

La Franja Costera de Asunción

Rubén PESCI

Fundación CEPA.

RESUMEN: La Franja Costera de Asunción, de 16 km. de extensión, sufre periódicas inundaciones en sus casi 1.600 ha de zonas bajas ribereñas, que afectan a 55.000 pobladores allí precariamente instalados. El nuevo Gobierno democrático de la ciudad se propuso terminar con estos graves impactos, que año a año cuestan US\$ 12 millones en reubicaciones temporales y daños múltiples, y que lesionan la vida digna de tantos ciudadanos. El Plan Maestro se propone reestablecer una interacción (interfase) positiva entre ciudad y río, redefiniendo la zona de contacto (las barrancas entre la ciudad formal y la ciudad informal e inundable) con relleno hidráulico en sectores estratégicos, bordeado por un paseo costanero y ocupado para construir nuevos barrios de alta calidad y recuperar, sanear y mejorar los barrios carenciados actuales. Se protegerán así los asentamientos hoy inundables (55.000 hab.), se generarán nuevos barrios residenciales (25.000 hab.), se consolidarán barrios aledaños (30.000 hab.) y se beneficiarán todos los vecinos frentistas a la Franja (otros 70 ó 100.000 habitantes). En las zonas inundables, liberadas de uso inapropiado y de contaminación, se construirán reservas naturales (362 ha), aumentando en 7 veces la dotación de áreas verdes de Asunción. El proyecto prevé su realización en etapas, durante 20 años, en distintas combinaciones de sus 7 Programas y 30 Proyectos componentes (urbanísticos, de saneamiento, viviendas, relocalización, empleo, ciencia y cultura) e involucra ya en un acuerdo al Estado, la Municipalidad y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

I. ORIGEN 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 sensibilidad 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 y sensible: cómo las periódicas inundaciones arrasan con los 55.000

pobladores de la orillas; 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 Proyección 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

[Recibido el 7-8-95].

(1) «Aproximación a un Proyecto del Ambiente, LA CHACARITA», Bosio, Causarano, Chase, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Paraguay, 1989.

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 inundada y la seguridad de que no se les erradicará.

Es entonces, en marzo de 1992, que la Intendencia en la persona del Arq. Gonzalo Garay, Director de Desarrollo Urbano, propone a FLACAM-Fundación CEPA (2), estudiar un modo de encarar el problema. Se decide firmar un Convenio de Cooperación, y en julio del mismo año dan un primer paso, del éxito del cuál dependía la continuidad: llevar a cabo las «Jornadas de reflexión sobre el destino de la Franja Costera de Asunción», con participación municipal, de ONG's, de otros sectores gubernamentales, de empresarios y de pobladores.

Sus conclusiones fueron reveladoras y enmarcaron un nuevo rumbo hoy consolidado: **el tema a abordar es «la Franja Costera»**, así rebautizada, y no sólo la población inundada –por más que fuera ese 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 sólo cinco meses se terminó dicho proyecto, y cobró su nombre actual: *«Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción»*.

2. POBLACIÓN BENEFICIARIA

El barrio de la Chacarita tiene casi un siglo de historia, pero empezó a volverse una gran preocupación cuando se expandió desde la barranca hacia el río (Fig. 2), 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). (Cuadro 1).

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 tantas ciudades latinoamericanas y muy por debajo 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.

(2) FLACAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales, es una red de ONG's de 10 países de la región. Su Sede Central y Secretaría Permanente es la Fundación CEPA, la responsable del Convenio con Asunción.

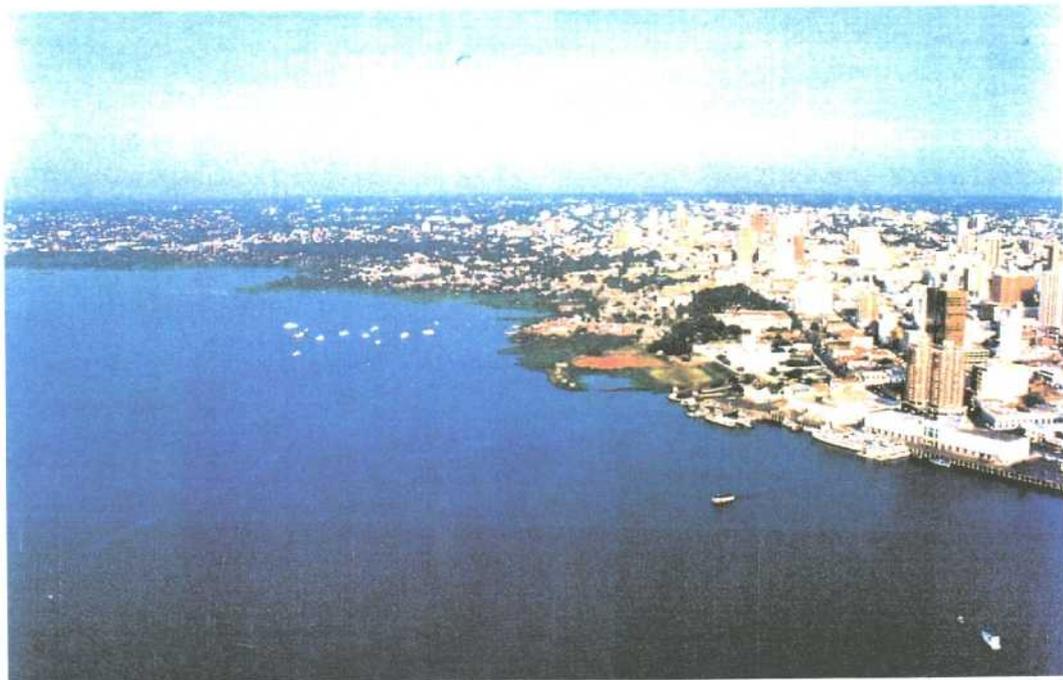


FIGURA 1. Vista aérea de la Bahía de Asunción



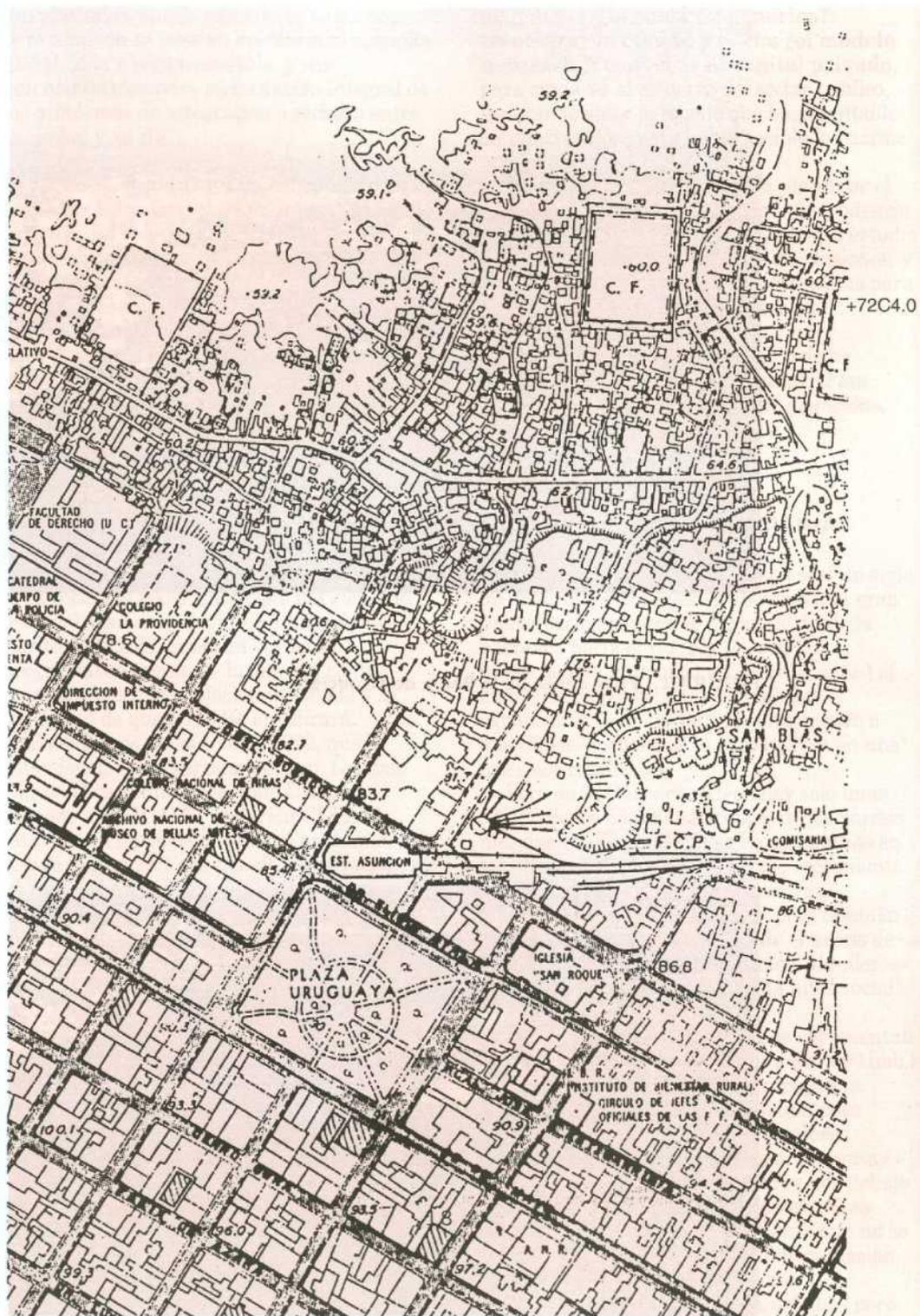
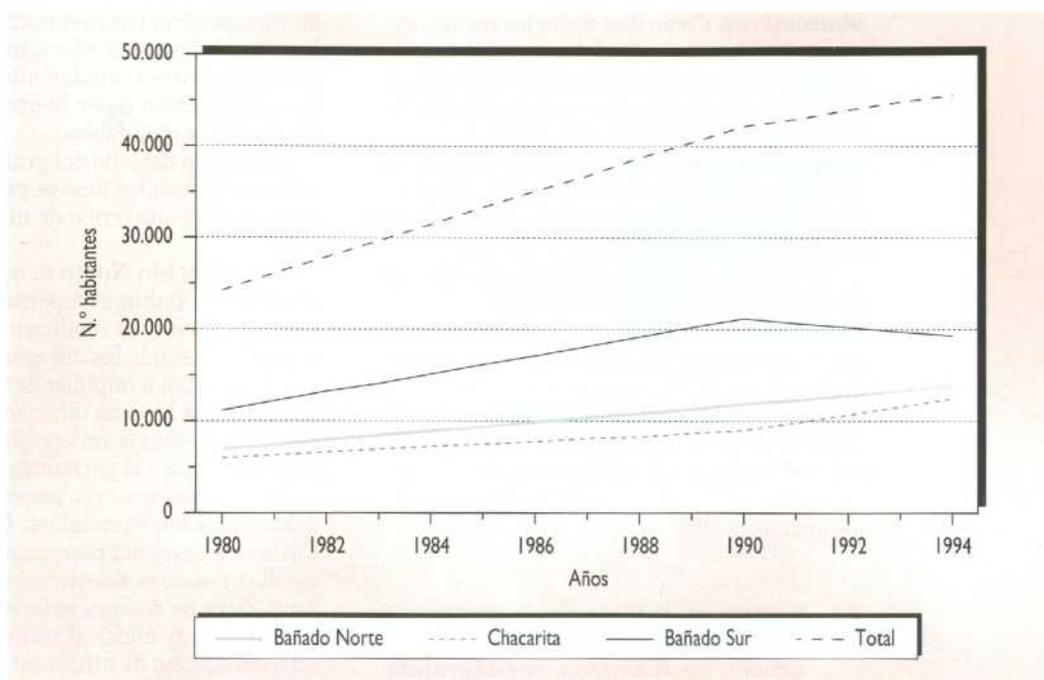


FIGURA 2. Barrio «La Chacarita», ocupación actual con asentamientos informales.



CUADRO I. Población afectada por inundaciones.

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 una reivindicación de su identidad histórica.

3. 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 1.^a Etapa (Sector Bañado Norte), se advierte con claridad esa envergadura y su repercusión evidente sobre toda la ciudad (Fig. 3).

¿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 I: 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 (Fig. 4) por asentamientos informales y los impactos que las inundaciones les 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 izquierda de la Fig. 4 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 Bo. San Miguel ha mantenido hasta ahora –gracias a su baja accesibilidad– un estado casi prístino. 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.

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 inundables. 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 paseo de alto valor paisajístico (Figura 6).

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

En la **sección Sur** se retoma la técnica del refulado y relleno, ensanchando también la barranca con un gesto casi «natural», ubicando en el borde interior (interfase enfatizada) el

(3) Otros grandes emprendimientos paraguayos, como las presas de Itaipú y Yacyretá, son binacionales.

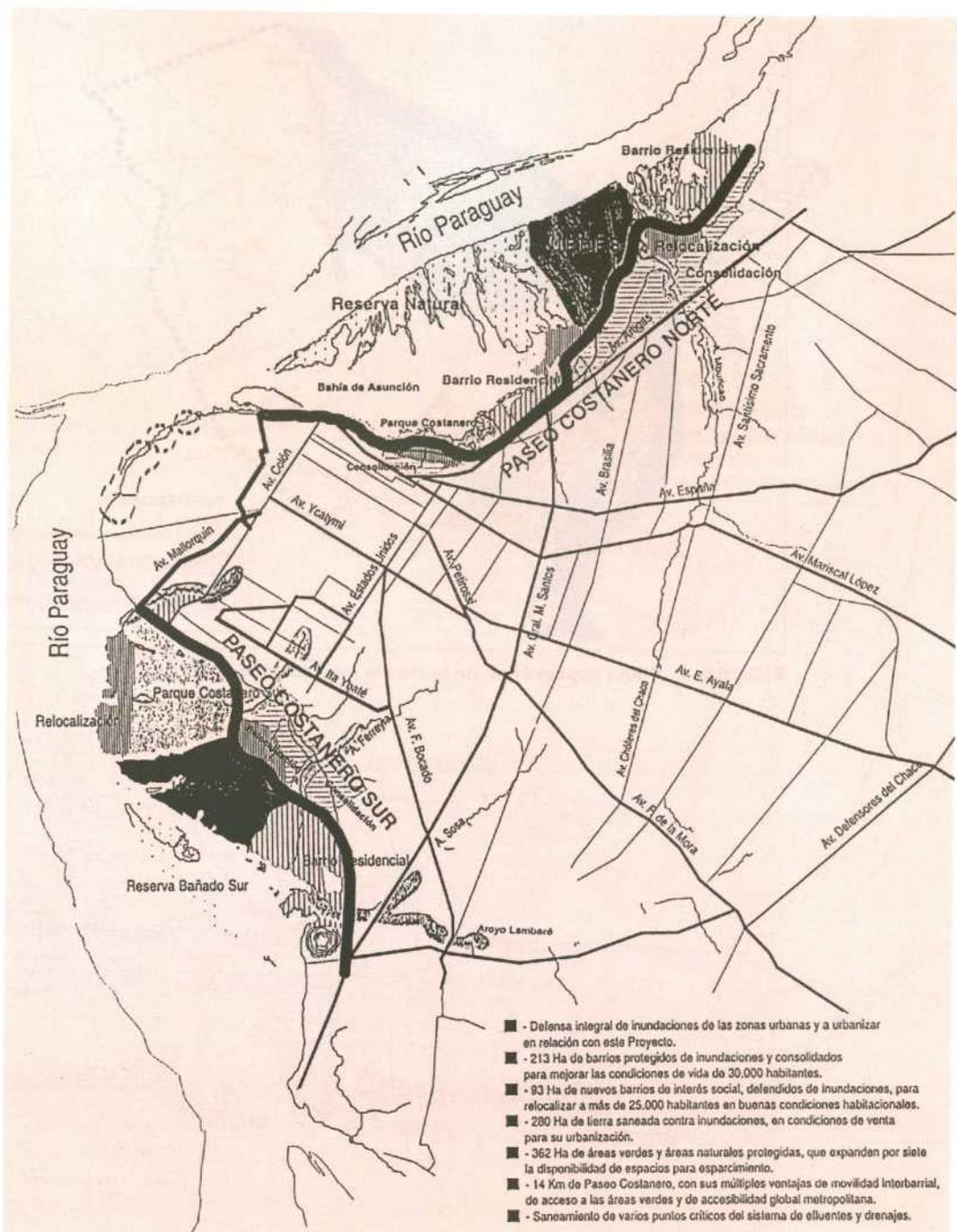


FIGURA 3. Plan Maestro de la Franja Costera, zonificación general.

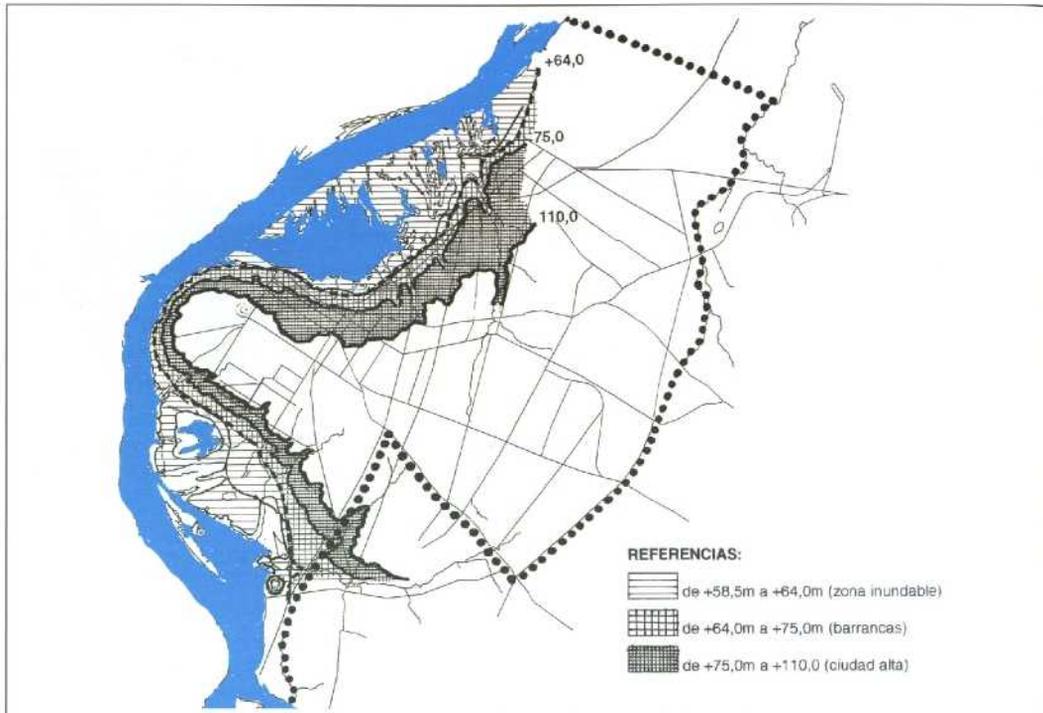


FIGURA 4. Plano topográfico de la ribera de Asunción.

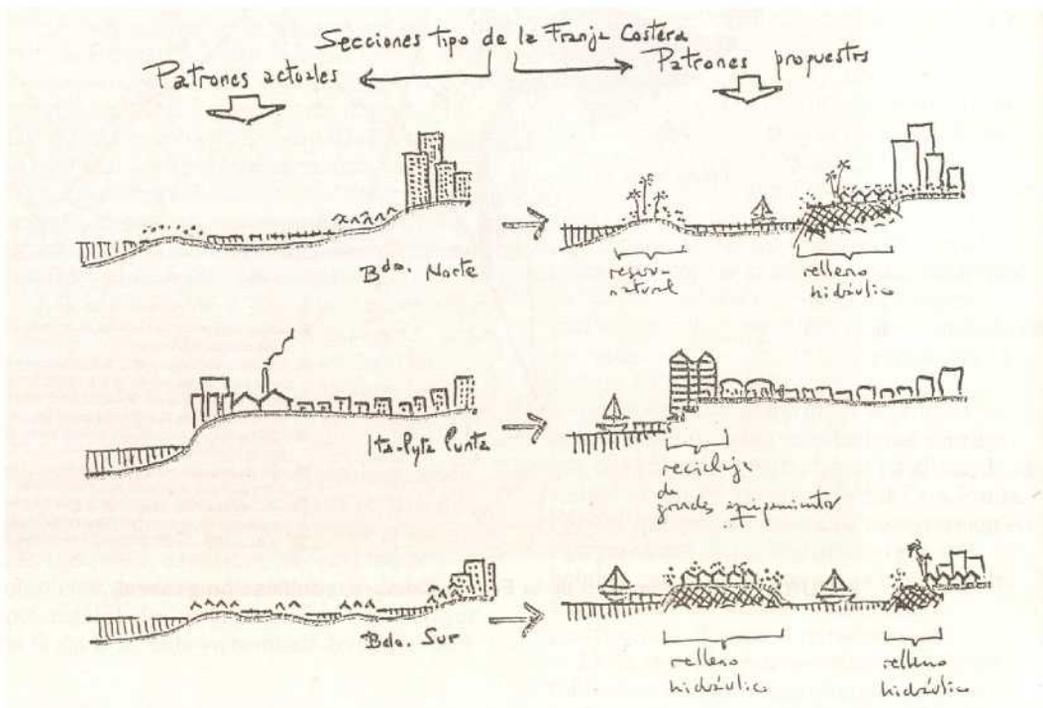


FIGURA 5. Secciones tipo de la Franja Costera.

CORTE ESQUEMÁTICO DE LA SOLUCIÓN TÉCNICA PARA EL PROYECTO FRANJA COSTERA

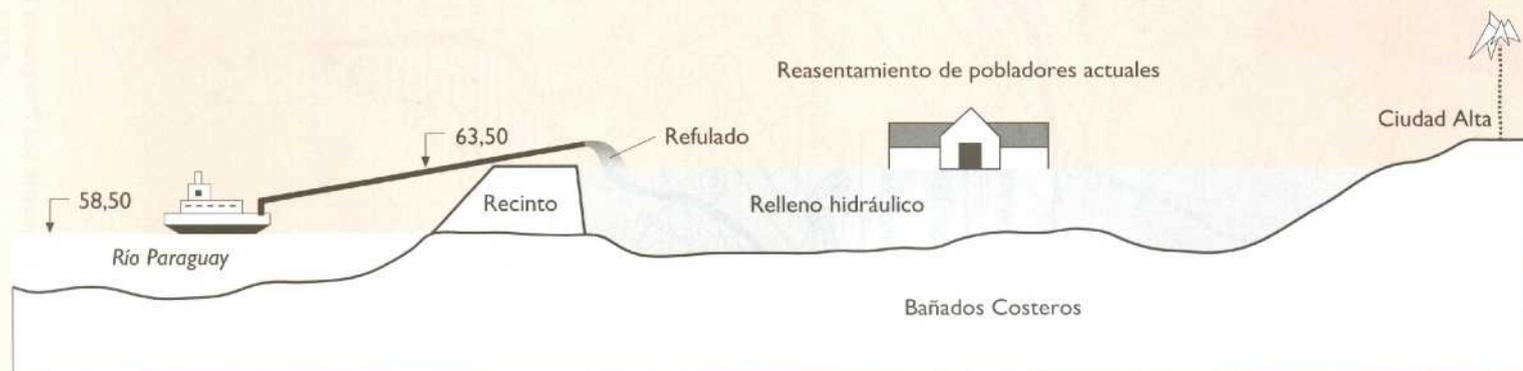


FIGURA 7. Corte esquemático de la solución técnica de relleno por refulado.

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 (Figs. 8.1, 8.2 y 8.3):

- trazado urbano con lotes individuales frentistas a calles públicas,
- 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 m², para una densidad uní 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 US\$ 10 a US\$ 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 (Figs. 9.1 y 9.2).

3.3. Estrategia 3: Asegurar la sustentabilidad ecológica de Asunción, aumentando la dotación de áreas 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, parqueizado, equipado.

Esto se complementa o permite el Programa V, de Áreas Naturales Protegidas. Consiste en la creación de casi 400 ha 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 m²/hab a 14 m²/hab) y 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 plazas del Eje Histórico «Soldado de la Independencia» con el parque metropolitano ribereño; el Jardín Botánico, con su prolongación en el parque metropolitano costero.

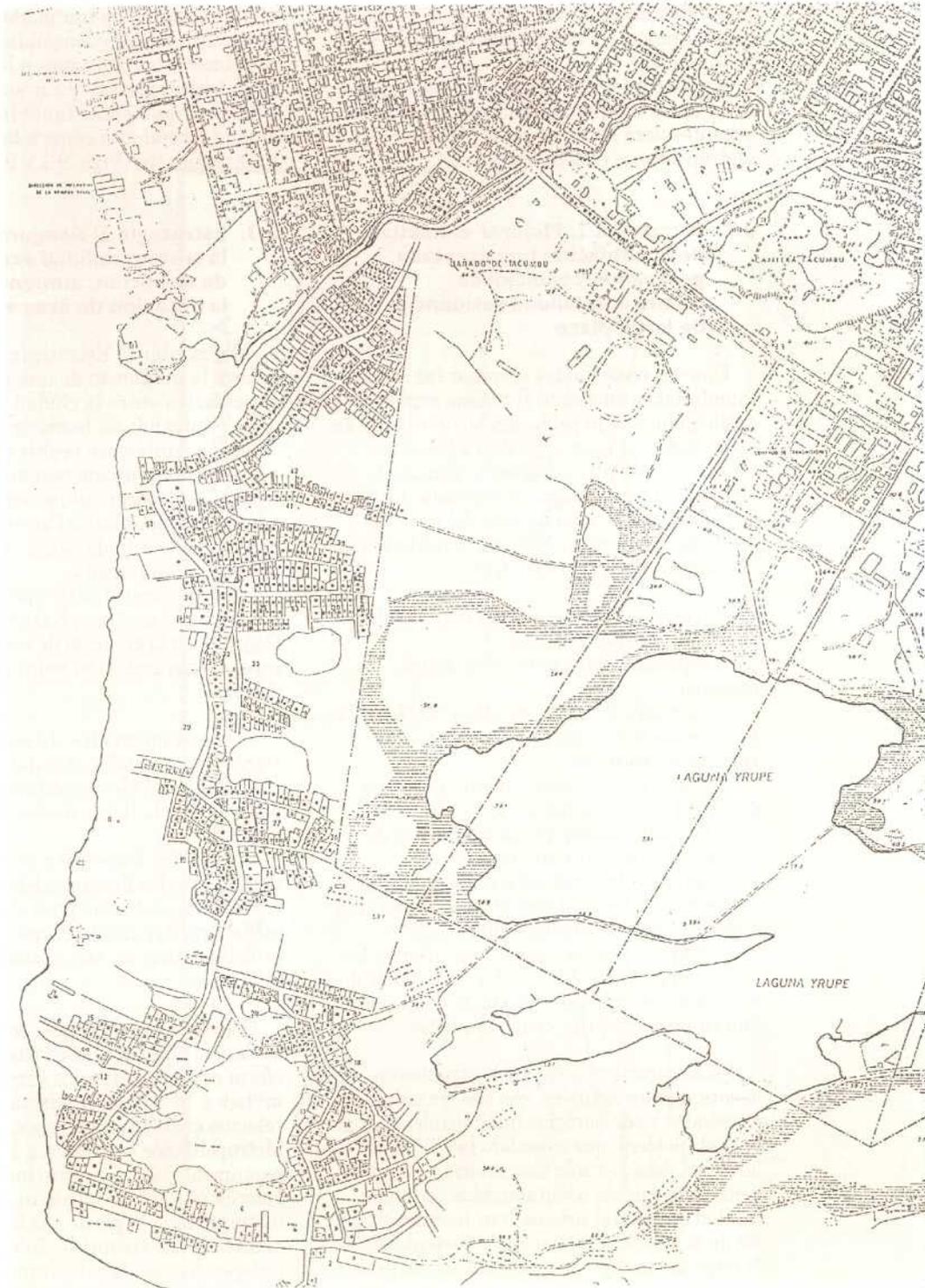


FIGURA 8.1. Plano actual del Barrio Bañado Tacumbú.

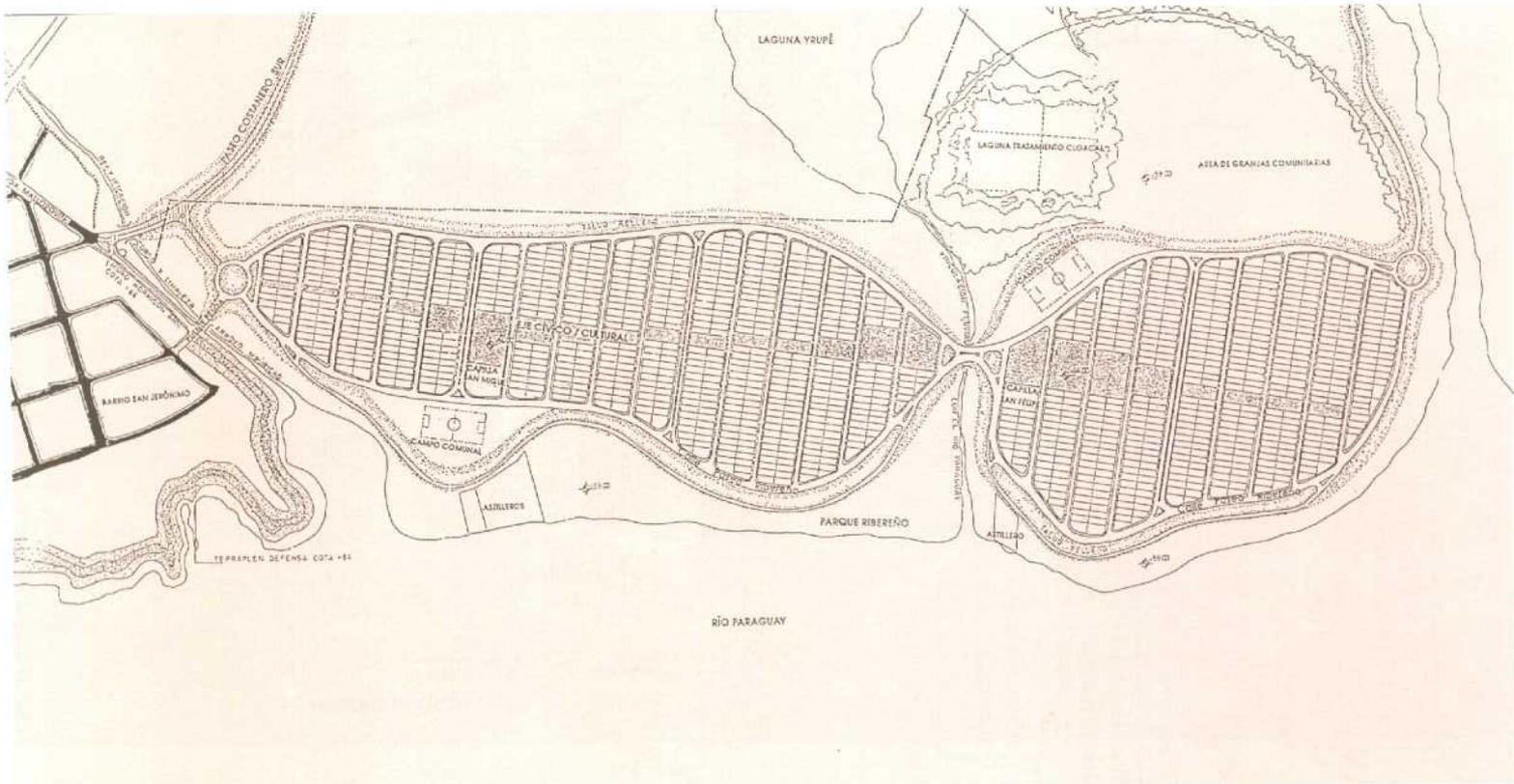


FIGURA 8.2. Barrio Bañado Tacumbú: propuesta urbanística concertada con los pobladores.

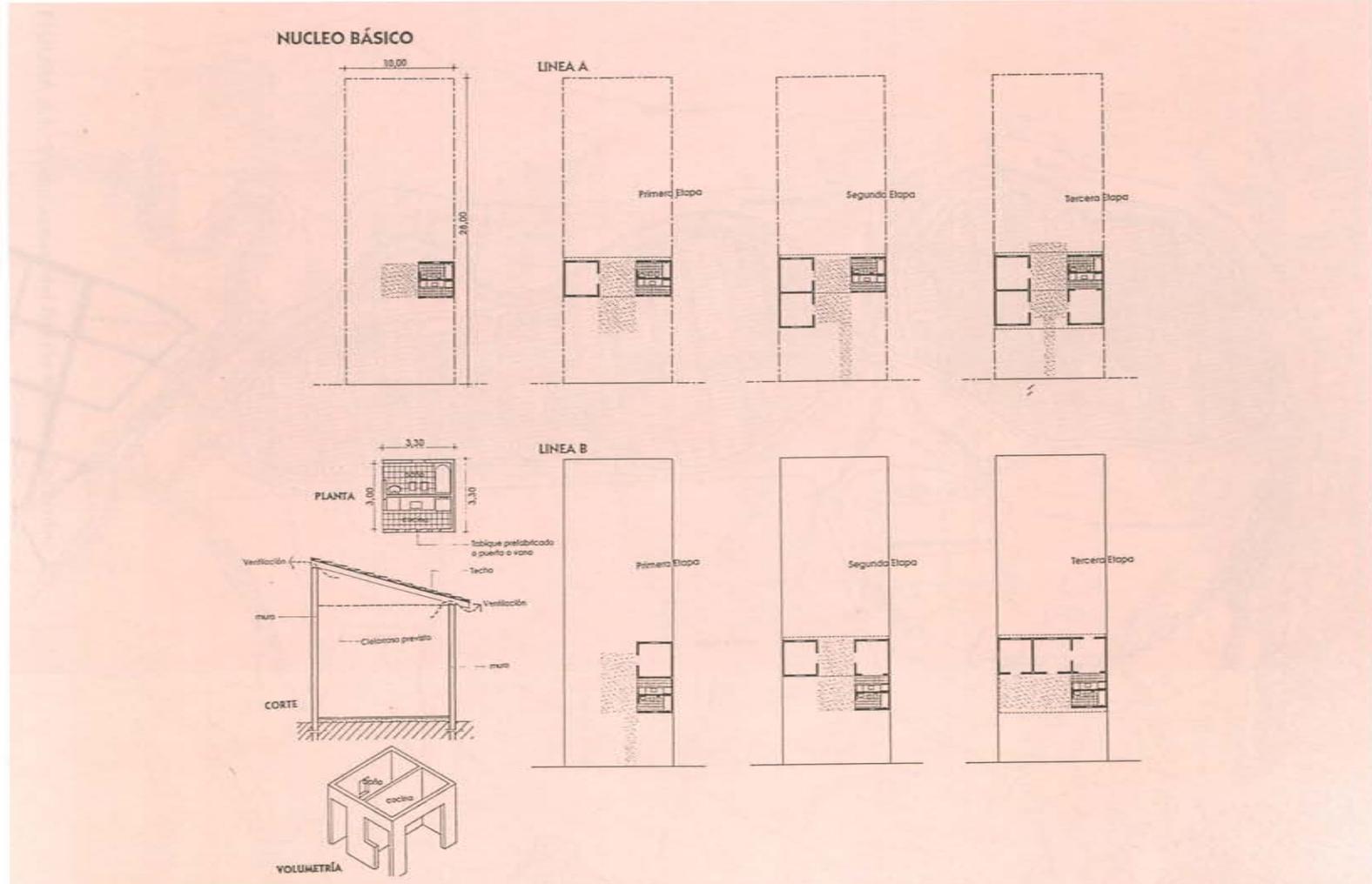


FIGURA 8.3. Tipología de loteo y vivienda tipo

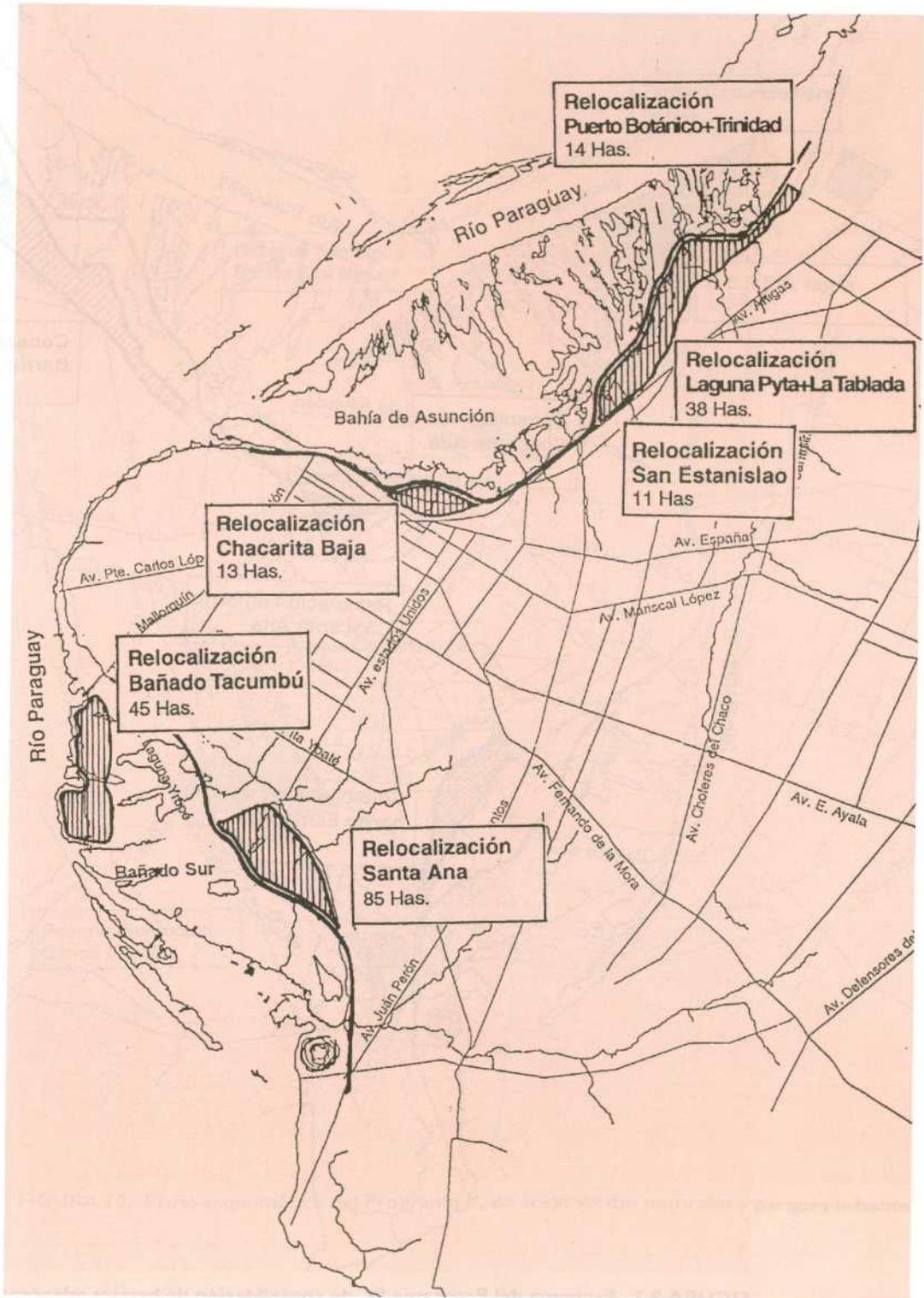


FIGURA 9.1. Esquema del Programa III, de relocalización de barrios inundados.

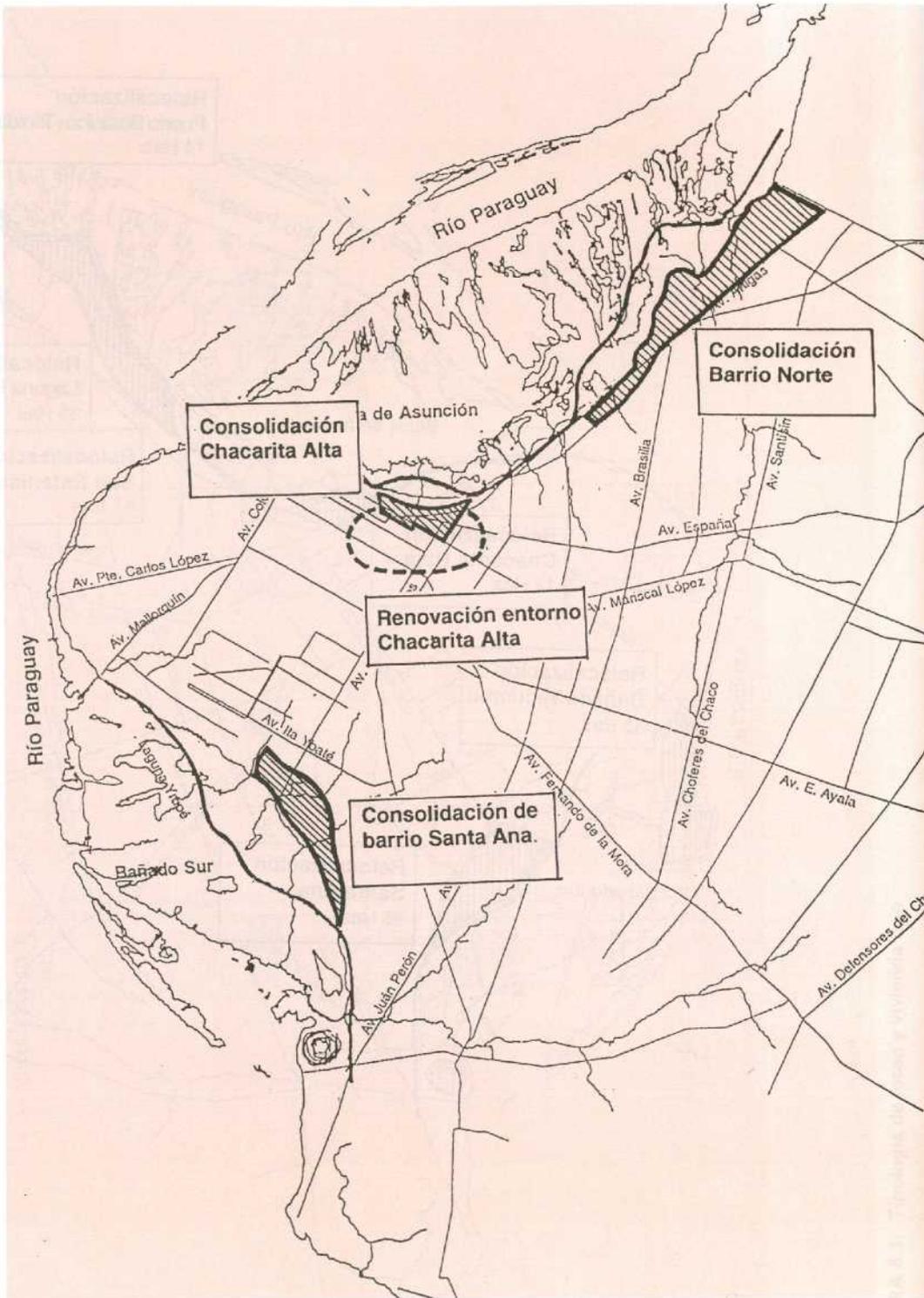


FIGURA 9.2. Esquema del Programa IV, de consolidación de barrios adyacentes o barrios inundados.

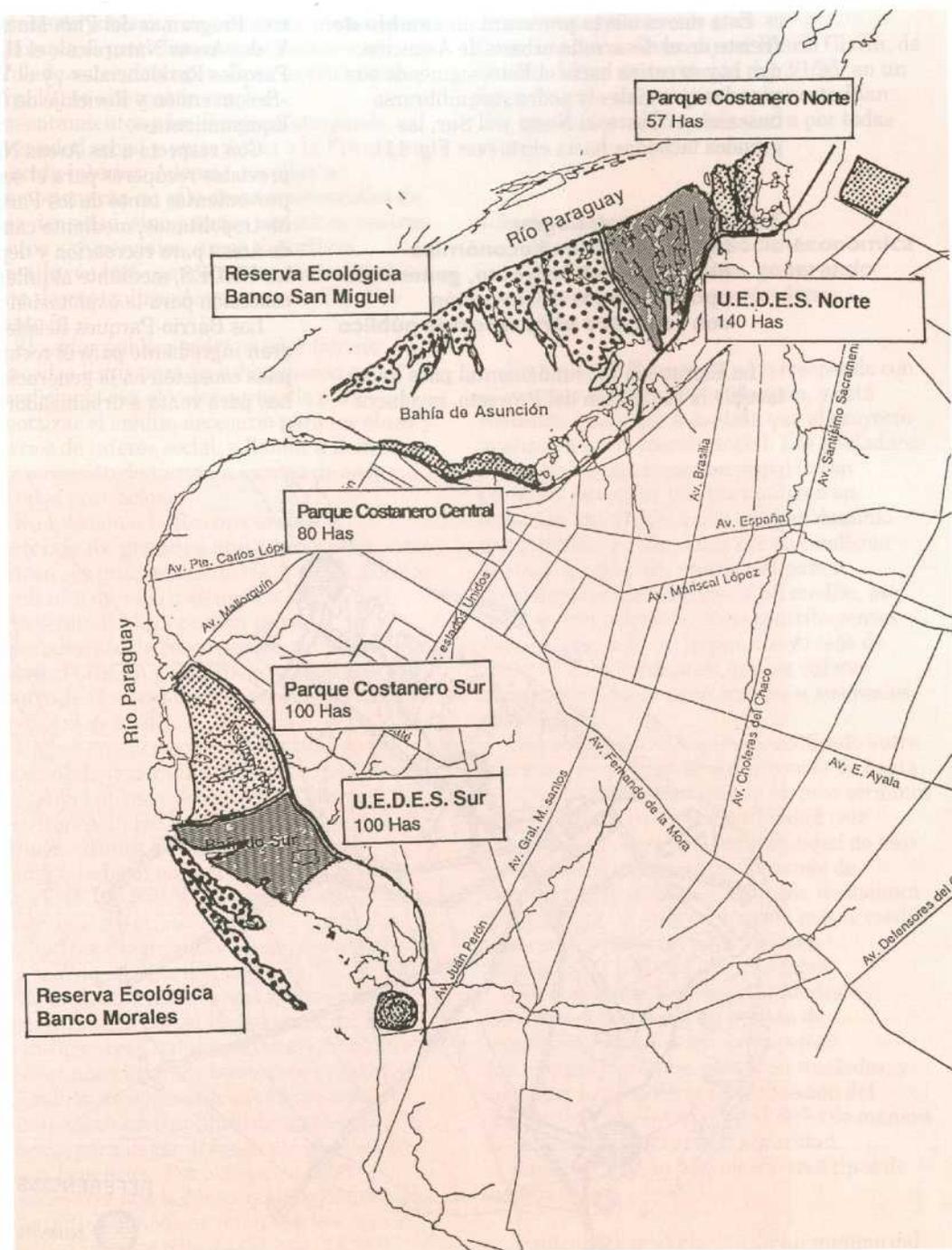


FIGURA 10. Plano esquemático del Programa V, de áreas verdes naturales y parques urbanos.

Esta nueva oferta provocará un **cambio de frente** en el desarrollo urbano de Asunción, que hoy se estira hacia el Este, siguiendo sus grandes ejes viales, y podrá reequilibrarse buscando el Oeste, el Norte y el Sur, las grandes fachadas hacia el río (ver Fig. 11).

3.4. Estrategia 4: Lograr la sustentabilidad económico-financiera del Proyecto, generando oportunidades de inversión con recupero para el sector público

La Estrategia IV, fundamental para hacer factible la concreción del Proyecto, involucra

tres Programas del Plan Maestro: el Programa V, de «Áreas Naturales», el II, de «Barrio-Parques Residenciales», y el VI, de «Reconversión y Reciclaje de Grandes Equipamientos».

Con respecto a las Áreas Naturales, están previstos recuperos para el sector público provenientes tanto de los Parques Metropolitanos, mediante canon por concesión de áreas para recreación y deportes, como de las UEDES, mediante alquiler o para concesión para la explotación agraria.

Los Barrio-Parques Residenciales son el gran ingrediente para el recupero propuesto, pues consisten en la generación de casi 300 has para venta a urbanizadores, con destino a

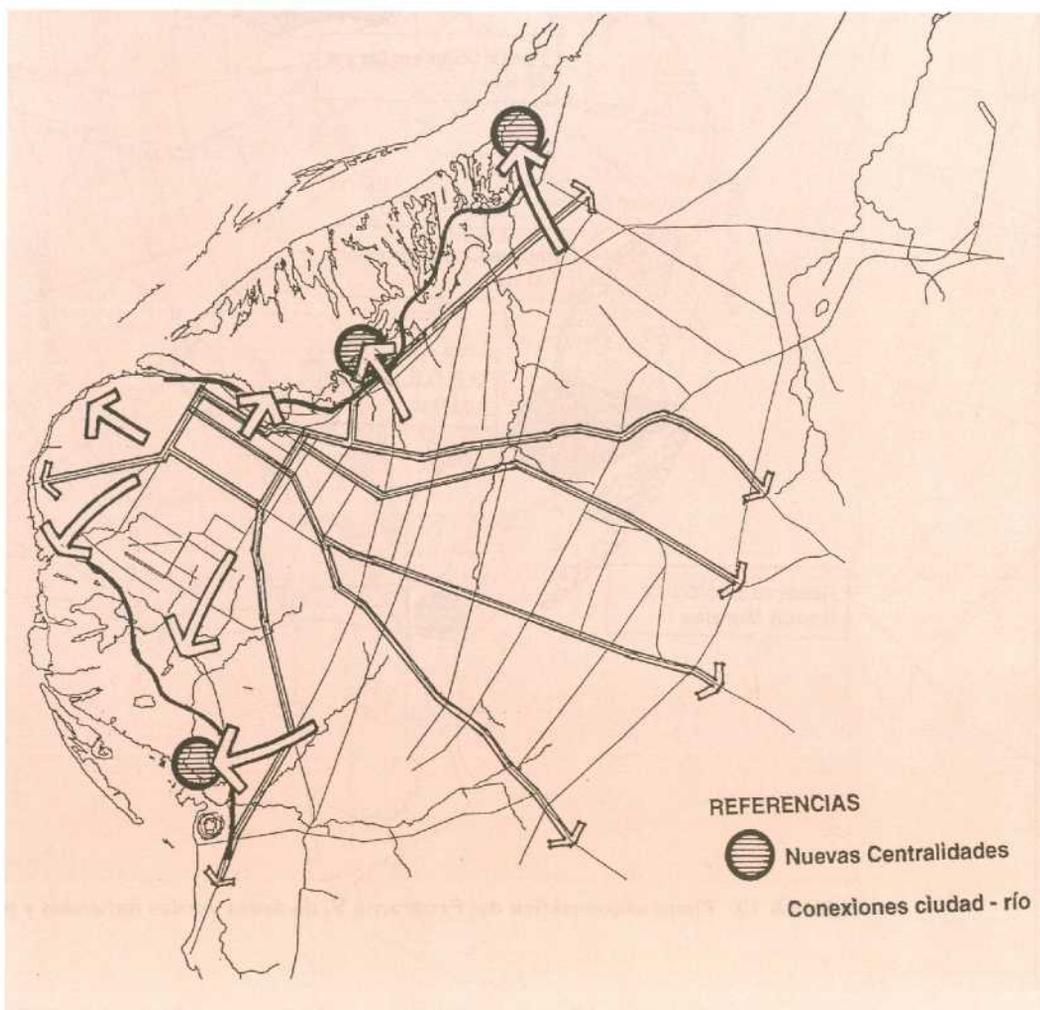


FIGURA 11. Reintegración Ciudad-Río.

barrios de población de alto nivel adquisitivo, siguiendo el procedimiento de relleno por refulado antes descripto. Esas nuevas áreas (Fig. 12) se alternarán con los reasentamientos y los Parques, otorgando diversidad social y paisajística a la Franja, en su costa interior. Además, en ellas se promocionarán 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 Punto 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 US\$ 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 US\$ 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 US\$ 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

acercó 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 retaceos 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 US\$ 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,

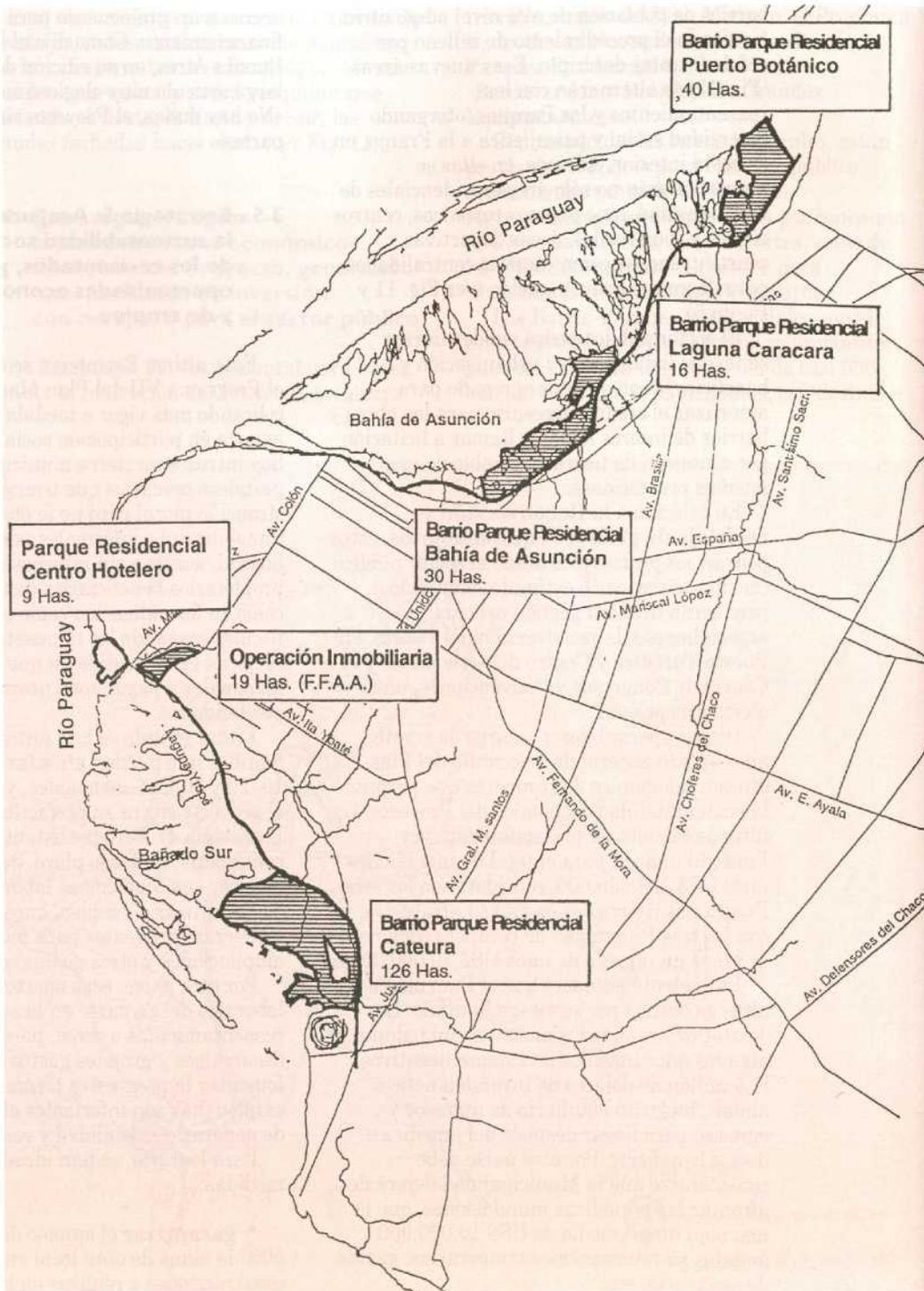


FIGURA 12. Esquema del Programa II, de creación de Barrios, Parques Residenciales y nuevas centralidades.

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.

4. UN PROYECTO SUSTENTABLE

El Plan concebido se propuso ser sustentable en sí mismo, no sólo por su concepción abierta y múltiple, y su consideración de beneficios potenciales para todos los sectores, sino por su misma rentabilidad económica.

En la realización de los Programas I, II y V mediante financiamiento externo (para el cual las gesiones con el BID están muy avanzadas) se produce un recupero económico muy importante que permite amortizar el crédito obtenido. Para los Programas III y IV los organismos públicos ejecutores podrán utilizar financiamiento interno, pero la contribución de los pobladores al crédito para construir la vivienda y su regularización fiscal como contribuyentes de las tasas municipales permitirá también recuperar y amortizar el crédito. Finalmente, los Programas VI y VII, y las urbanizaciones a realizar en el Programa II, son operaciones de inversión de capital y riesgo, cuyo financiamiento puede provenir de organismos públicos o empresas privadas, y aparecen como muy rentables en sí mismos.

En definitiva, el conjunto de los 6 Programas (ver Fig. 13.2) dan un cuadro de ingresos y gastos de cuya síntesis se observa el valor agregado que obtiene el Ente ejecutor del proyecto. El manejo público de esa plusvalía permite su reinversión en sectores de interés social, lo que se suma como panorama optimista al ahorro previsible derivado de no tener que atender casi cada año a los miles y miles de pobladores que deben ser evacuados y asistidos cuando se producen las periódicas inundaciones.

Esta condición de autosostenibilidad económica, atrapó de inmediato el interés de los organismos nacionales y municipales de decisión, que de otra manera habrían

considerado de muy difícil realización el Proyecto, y los impulsó a solicitar formalmente los créditos blandos que ofrecen las agencias de cooperación internacional, por el alto nivel de garantía de poder pagar la deuda con las utilidades a obtener.

5. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN

Cada día aumenta la seguridad de que en los enfoques de sustentabilidad debe agregarse a los dos clásicamente considerados (sustentabilidad ecológica y económica), la sustentabilidad social de que los actores protagonistas sientan el proyecto como propio y le den por lo tanto toda la legitimidad necesaria, y la sustentabilidad política-institucional que garantice el apoyo y la viabilidad de las grandes decisiones.

* **Sustentabilidad social**

Se planificó originalmente un proceso de comunicación y participación del Proyecto, elaborado técnicamente de manera bien sistemática. Dificultades organizativas y económicas, impidieron cumplir ese proceso, a pesar de las múltiples ocasiones de difusión periodística, reuniones de explicación del Proyecto a una docena de instituciones públicas representativas, y varias consultas en los barrios inundados. En realidad, fue un proceso muy rico y que alimentó los ajustes del Proyecto, pero poco sistemático.

Y aquí aconteció la lección inesperada. Cuando se creía que la dimensión de la participación era una asignatura pendiente, ésta se dio en gran escala y con consecuencias al principio inimaginables. En efecto, cuando a raíz de una desinteligencia entre puntos de vista técnicos de la Municipalidad, un sector de la misma decidió anticiparse a lo planificado y plantear una opción piloto en el complicado barrio de «La Chacarita», se dio la más amplia difusión pública al problema, a sus diferencias conceptuales, y finalmente se produjo una concertación generalizada (que de otra manera podría haber llevado años) sobre dos temas centrales:

* El público entusiasmo por el Plan Maestro de la Franja Costera, como algo de trascendente importancia y más allá de toda discusión.

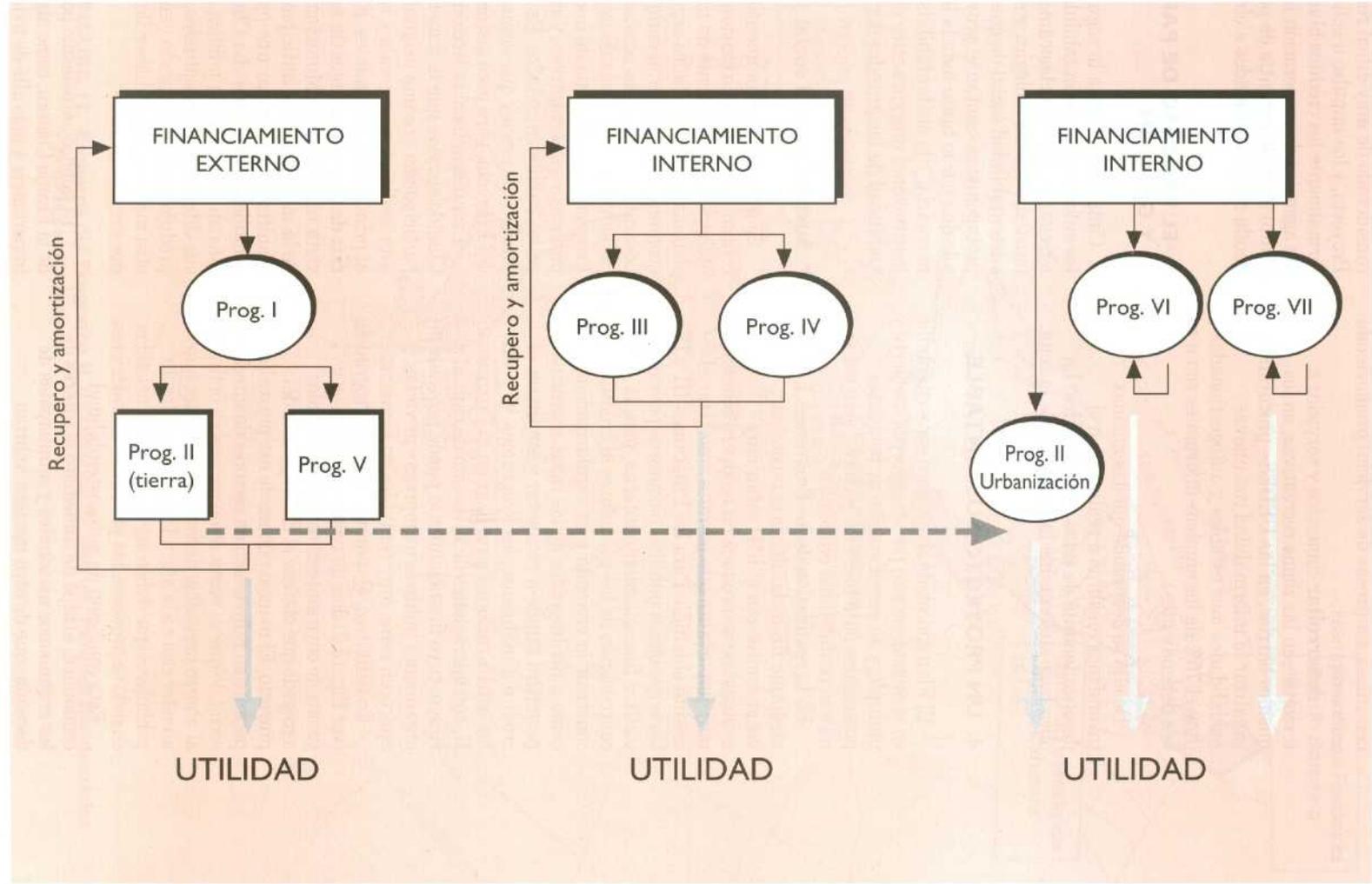


FIGURA 13.1. Tipos de financiamiento de los Programas.

A) FINANCIAMIENTO EXTERNO: BID - BM - OTROS					
INVERSIÓN U\$S		RECUPERO U\$S			UTILIDAD U\$S
ITEN	MONTO	ITEM	MONTO PARCIAL	MONTO TOTAL	
1) Paseo Costanero	16719704	1) Venta de Tierras urbanizadas			
2) Avda. Area Central	2000000	- Barrios Residenciales	51292000	60812000	
3) Barrios Residenciales y Usos Especiales	38525574	- Usos Especiales	9520000		
4) Saneamiento de arroyos	4000000	2) Concesiones Areas Ribereñas			
5) Parques de Uso Social	340000	- Grandes Areas	20000000	24000000	
6) U.E.D.E.S. Sur y Norte	2500000	- Pequeñas Areas	4000000		
TOTAL A	67145278	3) Canon por unidad productiva	3400000	34000000	88212000
					21.066.722

B) FINANCIAMIENTO INTERNO (Municipal y/o Nacional)					
INVERSIÓN U\$S		RECUPERO U\$S			UTILIDAD U\$S
ITEN	MONTO	ITEM	MONTO PARCIAL	MONTO TOTAL	
1) Relocalización 3972 flias	38556555	1) Amortización Crédito Vivienda			36.573.120
		- Vivienda relocalizada	22878720		
		- Vivienda consolidada	13694400		
2) Consolidación 4755 flias	26373073	2) Regularización impositiva			20.944.800
3) Renovación Entorno Chacarita	1000000	- Area relocalizada	9532800		
		- Area consolidada	11412000		
TOTAL B	65929628			57.517.920	-8411708
TOTAL	133074906			145.729.920	12.655.014

FIGURA 13.2. Flujo económico según los distintos tipos de financiamiento.

* El público acuerdo sobre la conveniencia de la solución «relleno hidráulico», como más segura técnicamente y de mejores resultados socio-ambientales, sin excluir la solución «polder» para algún caso de extrema consolidación de los barrios inundados.

Para llegar a este rápido y exitoso proceso de legitimación institucional y social, se produjo el siguiente itinerario: el sector pro-polder del Municipio lanzó inesperadamente su Proyecto Piloto «Chacarita»; la primera reacción en contra provino de los colegios profesionales; alertados por ellos, políticos del

mismo partido y opositores, así como los medios masivos de comunicación, comenzaron a plegarse a la protesta y a exigir explicaciones; grupos de pobladores comenzaron a hacer oír sus voces; los responsables de la Oficina de Desarrollo Urbano declararon su oposición a este Proyecto Piloto inadecuado, y reivindicaron la concepción originaria del Plan Maestro; la Junta Municipal decidió rechazar el Plan Piloto Chacarita y apoyar las propuestas del Plan Maestro.

No sólo fue una gran victoria que facilitó el camino a la concreción global del Proyecto,

sino que demostró que la legitimación social y política si bien puede planificarse suele seguir caminos inesperados. En todo caso, la transparencia pública que siempre tuvo el Proyecto (que cuando comenzó la controversia ya había llenado las páginas y las horas de muchos medios de comunicación masivos) garantizó la presencia ciudadana en la toma de decisiones.

* **Sustentabilidad política-institucional**

Este otro gran tema, es particularmente importante para el Proyecto, por su magnitud y la participación en él de múltiples actores e intereses.

Como ya se verá (ver punto 7) han adherido al Proyecto el Gobierno Central del Paraguay, a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y el Banco Interamericano de Desarrollo. De todas maneras, dos pasos importantes se han dado en tal sentido. La propuesta general está avanzando hacia la aprobación por Ordenanza Municipal en tanto se ha realizado un fuerte chequeo con líderes y avanzado compromisos con los pobladores. Se está iniciando la búsqueda de adhesión de otros sectores públicos, empresarios y ciudadanos. De este conjunto de articulaciones, la Institución ejecutora del ambicioso Proyecto contará con actores sociales y políticos de indudable relevancia.

Asimismo (ver Figs 14.1, 14.2) se hizo un análisis de alternativas de con cuáles tipos de organización podía lograrse una Institución gestora y administradora del gran Proyecto. Se llegó a la conclusión de un Ente autárquico, integrado por el Gobierno Central, la Municipalidad, empresas públicas vinculadas, y eventualmente por un consejo consultivo compuesto por los demás actores interesados.

Se han suscripto ya los acuerdos para la formación de dicho Ente autárquico.

6. 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.

No es este el lugar para describir en detalle dicho 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 mistificar (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 interfases 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. 15).

(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 proyectación ambiental elaborada por Fundación CEPA.

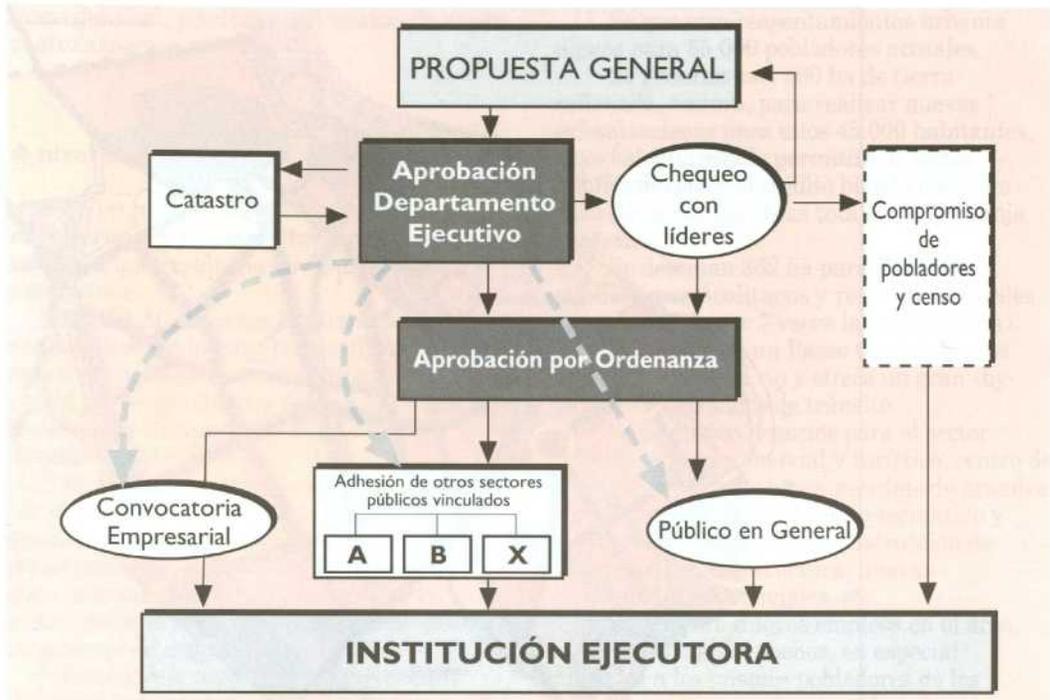


FIGURA 14.1. Estrategia de avance hacia la aprobación de Ordenanza Municipal.

Análisis de Alternativas	TIPOS DE ORGANIZACIÓN			
	PUBLICAS			PUBLICAS-PRIVADAS
MISIONES Y FUNCIONES	OFICINA MUNICIPAL FRANJA COSTERA	PACTO INSTITUC.	ENTE AUTARQUICO	SOCIEDAD MIXTA
Desarrollar el Proyecto Ejecutivo				
Tutelar la implementación y producir ajustes				
Ejercer la coordinación institucional				
Ejercer la coordinación jurídica				
Gestionar créditos				
Administrar fondos				
Otorgar créditos				
Garantizar la administración de recuperos				
Ejercer la representación frente a la comunidad				

Puede desarrollar la función
 Puede desarrollar parcialmente la función

FIGURA 14.2. Análisis de las alternativas de conformación de una Institución Gestora y Administradora del Proyecto.

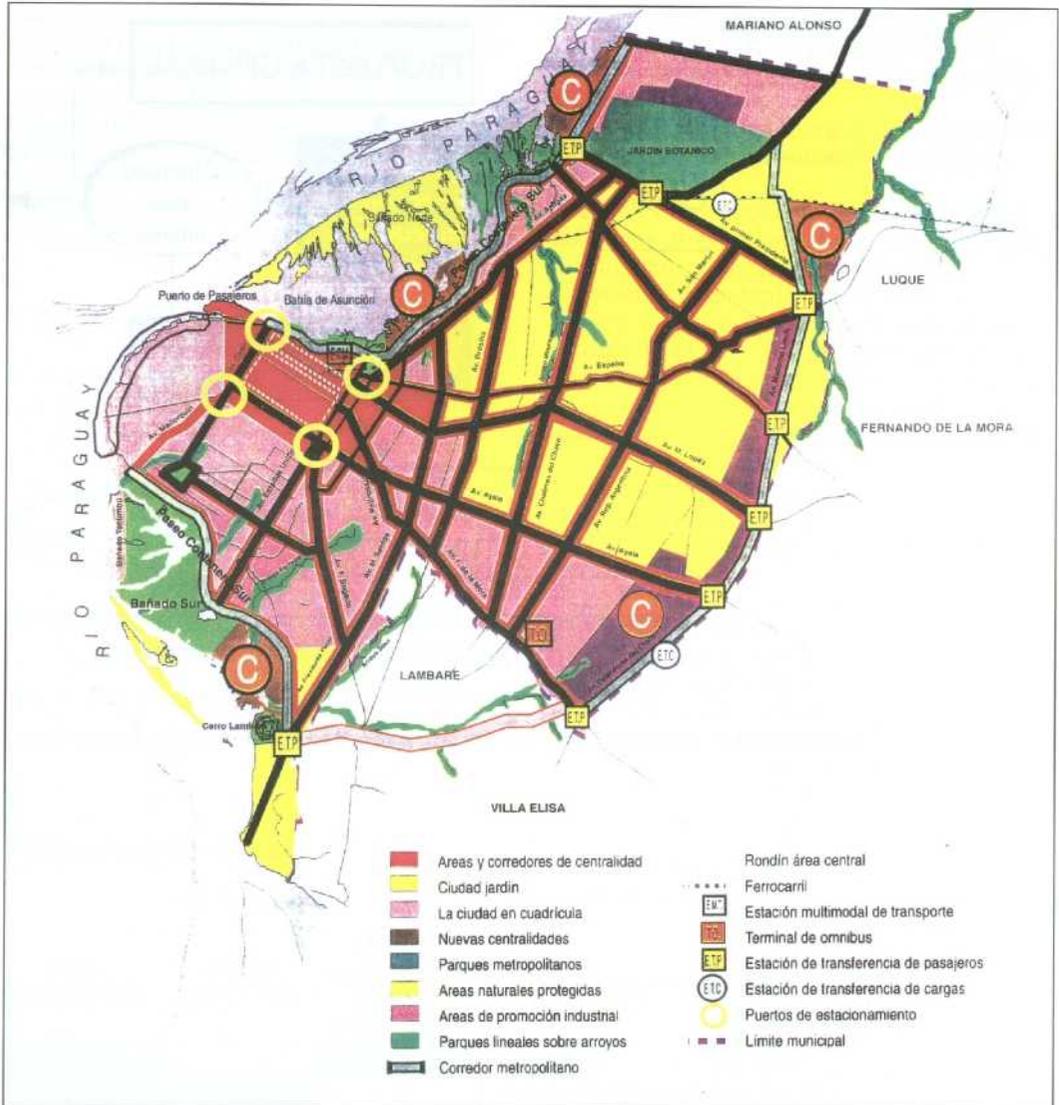


FIGURA 15. Ciudad de Asunción, Modelo de Ciudad deseable.

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 (normas,

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

7. 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 tales 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, urbanístico, de transporte, etc.– pero también de sustentabilidad 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.

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 ha de tierra rellenada, 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 ha 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

* 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.

(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 Area

Metropolitana de Buenos Aires, Salto, Durazno, Montevideo, etc., además de su participación anterior en la zona inundada de Asunción (ver nota 1).

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, 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).

* 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 –extrapolando– 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 punto 4), y su compatibilidad y compensación con la solución de relocalizaciones (Fig. 16).

8. 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, su metodología, experiencia internacional.

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 retaceos (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.

(7) El día 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 prefactibilidad y que constituye otro intento por resolver el problema de los asentamientos urbanos en zonas inundables de la capital, es el más 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 elogiado y ha de merecer la atención preferente del Gobierno. Con su concreción, más allá de lucimientos personales y otros beneficios ocasionales, se beneficiarán todos. Que debería ser siempre el modo de conducir las obras de interés público.»