Ambiental", cobró un fuerte protagonismo.

Es así entonces que a fines de 1993, y esta vez con la cooperación de FLACAM (Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales), se inició una tarea de 14 meses para desarrollar los siguientes trabajos de planificación:

\* Plan de Desarrollo Urbano Ambiental (PDUA), que definiera las grandes estrategias para el desarrollo integral de Asunción y orientara los instrumentos de actuación necesarios para llevarlas a cabo.

\* Plan Regulador, Plan de Transportes y Plan de Mejoramiento Ambiental, los tres instrumentos de aplicación para llevar aquellas estrategias a la realidad.

Nota: A lo largo del desarrollo del PDUA (ver punto 2), se hizo evidente la necesidad de otros planes instrumentales, pero que han quedado como asignaturas pendientes.

## OCHO ESTRATEGIAS PARA LA CIUDAD

### 2.1- ENFOQUE CONCEPTUAL Y OBJETIVOS

En noviembre de 1993 se inició el P.D.U.A. y el equipo técnico de FLACAM, conjuntamente con la contraparte local del equipo técnico municipal, afrontó

taron inicialmente el ajuste metodológico y de objetivos. Se desarrollaron para ello talleres, tanto con decisores políticos cuanto con los integrantes técnicos.

En el Cuadro 1 se sintetizan los objetivos concertados en dichos talleres y que luego fueron objeto de múltiples verificaciones en reuniones con actores sociales en los Centros Municipales de la ciudad.

Por otra parte, se desarrolló un proceso de capacitación del equipo técnico local que puso el énfasis en el enfoque holístico (integrador, sistémico, interactivo), que FLACAM viene desarrollando desde 1989 y que se apoya en la praxis de proyección ambiental creada por CEPA (Sede Central de FLACAM) a partir de 1974, así como en las corrientes del planeamiento estratégico y el urbanismo participativo (ver Cuadro 2).

Para el diagnóstico, se acordó un método informático basado en la aplicación de pixel de información territorial, de 100 por 100 metros, que recoge un grado de detalle muy alto para planeamiento me-

tropolitano (ver figura 2).

Con ese método pudieron cargarse sucesivamente los siguientes niveles de información:

- 150 indicadores sectoriales (tales como uso del suelo, servicios de educación, accidentes en las calles, etc.)

- 33 variables intersectoriales (definidas por interacción de varios indicadores en una mirada más compleja y sistemática. Ejemplo: grado de interacción asociativo-comunitaria)

- 10 funciones de valor ambiental (definidas por interacción de varias de las variables antes mencionadas. Ejemplo: estratificación socio-económico-urbánica)

En síntesis, se lograron diagnósticos transdisciplinarios e intersectoriales, que realmente permitieron entender la complejidad de fenómenos, y disponer de su mapeo sobre el territorio de la ciudad de Asunción, valorando en positivo o negativo, en grados de -3 a +3, las 11.700 hectáreas del Municipio. Además de su utilización como material imprescindible

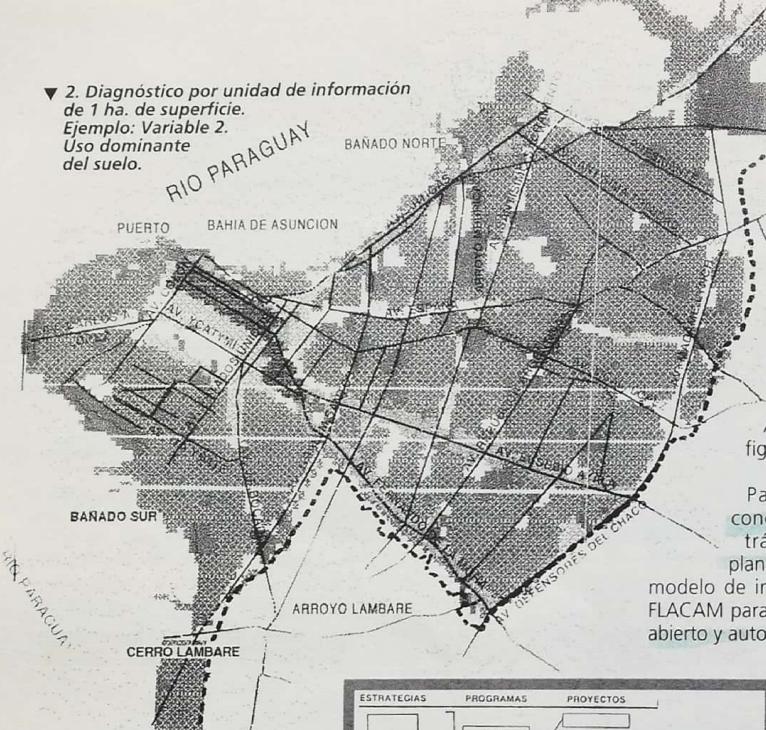
Cuadro 1: Objetivos y temas generadores

OBJETIVOS DESEABLES	TEMAS CENTRALES
- Crecimiento descentralizado multifocal	1- Ciudad tramañada y descentralizada
- Aumentar la sustentabilidad	2- Desarrollo económico sustentable
- Dinamizar el sector industrial	
- Aumentar el empleo	
- Incorporar y organizar la economía informal	
- Incorporar un criterio más justo y diferencial de impuesto municipal	
- El municipio como "productor" de la ciudad	
- Aumentar el sistema y volverlo más tramañado y equilibrado	3- Eficacia del transporte y la movilidad
- Regionalizar el servicio, modelando la relación Asunción/Área Metropolitana	
- Orientar el crecimiento hacia la descentralización	
- Políticas globalizadoras ambientales	4- Sanear el ambiente
- Plan regulador adecuado	
- Educación ambiental para el desarrollo sustentable	
- Recuperar la Franja Costera	
- Aumentar los E.A. urbanos, recuperando recursos naturales alterados	
- Conservar el patrimonio histórico	5- Mejorar el paisaje y preservar el patrimonio
- Integrar la ciudad y el río	
- Mantener la arborización y mejorarla	
- Recuperar la escala barrial y mantener su paisaje	6- Ordenar el medio construido
- Potenciar la capacidad de autoconstrucción	
- Descentralizar y desconcentrar la ciudad	
- Plan Regulador Inductor (abierto y flexible) que resalte los valores del medio natural	
- Potenciar el sistema de Espacios Públicos (Políticas de E.A.)	
- Intervenir regulando y promoviendo la construcción de la ciudad, como "productor" primario de la misma (Agente de desarrollo)	7- Intervenir en el proceso de producción de la ciudad
- Promover los proyectos autogestados (de emprendedores capitalistas o grupos cooperativos)	
- Promover proyectos pequeños y de corto plazo, pero multiplicadores entre si	

Cuadro 2: Enfoque conceptual

MOTIVOS	VENTAJAS
* La ciudad es un sistema altamente dinámico, poco estable y de gran diversidad, con énfasis actual en su problemática social y ambiental, es decir en su poca sustentabilidad	I. El <b>enfoque holístico</b> puede abarcia en sus flujos, interacciones y desequilibrios de materia, energía, información, y así aproximarse a su real comprensión y con respuestas para aumentar la sustentabilidad
* Su <b>cambiabilidad</b> y alto grado de <b>incertidumbre</b> requiere de un <b>Plan flexible y adaptable</b> , un nuevo concepto en planeamiento urbano.	II. El <b>enfoque estratégico</b> define las grandes metas para el sistema (con un horizonte previsible de 20 o 30 años), pero deja enorme apertura a tácticas de reajuste y redireccionalización continuas.
	III. El <b>enfoque sistemático</b> (informaticizado) permite esa apertura dinámica y probabilística, y su manejo "on-line" y "soft-ware".
* La poca información primaria hace difícil el diagnóstico (sectorial y tecnológico) y poco confiable sus resultados	IV. El <b>enfoque participativo y perceptivo</b> (intra-equipo técnico-político y participativo de la comunidad, acompañado de infinidad de observaciones directas de la realidad) permite profundizar más allá de los datos estadísticos simples.
* Las grandes demandas de la realidad (conflictos/carencias/desarticulaciones, falta de experiencia) no soportan un planeamiento verticalista, secuencial, deductivo; que no se realiza, o llega siempre tarde.	V. El <b>enfoque pragmático</b> , resultante de reconocer la dinámica y las urgencias socioambientales de la realidad urbana, lleva a plantear no sólo macro-Estrategias, sino <b>Programas de actuación</b> , con obras y normas de concreta aplicación y además el P.A.I. Programa de Proyectos de Acción Inmediata, de rápida repercusión socioambiental y política.

▼ 2. Diagnóstico por unidad de información de 1 ha. de superficie.  
Ejemplo: Variable 2.  
Uso dominante del suelo.

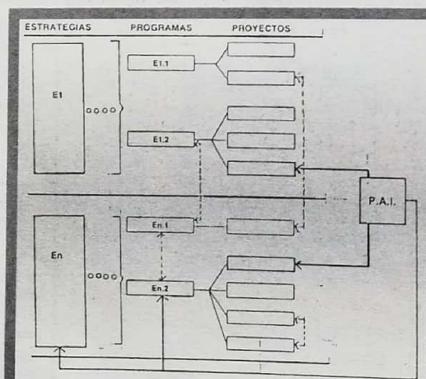


ble para los planes encarados, la información recopilada y archivada informáticamente es un valioso patrimonio de conocimiento para la Municipalidad, y resulta especialmente interesante porque se la dispone en un archivo electrónico, fácilmente reproducible y actualizable.

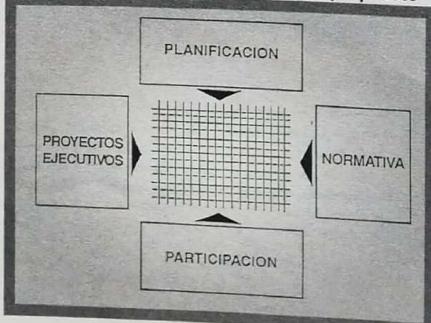
#### 2.2- SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO Y CAMPOS DE ACTUACIÓN

Cada una de las funciones antes mencionadas, permitió definir tanto espacial como temáticamente conflictos y potencialidades principales, en base a los cuales fue posible formularse objetivos de planificación compatibles con los objetivos inicialmente definidos para todo el proceso, campos de actuación que dieran respuesta a aquellos objetivos, y un primer nivel de formulación espacial de los mismos.

La compatibilización de todos esos objetivos deseables y campos de actuación, conduje-



▼ 4. Modelo del proceso de planificación propuesto



ron a la formulación de 7 grandes temas centrales o motivadores para reorientar el desarrollo urbano ambiental de la ciudad, que luego asumieron la forma de Estrategias, para su aplicación fática (ver Cuadro 1). De dichas Estrategias se desprenden a su vez Programas, Proyectos y Proyectos de Acción Inmediata (PAI) (ver fig. 3).

Para explicar el enfoque conceptual que subyace detrás de esta estructura de planificación, cabe recordar el modelo de interacción propuesto por FLACAM para un estilo de planificación abierto y autosustentable (ver fig. 4).

Ese esquema atañe evidentemente a que la planificación, constituida por Estrategias y Programas (fig. 3) debe apoyarse en normas que sostengan y difundan su aplicación en todos los sectores intervenientes -como es el caso del Plan Regulador y las edificaciones privadas, o las normas de tránsito y las compañías privadas de transporte-, pero también en Proyectos que lleven a la práctica los Programas y permitan su ajuste y retroalimentación; en especial aquellos de Acción Inmediata, para rápidamente resolver problemas de la realidad. Y ello no es posible sin una concertación permanente con todos los sectores involucrados, sólo alcanzable a través de la participación.

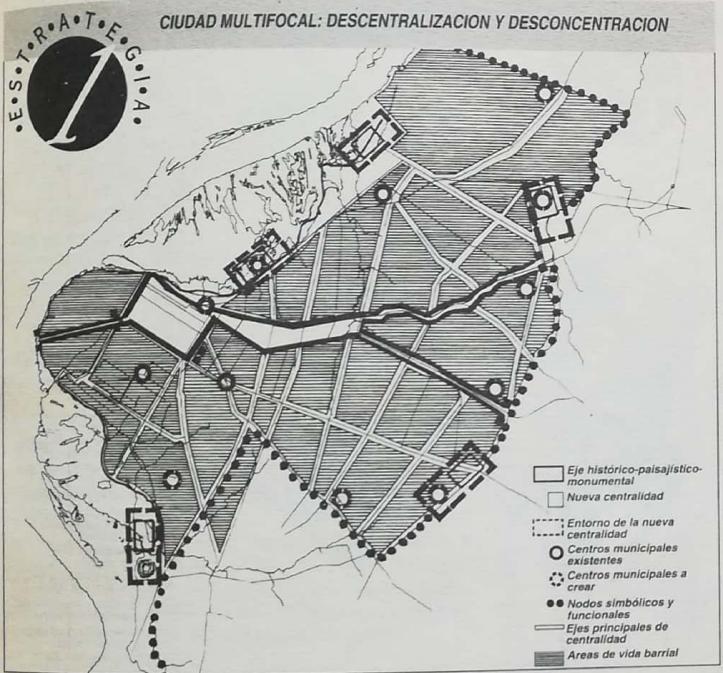
#### 2.3- LAS ESTRATEGIAS

¿En qué consisten las Estrategias (preanunciadas en el Cuadro 1), a las cuales se agrega la modalidad de actuación del PAI? (ver Cuadro 3)

\* **Estrategia 1** (ver fig. 5): pasar de la ciudad unifocal, hiperconcentradora en su viejo centro y dispersa en periferias infinitas, a una ciudad multifocal (con múltiples polos de centralidad, recuperando la diversidad de cada sector, cada cultura), que además se vuelve trama para facilitar las intercomunicaciones en forma de red en todas las direcciones y recuperar los módulos interiores del tejido como áreas de vida barrial.

Cuadro 3: Estrategias y metas

ESTRATEGIAS	METAS
<b>Estrategia 1 Ciudad multifocal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidar el corredor central de rango metropolitano</li> <li>- Generar nuevas centralidades periurbanas (intermunicipales)</li> <li>- Consolidar los corredores de actividades (espacios públicos) que traman la ciudad</li> <li>- Fortalecer las identidades intrabanales (de la trama)</li> </ul>
<b>Estrategia 2 Desarrollo económico sustentable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la desconcentración hacia el corredor intermunicipal (Autop. Madame Lynch)</li> <li>- Crear el Parque Tecnológico</li> <li>- Crear instrumentos promocionales</li> <li>- Robustecer la Red de Mercados y concesionarios</li> <li>- Tributación diferencial según áreas y edificación</li> </ul>
<b>Estrategia 3 Mejorar y eficientizar el sistema de tránsito y las redes de movilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes primaria (circunvalación), secundaria (rama de penetración y atravesamiento), terciaria (corredores barriales)</li> <li>- Sistematizar semáforos y cruces</li> <li>- Generar subsistemas de transporte de pasajeros con Estaciones de Transferencia</li> </ul>
<b>Estrategia 4 Mejoramiento de las condiciones ecológicas y de saneamiento básicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanear la Franja Costera</li> <li>- Sanear las cuencas superficiales internas</li> <li>- Generar un sistema integral de disposición de residuos</li> <li>- Ampliar y mejorar la red de infraestructura sanitaria</li> </ul>
<b>Estrategia 5 Recuperación y puesta en valor del paisaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrar río/ciudad (Franja Costera)</li> <li>- Recuperar cuencas internas como parques lineales</li> <li>- Aumentar los espacios abiertos</li> <li>- Propiciar los barrios muy arbolados</li> </ul>
<b>Estrategia 6 Mejorar y ordenar el medio construido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Maestro Franja Costera</li> <li>- Regular densidades y edificación según identidad de cada zona</li> <li>- Auspiciar uso del suelo para robustecer el tramo</li> </ul>
<b>Estrategia 7 Promover y ordenar el proceso de producción de la ciudad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo de desarrollo urbano</li> <li>- Banco de tierras</li> <li>- Relocalización y consolidación de asentamientos marginales</li> <li>- Promover grandes proyectos</li> </ul>
<b>Estrategia 8 Proyectos de acción inmediata (Programa PAI)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de muy corto plazo, seleccionados en cada programa ya sea por su facilidad de ejecución e inversión o por su alta prioridad</li> </ul>



\* **Estrategia 2** (ver fig. 6): desarrollar socioeconómicamente la sustentabilidad de Asunción, mediante el incentivo a nuevas actividades productivas, especialmente aquellas generadoras de empleos: comerciales, pequeña y mediana industria, parque tecnológico o área de incubadora de empresas modernas. Desconcentrar las actividades comerciales a lo largo de toda la ciudad tramada y descentralizada propuesta por la Estrategia 1, de manera de evitar los efectos negativos de la congestión, y favorecer el acercamiento de la vida barrial a las zonas de aprovisionamiento e intercambio. Multiplicar las ocasiones de organización de la informalidad (como los mercados de artesanías, de productos de huerta, etc.) y así dar una respuesta a la economía informal, que sin negar su realidad y su potencial dinámica, evite el manipuleo mafioso así como las consecuencias ambientales negativas de los vendedores ambulantes.

\* **Estrategia 3** (ver fig. 7): reformular globalmente el sistema de tránsito y transporte, así como las redes de movilidad, adecuándolos al modelo de red tramada, mucho más eficaz porque facilita las interconexiones, y generando un sistema multimodal de transporte basado en ómnibus, ferrocarril, tranvías, taxis, camiones y automóviles particulares, donde estaciones de transferencias de cargas, de transferencias de pasajeros, apeaderos colectivos, zonas peatonales, rondines de alta frecuencia y bajo impac-

to ambiental, y finalmente estaciones de transferencia multimodal, multipliquen la oferta y disminuyan los impactos de cada uno de los subsistemas componentes.

\* **Estrategia 4** (ver fig. 8): recuperar el estado, calidad y cantidad de los recursos naturales de Asunción, en especial en la franja costera (como gran recurso natural y recreativo), y otorga condiciones de saneamiento completo (alcantarillado, agua corriente, pluviales, recolección y procesamiento de residuos).

\* **Estrategia 5** (ver fig. 9): enfocar más integralmente la cuestión ambiental mediante la recuperación y puesta





\* Estrategia 2 (ver fig. 6): desarrollar socioeconómicamente la sustentabilidad de Asunción, mediante el incentivo a nuevas actividades productivas, especialmente aquellas generadoras de empleos: comerciales, pequeña y mediana industria, parque tecnológico o área de incubadora de empresas modernas. Desconcentrar las actividades comerciales a lo largo de toda la ciudad tramada y descentralizada propuesta por la Estrategia 1, de manera de evitar los efectos negativos de la congestión, y favorecer el acercamiento de la vida barrial a las zonas de aprovisionamiento e intercambio. Multiplicar las ocasiones de organización de la informalidad (como los mercados de artesanías, de productos de huerta, etc.) y así dar una respuesta a la economía informal, que sin negar su realidad y su potencial dinámica, evite el manipuleo mafioso así como las consecuencias ambientales negativas de los vendedores ambulantes.

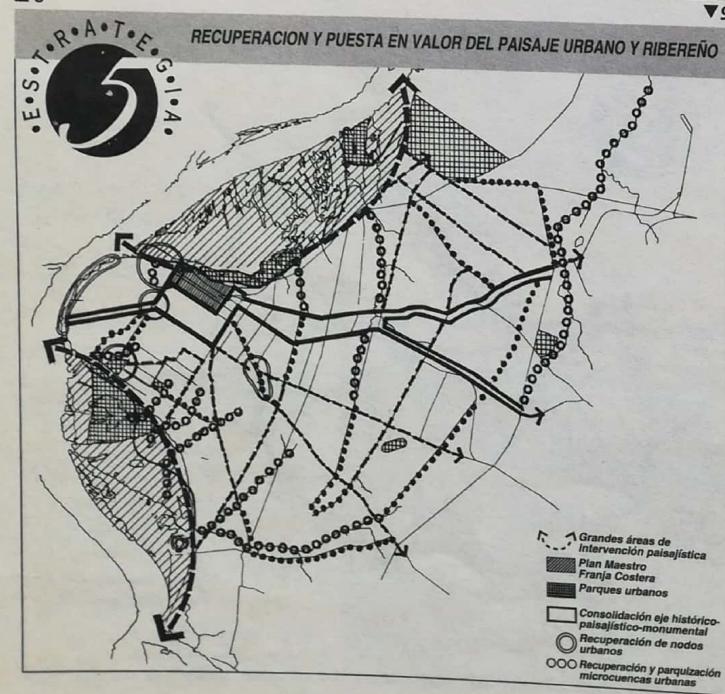
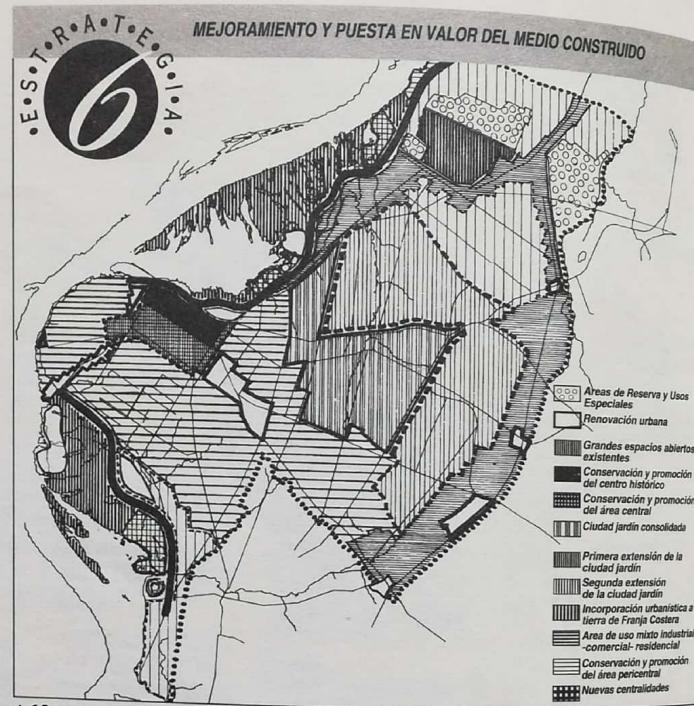
\* Estrategia 3 (ver fig. 7): reformular globalmente el sistema de tránsito y transporte, así como las redes de movilidad, adecuándolos al modelo de red tramada, mucho más eficaz porque facilita las interconexiones, y generando un sistema multimodal de transporte basado en ómnibus, ferrocarril, tranvías, taxis, camiones y automóviles particulares, donde estaciones de transferencias de cargas, de transferencias de pasajeros, apeaderos colectivos, zonas peatonales, rondines de alta frecuencia y bajo impacto

ambiental, y finalmente estaciones de transferencia multimodal, multipliquen la oferta y disminuyan los impactos de cada uno de los subsistemas componentes.

\* Estrategia 4 (ver fig. 8): recuperar el estadio, calidad y cantidad de los recursos naturales de Asunción, en especial en la franja costera (como gran recurso natural y recreativo), y otorga condiciones de saneamiento completo (alcantarillado, agua corriente, pluviales, recolección y procesamiento de residuos).

\* Estrategia 5 (ver fig. 9): enfocar más integralmente la cuestión ambiental mediante la recuperación y puesta





en valor de todos los elementos del paisaje urbano y ribereño. Emerge así el alto valor patrimonial del Centro Histórico Monumental y el doble eje Avda. Mcal. López y España, la potencial riqueza ecológica y recreativa de parquejar todos los arroyos urbanos, y por supuesto el valor incalculable para esta ciudad de las conquistas que se lograrán con la concreción integral del Plan Maestro de la Franja Costera.

\* **Estrategia 6** (ver fig. 10): reconocer la diversidad de tejidos urbanos, sus densidades, sus tipologías edilicias, sus identidades culturales, observándose así una ciudad que es muchas y una a la vez, y que requiere por lo tanto un ordenamiento de uso del suelo de gran diversidad y al mismo tiempo de gran unidad a través de la estructura trama concebida en la Estrategia 1.

\* **Estrategia 7** (ver fig. 11): síntesis de todas las anteriores pues selecciona algunas de las principales propuestas insertas en las mismas como temas de concertación entre sector público y privado, para los cuales se concibe que la Municipalidad puede asumir un rol mucho más activo y benéfico: la promoción y concertación de los procesos de producción de la ciudad, en especial aquellos referidos a las tierras privadas, tanto de dominio público nacional o municipal, como de dominio privado propiamente dicho.

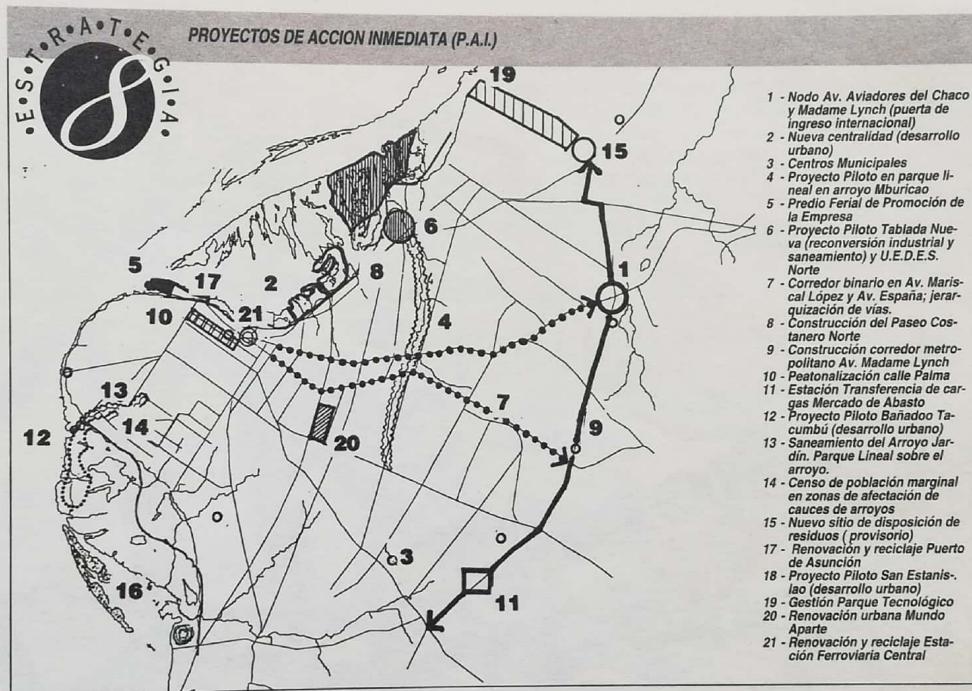
\* **Estrategia 8** (ver fig. 12): síntesis de las anteriores mencionadas, conforma un programa de actuación en sí mismo: PAI (Proyectos de Acción Inmediata). Consiste en una selección preliminar de acciones ejecutivas, ya sean proyectos de obras o acciones legales, educativas o de otro tipo, que pueden realizarse de inmediato, con baja y aún nula inversión y, como se verá en el capítulo "El actuar" quieren al mismo tiempo dar testimonio de concreciones que satisfagan demandas acuantes de la realidad, y obtener retroalimentaciones producto de las mismas experiencias proyectuales, mejorando los proyectos y el conjunto de las estrategias.

## EL MODELO DE CIUDAD DESEABLE

¿Cuál es entonces el modelo de ciudad deseable que se propone como síntesis que clarifique las ideas sin perder su necesaria complejidad (ver fig. 13)?

- **Modelo tramo y descentralizado**, materializado en el reforzamiento de corredores concentradores de actividad, reconvirtiendo la ciudad unipolar, con el aporte de nuevas centralidades estratégicamente localizadas.

- **Reintegrar la ciudad y el río**, recuperando sus grandes interfaces naturales y culturales, como ya



se está encarando con el Plan Maestro de la Franja Costera.

- **Potenciar la recuperación de los arroyos urbanos**, puesta en marcha por la Dirección de Medio Ambiente, como espacios abiertos lineales.

- **Recuperar y poner en valor las áreas destacadas por lo histórico y monumental**, en especial el Centro Histórico y su prolongación en el eje paisajístico-monumental de las Avenidas España y Mcal. López.

- **Reorganizar el sistema de flujos de transporte de la ciudad**, haciéndolo compatible con el modelo tramo y descentralizado, apoyándolo con énfasis en el transporte público de pasajeros en un sistema multimodal.

- **Propiciar los mejores valores socio-ambientales de cada zona actual**, mediante un modelo diversificado de uso de suelo.

- **Defender la identidad y la tranquilidad de los barrios de Asunción**, cuyas centralidades se resuelven cómodamente en los corredores perimetrales a cada uno de ellos, propiciando su vida cultural interna en microcentros barriales vinculados a centros municipales y otros equipamientos, en coincidencia con los pales y otros nodos recreativos.

- **Propiciar un modelo participativo de producción de la ciudad**, con debates en la búsqueda de la concertación de ideas, que garantece una contin-

nua revisión y ajuste del Plan.

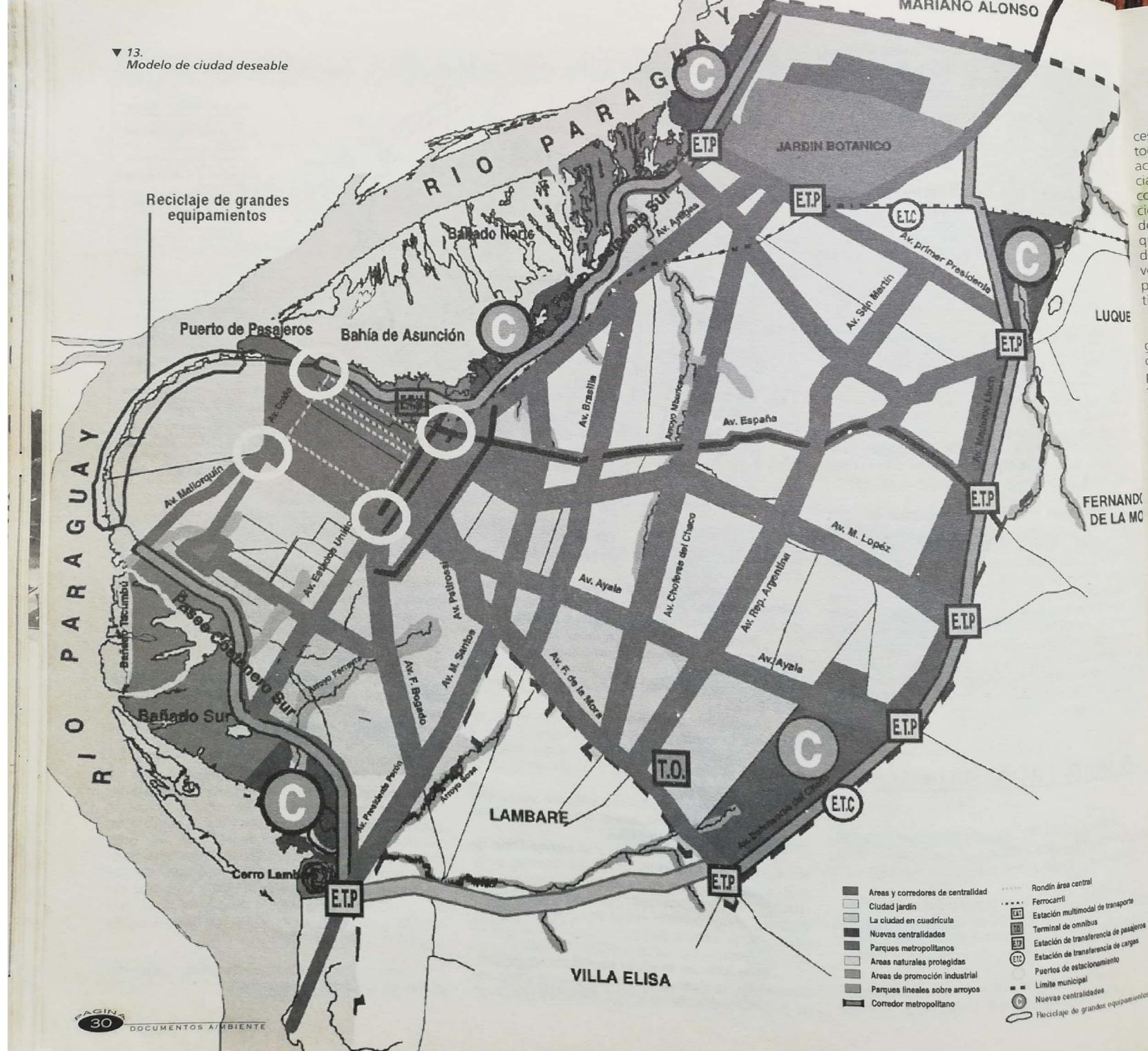
- **Reorganizar el rol municipal en el desarrollo urbano ambiental de Asunción**, entendiendo al Municipio como un agente de desarrollo que no sólo regule los usos del suelo privado sino que genere y concrete emprendimientos urbanos públicos y privados.

En síntesis, el territorio de la ciudad y sus actividades aparecen notoriamente reformulados, pasándose de la indiscriminación actual (ver fig. 1) a un modelo abierto, bien diversificado, pero claramente definido.

La forma de la ciudad debe volverse memorable, tanto como deben defenderse sus peculiaridades. La estructura de su propio territorio debe resultar legible, tanto como abierta a otras múltiples lecturas a través del tiempo. Debe ser clara y contundente la resolución del sistema interno de Asunción, así como deben extenderse todas sus líneas de fuerza al territorio metropolitano circunvecino. Asunción merece un modelo de ciudad, que en la figura se trata de expresar, pero que en la práctica deberá realizárselo tan variado y atractivo, como todas las deformaciones que dicho modelo permiten.

Como sostuviera Giancarlo de Carlo, "los modelos sirven sólo si son deformados".

▼ 13.  
Modelo de ciudad deseable



## MODELO DE GESTIÓN PROUESTO

La gestión es un proceso interno al propio proceso en general del planeamiento, y debe impregnar todos sus momentos, desde aquel que da lugar a la acción del planeamiento (ver punto 1.3), sus negociaciones y alianzas durante el proceso técnico-político, pero muy especialmente a la hora de su concertación y puesta en práctica. El monitoreo del desarrollo del Plan en su aplicación concreta, y la garantía de que en ese desarrollo participan y tienen posibilidades de plena expresión todos los actores sociales involucrados, es esencial para el éxito técnico del Plan, pero mucho más aún para su legitimación socio-política.

En la situación de Asunción, por lo cual el Programa de Fortalecimiento Municipal con la cooperación del PNUD es de suma importancia, la gestión del planeamiento urbano ocupa un rol insuficiente. Se trata de una Oficina de Desarrollo Urbano, dependiente de la Dirección General Urbana, que no cuenta con el suficiente rango institucional, ni con los suficientes recursos técnicos, humanos y económicos. Más allá de esta situación interna, la gestión general del planeamiento y en especial del desarrollo de la

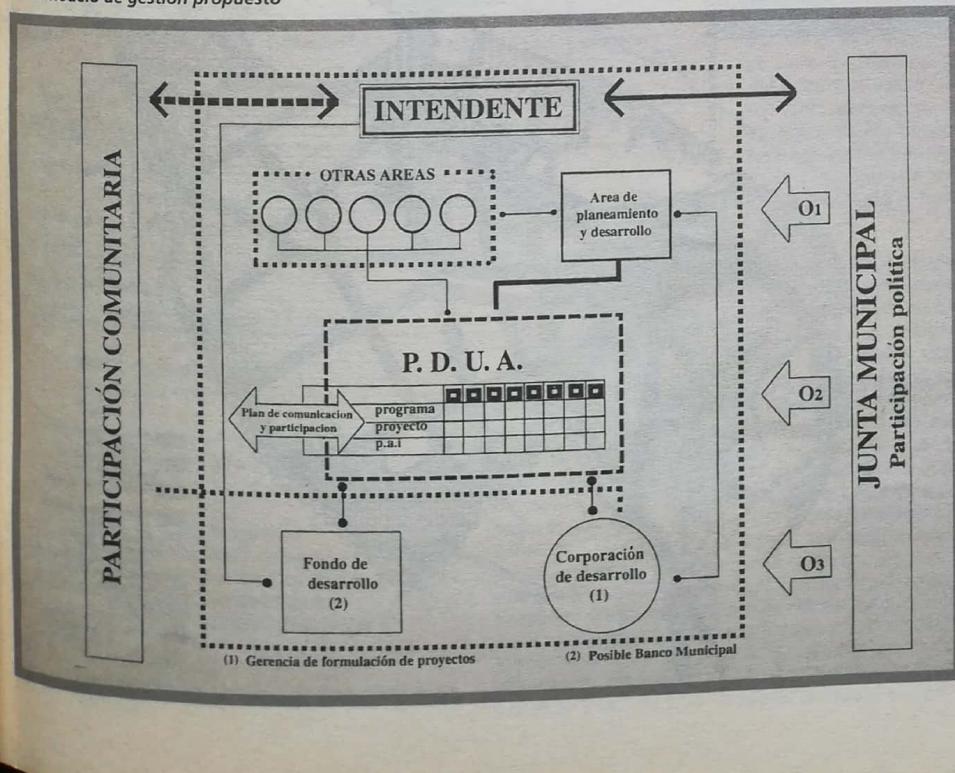
ciudad no tiene una fuerte tradición, en verdad, ni en la Municipalidad ni en la dinámica de la ciudad propiamente dicha.

Por ello la propuesta (ver fig. 14) es un modelo de gestión que involucra:

\* La Intendencia, quien gestiona a través de todas sus áreas -lideradas por un área robustecida de planeamiento y desarrollo- la aplicación del Plan de Desarrollo Urbano Ambiental y sus instrumentos de actuación. Esa aplicación de las 7 Estrategias del Plan y sus Programas componentes se acompaña con la Estrategia PAI (Proyectos de Acción Inmediata) y un Plan de Comunicación y Participación que debe enlazarla permanentemente con todos los actores sociales de la ciudad.

\* La Junta Municipal, el nivel de participación política esencial, será la encargada de ir legitimando mediante ordenanzas las decisiones más trascendentales, pero más allá de dicha labor representativa, es deseable que asuma un papel más participativo (como muchas veces ha tenido durante este proceso) compartiendo consultas y ofreciendo alternativas de ajuste, que vayan perfeccionando y al mismo tiempo corroborando las decisiones.

▼14. Modelo de gestión propuesto



\* Al pie de la figura 14, se ven dos instrumentos esenciales, tanto para el completamiento del rol municipal en el desarrollo urbano cuanto en la retroalimentación de las mismas políticas:

1) Corporación de Desarrollo: un Ente autárquico, descentralizado, que involucre al sector privado y genere mecanismos de formulación y evaluación de proyectos, así como promoción de inversiones.

2) Fondo de Desarrollo: que actúe como órgano de crédito -posible Banco Municipal-, que pueda intervenir en la regulación de aspectos tan alterables como es el valor del suelo, mediante la captación de un banco de tierras afectables al desarrollo urbano.

Nota: es ejemplar en este sentido el caso del Plan Maestro (ver capítulo "El pensar") que en esencia es la aplicación de las tierras privadas municipales de la Franja Costera en un proceso planificado de desarrollo que aborde y resuelva las múltiples potencialidades y conflictos de esas 1.600 hectáreas.

En definitiva, un modelo de gestión que con más o menos matices ha sido experimentado en el mundo (con casos tan notables como París o Barcelona en Europa, y otros más cercanos y asimismo interesantes como Curitiba en Brasil o Córdoba en Argentina) y que Asunción puede poner en práctica en cortísimo plazo.

## LOS PLANES INSTRUMENTALES

En esta etapa se encararon sólo tres Planes instrumentales (Plan Regulador, Plan de Transportes, Plan de Mejoramiento Ambiental). Recordando las 8 Estrategias del PDUA, surgen como evidentes, al menos, dos Planes más que sería esencial instrumentar a corto plazo: un Plan de Desarrollo Socio-Cultural, fortaleciendo la vida en los barrios, tema nodal para la Estrategia de descentralización; y un Plan de Desarrollo Socio-Económico, sin el cual todas las mejoras ambientales, de servicios, de funcionamiento, etc. pueden ser insustentables.

La Municipalidad ha tomado el empeño de continuar en esta línea, compromiso que no impide ni debilita, en tanto, la plena aplicación de los 3 Planes prioritados acordados con el PNUD.

Sus aspectos esenciales se describen a continuación.

### 5.1- PLAN REGULADOR

Se trata de la herramienta que ordena el uso y ocupación del suelo, basada en la Estrategia 6, y que resulta un instrumento clásico en especial para normar las edificaciones en tierras privadas.

¿Cuáles han sido las premisas esenciales adoptadas para el Plan Regulador de Asunción?

#### Generales:

- Dar sustento legal al modelo de ciudad propuesto por el Plan Director;
- Densificar la ciudad para que los costos de su mantenimiento se distribuyan más racionalmente.

#### De gestión urbanística:

- Definir **Zonas de Urbanización Concertada** para facilitar nuevas urbanizaciones o renovaciones de áreas degradadas a partir de criterios urbanísticos generales y pretendiendo una gran flexibilidad de diseño;
- Dar valor legal al Plan Maestro de la Franja Costera.

#### De preservación del patrimonio:

- Preservar el espíritu de los barrios asuncenos;
- Estimular la preservación del patrimonio dando cabida a las genuinas aspiraciones de los propietarios de hacer más rentables sus bienes inmobiliarios evitando así las demoliciones.

#### Para el verde urbano:

- Preservar la capacidad de absorción del suelo urbano para captar agua de lluvia y garantizar la restauración de la tierra privada en los interiores de las manzanas;
- Garantizar el aporte del verde privado al paisaje urbano barrial mediante retiros parciales del frente.

#### De construcción y habitabilidad:

- Estimular el englobamiento parcelario para corregir las excesivas fragmentaciones de los predios y evitar la aparición de altas medianeras;
- Regularizar las líneas de edificación;
- Definir un criterio realista para los retiros de edificación que permita ocupar parcialmente los frentes y evitar así las "trampas" a la normativa;
- Garantizar adecuadas condiciones de ventilación e iluminación.

En función de dichas premisas, se ajustó la zonificación (ver fig. 15), la cual resulta absolutamente clara como expresión de las Estrategias del PDUA y en especial de sus Estrategias 1 y 3. ¿Cuáles son las zonas componentes?

**Zonas A:** áreas y ejes de centralidad urbana que concentran las mayores actividades de la ciudad y definen una estructura perceptiva dominante.

**Zonas B:** barrios de mediana densidad sobre trama cuadricular o reticular, con algunos usos mixtos que proponen consolidar los buenos barrios populares asuncenos.

**Zonas C:** barrios tipo "jardín", de baja densi-

dad, para viviendas uni o multifamiliares pero en recintos de tejido tranquilo, con abundante verde y delimitados por la estructura de movilidad primaria que les confiere un territorio preciso y una identidad consecuente.

**Zonas D:** zonas industriales sobre ejes con máxima densidad o en barrios con menor intensidad y menor molestia de modo de poder convivir con viviendas en zonas populares con pequeños talleres.

**Zonas E:** áreas de desarrollo agropecuario experimental con el fin de preservarlas de eventuales ocupaciones en tanto se ofrece una alternativa productiva a algunos pobladores y se las reserva para otros destinos que en un largo plazo se definan.

**Zonas F:** áreas de reserva de fauna y flora para la preservación de la biodiversidad, la ciencia y la educación.

Estas zonas, junto a las áreas verdes públicas y

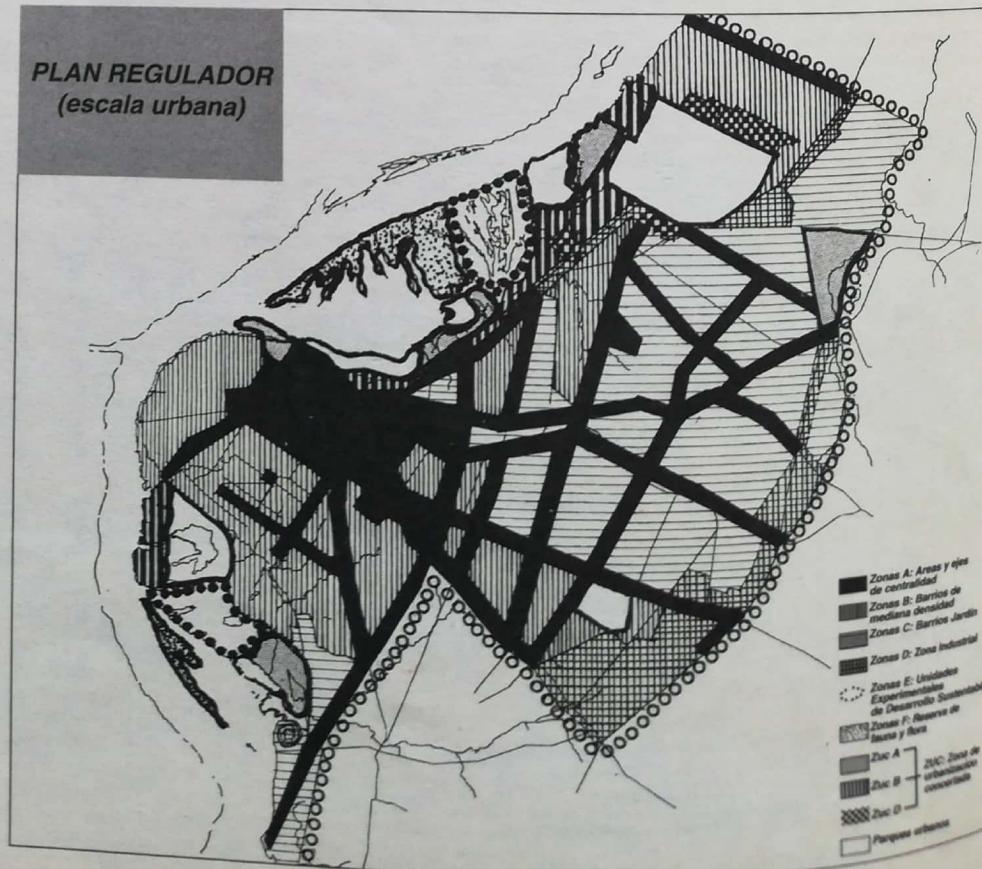
los usos especiales complementan y definen el conjunto de áreas que se proponen para estructurar la ciudad.

¿Cuáles son los criterios generales de ocupación del suelo para dichas áreas?

**Zonas A: Áreas y ejes de centralidad:** de 8 a 15 pisos (con un área excepcional de 25 pisos)  
usos mixtos: comerciales, equipamiento y residencial  
densidades de 2000 a 600 Hab/ha

**Zonas B: Barrios de mediana densidad:** promedio de 4 pisos (con 6 a 8 pisos por englobamiento parcelario)  
uso dominante residencial con comercio de baja intensidad  
densidades de 400 a 600 Hab/ha  
coeficiente de edificabilidad de 2 a 3

▼15



Cuadro 4: Ficha de zonificación

PLAN REGULADOR ASUNCIÓN		AREA URBANA	ZONA A1
<b>DESCRIPCION</b>			
Área de máxima preservación sujeta a catálogo. Tratamiento particular a cargo de la Oficina del Centro Histórico. Estímulo a usos vinculados con equipamientos institucionales, culturales y comerciales asociados al turismo.			
<b>INDICADORES URBANÍSTICOS</b>			
Tasa de ocupación	Coeficiente de edificabilidad	Factor de suelo absorbente	Densidad Hacinamiento
75 %	1		300 hab/ha 15 m <sup>2</sup> /hab
<b>Observaciones</b>			
Estos indicadores podrán ser alterados mediante estudios particularizados, incrementándose hasta en un máximo de 25%, de modo de compensar con un mejor rendimiento la tarea de preservación. Asimismo, los edificios privados catalogados como patrimonio, podrán vender su excedente de coeficiente de edificabilidad y densidad para ser aplicados a parcelas de la zona A12 (no así sus usos permitidos).			
Parcelamiento	Superficie mínima	Frente mínimo	Macizo máximo
Retiros	Frente alineación obligatoria	Fondo	Lateral
<b>OBSERVACIONES</b>			
Espacio libre para iluminación y ventilación	Distancia mínima entre paramentos	Superficie mínima	Altura máxima no se podrá superar la altura de los edificios catalogados vecinos
<b>USOS (ver planilla B)</b> Equipamiento comunitario, servicios profesionales y comercio vinculado al turismo.			
<b>Zonas C: Barrios Jardín:</b> promedio 2 pisos (con 9 metros de altura máxima) uso residencial uni o multifamiliar densidades de 180 a 270 Hab/ha coeficiente de edific. promedio 1,5			
<b>Zonas D: Zona Industrial:</b> grandes industrias sobre las avenidas y barrios mixtos para pequeños y medianos talleres densidad de 200 a 400 Hab/ha coeficiente de edificabilidad de 2 a 3			
<b>Zonas E: UEDES</b> Unidades Experimentales de Desarrollo Sustentable			

usos agropecuarios intensivos  
viviendas sólo como complemento de la unidad productiva  
parcelas mínimas 2 has

a través de las grandes intervenciones arquitectónicas y las grandes inventivas de inversión, y éstas deben ser articuladas mediante Proyectos y Planes particularizados (ver para ampliar este aspecto, el capítulo "El actuar")

Finalmente, será necesario implementar el Plan, recomendando:

- Revisar los mecanismos administrativos de control que garanticen el cumplimiento del Plan Regulador.

- Prever la publicación del Plan Regulador
- Desarrollar un amplio proceso de comunicación con profesionales, universidades, inmobiliarias, constructores y público en general.

- Pautar un compromiso de revisión no antes de 3 años de modo de garantizar continuidad (salvo alteración significativa de la realidad urbana por algún hecho no previsible).

#### Nota: La escala metropolitana

En cuanto a la extensión del Plan al territorio metropolitano -como se anticipó- se trata sólo de indicaciones o sugerencias, pues desde la Municipalidad de Asunción no se tienen las incumbencias de intervención. De todas maneras, confiando en que a través de la Asociación de Municipios se están encontrando caminos de concertación, se han propuesto grandes rasgos, que en breve síntesis son (ver fig. 16):

- \* Extender el modelo multifocal, incorporándole al mismo las interesantes ciudades cabeceras de la segunda corona metropolitana.

- \* Continuar los patrones dominantes de uso del suelo (ver fig. 15) en sus áreas adyacentes externas a Asunción.

- \* Extender la preservación de costas a todo el litoral

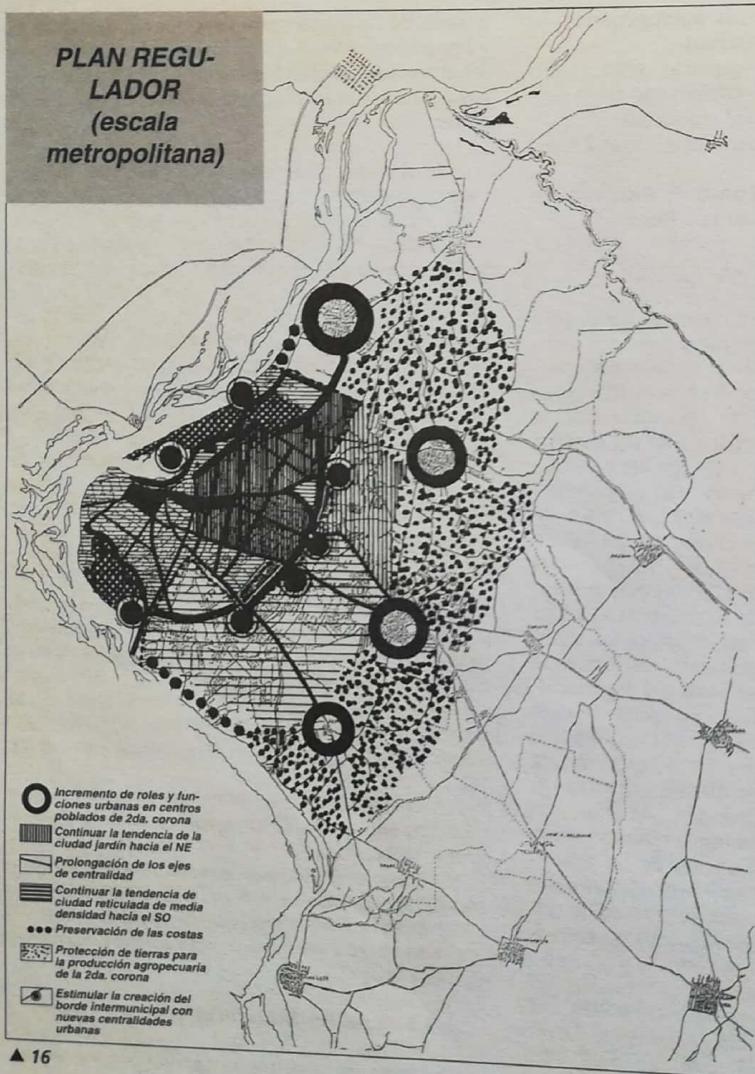
- \* Promover el rol agropecuario y agro-ecológico en la segunda corona

## 5.2- PLAN DE TRANSPORTE

Se trata de la herramienta que permite implementar las Estrategias del Plan Director en lo que hace al sistema vial, la red ferroviaria y los medios de transporte privados y públicos, todos ellos vistos en su funcionamiento conjunto como un sistema de transporte, esto es incorporando modernamente la complementación intermodal, los equipamientos y servicios necesarios a tal fin, y la gobernabilidad del complejo sistema de interacciones de todo el conjunto de la oferta y demanda sobre el sistema en pleno régimen de funcionamiento.

Fundamentado ante todo en las Estrategias 1 y 3 del PDUA (ver Cap. 2), el Plan de Transporte ha seleccionado de ellas los siguientes principios básicos:

- Modelo tramaido y descentralizado: tomando la actual red vial de la ciudad, enfatizando su reutili-



▲ 16

zación en forma trama y equilibrada, de manera de distribuir en toda la red primaria la presión del tránsito y el transporte y propender a descentralizar la ciudad, descongestionar el Área Central y atender mejor la periferia.

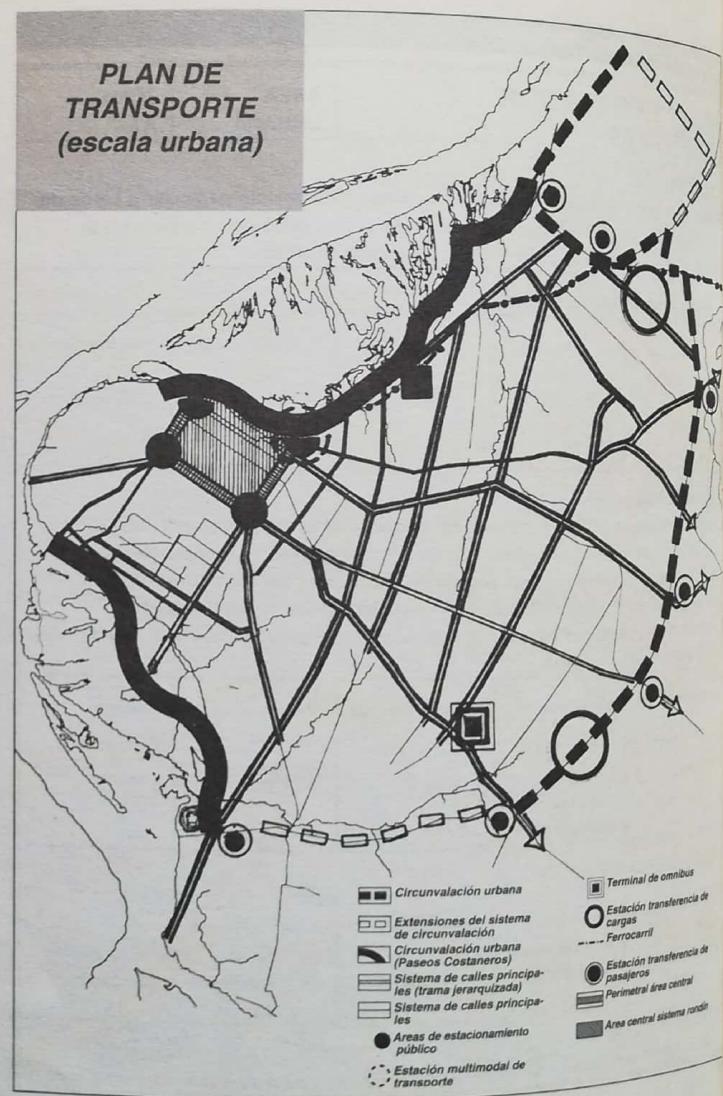
- **Fortalecer la estructura barrial de la ciudad:** donde el modelo tramaido de transporte va preservando la tranquilidad de los barrios que rodea, y les va proveyendo al mismo tiempo de una adecuada oferta de transporte en sus perímetros, realizando así la descentralización no sólo hacia nuevos polos sino hacia todos los sectores de la ciudad.

- **Recuperar y promocionar el transporte público de pasajeros:** equilibrando la fuerte presión del creciente parque automotor privado con un eficiente sistema de transporte público.

caz servicio público de pasajeros que en muchas menos unidades transportan muchos más usuarios, y con costos al alcance de toda la sociedad.

- **Promocionar la multimodalidad:** aprovechando las ventajas de distintos sistemas de transporte (tren urbano, ómnibus de larga, media y corta distancia, tránsito en el Área Central, taxis y automóviles), para eficientizar el sistema, generando trasbordos sistemáticos.

- **Fortalecer la red vial existente:** realizando su recategorización, ajuste de sentidos de la circulación, eficientización de nodos, y algunos ensanches o modificaciones indispensables, a efectos de producir un verdadero sistema pero sin desvirtuar su presencia actual y sin agredir la trama urbana con intervenciones de cirugía mayor.

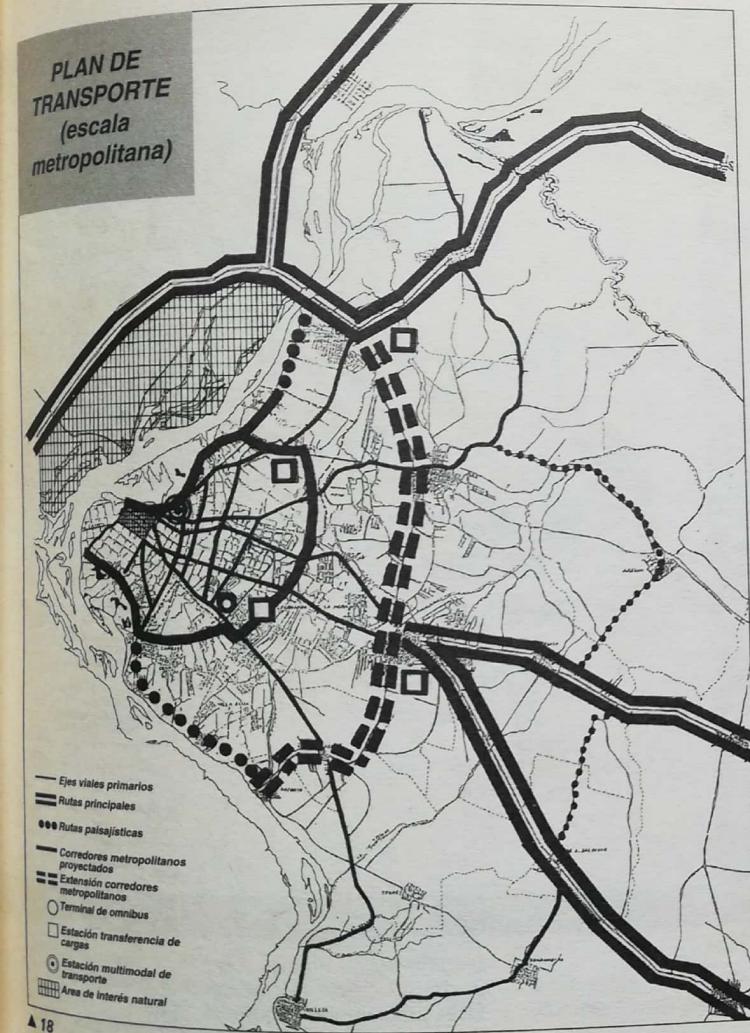


▲ 17

- **Desarrollar el nuevo sistema sin grandes demandas tecnológicas:** apuntando a modificar su funcionamiento antes que pretendiendo elementos componentes más modernos o de grandes inversiones, hacer factible el cambio, y que se pueda completar a través del tiempo sin intervenciones traumáticas.

- **Incorporar una fuerte mejora en el paisaje vial:** recuperando ramblas y veredas arboladas, incorporando separadores verdes en las avenidas principales, y fortaleciendo en general el modelo tramaido con boulevares de calidad estética y ambiental.

- **Garantizar la máxima integración entre estos principios de transporte y el modelo general de ciudad deseada:** surgido del Plan Director de De-



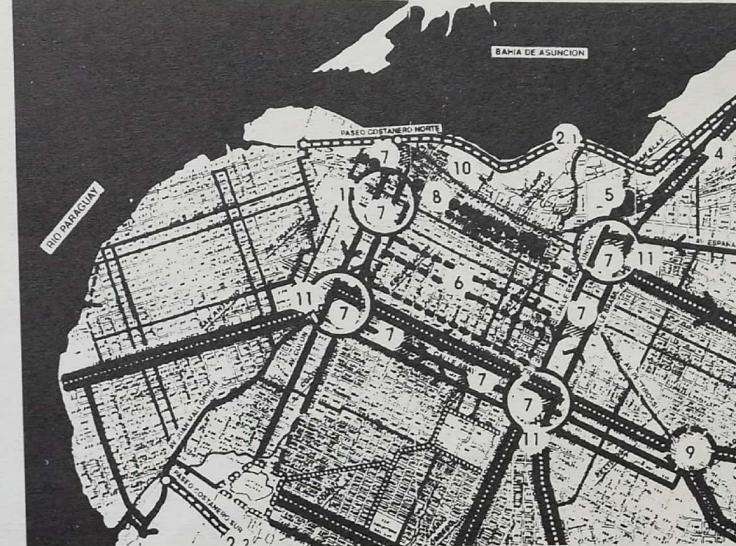
Sarrollo Urbano-Ambiental en compatibilidad con el nuevo Plan Regulador y el Plan de Mejoramiento Ambiental.

En la figura 17 se podrá ver la concreta manifestación de estos principios en el Plan; merecen constarse con mayor énfasis los equipamientos y servicios propuestos para tal fin.

Se trata en general de dos subsistemas: a) de grandes estacionamientos públicos periféricos al Área Central, que combinado con un sistema de rondines y tránsitos eléctricos, áreas peatonales y un corredor perimetral de servicios de ómnibus de pasajeros (ver fig. 19) proponen un cambio radical en la estructura y el funcionamiento del Centro Histórico y

Otro componente esencial de la propuesta es su realismo, pues se propone ejecutarla en un arco de tiempo de 10 a 15 años, en una evolución en 4 Etapas cuya alta prefactibilidad está a la vista (muchas de las obras ya están proyectadas y previstas en el presupuesto vial del Gobierno Central o Municipal). Está bien lejos este Plan de emparentarse con los usuales esquemas conocidos como "elefantes blancos", muy difíciles de realizar por su alto costo, y muy lejos también de ser una quimera por la propuesta de sistemas tecnológicamente muy complejos (como tecnologías sofisticadas y de gran escala o grandes expropiaciones urbanas para trazar nuevos

impacts negativos de los transportes de gran escala.



▲ 19. Plano de Transportes. Área Central.

comercial de Asunción. Cambio acorde con la preservación histórico-monumental, así como con evitar los conflictos de hipercongestionamiento; b) de estaciones de transferencias, periféricas a la circunvalación urbana, de manera que tanto las cargas a granel cuanto el transporte público de larga distancia, efectúen trasbordos a medios más adecuados para circular por dentro de la ciudad, agilizando el servicio y evitando los

ejes de envergadura). (ver fig. 20).

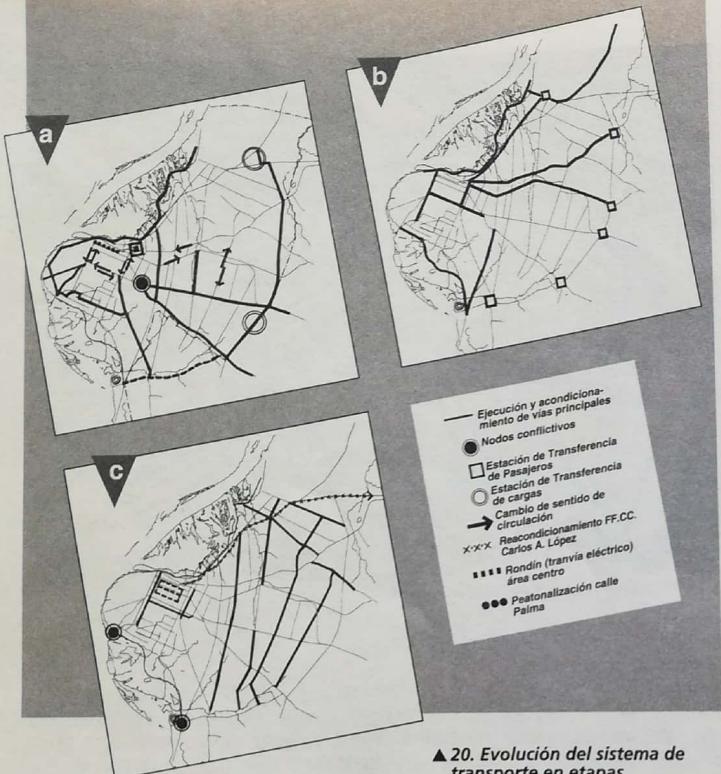
El Plan está discutiendo con representantes de las Cámaras empresarias, los Organismos pertinentes del Gobierno Central, y algunas de sus medidas ya se están probando en la realidad, como el cambio de manos para constituir el par Mcal. López/España. En realidad, el Plan se articula también con una cantidad de Proyectos de Acción Inmediata (fig. 19), en la línea propuesta por la Estrategia 8, y ello muestra la voluntad de concreción en el corto plazo, a partir de pruebas experimentales responsables y con la máxima concertación social.

#### Nota: La escala metropolitana

También aquí merece un párrafo la extensión del Plan al territorio metropolitano. En este caso, el modelo urbano es absolutamente interdependiente del modelo a escala metropolitana (ver fig. 19), donde al primer anillo de circunvalación o corredor metropolitano, se le concibe un segundo corredor enlazando los sitios clave de la segunda corona, y con las prolongaciones del Paseo Costanero más allá de los límites de Asunción. También aparece una segunda cadena de Estaciones de Transferencia de Cargas, probablemente tanto o más importante que la del primer anillo, porque recogen las grandes cargas de materia prima, que luego son fraccionadas para su transformación industrial o su distribución mayorista.

#### 5.3- PLAN DE MEJORAMIENTO AMBIENTAL

Se trata del instrumento quizás más novedoso de los tres planteados en esta etapa, pero también el



▲ 20. Evolución del sistema de transporte en etapas

que merece un mayor período de perfeccionamiento y profundización, por la necesidad de mejorar la información básica que da lugar al Plan, así como los medios de gestión para implementarlo; es bueno recordar aquí que se trata de un tipo de actuación nueva, donde por lo tanto es lógico que se esté haciendo "camino al andar".

Sin embargo, este Plan se basa sobre principios muy sólidos, como los que se formularon en las Estrategias 4 y 5 (ver Cap.2) y que cada vez cuentan con mayor adhesión en la opinión pública, en los medios masivos de comunicación, y en muchos niveles de decisión política.

La primera característica del Plan es que se organiza en 6 grandes componentes que a su vez tienen varios programas cada uno, de los cuales se deducen casi un centenar de proyectos de actuación. Esos componentes y programas son:

#### 1) Preservación y conservación del patrimonio natural

1.1) Áreas naturales de reserva; 1.2) Espacios

verdes públicos; 1.3) Arborización; 1.4) Conservación de la biodiversidad

#### 2) Saneamiento básico

2.1) Abastecimiento de agua; 2.2) Alcantarillado; 2.3) Drenajes pluviales; 2.4) Manejo de residuos sólidos

#### 3) Saneamiento especial

3.1) Residuos industriales; 3.2) Residuos patológicos; 3.3) Recuperación, manejo y gestión de arroyos; 3.4) Proyectos especiales

#### 4) Vigilancia ambiental

4.1) Categorización industrial; 4.2) Higiene industrial y ambiental; 4.3) Control ambiental

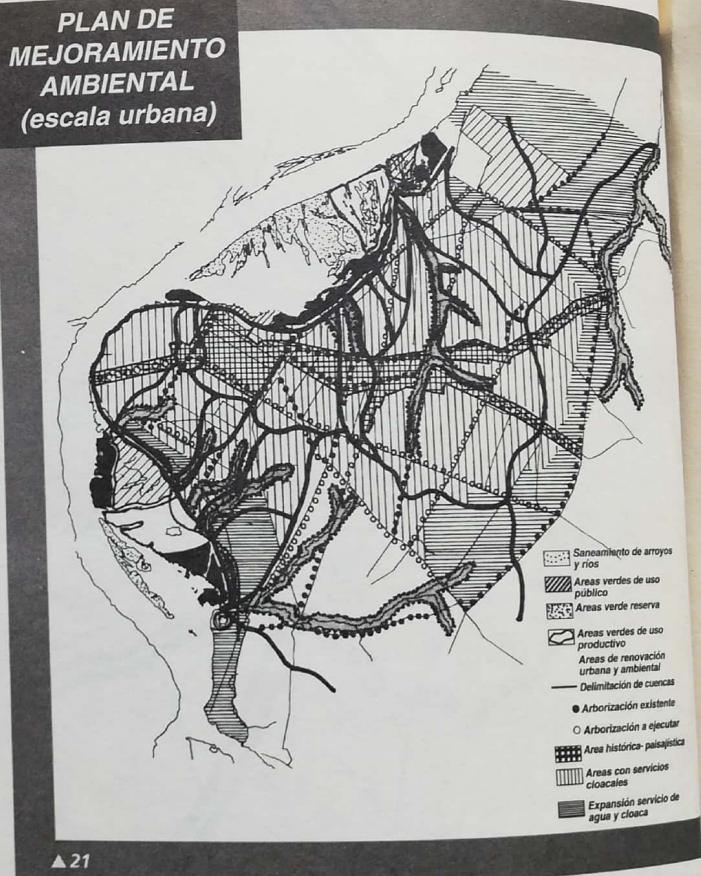
#### 5) Prevención de catástrofes

5.1) Monitoreo ambiental; 5.2) Riesgo ambiental; 5.3) Accidentes ambientales

#### 6) Preservación y conservación del patrimonio construido

6.1) Eje paisajístico monumental; 6.2) Centro Histórico

Si se observan las consecuencias de estos com-



▲ 21

ponentes y programas sobre el territorio (Fig. 21), puede advertirse que aparecen 4 grandes áreas o fases ambientales mejoradas: el área de los bañados costeros, como la nueva gran reserva verde de la ciudad (en alianza con el Plan Maestro de la Franja Costera); el área histórico-paisajística, como un gran eje que califica el epicentro longitudinal de la ciudad; el área donde se mejoran los servicios sanitarios básicos; y el área, quizás más crítica, donde hay que expandir y completar los servicios sanitarios. Pero también la multitud de interfasas o ecosistemas enfatizados: las renovaciones urbanas y ambientales en los barrios periféricos de la franja costera y otros sitios degradados; el saneamiento de las pequeñas cuencas hidrálicas superficiales, transformadas en verdaderos corredores verdes de biodiversidad, llevando también una oferta recreativa al corazón de casi todos los barrios; el manejo de cuencas, para planificar adecuadamente los desagües pluviales, sin la cual hoy se producen desas-

**PLAN DE  
MEJORAMIENTO  
AMBIENTAL  
(escala  
metropolitana)**

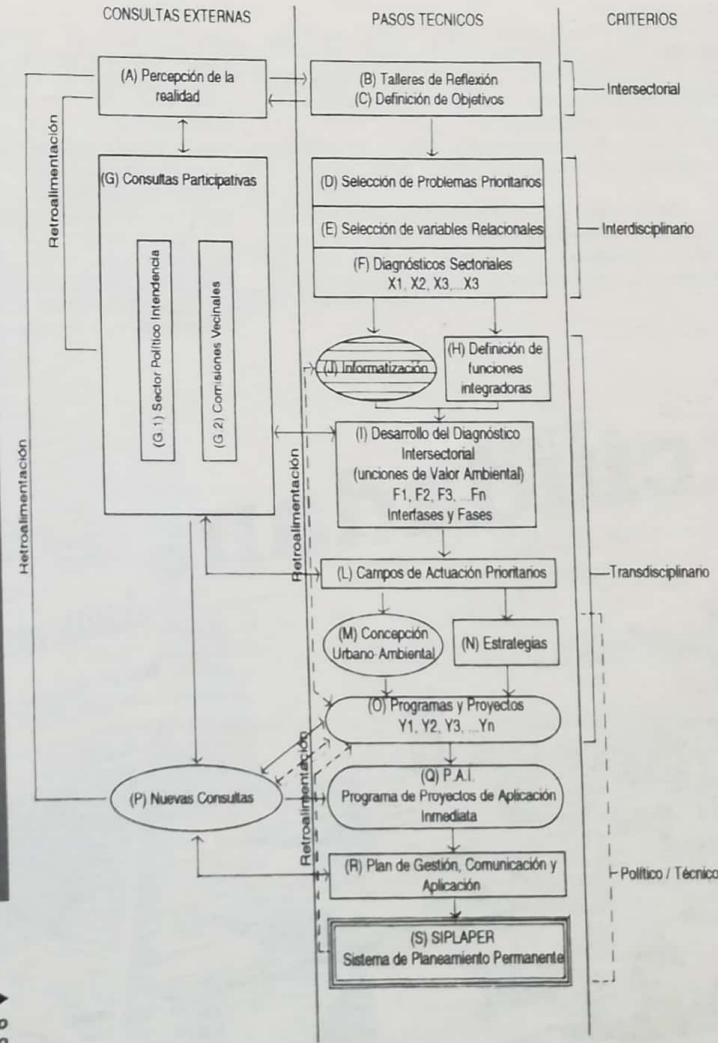


tres por las fuertes escorrentías de agua de lluvia en calles mal trazadas al efecto; los corredores de arborización a recuperar y enfatizar, y que tramarán de profusas y bellas arboledas el sistema tramaido que se propone para toda Asunción.

*Nota: La escala metropolitana*

En la figura 22, y una vez más a nivel de sugerencias de planificación, se muestra la síntesis de algunas de las propuestas para la escala metropolitana. Vale la pena enfatizar el gran sector de reserva biológica y paisajística que se propone para el Departamento de Villa Hayes, en la margen oriental del río Paraguay, así como la zona de promoción agraria intensiva que se desea lograr en los territorios de los municipios de la segunda corona. Es bien sabida la importancia decisiva de la producción alimentaria primaria para hacer más sustentable la vida de una gran ciudad, tanto en aspectos económicos, cuanto de conservación de la cultura rural, el paisaje consecuente, y sus potencialidades de turismo y recreación.

23. Esquema proceso metodológico



sean habitantes de los barrios o la sociedad organizada a través de sus entidades intermedias.

Desde el proceso metodológico (ver fig. 23), las llamadas consultas extratécnicas fueron un componente esencial del Plan y se plantearon como necesarias para el compromiso de la retroalimentación que mejore el mismo.

Así se hicieron, en apretadísima síntesis, las siguientes actuaciones:

- \* Concertación de objetivos (con decisores poli-

ticos y técnicos)

\* Capacitación técnica (para la plena participación de los técnicos locales)

\* Reuniones de difusión en los centros municipales (para ajustar objetivos, verificar conflictos y comenzar la retroalimentación)

\* Múltiples conferencias y debates en ámbitos académicos, técnicos, empresarios y políticos

Por otro lado, comenzó una interesante difusión en los medios masivos de comunicación, mediante artículos periodísticos que fueron llamando la atención de la opinión pública generalizada.

pecto. El Plan en su conjunto se encuentra muy difundido (ver fig. 24), incluso expuesto durante largos períodos en el foyer de la Municipalidad de Asunción, y en el mismo corazón de la ciudad, en un stand levantado al efecto en los jardines adyacentes al Pabellón de los Héroes, un insigne monumento nacional. Toda la ciudadanía está comenzando a opinar, y no han llegado hasta ahora críticas destructivas. Por otra parte, la Intendencia aprobó el Plan y lo elevó para su consideración a la Junta Municipal para el definitivo consenso político y el de sus instrumentos componentes. Merece destacarse al respecto que ya la Junta Municipal realizó una primera acción de respuesta, convocando a un Seminario de 3 días en el que políticos y técnicos explicaron cabalmente que

destino le espera a Asunción sin estos planes y cómo pueden los mismos contribuir a mejorar ese destino, aprovechando la ocasión para comenzar el debate que conduzca a las aprobaciones esperadas.

Seguramente se realizarán sugerencias o críticas que deriven en diversos ajustes. El Plan y sus instrumentos son suficientemente flexibles y pueden perfectamente admitirlos, en la medida que no se desvirtúen sus grandes objetivos y propuestas estructurales. El proceso ya está muy avanzado y no hay señales de que tal cosa acontezca.

▼ 24. Difusión periodística del Plan

The newspaper clipping is from 'El Diario' (National Edition) dated December 12, 1998. It features two prominent headlines:

**VÍA CIUDADANA**

**Ocho estrategias para una ciudad**

**PLAN DE DESARROLLO URBANO**

**Asunción se proyecta urbanizada hacia el siglo XXI**

**Un modelo de ciudad para nuestra Asunción**

Below the headlines, there are several columns of text and small images illustrating the urban plan. The text discusses the eight strategies for the city, the urban development plan, and the projection of Asuncion towards the 21st century. The bottom right corner contains a logo for 'AGIN DOCUMENTO AMBIENTE'.

Scanned with Ca

# ESTRATEGIAS DE PUESTA EN MARCHA

"Asunción 2000" comienza a ser una realidad. Ello se debe esencialmente a la concepción de proceso que involucra todos los factores interactivos capaces de vencer las dificultades de su implementación.

Es un proceso porque involucra no solamente "el pensar", que permite formular planes y proyectos, tal como se vio en el Cap. a), sino "el actuar", como se verá en el presente Cap. b), y "el transferir", con la retroalimentación social y política esencial para legitimarlo (Cap. c). Proceso que desde hace más de dos décadas concebimos como una espiral o helicoidal ascendente, en el cual el factor tiempo es un componente decisivo a considerar para la gobernabilidad de los sistemas complejos (como es toda gran ciudad) y donde la incertidumbre, la variabilidad de los factores de poder, de las necesidades y aspiraciones sociales y de los recursos disponibles, hacen que dicha espiral se agrande o se achique y exija un delicadísimo proceso de reajuste continuo.

En la figura 4 del capítulo dedicado al Plan Director, se puede observar que además dicho proceso es complejo por sus aspectos componentes: lo integran la planificación y la normativa técnico-política (lo que hemos llamado "el pensar"), los proyectos ejecutivos (que articulan la relación entre "el pensar" y "el actuar") y la participación social, a todo nivel y con su propia complejidad interna (que hemos denominado "el transferir"). Sólo la interacción de estos cuatro niveles de actuación dan contenido integral al proceso proyectual antes mencionado, y contribuyen a la gobernabilidad buscada precisamente porque abordan todos los enfoques y expectativas.

"Asunción 2000" se compone de lo que fue su proyecto detonante, la Franja Costera, y de lo que en realidad se derivó como un gran enfoque global, el Plan Director Urbano Ambiental y sus Planes instrumentales de aplicación. Requería, en función del modelo con-

ceptual antes descripto, de la normativa y de los proyectos ejecutivos que llevan los planes a la realidad, y de la más amplia participación social que legitimara las actuaciones técnicas.

## LA APROBACIÓN NORMATIVA

En los últimos meses, "Asunción 2000" comenzó a pasar de la legitimación técnico-política a la legitimación instrumental; tanto la Franja Costera cuanto el Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental fueron objeto durante su concepción de procesos de consulta sistemáticos. Recordemos que sus objetivos se definieron en diversos talleres de reflexión, con decisores políticos de la Intendencia, de otros organismos del Gobierno Central (cuando ello era justificado por su incumbencia), y organizaciones de la sociedad, como ONG's y entidades intermedias. También sus avances y resultados fueron sucesivamente consultados, instancias en las cuales también participaron diversos representantes políticos.

Fortalecidos con ese proceso de consulta, apenas completada la formulación técnica preliminar comenzó la legitimación institucional con las consultas formales necesarias.

Para el caso de la Franja Costera, el resultado más cabal es la formación del Comité de Enlace entre la Intendencia, el Ministerio de Obras Públicas y el Banco Interamericano de Desarrollo, seguida por la reciente decisión de crear un Ente Franja Costera. Esto además de los innumerables debates públicos a que dio lugar y que fueron -de una forma muy práctica- legitimándolo.

Para el caso del Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental, que a su vez incluye la Franja Costera a

través de toda su zonificación y criterios de regulación, fue aprobado por la Intendencia y elevado a la Junta Municipal, como máxima instancia política de decisión, donde se está debatiendo. Para que el mismo tenga toda la legitimidad, transparencia y confrontación deseada, se están haciendo seminarios abiertos, invitando a múltiples sectores de la sociedad organizada (ver punto 6, páginas 35 y 36).

Ambos grandes planes obtienen entonces, a través del proceso de gestión mencionado, el tratamiento

necesario, y avanzan en sus legitimaciones.

Pero, requieren de prácticas proyectuales más testimoniales.

### **PROYECTOS EJECUTIVOS**

La realización en paralelo de pequeños o medianos proyectos ejecutivos, aplicados concre-

tamente en la realidad, es un componente esencial del proceso de planificación elegido, porque aferra los Planes al mundo de lo real: exige destrezas específicas de diseño, comprueba la factibilidad de los Planes, involucra a sectores de la sociedad, ofrece la retroalimentación para mejorarlo, y sobre todo da respuestas concretas a las demandas, generando la confianza social hacia los Planes y fortaleciendo la posición política de quienes los promueven.



Diario Clarín, Buenos Aires, 2/1/1995

#### **Urbanizar sin erradicar**

Una de las particularidades de la propuesta es que los 55.000 pobladores que conviven en la zona costera se quedan donde están, aun mientras dura el proceso de saneamiento.

Lejos de correr igual suerte que los habitantes de la Villa 31 de Retiro, en Buenos Aires, los de Asunción no se mueven más que unos pocos metros para que se pueda rellenar la porción de terreno que ocupan. Justamente, este fue de los puntos claves del pacto que se firmó entre el gobierno, los po-

bladores involucrados y el BID. Pesci se refirió al aspecto técnico del plan: "Cada manzana, si está libre, se rellena. Si hay casillas, se sigue en el terreno de al lado. Cuando está listo, se trasladan esas casillas. Y así". "Lo más importante es que se trata de una ciudad que se anima a dar una solución integral al problema de inundaciones y vivienda sin erradicar", remata Pesci con cierta amargura, porque este tipo de proyectos no se lleven a cabo en la Argentina.

▼ 1



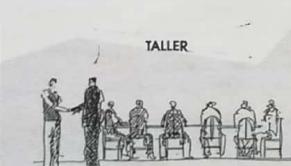
▲ 2



Las primeras 83 familias se alojarán en el campamento transitorio, en el futuro edificio escolar, galpones, carpas, etc.

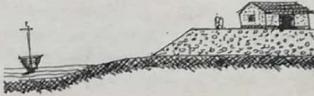


Porque los pobladores del Bañado Tacumbú han soportado más de treinta años de inundaciones, abandonando la vivienda periódicamente, perdiendo muebles, artefactos del hogar y otras pertenencias, perdiendo horas de trabajo y días de escuela de sus niños, merecen un barrio mejor.

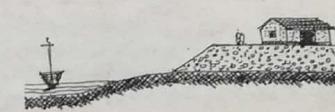


TALLER

▲ 3



La draga tomará tierra del fondo del río y formará un relleno de unos 4mts de elevación.



Se dará un lote de aproximadamente 280m<sup>2</sup>, en propiedad gratuitamente, con infraestructura



Muchos pobladores del Barrio serán capacitados en oficios necesarios para la obra.

El tema de los proyectos ejecutivos es fascinante de por sí, y en el caso de "Asunción 2000" uno de sus atributos mayores.

Enfatizando algunos conceptos ya anticipados, el Proyecto Ejecutivo exige pasar de los "qué" (grandes preguntas que si no tienen adecuadas respuestas pueden hacer insostenible la misma acción de gobierno y sus correlatos técnicos), a los "cómo", "dónde", "con quién", "de qué manera". En otras palabras, pasar de la ideología a la destreza en la mejor solución, la más eficaz y la más eficiente.

Es en el terreno de la calidad donde finalmente se prueban los grandes contenidos, ratificándose o rectificándose en el proceso espiral ya descrito.

Tanto la Franja Costera como el Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental contemplaron estas facetas desde su inicio. En la Franja Costera tomaron el nombre de Proyectos Piloto, y en el P.D.U.A. el de Programa de Proyectos de Acción Inmediata (PAI).

La diferencia se debe a que en el segundo caso abarcan toda la gama de temas y soluciones necesarias, constituyéndose en una verdadera estrategia del Plan.

que requiere montar un programa al efecto. En el caso de la Franja Costera, por amplio y ambicioso que sea este Plan, los proyectos a implementar para su prueba o verificación deben ser pocos en cantidad y precisos en su temática, siendo por lo tanto más cercanos a Proyectos Piloto (de prueba o experimentales)

### LOS PROYECTOS PILOTO DE LA FRANJA COSTERA

#### 1- Bañado Tacumbú y la aproximación experimental

A mediados de 1994, la Intendencia coincidió con el Equipo Técnico en la necesidad de implementar rápidamente un Proyecto Piloto capaz de responder a los requisitos antes descriptos. El debate interno realizado consideró tres sectores de interés (ver figura 9.1, página 14):

- \* el Barrio Bañado Tacumbú, en el Bañado Sur
- \* el Barrio La Chacarita baja, en la Bahía de Asunción
- \* el Barrio San Estanislao, en el Bañado Norte

Se trataba de casos típicos, muy distintos entre sí, de la Estrategia 2 del Plan Maestro, importantísima porque intenta responder a la más acuciante demanda que diera origen al Proyecto: las poblaciones hoy inundadas y que requieren ser "relocalizadas".

Recuérdese que la premisa técnico-política fue desde el inicio relocatear en el mismo sitio o muy cercano a él, para no someter a los pobladores al conflicto del de-

sarraigo social y laboral, fruto de su traslado a zonas alejadas.

Se decidió encarar un primer Proyecto Piloto en el Barrio "Bañado Tacumbú" por la facilidad de haberse realizado allí un pre-censo, lo que daba un conocimiento más exhaustivo de sus condiciones (antes del Censo global realizado con apoyo del BID a fines del 1994), así como de su clara entidad territorial, siendo un barrio perfectamente delimitado, casi un apéndice (ver figura 8.1, página 13). Sus aspectos generales ya fueron presentados en el capítulo a).

Observando fotografías aéreas (figuras 1 y 2), el Barrio resulta caracterizado por estar asentado en zonas completamente bajas e inundables, no existiendo un sector a consolidar localizado en tierras altas, y también por su desarrollo lineal, de bajísima densidad de ocupación del suelo y poblacional. Estas condiciones facilitaron el desarrollo del Proyecto con carácter experimental, esto es, menos presionado por circunstancias territoriales o sociales excesivamente complejas.

Se concibió entonces un diseño de Proyecto con los siguientes objetivos:

- \* Desarrollar el primer sector particularizado del Plan Maestro, de manera de verificar las Estrategias del mismo, en especial respecto de los procesos de relocalización.

- \* Adoptar una mecánica de trabajo en la forma de talleres proyectuales participativos, con los actores involucrados (habitantes y líderes del barrio) con los cuales durante dos meses se revisó interactivamente un Anteproyecto preliminar elaborado por el Equipo Técnico y se lo fue ajustando hasta obtener el consenso.

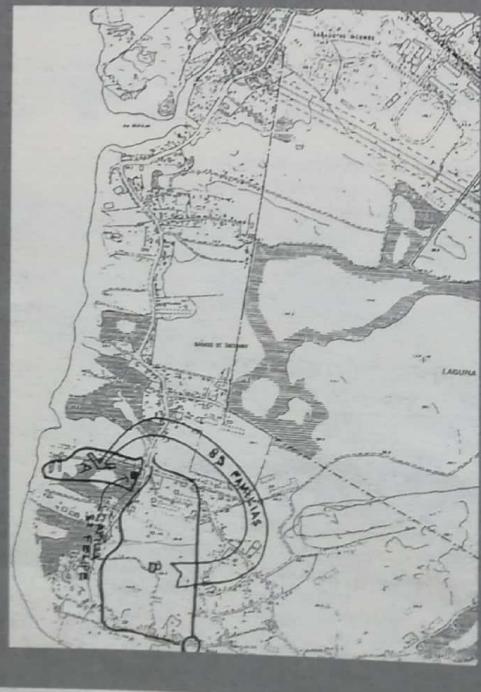
- \* Elaborar el Anteproyecto Ejecutivo con características técnicas de Proyecto Piloto, o sea analizando detenidamente los conflictos encontrados, su mayor o menor identificación en la población, la posibilidad de cambiarlos a través de patrones alternativos, y las consecuencias técnicas y urbanísticas compatibles con esos patrones.

La meta propuesta era lograr un proceso de diseño que fuera transferible a otras situaciones de relocalización en la Franja Costera; para ello se utilizaron instrumentos de análisis y evaluación de alto interés para el nivel de discusión que tenía la iniciativa. Ejemplo de ello es el

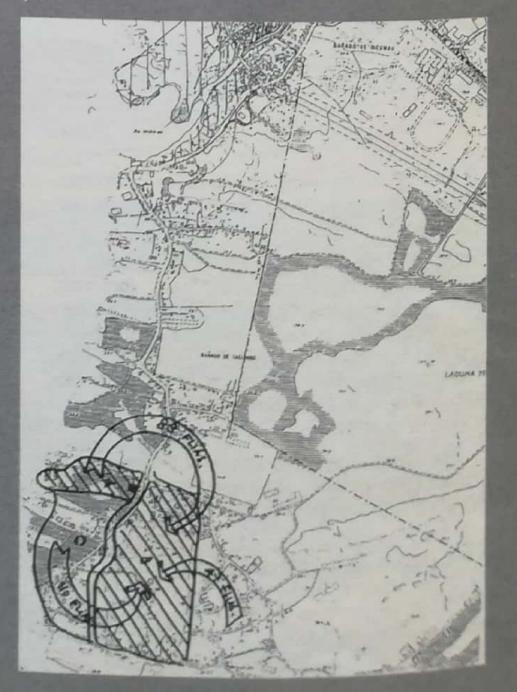
Cuadro 4

TEMAS	SOLUCIÓN CONTRA INUNDACIONES		NOTAS
	DEFENSA	RELLENO	
Costo total de la obra con viviendas	G\$ 13 507.100.000 (US\$ 7.109.000)	G\$ 15.336.315.500 (US\$ 8.071.745)	Los pobladores pagan las viviendas con créditos a 20 años
Costo total de la obra sin viviendas	G\$ 12.100.150.000 (US\$ 6.368.500)	G\$ 10.231.965.500 (US\$ 5.385.245)	Subsidio sin reembolso para construir viviendas
Relocalización familias	270 familias 28% del total	978 familias 100%	
Viviendas nuevas para relocalizados	270 viviendas 28% del total	978 viviendas 100%	
Lotes con cloacas sin contaminación	Ninguno 0%	Todos 100%	
Pago de impuestos por mes por familia	Nada G\$ 0	Aproximadamente G\$ 3.000	Impuestos: recolección de residuos, limpieza de calles, alumbrado público
Costo del lote por familia	Nada G\$ 0	Nada G\$ 0	En ambos casos se entrega la propiedad del lote sin costo alguno
Superficie del lote por familia	Varias medidas desde 80 a 500 m <sup>2</sup>	Todos iguales 10 x 28 = 280 m <sup>2</sup>	Es más justo que todos tengan los mismos lotes y del tamaño adecuado
Mano de obra de los pobladores durante la construcción	Poca mano de obra	Mucha mano de obra	

▼ 4



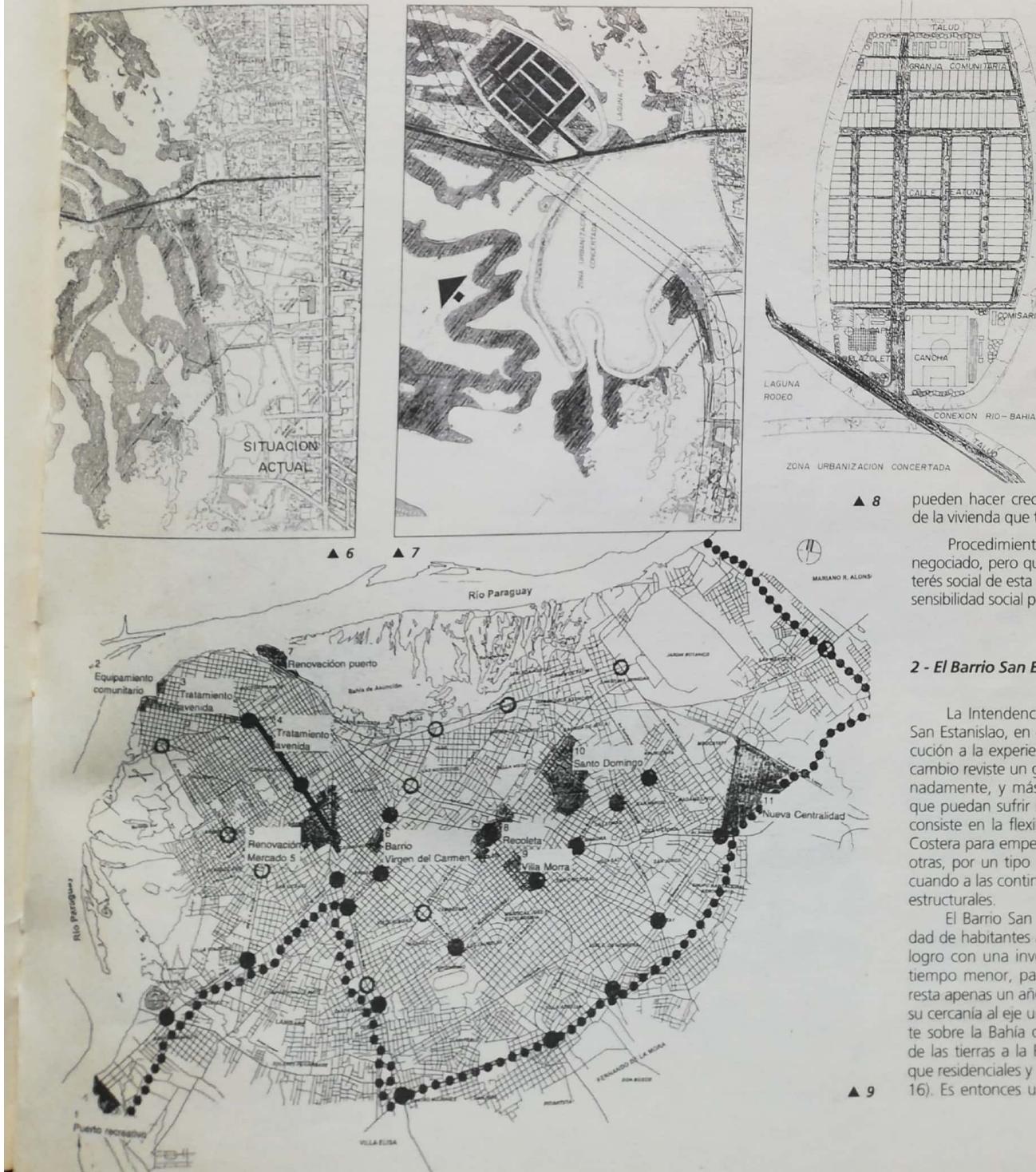
▼ 5



folleto convocando a la participación en los talleres proyectuales (ver fig. 3), así como el análisis de propuestas comparadas, como el que se ilustra en el cuadro 1. En este último caso, y más allá del ajuste de cifras que fueron modificadas por el avance del Proyecto, el objetivo era desmitificar la conveniencia o no de una solución hidráulica por "relleno" (la que el Proyecto Oficial proponía) o por "defensa" o "terraplén lateral" (impulsada por otros sectores técnico-políticos), sometiendo ambas alternativas al análisis de variables abarcativas.

Fue muy clara la inclinación de la mayoría de los participantes de los talleres por la solución "relleno", que como se ha visto (capítulo a) es la adoptada genéricamente para todo el Proyecto de la Franja.

Otro aspecto decisivo se vio reforzado y perfeccionado durante el desarrollo de los talleres: el proceso mismo de relocalización, consistente en ir llenando por sectores actualmente desocupados o semi-desocupados e ir trasladando allí paulatinamente a las familias cercanas.



N Es un procedimiento (ver fig. 4) de máxima eficacia y mínimo impacto, pues no hay reasentamientos provisorios sino que la gran mayoría -si no todas las familias- se mueven una sola vez y es hacia su asentamiento definitivo. Ese procedimiento se concertó con los pobladores para las 8 o 10 etapas en que se realizaría el proyecto, así como el máximo de monto para el pago de las cuotas que los vecinos se comprometen a aportar. Este cobro se refiere a los módulos mínimos de vivienda provistos por el Ente Ejecutor, y no así a la tierra que se les adjudica gratuitamente a quienes ya, mediante el censo de pobladores realizado, atestiguaron su afincamiento en el barrio. También se concertó la idea de la vivienda progresiva, que a partir de un módulo básico ellos mismos

pueden hacer crecer, reutilizando incluso los materiales de la vivienda que tuvo que ser desarmada.

Procedimiento complejo, articulado y largamente negociado, pero que vuelve factible una operación de interés social de esta magnitud, con una ingeniosidad y una sensibilidad social poco usual en estos casos (ver fig. 5).

## 2 - El Barrio San Estanislao

La Intendencia prefirió encarar el caso del Barrio San Estanislao, en el Bajado Norte, antes de dar consecución a la experiencia piloto de Bañado Tacumbú. Este cambio reviste un gran interés, si se lo analiza desapasionadamente, y más allá de la momentánea frustración que puedan sufrir los habitantes de Tacumbú. El interés consiste en la flexibilidad del Plan Maestro de la Franja Costera para empezar por una punta o cualquiera de las otras, por un tipo u otro de proyectos, y para irse adecuando a las contingencias sin perder sus grandes rasgos estructurales.

El Barrio San Estanislao es más pequeño en cantidad de habitantes a relocatear y por lo tanto permite su logro con una inversión inicial menor, y quizás en un tiempo menor, para un Gobierno Municipal al cual le resta apenas un año de continuidad asegurada. Además, su cercanía al eje urbano de la Avenida Artigas y su frente sobre la Bahía de Asunción, permiten destinar parte de las tierras a la Estrategia de creación de barrios-parque residenciales y nuevas centralidades (ver fig. 12, pág. 16). Es entonces un proyecto piloto más completo que

Bañado Tacumbú, porque permite experimentar conjuntamente casi todas las Estrategias de relocalización, de consolidación, de barrios-parque residenciales y de UEDES (Unidades Económicas de Desarrollo Sustentable), con la capacidad de recuperar o amortización de la inversión de interés social, merced a la plusvalía que generarán las áreas rellenas destinadas a emprendimientos de interés comercial.

Se encaró entonces la realización inmediata del Proyecto Piloto San Estanislao, cuya situación actual y su esquema de proyecto urbano se puede ver en las figuras 6 y 7, y en la figura 8 se observan más en detalle los patrones urbanísticos adoptados. Estos últimos, así como el proceso de participación, claramente basados en la experiencia anterior del Proyecto Piloto Bañado Tacumbú.

En la situación actual, el Proyecto está listo para su licitación por concesión de obra pública a inversores privados, cuyos pliegos ya han sido aprobados por la Junta Municipal, y se ajustan básicamente a las propuestas generales del Plan Maestro: el inversor se compromete a sanear mediante llenado hidráulico las tierras involucradas y ejecutar a su cargo las obras para la relocalización de la población inundada, previendo su resarcimiento con la comercialización de la zona restante.

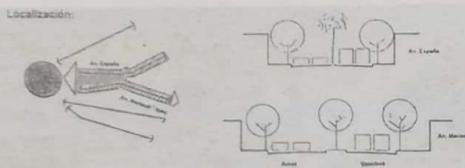
### EL PROGRAMA DE PROYECTOS DE ACCIÓN INMEDIATA (PAI)

El Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental (PDUA) ha hecho mucho énfasis en su Estrategia 8 (ver capítulo a), de lo cual ha resultado este Programa PAI.

Algunas acciones están en marcha, y otras se planean realizar en el corto plazo, para lograr todos los propósitos que los Proyectos Piloto desean obtener.

Al realizar los tres Planes instrumentales, se ajustó el PAI según las metas de cada uno. Es así que para el caso del Plan Regulador se definieron algunos PAI vinculados al proceso de gestión y participación del Plan, y en especial la idea de realización de nodos particularizados (ver fig. 9) que, a través de concursos públicos de ideas para proyectistas e inversores, posibilitaran un rápido y eficaz proceso de renovación urbana, que lograrán mejorar la calidad urbanística y la significación de algunos sitios clave de la ciudad.

Para el caso del Plan de Transporte, se eligieron unas 15 propuestas de baja inversión y muy alta repercusión. La figura 10 muestra dos de ellas: 10.1) la readecuación de las Avenidas España y Mcal. López (el gran eje histórico-paisajístico de la ciudad) que concebido como par de ida y de vuelta mejorará notablemente la eficacia de movilidad, y con mínimas reformas de equipamiento y forestación, beneficiará el patrimonio que se quiere poner en valor; 10.2) la mejora vial de la intersección



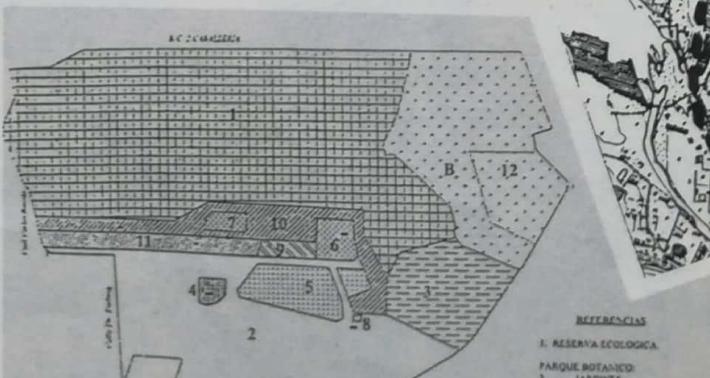
▲ 10.1

▼ 10.2



ción del Mercado 4 (nodo muy complejo de la ciudad), hasta tanto se realice allí un Proyecto de Factibilidad de un gran intercambiador vial, que además debe ser consensuado con la población involucrada, puede mejorar notablemente la fluidez del área.

Para el caso del Plan de Mejoramiento Ambiental, en la figura 11 se ilustran también dos casos interesantes de entre los más de 20 definidos: 11.1) con el traslado del

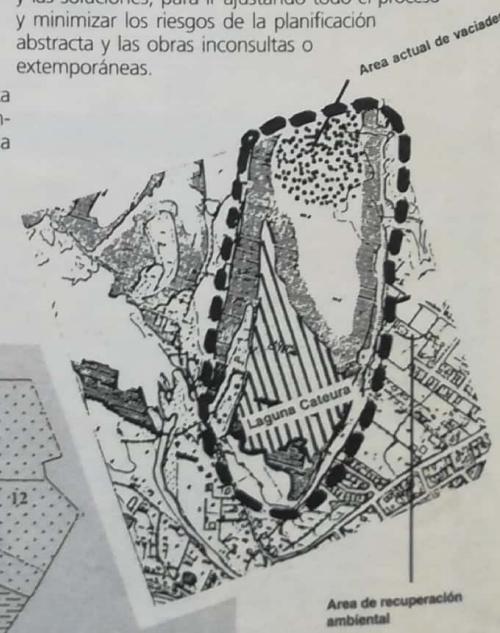


▲ 11.2

vaciadero actual de residuos y la recuperación de la Laguna Cateura, que (como parte de uno de los grandes Programas de dicho Plan, cual es el mejoramiento integral del sistema de recolección y disposición final de residuos sólidos), va recuperando la zona del actual vaciadero para su destino ecológico y social integral, siempre en concordancia con lo predispuesto por el Plan Maestro de la Franja Costera; 11.2) Plan Maestro del Jardín Botánico y Zoológico, ya iniciado, donde su continuidad y reforzamiento, así como la construcción de una primera etapa, implican el avance en una reivindicación social y cultural muy sentida por la población de Asunción.

En definitiva, en el PDUA se identificaron casi medio centenar de Proyectos de Acción Inmediata, criterio con el cual pueden también incorporarse otros, así como ir mejorando la selección de prioridades, en función de la misma consulta técnica-política y social.

No cabe duda de que a medida que se los vaya concretando (y las primeras actuaciones en tal sentido lo demuestran) se irán comprendiendo mejor los problemas y las soluciones, para ir ajustando todo el proceso y minimizar los riesgos de la planificación abstracta y las obras inconsultas o extemporáneas.



▲ 11.1

- REFERENCIAS**
1. RESERVA ECOLÓGICA
  2. PARQUE BOTÁNICO
  3. JARDINES
  4. AGROJARDÍN
  5. MUSEO HISTÓRICO NATURAL
  6. PARQUE ZOOLOGICO
  7. CENTRO DE EDUCACIÓN CEAAL
  8. CAMPING ECOLÓGICO CEAAL
  9. ACTUAL ADMINISTRACIÓN Y MANTENIMIENTO
  10. FUTURA ADMINISTRACIÓN Y MANTENIMIENTO
  11. FRANJA DE TRANSICIÓN
  12. ÁREA DEPORTIVA RECREATIVA
  13. ÁREA DE CONCIENCIOS
  14. TRANSICIÓN

# EL TRANSFERIR

## COMUNICACION, PARTICIPACION Y GESTION



### Presentación

En el proceso de los proyectos componentes de "Asunción 2000", la trilogía comunicación-participación-gestión ha sido una preocupación permanente.

Algunos la han juzgado desprolija, otros insuficiente, pero creemos que la realidad transcurrida demuestra que en los hechos se ha producido el proceso deseado.

He aquí algunos testimonios que lo atestiguan, desde el alto nivel de interacción político-técnica en la generación de las ideas y decisiones, pasando por una amplia divulgación especializada y masiva de lo que iba aconteciendo, llegando a concretas formas de participación de los sectores involucrados.

Aquellas "1ras. Jornadas de Reflexión sobre el futuro de la Franja Costera de Asunción" fueron participatorias, pero ya antes la voluntad política del Gobierno Municipal había establecido esos mecanismos, y daba directivas claras de no decidir nada que no fuera concertado. Cuando las primeras ideas téc-

nicas serias se pudieron concretar, se buscó el asesoramiento de expertos en comunicación como el Dr. Ramón Folch de España, y otros notables locales, para establecer un amplio plan de trabajo en tal sentido.

Las dinámicas y erupciones incluso incontrolables del proceso provocaron que se desbordaran esas planificaciones ante los reclamos y aportes de tantos sectores. La ciudadanía misma aceleró la lógica de cualquier plan comunicacional y de gestión.

Con imágenes concretas trataremos de dar una somera idea de lo sucedido, sin olvidar que ello aconteció superando las fragmentaciones de una comunicación sólo masiva, de una participación sólo popular o de una gestión sólo verticalista. Hubo comunicación, participación y gestión de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, único camino cierto hacia la legitimación político-técnica y social de todo proyecto.

Esto se acerca a una concepción ambiental y señala un rumbo de alto interés -necesariamente imperfecto- hacia la sustentabilidad de la ciudad.

## LA PARTICIPACION



INNUMERABLES REUNIONES POLITICO-TECNICAS SE MANTUVIERON DURANTE EL AVANCE DE LOS PROYECTOS CON EL GABINETE DEL GOBIERNO MUNICIPAL, DISTINTOS SECTORES DEL GOBIERNO CENTRAL Y CON LA JUNTA MUNICIPAL. EN LA FOTO EL INTENDENTE FILLIZZOLA (A LA DERECHA) PRESIDIENDO UNA DE ESAS REUNIONES.

EL TRABAJO TECNICO FUE ELABORADO EN ESTRECHA COLABORACION ENTRE EL EQUIPO TECNICO MUNICIPAL Y FLACAM. SE APRECIA EN LA FOTO UNA DE LAS SESIONES DEL TALLER.



LA ASESORIA EN COMUNICACION QUE REALIZARA EL DR. RAMON FOLCH, PRESTIGIOSO ECOLOGO Y COMUNICADOR ESPANOL REDOBLO LA IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LA COMUNICACION.



LA EXPERIENCIA DEL TALLER PROYECTUAL PARA EL PROYECTO BARANDA TACUMBU AUSTO PARTICIPATORIAMENTE LAS SOLUCIONES PARA EL PROGRAMA DE RELOCALIZACION DE BARRIOS INUNDADOS. EN LA FOTO ALGUNOS POBLADORES DEBATIENDO EN EL TALLER CON EL LIC. MARIO RABEY, DE FLACAM.



OTRO MOMENTO DEL TALLER PROYECTUAL DE TACUMBU CON UNO DE LOS POBLADORES EXponiendo LAS CONCLUSIONES DE SU GRUPO DE TRABAJO.





# asunción

2000

## PLANESES Y AUTORES

### AUTORIDADES MUNICIPALES

Intendente  
**Dr. Carlos Filizzola**

Dirección General de Gabinete  
**Sr. Salvador Meden**

Dirección General del Área Social  
**Dra. Desireé Masi**

Dirección General del Área Urbana  
**Ing. Juan Migliore**

Oficina de Desarrollo Urbano  
**Arq. Gonzalo Garay**

Dirección General de Mercados  
**Lic. Roberto Kanonnikoff**

Dirección General Administración Interna  
**Lic. Nora Fretes**

### PLAN MAESTRO FRANJA COSTERA

Coordinación Institucional  
**Arq. Gonzalo Garay**

Coordinación General  
**Ing. Carlos Galarza**

Coordinación Ejecutiva  
**Arq. Jorge Arturo Herreros**

Dirección Técnica  
**Arq. Rubén Pesci**

**FLACAM**

#### Equipo Técnico FLACAM

**Arq. Omar Accattoli**

Subcoordinador

**Arq. Jorge H. Pérez**

Subcoordinación

**Arq. Antonio Rossi**

**Ing. Marcelo Gaviño Novillo**

**Lic. Mario Rabey**

**Ing. Fernando Zárate**

**Lic. Francisco Suárez**

**Arq. Iván Reimondi**

**Arq. Alberto Acerbi**

**Arq. Luis Sargentini**

#### Equipo Técnico Franja Costera

**Ing. Daniel Romero**

**Ing. César Rivarola**

**Ing. Mariano Prieto**

**Ing. Rodrigo Mussi**

**Ing. Daniel Bogado**

**Ing. Rafael Cassanello**

**Dr. Gonzalo Deiró**

**Lic. Stella Sosa**

**Lic. Marcos Cáceres**

#### Asesores de la O.D.U.

**Arq. Luis Alberto Boh**

**Arq. Beatriz Chase**

**Arq. Mabel Causarano**

**Dr. Luis Campos**

**Dr. Gustavo Laterza**

**Ing. Juan Ortellado**

#### Colaboración

**Arq. Ernesto Tipach**

**Arq. Hugo Preda**

**Arq. Jorge Rubiani**

#### Auxiliares FLACAM

**Prof. Lucia Pesci**

**Arq. José P. Pesci**

**Arq. Sebastián Comai**

**Arq. María José Besozzi**

**Sra. María Lorena Zárate**

**Sr. Alfredo Fernicola**

### PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO AMBIENTAL

Coordinación General  
**Arq. Gonzalo Garay**

Director Of. de Desarrollo Urbano

Coordinación Ejecutiva  
**Arq. Vera Lucía Valente**

Oficina de Desarrollo Urbano

Dirección Técnica  
**Arq. Rubén Pesci**

Director de FLACAM

#### Equipo Técnico FLACAM

**Arq. Jorge H. Pérez**

Subcoordinación

**Arq. Omar Accattoli**

Subcoordinación

**Ing. Marcelo Gaviño Novillo**

Subcoordinación

**Arq. Antonio Rossi**

**Arq. Luis Sargentini**

**Arq. Iván Reimondi**

**Arq. Alberto Acerbi**

**Arq. Luis Sargentini**

#### Equipo Técnico Municipal

**Ing. Juan Acuña**

Dirección de obras

**Sr. Jesús María Almeida**

Oficina Red Vial

**Arq. Gilda de Aponte**

Oficina de Desarrollo Urbano

**Arq. Estanislao Arrúa**

Of. de Desarrollo Urbano

**Ing. Manuel Barrientos**

Dicción de Medio Ambiente

**Ing. Daniel Bogado**

Dirección de Área Social

**Lic. Marcos Cáceres**

Dirección de Área Social

**Ing. Rafael Cassanello**

Dirección de obras

**Arq. Oscar Centurión**

Oficina del Centro Histórico

**Abog. Ma. Eugenia Constantino**

Dirección de Asesoría legal

**Sra. Ma. Susana Constantini**

Dirección de Cultura

**Dr. Gonzalo Deiró**

Dirección de Planificación

**Arq. Estela de Caballero**

Dicción de Desarrollo Urbano

**Arq. Delia Duré**

Of. de Desarrollo Urbano

**Ing. Ana Flores**

Of. de Desarrollo Urbano

Lic. Lilian Galeano  
Unidad de Descentralización

**Arq. Osvaldo Gibbons**

Oficina de Desarrollo Urbano

**Arq. Ma. Gloria González**

Oficina del Centro Histórico

**Arq. Jorge A. Herreros**

Of. de Desarrollo Urbano

**Ing. quím. Rodrigo Mussi**

Of. de Desarrollo Urbano

**Lic. Ma. Elena Muñoz**

Planificación económica

**Arq. Salvador Nizza**

Dirección de Tránsito

**Ing. Javier Orué**

Dirección de Tránsito

**Arq. Patricia Pastore**

Oficina de Desarrollo Urbano

**Arq. Graciela López de Paz**

Of. de Desarrollo Urbano

**Ing. Mariano Prieto**

Franja Costera

**Arq. Miriam de Prujel**

Oficina de Desarrollo Urbano

**Arq. Angélica Recalde**

Ing. César Rivarola,

Dirección de Bienes Inmobiliarios

**Ing. José Tomás Rivarola**

Dirección de Tránsito

**Ing. Rafael Rodríguez**

Oficina Red Vial

**Ing. Daniel Romero**

Dirección de Medio Ambiente

**Lic. Julio Saldaña**

Dirección de Cultura

**Lic. Gladys Silvero**

Dirección de Comunicación

**Arq. Delia de Simancas**

Oficina de Desarrollo Urbano

**Lic. Estela Sosa**

Dicción de Asuntos Sociales

**Arq. Teresa Torres**

Of. de Desarrollo Urbano

**Lic. Rocío Villalba**

Unidad de Descentralización

**Lic. Roberto Villalba**

**Arq. Ofelia Yegrós**

Dicción. de Medio Ambiente

#### Auxiliares Municipales

**Sr. Carlos Benítez**

Dibujante

**Sra. Ross Carolina Díaz**

Dibujante

**Sra. Katia Fretes**

Dibujante

**Sr. Gustavo Navarro**

Dibujante

**Sra. Teresita de Jesús Ortiz**

Dibujante

**Sra. Leticia Quiñonez**

Dibujante

**Sr. Ever A. Velázquez**,  
Dibujante

**Sra. Eva de Gini**,  
Secretaria

**Sra. Lilian Marecos**,  
Secretaria

**Sra. Marta Pesquera**,  
Secretaria

**Sr. Victor Alfredo Jara**,  
Auxiliar

**Sr. Luis Isusi**,  
Auxiliar

**Sr. Gustavo Rojas**,  
Dibujante

**Sra. María Stella Gaona de Rivarola**,  
Dibujante

**Asesores O.D.U.**

#### Equipo Técnico FLACAM

**Arq. Luis Alberto Boh**

**Arq. Beatriz Chase**

**Arq. Mabel Causarano**

**Dr. Luis Campos**

**Dr. Gustavo Laterza**

**Ing. Juan Ortellado**

#### Auxiliares de FLACAM

**Arq. María José Besozzi**

**Arq. Sebastián Comai**

**Sr. Alfredo Fernicola**

**Sra. María Lorena Zárate**

#### Colaboradores

**Arq. Ernesto Tipach**

**Arq. Hugo Preda**

**Arq. Jorge Rubiani**

#### Equipo Técnico Municipal

**Ing. Sergio Aguilera**,  
Coordinación General

**Sr. Gustavo Navarro**

**Ing. Mariano Prieto**

**Ing. José Arnella**

**Lic. Stella Sosa**

**Lic. Ana Bordón**

**Sr. Rubén Ayala**

**Lic. Juan Enciso**

**Sr. Bernardino Coronel**

### PROYECTO PILOTO "BAÑADO TACUMBÚ"

Coordinación General

**Arq. Gonzalo Garay**,

Director de Desarrollo Urbano

Dirección del Proyecto

**Arq. Rubén Pesci**,

Director de FLACAM

Secretaría Ejecutiva

(Municipalidad)

**Arq. Jorge Arturo Herreros**,

Coordinador del Proyecto Franja

Costería

**Ing. Daniel Bogado**,

Coordinador del Proyecto Piloto

Bañado Tacumbú

#### Equipo Técnico

**Arq. Antonio Rossi**

**Arq. Alberto Acerbi**

**Arq. Jorge Pérez**

**Arq. Omar Accattoli**

**Arq. Iván Reimondi**

**Lic. Mario Rabey**

**Lic. Francisco Suárez**

**Ing. Fernando Zárate**

**Arq. José P. Pesci**

(colaborador)

#### Equipo Técnico Municipal

**Ing. Sergio Aguilera**,

Coordinación General

**Sr. Gustavo Navarro**

**Ing. Mariano Prieto**

**Ing. José Arnella**

**Lic. Stella Sosa**

**Lic. Ana Bordón**

**Sr. Rubén Ayala**

**Lic. Juan Enciso**

**Sr. Bernardino Coronel**

### PROYECTO PILOTO "SAN ESTANISLAO"

#### Equipo Técnico Municipal

**Ing. Sergio Aguilera**,

Coordinación General

**Sr. Gustavo Navarro**

**Ing. Mariano Prieto**

**Ing. José Arnella**

**Lic. Stella Sosa**

**Lic. Ana Bordón**

**Sr. Rubén Ayala**

**Lic. Juan Enciso**

**Sr. Bernardino Coronel**

#### Equipo Técnico

**Ing. Sergio Aguilera**

S E R I E S

DESARROLLO  
SUSTENTABLE

NUMEROS  
PUBLICADOS

Número 1  
**AMBIENTE Y  
CULTURA**  
hacia una ética de la  
solidaridad

Número 2  
**FORMACION  
AMBIENTAL**

EN  
PREPARACION

Número 7  
**SALUD Y  
MEDIOAMBIENTE**  
Septiembre '96

CONSTRUCCION  
DE LA CIUDAD

Número 3  
**ASUNCION 2000**  
Septiembre '95

Número 4  
**LA CIUDAD  
REVISITADA**  
Diciembre '95

Número 5  
**LA CIUDAD DE LA  
URBANIDAD**

Marzo '96

ARQUITECTURA DEL  
AMBIENTE

Número 8  
**NUESTRAS PROPIAS  
SOLUCIONES  
ARQUITECTONICAS**  
Diciembre '96

Número 9  
**LA ARQUITECTURA  
DEL LUGAR**  
Marzo '97

GESTION Y  
PARTICIPACION  
SOCIAL

Número 6  
**LA COMUNICACION  
SOCIAL**  
Junio '96

Scanned with Ca