

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ; ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos.	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana.	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades.	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital.	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local

Ana Raquel Flores¹

Introducción

En los numerosos espacios de reflexión creados en pandemia, la ciudad ha sido uno de los temas generadores de debates desde las más diversas perspectivas y enfoques. El Seminario Ciudades 2021. El futuro de las ciudades ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?², ha sido donde la autora de este material ha presentado el caso de Asunción, ciudad capital del Paraguay, que hasta 1991 fue gobernada por intendentes nombrados por el Presidente de la República y gestionada como *extensión* del Gobierno Nacional. Sin embargo, derrocada la Dictadura de 1954-1989, la nueva Constitución nacional –CN 1992– modificó esta situación, estableciendo en su artículo 157 que “la ciudad de Asunción es la Capital de la República y asiento de los poderes del Estado. Se constituye en Municipio, y es independiente de todo Departamento” (Barboza, 1993, p. 781), y de acuerdo con el artículo 166, que es el órgano “(...) de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tiene autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos” (Barboza, 1993, p. 831), en el marco de un Estado definido en el artículo 1 como “social de derecho, unitario, indivisible, y *descentralizado* (...)”

1 Profesora, Arquitecta y Mtr. en Gobierno y Gerencia Pública. Especialidad: Asentamientos Precarios Urbanos; Riesgos Urbanos y Políticas Públicas. Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura Diseño y Arte -FADA UNA. aflores@arqu.una.py; anarafl@hotmail.com.

2 Organizado por CIVITIC - FLACSO-Ecuador - Universidad Nacional de Córdoba – IIS UNAM - UFRJ.

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, *participativa* y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana” (Barboza, 1993, p. 5). Como señalara la autora en trabajos anteriores, las expresiones descentralizado y participativo habrían sido incorporadas al texto de la nueva Constitución en un contexto histórico de escasa tradición democrática y participativa, y con escasos espacios de debate público y discusiones que ayudaran a la comprensión acabada de su alcance para su adecuada adopción, y ello tampoco habría favorecido las acciones correspondientes para implementación de su perfeccionamiento (Flores, 2021). La escasa disposición del Gobierno Nacional para este efecto habría conducido al final a la reconfiguración del patrón de gestión dependiente (Gobierno local-Gobierno Nacional), particularmente en relación con obras de infraestructura y otros proyectos que son impuestos al Gobierno de la capital³.

Este modo de construir la ciudad habría afectado particularmente a sectores urbanos vulnerables costeros (incluidos algunos de clase media), cuyos pobladores⁴ han podido resistir apenas las consecuencias de la ejecución de la obra pública y de emprendimientos inmobiliarios de interés sectorial, gestionados sin participación de los afectados (Flores, 2018b). La creciente dependencia del Gobierno municipal respecto del nacional, ha sido observada también en el trabajo adscrito al tema de la construcción de un autogobierno en las ciudades capitales de América Latina, presentado en el Congreso LASA 2021⁵, referente a la *situación autonómica de Asunción*, que sin aval del Gobierno Nacional no ha podido acceder a recursos para obras/proyectos, los que fueron ejecutados luego por ministerios.

En las condiciones antes mencionadas, era esperable que los efectos de la pandemia por el COVID-19 alcanzaran con mayor dureza a los Asentamientos Precarios Urbanos (APU), en los que la falta de servicios básicos, de vivienda y/o inaccesibilidad a la salud incrementaron su condición de vulnerabilidad. Sin embargo, se ha visto también que mediante la organi-

3 Expresiones de líderes vecinales, que se verán más adelante, confirman esta afirmación.

4 Flores (2018b) refiere aproximadamente al 24% de la población actual de Asunción que, en ausencia de soluciones habitacionales municipales y/o nacionales, se ha asentado en sectores residuales y afectados por inundaciones de la Franja Costera Norte, que actualmente son objeto de planes y obras de desarrollo urbano/inmobiliario.

5 Congreso Crisis global, desigualdades y centralidad de la vida (2021). Organizado por Latin America Studies Association.

zación espontánea de su población, a la que se han sumado la iglesia y la ciudadanía solidaria, han podido desarrollar acciones y obtener recursos (incluidos los proporcionados por el Estado) para atender las necesidades básicas de alimentación, para solventar tratamientos de los afectados por COVID-19 u otros aspectos, poniendo a la vista el alto potencial de la *participación en la gestión de las necesidades ciudadanas*, mientras el Gobierno capitalino emprendía escasas acciones de atención a la población, amparado quizás en el hecho de que en su territorio está instalada la infraestructura principal del Gobierno Nacional para atención de la salud.

Grosso modo, por sobre las disposiciones de la CN 1992, de la Ley Orgánica Municipal –LOM 3966/2010– (Decidamos, 2010) y de los instrumentos generados por los anteriores Gobiernos municipales capitalinos, resulta cada vez menos visible la “redistribución del poder político, la institucionalización de prácticas compatibles con la democracia y el involucramiento y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”, tal como lo señalan Verdecchia *et al.* (2019, en Flores, 2021). Compartiendo esta perspectiva y vista la importancia de la participación ciudadana (PC), este material se enfoca en el ¿cómo estamos? y ¿a dónde vamos? respecto de la gestión participativa en el gobierno de la Capital, bajo el presupuesto de que una PC escasa, como patrón en la gestión de gobierno, favorecería también el desarrollo de un patrón de urbanización derivado de la ejecución de obras de infraestructura (originadas en decisiones administrativas extra municipales) y proyectos de desarrollo inmobiliario aislados, en detrimento de procesos de gestión de gobierno y procesos de planificación urbana que involucran activamente a la población en los asuntos públicos.

En vista de las elecciones municipales, suspendidas el año pasado por la pandemia, y que se realizarán en octubre próximo (2021), resulta motivante explorar el estado del arte en relación con los espacios e instrumentos actualmente disponibles para la PC en Asunción, capital del Paraguay, en base a los trabajos antes citados, vinculados así mismo con la investigación PINV15-831 CONACYT “Lineamientos para una gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción”⁶ (Flores et al., 2018a), que aborda la cuestión de la PC en la gestión urbana de Asunción.

6 Llevado a cabo por investigadores de la Universidad Nacional de Asunción-UNA y de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción-UCA.

El desarrollo de este material se organiza en los apartados siguientes: Método, Resultados, Discusión y Conclusión.

Método

Este trabajo constituye una exploración teórica (documental y/o bibliográfica) sobre la PC en la gestión de gobierno de Asunción, capital del Paraguay, en la que se relacionan trabajos de la autora presentados anteriormente en el Seminario Ciudades 2021 y el Congreso Desigualdades y la Centralidad de la vida, sumados a la investigación PINV15-831 CONACYT “Lineamientos para una gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción”, cuyos resultados fueron publicados en el libro *Gestión Urbana y participación en la ciudad de Asunción* (Flores et al., 2018a). Se recurre asimismo a fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas a actores clave llevadas a cabo por la autora para dicha investigación), para responder a la cuestión del ¿cómo estamos?, observando cuáles son los espacios actualmente disponibles para la participación ciudadana en Asunción, y cuál ha sido el desempeño de algunos de estos hasta la fecha, y el ¿a dónde vamos? –¿existen posibilidades de trascender el patrón de gobierno escasamente participativo que se observa?– de la Convocatoria FLACSO, IIS-UNAM, MU- UNC y UFRJ, según lo desarrollado en este trabajo.

Resultados

Los trabajos realizados anteriormente por la autora y otros datos disponibles son la base de la elaboración de los cuadros de estado que se exponen a continuación, para observar ¿cómo estamos? en vistas de una gestión participativa en el gobierno local:

Tabla 1. Espacios de Participación Ciudadana existentes en Asunción

1	Espacios para Participación Ciudadana según Constitución Nacional 1992
1.1	Representación en la Cámara de Diputados (Participación en comicios)
1.2	Elecciones Municipales: Intendente y Concejales (Participación en comicios)
2	Espacios para Participación Ciudadana según la LOM 3966/2010
2.1	Art. 70: Carácter público de las Sesiones de la Junta Municipal- JM (Legislativo Municipal).
2.2	Art. 72: Sesiones de las Comisiones Asesoras de la Junta Municipal. Reglamentos de la JM.
2.3	Art. 69 Audiencias Públicas. Espacios para que la Administración municipal informe al público; para recoger opinión de la ciudadanía sobre asuntos específicos de interés público; para evaluar la calidad de los servicios, entre otros. No vinculantes.
2.4	Art 57 al 64: Juntas Comunales de Vecinos.
2.5	Art. 65 Comisiones Vecinales. Coord. de Comisiones Vecinales; Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de Asunción. Reglamentada por Ord. 569/15
3	Espacios de Participación Ciudadana de la Administración municipal
3.1	Jornadas de Gobierno en los Barrios No vinculantes.
3.2	Programas de distintas Dependencias municipales: Género; Niñez y Adolescencia; Discapacidad; Tercera Edad y Trabajo. No vinculantes.
4	Otros Espacios de Participación Ciudadana
4.1	Organizaciones de la Sociedad Civil. Ej. Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay-FEDEM; Coordinadora General de Organizaciones Sociales de los Bañados-COBANADOS; Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia- CIPAE, entre otras.
4.2	Iniciativas Sectoriales. Ej. Empresas y Corredores inmobiliarios.
4.3	Movilizaciones Populares y Otras organizaciones. Ej. Amigos del Parque Pavetti.
5	Instrumentos que estimulan la Participación Ciudadana LOM 3966/2010
5.1	Art 66: Promoción de la Participación Ciudadana.
5.2	Art. 68: Obligación de Proporcionar Información (en quince días luego de la solicitud).
5.3	Art. 71: Publicidad del Orden del Día de sesiones de la Junta Municipal, con 24 horas de antelación para sesiones ordinarias y hasta 12 hs. antes para sesiones extraordinarias, en murales visibles de la Junta Municipal y de la Intendencia.
5.4	Fondo de Proyectos Especiales (Reglamentado por Ordenanza. FEDEM, 2012).

Fuente: Elaboración propia en base a disposiciones de la CN 1992 (Barboza, 1993), LOM 3966/2010 (Decidamos, 2010) y otros trabajos.

La Tabla 1, sintetiza los espacios e instrumentos de participación disponibles hoy en Asunción, entre los que se mencionan también aquellos de existencia efímera o coyuntural (punto 4.3) que han sido muchos. Se han

resaltado aquellos con datos más accesibles y más estructurados, con normativa y procedimientos de participación definidos que se mantienen en el tiempo, como la representación en la Cámara de Diputados y las elecciones municipales, perfeccionados ambos a partir de comicios nacionales, así como las Comisiones Vecinales (por norma organismos consultivos/proponentes) al igual que el Fondo de Proyectos Especiales, cuyo desempeño en el tiempo se podrá observar en los cuadros siguientes elaborados a dicho efecto.

Tabla 2. Representación de Asunción en la Cámara de Diputados

Año	Cantidad de Diputados para Asunción (Elecciones Generales de Paraguay)
1993	13
1998	10
2003	9
2008	9
2013	8
2018	7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE, s.f)

Según el artículo 222 de la CN 1992, Asunción posee representación en la Cámara de Diputados correspondiente a la cantidad de electores que posee la ciudad (Flores, 2021). La Tabla 2, expone la constante disminución de los representantes del municipio capital en el Parlamento (derivada del estancamiento del crecimiento poblacional de la ciudad, debido a la migración a los municipios vecinos desde 1992), lo cual resultaría significativo (vinculante) para la defensa de los intereses de la ciudad.

En los comicios municipales, la PC decide (es vinculante) con el voto quién gobernará la ciudad, pero el Cuadro N° 3 muestra un importante descenso en dicha participación, que pasó del 90,45 % en 1996 al más bajo porcentaje de 50,02 % en 2006. En las siguientes elecciones la PC se mantuvo en alrededor del 55 %, sin recuperar el entusiasmo de las primeras, afectando también la representatividad del elegido/a.

Tabla 3. Participación ciudadana en elecciones municipales de Asunción

Año	Participación (%)	Movimiento/Partido elegido
1991	s/d	Mov. Independiente
1996	90,45 %	Partido Liberal
2001	54,80 %	Partido Colorado
2006	50,02 %	Partido Colorado
2010	55,04 %	Partido Colorado
2015	55,65 %	Partido Rev. Febrerista

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE (s.f).

Aunque la LOM 1294/87 (Laterza Rivarola, 1989) ya contemplaba disposiciones sobre las Comisiones Vecinales (CV), el escaso número de ellas durante la dictadura se incrementó posteriormente, tal como muestra la Tabla 4, hasta llegar a la situación pandémica actual en la que están activas alrededor de 300. Reglamentadas por la Ord. 569/2015 (FEDEM, 2015), tienen área de influencia mínima de 2 ha. y máxima hasta el límite con otras CV. Por cada 15 CV, existe una Coordinadora de CV que conforman el Consejo de Coordinadoras de CV y se aglutinan en los 10 centros municipales del programa de desconcentración creado por la Administración Municipal 1991/1996 gerenciado por la Dir. Gral. del Área Social⁷. Un importante instrumento de acción de la CV es el Fondo de Proyectos Especiales.

Tabla 4. Comisiones Vecinales- CV de Asunción

Año	Participación (%)	Administración
1991/1996	de 30 a 350 CV	C. Filizzola
1996/2001	600 CV	M. Burt
2001/2006	850 CV	E. Riera
2006/2010	800 CV	E. de Gallegos
2010/2015	s/d	Samaniego
2015/2020	300 CV activas	M. Ferreiro/O. Rodríguez/C. Ojeda

Fuente: Elab. propia con entrevistas a actores clave y datos de la Municipalidad de Asunción (MCA, 2017).

⁷ Esta Dirección General de la Municipalidad de Asunción comprende la Dir. de Participación Ciudadana, el Depto. de Servicio Social, y otras dependencias para la atención de las diversas necesidades sociales (Género, Niñez y Adolescencia, Tercera edad, Defensa al Consumidor entre otras) de la población.

El Fondo de Proyectos Especiales se conforma con el 10% de lo recaudado cada año por el impuesto inmobiliario (predial). Al mismo postulan pequeños proyectos de las CV activas, hasta un monto de 1000 jornales mínimos (JM) –1 JM = 88.051 G= 13 USD–, por lo que constituye un atrayente espacio de participación. Para ejemplificar su desempeño, en la Tabla 5 se ha tomado el año 2017 (con mayor disponibilidad de datos), en el que el ingreso por impuesto inmobiliario fue de 206.880.000.000 G (30.034.843 USD), de los que 20.688.000.000 G (3.003.484 USD) son el 10%.

Tabla 5. Fondo de Proyectos Especiales: Ejemplo año 2017

Año	Entrega	Cantidad	Monto
2017	1er desembolso	22 Comisiones Vecinales	1.163.382.955 G (151.806 USD)
	2º desembolso	13 Comisiones Vecinales	305.730.594 G (USD)
	3er desembolso	6 Comisiones Vecinales	260.080.675 G (USD)
	4º desembolso	3 Comisiones Vecinales	40.711.200 G (USD)
	Total	44 Comisiones Vecinales	1.769.905.424 Gs (256.955 USD)
Observación: Cotización del dólar a la fecha de elaboración de este trabajo 1 USD = 6.888 G.			

Fuente: Elaboración propia con datos de Municipalidad de Asunción-MCA (2017)

Finalmente, en la Tabla 6 se extrae la percepción y los puntos resaltantes respecto del estado de la participación ciudadana en la ciudad de Asunción, derivados de las entrevistas realizadas a actores clave durante la investigación PINV15-831 CONACYT.

Tabla 6. Percepción sobre la Participación ciudadana. Actores clave⁸

Líderes de Comisiones Vecinales
1. Presidenta de Comisión Vecinal y Coordinadora de Comisiones Vecinales Refiere a la dificultad para llegar a acuerdos; al escaso compromiso de la gente para asumir procesos de participación ciudadana. Respecto de los planes, “yo no sé si hubo tanto consenso ni participación ciudadana... por eso a veces nos quejamos mucho”. Hay “más de desconfianza que confianza”. Los proyectos afectaron no solo a sectores empobrecidos de la ciudad, sino también a propietarios en zonas no precarias. Las nuevas administraciones municipales no continúan obras pendientes de la Administración anterior. Confirma la incidencia del Gobierno Nacional al señalar que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), en m esas de trabajo interinstitucional, hace caso omiso a la Municipalidad, tampoco atiende los reclamos de la ciudadanía afectada por sus obras. No permite la participación de la Municipalidad sino hasta que le entrega la obra para el mantenimiento, limpieza. Las Coordinadoras de CV promocionan Fondo de Proyectos Especiales como estímulo para las Comisiones Vecinales. Monitorean los barrios y trabajan con las diferentes direcciones municipales. (Entrevista AR Flores, 08/11/2017). 2. Presidente de Comisión Vecinal Comunidad San Miguel- B° Botánico. Proyecto Mejoramiento de Barrios BID-SAS-Municipalidad de Asunción. (Coord. Técnica Dpto. de Rehabilitación Urbana) El Proyecto fue altamente participativo y acompañado por funcionarios municipales, contemplando servicios básicos, aspectos sociales y ambientales, “...capacitación, el involucramiento de la gente sobre todo fue demasiado importante como nunca el proyecto tenía el eje principal hacer que la comunidad decida que necesita y que se tiene que hacer”. (Entrevista AR Flores, 08/11/2017).
Intendente
Ex Intendente Destaca la Participación en su Administración que llegó a más de 850 CV activas que emprendieron muchas obras, que no transforman la ciudad pero cambian muchas cosas. (Entrevista AR Flores, 08/11/2017).
Concejal Municipal
Arq. Abog. Concejal Considera que la participación ciudadana fue decreciendo: “es como un círculo vicioso, la gente está descreída, porque su participación no siempre tiene el efecto esperado y muchas veces, el trabajo que hacen las autoridades para llevar adelante determinados planes, al no contar con la participación ciudadana, hace que este plan no sea apropiado” (Flores et al., 2018a, p 32).

⁸ Se dispone de las evidencias de las entrevistas realizadas (grabaciones, fotos, transcripciones de las entrevistas y documentos firmados por los entrevistados, cuya identidad se mantiene en reserva).

Funcionarios Municipales
1. Arquitecta Ex Vicedirectora de Desarrollo Urbano Señala que los planes no fueron participativos. La gente no participa porque necesita medios y tiempo. La Municipalidad, por iniciativa propia, no consulta con el barrio y cambian las ordenanzas sin consultar, con lo cual se puede afectar el valor de la propiedad y otras cosas” (Flores et al., 2018a, p 33). 2. Economista Ex Director de Planificación de la Municipalidad de Asunción Señala que en América Latina la clase media participa en la medida de su necesidad y sus reclamos son diferentes a los de los barrios pobres en los que la gente participa más y son las mujeres las que más participan, porque deben dar respuesta a muchas responsabilidades (niños, habitación, salud, jefatura de hogar, entre otros (Entrevista AR Flores, 01/09/2017).
Especialista/ Técnico
Arquitecta Urbanista Cree que la Participación no se encara como proceso: ¿qué se busca con la participación? ¿Informar, trabajar juntos y decidir juntos? Se piensa que dispersa, que la gente se opondrá. Las decisiones se toman en la medida del acceso a la información (Flores et al., 2018a, p 32).
Otras Organizaciones/ONG
La representante de la org. COBAÑADOS, señala que se les llama participación a promesas que no se cumplen: “se monta una estructura para mostrar los proyectos y no para saber qué quiere la comunidad, es una cuestión arbitraria” (Flores et al., 2018a, p 112).
Sector empresarial inmobiliario
Arquitecto Desarrollador Inmobiliario Respecto de la participación, considera que siendo una cuestión compartida se hace el intento, pero la ciudadanía no siempre está presente y actúa reactiva y no proactivamente. No ve que la participación de la sociedad civil en la construcción de la ciudad sea intensa cuando “la participación de la ciudadanía es vital, y creo que debe ser el eje principal de la construcción de la ciudad, de la definición de los planes” (Flores et al., 2018a, p. 33).

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas por la autora y otros investigadores para la investigación PINV15-831 CONACYT (Flores et al., 2018a).

Discusión

¿Cómo estamos?

Con base en la investigación PINV15-831 CONACYT “Lineamientos para una gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción” (Flores et al., 2018a) existen coincidencias, y a diferencia de la misma, en este trabajo se ha llegado al detalle de los aspectos abordados, tal como en los cuadros precedentes. De la misma forma, se retoma en este material la relevancia dada a la representación de Asunción en Cámara de Diputados en el trabajo presentado en el Congreso de LASA, y se evidencia una de las consecuencias del problema del estancamiento en el crecimiento poblacional de la ciudad para la gestión de gobierno, poniendo a la vista (Tabla 2) la representación en Cámara de Diputados, reducida al 50 % desde 1993, lo que constituye la pérdida de un recurso estratégico para el tratamiento (político) de temas de interés para la ciudad en el Poder Legislativo, incluidos aquellos relacionados con la pérdida de población. Desde su pertinencia, y en una gestión participativa, los diputados por capital podrían impulsar leyes nuevas o la modificación de las existentes, para perfeccionar la descentralización y con ello fortalecer la autonomía/pertinencias del Gobierno municipal, perdidas actualmente ante el Gobierno Nacional, incluida la obra pública. Sin embargo, no se observa una relación expresa entre los diputados por Asunción y la Intendencia que materialice el intercambio de información y acciones entre ambas representaciones institucionales.

El mismo trabajo abordaba también aspectos relacionados al paso del régimen dictatorial a uno aperturista, en el que no se habrían producido cambios significativos en la estructura ni en la práctica política del hegemónico Partido Colorado, instaladas también en la Municipalidad (y otras instituciones). Así mismo, el vertiginoso transcurrir de los acontecimientos, sin debates suficientes para profundizar los valores democráticos ni el concepto y alcances de la descentralización, habría conducido en 32 años a la recomposición de los vicios prebendarios y clientelistas del régimen político anterior, incluida la relación dependiente Gobierno municipal-Gobierno Nacional. Esta situación (mencionada por otros autores y por los medios de prensa) constituiría el origen de la desconfianza como uno

de los importantes factores *desestimulantes* de la participación ciudadana en las elecciones municipales, a pesar de su regular realización desde 1991 y a pesar de ser el espacio de participación vinculante más decisivo, pues define quienes estarán a cargo de la siguiente Administración municipal, causando el descenso que este trabajo evidencia en la Tabla 3.

De la revisión de trabajos anteriores, se ha visto que las CV constituyen un importante espacio de participación ciudadana consultivo-propositivo, cuya evolución en diferentes administraciones se expone en la Tabla° 4 de este trabajo. Al respecto, la autora considera que el alcance mínimo de 2 ha. favorecería una visión segmentada de la problemática de las comunidades y de la gestión de la ciudad, atomizando las acciones, cuando no las disputas por el acceso a los Fondos de Proyectos Especiales que, como se ha visto en la Tabla 6, constituyen un estímulo para la organización vecinal, pero llevado al marco de la práctica política imperante, puede constituirse también en un instrumento cooptación prebendario-clientelista. De hecho, los datos disponibles correspondientes al último periodo de Gobierno, contrastados con los de las Tablas 4 y 5, permiten apreciar que la recaudación del impuesto inmobiliario del año 2017 y la asignación máxima posible a cada CV⁹, hubiera alcanzado solo a 235 de las 300 activas para el periodo, favoreciendo el clientelismo. Sin embargo, los datos disponibles muestran que solo 44 CV (19 % de las 235) fueron adjudicadas con apenas el 9 % del fondo, lo que indica la necesidad de profundizar en otros estudios las limitaciones en la aplicación del instrumento como estímulo a la PC.

De la Tabla 6, se resaltan aspectos de la PC en la percepción de los actores calificados:

- No hay participación, o no tiene los resultados esperados o no hay consenso, es difícil arribar a acuerdos. La ciudadanía no siempre está presente, actúa reactivamente y no proactivamente. Para participar la ciudadanía necesita recursos y tiempo. Las mujeres participan más, así como los sectores más vulnerables (los que más necesitan). La ciudadanía debe ser el eje de la construcción de la ciudad, de la definición de los planes.

⁹ Asignación máxima posible por CV = 1000 Jornales Mínimos (1JM = 88.051.000 G = 12.783 USD). Salario Mínimo Actual = 2.289.324 G (332 USD)

- La Municipalidad no tiene iniciativa para los procesos de participación (¿se piensa que la gente se opondrá?) o para conducir consultas respecto de algún plan o proyecto y conocer qué quiere la gente, evitando así que los cambios le afecten negativamente. A esto se suma la imposición de proyectos del Gobierno Nacional (de varios ministerios) en la ciudad, proyectos en general sin mucho estudio, por ello hay mucha queja, descreimiento. Pero hay experiencias de procesos altamente participativos, como el caso de la Comunidad San Miguel-PROPAÍS II, impulsado fundamentalmente por funcionarios municipales. Por otro lado, con los Fondos de Proyectos Especiales, la Municipalidad estimula la PC para pequeñas obras, que son encargadas generalmente a terceros y ejecutadas por estos. Empero, estas obras son poco promocionadas y pueden ser poco efectivas para problemas que exceden el área de influencia de las CV, con lo cual el esfuerzo participativo no se visibiliza, se diluye y pierde su efecto *contagante*.

En este contexto, las candidaturas para las próximas elecciones municipales ofrecen soluciones puntuales, que no contemplan la problemática urbana global, ni propuestas para una gestión participativa de gobierno en la administración municipal futura. Tampoco se observa el reclamo ciudadano en este sentido, y en el patrón de gestión actual quizás tampoco lo perciba como un aspecto que requiera ser atendido.

Conclusión

El desarrollo de los apartados precedentes, en base a la revisión de trabajos anteriores y de otros autores, ha permitido apreciar las condiciones (¿dónde estamos?) actuales para una gestión participativa en el Gobierno de Asunción, sin avizorar (¿a dónde vamos?) la superación a la brevedad del patrón de gestión de gobierno escasamente participativo.

La descentralización no perfeccionada como un proceso de redistribución de poderes en la gestión pública interinstitucional y sin la participación ciudadana como contrapeso, ha propiciado la recomposición de viejas prácticas político-administrativas de dependencia entre el Gobierno

Municipal y el Gobierno Nacional que, imponiendo Proyectos que no admiten cuestionamientos, instala también la percepción de baja capacidad resolutive del primero, sin dar paso a la búsqueda del carácter vinculante (decisor) de los espacios de participación ciudadana que involucren más a la población en los asuntos públicos.

Sin embargo, se ha observado la posibilidad de que el trabajo cercano del Gobierno municipal con la representación de la ciudad en la Cámara de Diputados, induzca iniciativas (leyes, incluida la normativa municipal) que contribuyan al fortalecimiento de su autonomía y a los cambios que permitan la gestión participativa en el gobierno local, lo cual requiere iniciar la construcción del espacio de relacionamiento estrecho Municipio-representantes parlamentarios, venciendo discordancias entre periodos de gobierno municipal y nacional y/o políticas. Se requiere también la capacitación de las organizaciones sociales y vecinales para la PC, que motive el acompañamiento y compromiso ciudadano como fuerza estratégica necesaria para lograr dicho propósito.

Por otro lado, sin olvidar las limitaciones observadas, se considera que los Fondos de Proyectos Especiales, siendo de pequeña magnitud, podrían potenciarse aplicados sistemáticamente a problemáticas de las CV, lo que mejoraría la comprensión de los problemas comunitarios de gestión urbana y su propia eficiencia.

Con todo, se observa un largo trecho por recorrer para alcanzar una gestión participativa en el gobierno local de Asunción y se espera que la próxima administración de pasos decisivos que permitan avanzar en este sentido.

Bibliografía

- Barboza, R. (1993). *Constitución de la República del Paraguay 1992*. Centro de publicaciones de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
- Decidamos (2010). *Ley Orgánica Municipal*. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/10/LOM-1.pdf>

- Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay-FEDEM (2015) *Reglamento de las Comisiones Vecinales, Coordinadoras de Comisiones Vecinales y Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la ciudad de Asunción*. (ordenanza 569/2015). <https://fedem.org.py/wp-content/uploads/2017/05/REGLAMENTO-DE-COMISIONES-VECINALES.pdf>
- Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay-FEDEM (s.f.) *Guía ciudadana. Fondo para Proyectos Especiales de la Municipalidad de Asunción*. https://issuu.com/federaciondevecinalistaspy/docs/guia_base_para_fondos_de_proyectos_especiales
- Flores, A. R., Ibarra, G., Prieto V., Estigarribia S., Vuyk C. (2018a) *Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción*. Proyecto PINV 15-831 “Lineamientos para una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción”, CONACYT-PROCIENCIA, Cultura y Participación, Facultad de Arquitectura Diseño y Arte UNA. Arandurá Editorial.
- Flores, A. R. (23-25 de octubre de 2018b). *Población, Desastres y Planes urbanos en la condición de Desigualdad Urbana de la Franja Costera Norte de Asunción*. Seminario Desigualdades urbanas en América Latina: Conflictos, resistencias, Fronteras y Actores. Universidad de Chile – FAU. Santiago, Chile.
- Flores, A. R. (26-29 de mayo 2021). *Ciudad de Asunción y autonomía*. Congreso Crisis Global. Desigualdades y centralidad de la vida. Latin American Studies Association.
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (s.f.) *Elecciones Generales*. <https://tsje.gov.py/elecciones-generales.html>
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (s.f.) *Elecciones Municipales*. <https://tsje.gov.py/elecciones-municipales.htm>
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (2015) *Elecciones Municipales 2015*. https://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/rese%C3%B1a_municipales_2015.pdf
- Laterza Rivarola, G. (1989) “Régimen municipal urbanístico y ambiental del Paraguay. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos: Ediciones Arte S.R.L.

Municipalidad de Asunción (2017). *Fondos de Proyectos especiales*. <https://www.asuncion.gov.py/area-social/cerca-1-800-millones-guaranes-se-distribuyeron-44-comisiones-vecinales-cifra-record-materia-fondo-proyectos-especiales>

Municipalidad de Asunción (2017). *Ingresos Año 2017*. <https://www.asuncion.gov.py/wpcontent/uploads/2020/09/INGRESOS-2017.pdf>