
Maricruz Méndez Vall

Promoviendo el desarrollo de la Franja Costera,

Bañado Norte de Asunción: un desafío ciudadano

para la recuperación social, urbana y ambiental

Promoviendo el desarrollo de la Franja Costera, Bañado Norte de Asunción: un desafío ciudadano para la recuperación social, urbana y ambiental

Maricruz Méndez Vall*

Sabemos que en la zona afectada por la Franja Costera se concentra la problemática social nacional, traducida primordialmente en la migración intra, dada por las condiciones del río, sumada a la migración rural interna hacia la ciudad, en busca de mejores oportu-



nidades laborales y de calidad de vida. Sin embargo, la voluntad política desde una intervención interinstitucional, con el Estado, organizaciones de la sociedad civil y la participación de la población, pueden garantizar el nuevo rostro de Asunción, y convertir a la ciudad en un importante polo de desarrollo regional.

1. Estamos en marcha

La Franja Costera, proyecto largamente esperado por la ciudadanía asuncena a lo largo de varias administraciones municipales, ya está en marcha. Durante el año 2004 y principios de 2005, la Municipalidad de Asunción realizó los estudios básicos requeridos para la formulación del proyecto, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se realizó, a través de la consultora Geosurvey, el censo socioeconómico –desde el puerto de Asunción hasta Viñas Cué–, y el catastro –desde el puerto de Asunción hasta la calle San Estanislao, incluyendo el Banco San Miguel–. De esta manera, quedaron actualizados los datos de los residentes del Bañado Norte, con relación al censo realizado en 1994.

También se efectuaron los estudios de factibilidad del proyecto en los componentes económico-financiero, técnico-urbanístico, social y ambiental, a cargo de la consultora ABT. Se actualizaron así los estudios de factibilidad realizados en 1996.

Estamos en la etapa de verificación y posterior devolución de estos datos a la población, en el marco de reuniones y talleres que se vienen realizando con la población afectada. Como resultado se plantearán las diferentes soluciones habitacionales posibles.

En este contexto, la Franja Costera, con doce años de avances y retrocesos, empieza a ser una realidad concreta en esta administración, al ser una prioridad para el Gobierno nacional y municipal (con la aprobación del crédito por el Congreso Nacional). Somos parte, y esperamos sumar a la ciudadanía toda, del proceso de re-

* Coordinadora Área Social Franja Costera.

cuperación de la confianza y la credibilidad, perdidas en estos años.

La Franja Costera de Asunción, Bañado Norte, comprende una superficie de 1.389 hectáreas. Este año, con el proyecto **Arranque** se inician los trabajos de la primera etapa de la Franja Costera, que comprenden: a) trabajos de infraestructura (relleno) y construcción de 135 viviendas de interés social, un centro comunitario y servicios básicos, para la relocalización de la población de los sectores Chorro y parte de San Felipe, entre el Parque Caballero y el área de Refugio, y b) recuperación y revitalización del Parque Caballero.

El proyecto Primera Etapa, además de Arranque, abarca los barrios San Miguel (barrio Chino), 3 de Febrero, Oriental, Resistencia, Arroyense, San Felipe "B", San Vicente, San Pedro, San Juan y Banco San Miguel. En la Primera Etapa, el "Paseo del Atardecer", a continuación de General Santos, es una propuesta para la inversión privada, sobre terreno municipal, donde está previsto construir un paseo central, edificaciones y un muelle.

El censo socioeconómico reveló la existencia de más de 11.000 familias residiendo en el Bañado Norte, con una población estimada en 46.000 personas, dando una composición familiar de 4,1 integrantes por familia.

Somos conscientes de que el componente social del Programa de Defensa y Desarrollo de la Franja Costera no tiene en sus manos la erradicación de la pobreza estructural del país, ni la implementación de las políticas públicas sociales compensatorias, de empleo, salud, educación, a la población afectada, en su gran mayoría, familias vulnerables. Sabemos que en la zona afectada por la Franja Costera se concentra la problemática social nacional, traducida primordialmente en la migración intra, dada por las condiciones del río, sumada a la migración rural interna hacia la ciudad, en busca de mejores oportunidades laborales y de calidad de vida.

Sin embargo, la voluntad política desde una intervención interinstitucional, con el Estado, organizaciones de la sociedad civil, y la participa-

ción de la población, pueden garantizar el nuevo rostro de Asunción, y convertir a la ciudad en un importante polo de desarrollo regional.

La oportunidad que ofrece la Franja Costera es, justamente, abrir canales para la inversión privada en la construcción, turismo, servicios, y con ello generar oportunidades de empleo, especialmente para la población afectada.

El desafío de incluir urbanísticamente la bahía, el río Paraguay y Asunción, convirtiéndola en una ciudad que brinde oportunidades de inversión y de desarrollo, también conlleva el de incluir socialmente a una población equivalente a casi el 10% de la población asuncena, habitantes actuales del Bañado Norte.

Este artículo pretende abordar la lectura de la Franja Costera, fundamentalmente desde una mirada social.

2. Justificación del Plan de Acción Social

El Plan de Acción Social tiene por objetivo diseñar las estrategias que se llevarán a cabo en la zona de Arranque y Primera Etapa, atendiendo los siguientes barrios de bajos ingresos, que serán rellenados y urbanizados: Chino o San Miguel, 3 de Febrero, Oriental, Resistencia (conocidos como Chacarita baja), Arroyense, Chorro, San Felipe (A y B), San Vicente, San Pedro, San Juan y Banco San Miguel.

Las inundaciones periódicas que ocurren en algunas zonas de la Franja Costera de Asunción causan trastornos a las poblaciones que viven en áreas de riesgo. Éstas tienden a vivir en condiciones de extrema pobreza, cuando más baja esté su localización en la bahía. Esta situación lleva a:

- 1) pérdida de vidas y bienes;
- 2) paralización de actividades económicas y sociales;
- 3) gradual deterioro del centro histórico de la capital;
- 4) inseguridad de la población residente bajo cota 64 (zona inundable);

- 5) ocupación periódica de espacios públicos en zonas altas;
- 6) hacinamiento de población en campamentos de emergencia precarios;
- 7) riesgos para la salud de la población asuncena, provocados por la polución del agua, la baja cobertura de las redes de agua y alcantarillado, y de la colecta de basura.

Estos son algunos de los principales problemas que llevarán a la Municipalidad de Asunción a proponer una primera etapa de recuperación del PFC - Bañado Norte.

El análisis de las **causas** de estos problemas comprueba que las soluciones requeridas para la ciudad de Asunción y, principalmente para las poblaciones que residen bajo cota 64, no se pueden restringir a acciones correctivas y puntuales, sino que exigen una actuación de ingeniería ambiental y social de gran amplitud, que resuelva de una vez los problemas apuntados.

Las principales causas de las inundaciones son:

- el **uso y la ocupación** inadecuados que prevalecen en las áreas sujetas a inundaciones de la Franja Costera de la bahía de Asunción, que resultan en construcciones, muchas veces sobre rellenos mal estructurados, en áreas de vegas;
- el **empobrecimiento de las poblaciones urbanas** que, en la última década, ha aumentado en más de 15% (contrariamente a otros sectores de la ciudad), obligándolas a establecerse en áreas cada vez más inseguras de la franja;
- la **falta de concienciación** de las comunidades y sus poblaciones sobre los problemas que ocasionan a la ciudad las ocupaciones de las áreas de vegas de la bahía de Asunción;
- la **dificultad de las instituciones públicas** para proveer viviendas a las poblaciones de bajos ingresos en áreas adecuadas;
- la **falta de una fiscalización** del uso y de la ocupación del suelo de la bahía, favoreciendo la formación de núcleos que están asentados en áreas de riesgo;
- la **falta de servicios de infraestructura y de recolección** adecuada de los residuos sólidos, lo que resulta en peligros para la salud de las familias de bajo ingreso, quienes viven allí excluidas de la ciudad formal, tanto por la contaminación del suelo como del agua de la bahía.

Tal situación requiere, además de las acciones **correctivas** e indispensables propuestas, medidas **preventivas** de fiscalización del uso y ocupación del suelo, basadas en una política de control de la ocupación de la Franja Costera.

2.1. Evolución de los barrios pobres del Bañado Norte de la Franja Costera

La aparición de núcleos empobrecidos en la ciudad de Asunción tiene en su origen las mismas causas que presentan otras ciudades del igual tamaño en América del Sur, como:

- la constante y creciente migración rural a la ciudad;
- el aumento acelerado de la población urbana, paralelamente a la pauperización de sectores crecientes cada vez más excluidos del proceso de desarrollo económico y, consecuentemente, de las posibilidades de acceso a la vivienda; y
- la insuficiente respuesta en políticas públicas sociales para ofrecer soluciones a las necesidades de esa población, en términos de vivienda, infraestructura, servicios de educación y salud, generación de empleo, lo cual se traduce en:
 - alto porcentaje de familias vulnerables;
 - viviendas con materiales de construcción precarios;
 - elevado hacinamiento;
 - porcentaje importante de jefatura femenina en hogares con baja educación;
 - alto porcentaje de jóvenes con bajo nivel de educación y empleabilidad;

- actividad económica informal;
- alto nivel de desempleo y subempleo;
- alta incidencia de niños/as trabajadores de la calle;
- limitado acceso a la previsión social;
- alto nivel de inseguridad y violencia;
- venta, consumo y tránsito de drogas.

2.2. Antecedentes de la ocupación de tierras

Los primeros registros conocidos acerca de la ocupación de áreas de Asunción sujetas a inundación periódica datan del año 1876, cuando una ley especial declaró estos terrenos de propiedad municipal.

Posteriormente, la ley de la imprescriptibilidad de las tierras fiscales, surgida en 1906, excluye una vez más la posibilidad de legalizar las ocupaciones de los terrenos bajos de Asunción, especialmente en Chacarita, que desde entonces ya contaba con un número significativo de pobladores viviendo en las zonas ubicadas bajo los barrancos de la ciudad.

En el año 1925 se autoriza en la Chacarita la ocupación de 12.323 m² para el club Resistencia, según la Ordenanza No. 1603, dictada por la Municipalidad. Esta ocupación es real hasta hoy y ha tenido mucha importancia, tanto para la definición de la identidad del barrio como para su conformación física.

En 1931 se adjudicaron 1.130 lotes y fueron entregadas 250 viviendas a aquellos pobladores de Chacarita que aceptaron la relocalización. Este emprendimiento se realizó por iniciativa de la Municipalidad, en la zona donde actualmente se encuentra el barrio Obrero.

Luego de una creciente importante, ocurrida en 1942, la Municipalidad intentó nuevamente frenar la ocupación de estas zonas bajas, expidiendo una norma que prohibía la ocupación de las viviendas que ya hubiesen sido inundadas.

En 1954, nuevamente, por Decreto-Ley No. 6.793 se declararon insalubres las zonas de la

Chacarita baja, los bajos del Palacio de Gobierno y otros sectores de los bañados. Para entonces, los núcleos de pobladores establecidos en barrios de Asunción sujetos a inundaciones ya eran numerosos.

Los pobladores de éstos son los principales protagonistas del fenómeno social conocido como éxodo rural. Campesinos que fueron llegando de todas las zonas del interior, con el propósito de mejorar su calidad de vida. Así, fueron ocupando precariamente los terrenos bajos de dominio municipal o privado de Asunción, siendo, por lo tanto, apenas propietarios de las mejoras que fueron construyendo o adquirieron.

Más recientemente, además de los efectos de la migración rural/urbana, la población de estos barrios aumentó por el crecimiento vegetativo de las poblaciones más antiguas.

En realidad, la Municipalidad de Asunción solamente inició algunas intervenciones, después de la gran inundación de 1983. Hasta entonces, la administración municipal, así como el gobierno central, solo actuaron a través de la promulgación de decretos, leyes y ordenanzas no cumplidas. Éstas solamente representaban prohibiciones casi impracticables, debido a la ausencia de metodologías que considerasen la complejidad de la realidad.

3. Objetivos del Plan de Acción Social

- RELOCALIZAR, REASENTAR O INDEMNIZAR a 2.951 familias, localizadas en el perímetro de la primera etapa del PFC, que deberán ser reubicadas para posibilitar la construcción de la vía costanera y otras obras de infraestructura previstas;
- PROMOCIÓN PRODUCTIVA: revertir impactos negativos del rompimiento de estrategias laborales y los generados por el aumento del costo de vida;
- FORTALECER ORGANIZACIONES Y REDES COMUNITARIAS para gestionar los nuevos barrios;

- **ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES:** mujeres jefas de hogar, niños menores de 5 años, jóvenes en situación de riesgo, adultos mayores, personas con capacidades diferentes.

3.1. Modelo de gestión

Metodológicamente, el área social se estructura en tres componentes: promoción social, promoción económica y reasentamiento.

Se cuentan con equipos sociales estables, integrados por trabajadoras sociales y auxiliares de campo (pobladores/as de la zona), en cada uno de los sectores de intervención del proyecto. Estos son los equipos denominados de reasentamiento, que trabajan en forma coordinada y transversal con los equipos de promoción social y económica, sobre la base del cronograma de la Franja Costera y las demandas sectoriales.

3.2. Estrategias de intervención en la comunidad

La estrategia de intervención contempla dos líneas: 1) la organización de la población en grupos de vecinos delimitados territorialmente por manzanas (20 a 25 familias), constituyendo unidades básicas para el trabajo social, lo que además de convertirse en estructuras primarias de la organización comunitaria, facilita el flujo de informaciones y potencia el trabajo de los equipos sociales; y 2) el contacto con los líderes, referentes y organizaciones de la zona.

Consideramos fundamental que la información llegue a toda la población sin distinciones, desde el respeto a los liderazgos zonales, a las estructuras de poder de la comunidad, como también a cada una de las familias residentes.

El proyecto Arranque se presenta como una oportunidad para iniciar de manera experimental el proceso de consulta formal, que podrá servir eventualmente como referencia para la primera etapa del PFC. El objetivo general es crear las condiciones de participación ciudadana para incidir en la toma de decisiones sobre el diseño

y la implantación del PFC. En términos específicos se propone:

- construir un proceso de participación que permita recoger de manera estructurada las percepciones de los diferentes actores afectados por el proyecto;
- contribuir a la revisión y adecuación final del proyecto a las aspiraciones y necesidades de los actores involucrados; y
- facilitar la implementación de un proceso permanente de comunicación y de información.

4. Promoción social

Tiene como objetivo la promoción del capital social y el capital humano de las familias residentes en zona de Arranque y Primera Etapa de la Franja Costera de Asunción, a través de:

- a) promoción de la salud comunitaria dirigida a los sectores más carenciados, que acusan frecuentemente enfermedades previsibles, afectados al proyecto;
- b) promoción de la educación, capacitación y fortalecimiento de redes y organizaciones comunitarias;
- c) promoción de grupos vulnerables: infancia y adolescencia, jóvenes en situación de riesgo, mujeres jefas de hogar, tercera edad, capacidades diferentes.

Desde una estrategia de:

- **fortalecimiento** de los proyectos pos reasentamiento ya existentes en el área de Refugio, en el marco de los planes Piloto, Arranque y Primera Etapa;
- **diseño y ejecución** de nuevos proyectos de promoción de grupos vulnerables en el área de Arranque y Primera Etapa;
- **articulación y coordinación** interna en el área social de la DGFC, con otras coordinaciones de la DGFC, de la Municipalidad, y externa

con organismos gubernamentales y no gubernamentales;

- **atención y derivación de casos** provenientes de familias a ser trasladadas en campamentos provisorios (Primera Etapa), con cobertura de proyectos específicos para éstos.

El programa está dirigido especialmente a la promoción de la población afectada por el proyecto:

- niños/as y adolescentes de la zona, con énfasis en aquellos que practican actividades lucrativas en la calle;
- madres y padres adolescentes;
- jóvenes de la zona sin actividad lucrativa digna o sin trabajo;
- mujeres jefas de hogar;
- personas con capacidades diferentes;
- ancianos/as que no realizan actividades lucrativas ni recreativas.

5. Promoción económica

Tiene como objetivo contribuir al aumento de los ingresos de las familias que serán reasentadas en la Franja Costera, para su sostenibilidad y consolidación en la calidad de vida.

El propósito es desarrollar **capacidades** para la generación de ingresos que permitan la sostenibilidad de la población de Arranque y Primera Etapa.

Dirigido a:

- **jóvenes emprendedores/as** (66% de la población menor de 29 años);
- **pescadoras (ventas)**: organización de sistema de comercialización de pescado fresco y elaborado;
- **recicladores/as de a pie**: organización de sistema de recolección, procesamiento y comercialización de residuos sólidos del área Franja Costera y aledaña;
- **obreros/as de la construcción**: base de datos y capacitación para obras;

- **mujeres emprendedoras**: (44% de la población jefa de hogar).

Según el censo socioeconómico, la población en esta primera etapa, está constituida por un 58% de personas en situación de desempleo, 37,5% en situación de subempleo, y apenas un 4% con empleo fijo.

6. Reasentamiento

Hoy, el gran desafío de los programas de reasentamiento y/o relocalización involuntaria, que involucran a las poblaciones de bajos recursos, es la etapa de pos traslado. Generalmente, en los nuevos sitios de residencia se provee de completa infraestructura urbana y de servicios, se proporciona una mejoría significativa en las condiciones físicas y ambientales, pero no siempre se producen cambios en las condiciones económicas que puedan impulsar un desarrollo comunitario sostenible.

Sin perder de vista las causas estructurales de la pobreza en el país, el trabajo social, además de garantizar la factibilidad ejecutiva del proyecto, debe generar oportunidades efectivas de desarrollo para las comunidades desplazadas y, sobre todo, a través de acciones concretas, facilitar condiciones para que las familias más carenciadas puedan asumir los gastos generados de la nueva situación de residencia.

Para que el trabajo de rehabilitación y consolidación de las nuevas comunidades sea eficiente es necesario desarrollar actividades “antes, durante y después” del proceso de traslado de las familias, interviniendo en los puntos frágiles que van siendo identificados dentro del proceso de preparación, movilización y acompañamiento permanente de las comunidades involucradas.

6.1. Objetivos

Dentro de este contexto, y con los objetivos básicos de **garantizar** las condiciones sociales para la implantación del proyecto y **generar oportunidades** para el desarrollo sostenible de las nue-

vas comunidades, los equipos sociales pasan a realizar una intervención más integral, convirtiéndose en referentes institucionales e informantes calificados de la Franja Costera. De esta forma, el componente de reasentamiento y consultas, establece canales organizados de actuación junto a la población.

Para lograr:

- d) organizaciones comunitarias fortalecidas en su capacidad de representar los intereses de la población beneficiaria del Proyecto Franja Costera;
- e) familias informadas y consultadas sobre las alternativas de solución ofrecidas por el Proyecto Franja Costera;
- f) áreas de la Franja Costera liberadas oportunamente para viabilizar y facilitar la realización de las obras de infraestructura previstas;
- g) familias que vivían en áreas de riesgo y en condiciones precarias de vivienda y saneamiento, relocalizadas en el perímetro del proyecto Arranque y en el de Primera Etapa, con

infraestructura básica y acceso a los equipamientos sociales requeridos.

De esta forma, a modo de síntesis, se plantean las líneas de acción en los tres componentes, que se irán desarrollando en proyectos participativos, con la población afectada.

7. Por último

La página web de la Franja Costera, www.fc.com.py, tiene la información actualizada, así como los estudios de factibilidad. En ella también se encuentran las ponencias del último Seminario Regional sobre Programas de Experiencias Sociales, realizado en abril pasado, en el Hotel del Paraguay, Municipalidad de Asunción-BID.

Visibilizar y valorizar la inversión social de la Franja Costera, conciliando los complejos intereses de los diferentes sectores de la población asuncena, incluyendo a los residentes del Bañado Norte, es tarea colectiva. El proyecto está en marcha y el debate también.

BIBLIOGRAFÍA

- Censo socioeconómico Bañado Norte, Geosurvey, 2004/05.
- Conclusiones de la Audiencia Pública Ambiental sobre Manejo del Banco San Miguel, 2005.
- Estudio de Factibilidad, componente social. ABT, 2004.
- OP 710 Políticas sobre reasentamientos involuntarios. BID.
- Política de Desarrollo Social: Octava Estrategia. BID.

ANEXOS



