



REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

DESASTRES Y SOCIEDAD

Julio-Diciembre 1996 / No.7 / Año 4

*Especial: Proyecto de Investigación-Acción:
Comunidades Vulnerables en CentroAmérica
y Opciones de Prevención y Mitigación*

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE
DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

Este número 7 de *Desastres & Sociedad*, revista científica semestral de La Red de estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), continúa un esfuerzo editorial que tiene por objetivo mantener comunicada a una cada vez más grande comunidad que se reúne al rededor del objetivo de reducir los desastres , creando conocimiento y construyendo instrumentos que le hagan posible a la sociedad una gestión efectiva del riesgo al interior y como parte de sus procesos de desarrollo. Este número ofrece artículos sobre el tema del medio ambiente y de su relación con los desastres, sobre la institucionalización de la prevención de los desastres en gobiernos locales y un Especial que resume un proyecto de investigación-acción en Centroamérica que intenta identificar las opciones de prevención y mitigación de desastres dentro de las limitaciones que sufren esas comunidades dentro del proceso de urbanización. Ofrece asimismo los resultados del Congreso Hemisférico de Miami convocado por La Red, la OEA y la Universidad Internacional de Florida así como de otras conferencias regionales. Y continúa ofreciendo sus secciones Literatura y Desastres y Libros y Revistas, con comentarios de últimas publicaciones sobre el tema, así como el registro de las nuevas publicaciones llegadas al Sistema Regional Integrado de Información y Documentación sobre Desastres actualmente en construcción.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000) sigue transcurriendo y siguen produciéndose desastres en la región. Más aún la respuesta de los gobiernos, no sólo deja mucho que desear sino siguen reproduciendo antiguos comportamientos que ya debieran haber sido superados por la larga experiencia que demuestra su ineficacia para reconstruir y para prevenir. Una causa –quizá la principal- de que esto ocurra es que la sociedad en nuestros países aún no ha descubierto el ancho campo de desarrollo, individual y grupal, y nacionalmente colectivo, que se abre al prevenir los desastres. Sin embargo, hay campos en que hay que señalar avances, pequeños saltos que se pueden hacer grandes. Identificarlos significa descubrir aquellas dinámicas que hay que fortalecer para terminar cambiando la relación de las sociedades y de los Estados con los desastres y sus causas, inscribir las gestión del riesgo al interior y como parte de los procesos de desarrollo. Este número de *Desastres & Sociedad*, revista científica semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), sigue contribuyendo a ello con artículos sobre diversos temas y regiones de América Latina y con sus secciones de siempre.

Indice

EDITORIAL	4
LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES EN LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN - PARAGUAY	8
LYVIA N. RODRÍGUEZ.....	8
<i>Proyecto I - PMP</i>	
<i>USAID/CG Consultores</i>	8
LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN EN CONTEXTO	9
<i>El proceso de descentralización en el Paraguay</i>	9
<i>Asunción y su Área Metropolitana</i>	10
<i>Estructura organizacional de la Municipalidad de Asunción</i>	12
<i>Principales amenazas a las que está expuesta Asunción</i>	13
EL COMITÉ DE EMERGENCIA NACIONAL Y LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN: ASPECTOS LEGALES	14
LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD LA PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES	17
<i>Prevención y mitigación</i>	17
<i>El Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción</i>	18
<i>Preparativos, atención y rehabilitación de zonas afectadas</i>	20
<i>Otras actividades</i>	22
ANÁLISIS	22
BIBLIOGRAFÍA	25

Editorial

el decenio sigue transcurriendo y siguen produciéndose desastres en la región. Más aún, la respuesta de los gobiernos, no sólo deja mucho que desear sino sigue reproduciendo antiguos comportamientos que ya debieran haber sido superados por la larga experiencia que demuestra su ineficacia y deformaciones que generan. Una causa- quizá la principal- de que esto ocurra es que la sociedad en nuestros países aún no ha descubierto el ancho campo de desarrollo, individual y grupal, y nacionalmente colectivo, que se puede abrir al prevenir los desastres. Sin embargo, hay campos en que hay que señalar avances, pequeños saltos que se pueden hacer grandes. Identificarlos significa descubrir aquellas dinámicas que hay que fortalecer para terminar cambiando la relación de las sociedades y de los estados con sus desastres y sus causas. Algunos tienen que ver con el Decenio, otros con otros cambios en la actual etapa de nuestros países y el mundo. Dos conferencias internacionales de 1996 nos permiten hablar de ello. La primera, realizada en abril de 1996 en Amsterdam –“ Segunda Conferencia Internacional Sobre Gobiernos Locales que Enfrentan Desastres y Emergencias”- indica el lugar que comienza a ocupar la gestión del riesgo en esas instancias de gobierno de la sociedad. Es verdad que la palabra en esa ocasión la tuvieron sobre todo los gobiernos locales de grandes ciudades del mundo desarrollado (Kobe, San Francisco, Oklahoma, o la misma Amsterdam). No hubo tampoco en las conferencias principales presencia de América Latina, la región (tomemos nota y hagamos algo por cambiarlo) que menos representación tenía en la conferencia. Pero era la forma que en esta ocasión se expresaba y se repetía con resonancia mundial (la primera conferencia fue en Tel Aviv en 1994) el postulado según el cual la gestión del riesgo de desastres no puede estar sólo en manos de los gobiernos centrales. Por otro lado, casi al mismo tiempo que esta conferencia, se realizaba una similar, para América Latina en Santiago de Chile. Felizmente sus conclusiones llegaron a la conferencia internacional gracias a la presencia de funcionarios latinoamericanos de USAID, que también participaban de LA RED. Y, más adelante, en noviembre del mismo año, se realizó en Quito la conferencia regional “América Latina y el Caribe hacia Hábitat II:... al encuentro de una ciudad para la vida” en cuyo contexto y como parte la conferencia, miembros de La Red organizaron, junto con la Asociación de Municipalidades del Ecuador y un conjunto de agencias internacionales con sede en Ecuador, el Taller “Gestión local del hábitat: prevención y mitigación de desastres”. Como parte de los talleres paralelos que diversas organizaciones realizaron con ocasión de este evento, LA RED tuvo también su III Taller Regional: Guía metodológica para la gestión local de riesgo de desastres. Podemos reconstruir fácilmente un camino desde las conferencias mundiales hasta los nuevos instrumentos que estamos creando en la región para servir el rol que deben cumplir los actores y las instancias locales de gobierno en la gestión del riesgo. Pero, al hacerlo, debemos tomar conciencia de la opción que estamos haciendo, de sus lazos con lo que ocurre en el mundo y la región, lazos que probablemente son claves para identificar la actual etapa que vive el tema de los desastres y actuar en consecuencia. Como decíamos, identificar dinámicas que a veces aparecen como más allá de nuestro control pero en las cuales estamos actuando, que estamos fortaleciendo como nuevas opciones que se abren a la gestión del riesgo de desastres. Este número de *Desastres & Sociedad* ofrece varias contribuciones en este tema. En especial un artículo -que surge de un trabajo de USAID-sobre la institucionalización del tema los desastres en el municipio de Asunción, que justamente se inscribe en todo lo que estamos sosteniendo. Los gobiernos centrales debieran tomar en cuenta todo esto si quieren realmente reducir los desastres que afectan las economías que impiden el despegue de muchos de nuestros países.

¿Caminos que van desde las conferencias mundiales hasta lo que ocurre en nuestras más alejadas localidades, o a la inversa? No lo sabemos, quizá ocurre simultáneamente en ocasiones

da la impresión que la globalización, la reducción del tamaño de los estados, la liberación de nuestras economías tienen como contrapartida el surgimiento de nuevas capacidades locales para la gestión del desarrollo. Las localidades -que sufren casi diariamente desastres, pequeños para las estadísticas mundiales si se consideran cada uno por separado, enormes si se toma en cuenta sus efectos en el desarrollo local y, también, si todo ello se suma- pueden comenzar a estar en condiciones abordar el tema desde estas capacidades que surgen. Las experiencias en Perú, en Colombia, en varios países de Centroamérica, para sólo citar algunos casos, de concertación de actores sociales locales para la gestión del desarrollo en esos ámbitos comienzan a multiplicarse, al punto de parecer expresar una tendencia importante de la época. La red ha identificado esto desde varios años atrás, los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que prevención y atención de desastres comienzan hacer sensibles al tema, toca también a las agencias apoyar. Los desastres, tan fácilmente desplazados al ámbito de un falso inescrutable en la conciencia los pueblos, requiere de acciones y de una palabra para ingresar en el ámbito de la gestión local del desarrollo. Llama la atención, sin embargo, como la problemática ambiental ocupa un lugar tan importante en esas experiencias locales a las que nos referimos. Con más frecuencia de lo que podría pensarse, al lado del tema de la generación de empleo e ingresos, de la educación, de la salud, de la vialidad (hablamos de regiones con frecuencia muy alejadas del centro de los países) está el tema medioambiental. De nosotros, y de los recursos de que dispongamos, depende que ese tema no se pierda en ilusiones de *mejor calidad de vida*, hasta que se manifieste nuevamente la naturaleza olvidada, ese otro que diariamente agredimos.

Esto nos permite retomar el hilo de las conferencias internacionales que expresan este otro hilo, el de la realidad más acá de ellas. La "Conferencia Hemisférica de Miami sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible", nos remite a otro de esos campos en que es necesario señalar avances, identificar hitos, mostrar justamente los campos abiertos y con perspectivas. Fue convocada por LA RED, en asociación con el Centro Internacional de Huracanes (IHC), el Centro para América Latina y el Caribe (LACC), el Centro de la Cumbre de las Américas (SOAC) y la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA. También apoyaron OFDA, CEPREDENAC. La universidad internacional de florida, hizo de eslabón entre las Américas y, en el contexto de la anterior Cumbre y en los preparativos de la siguiente, permitió comunicar no sólo regiones del continente sino temas prioritarios en la agenda internacional que, como dijimos, tienen ya resonancia en los niveles locales. A LA RED le tocó llevar, entre otros, a importantes actores del diario trajinar en medio de los desastres: los organismos gubernamentales dedicados a la prevención y atención de los desastres. Regiones, temas y actores se encontraron allí. Once organismos gubernamentales de prevención y atención de desastres de América Latina, los organismos de emergencia federales y estatales de los Estados Unidos, los principales investigadores regionales y el hemisferio sobre el tema, los representantes de la mayor parte de las agencias bilaterales y multilaterales que intervienen en la región, tomaron importantes decisiones, produjeron un Plan Estratégico y una Declaración que este número de la revista difunde, que iniciaron un camino que hay seguir: una red interamericana, un sistema integrado regional de información sobre desastres, un sistema compatible de inventario y registro para el estudio de los desastres, acciones concordadas y que comuniquen los recursos de investigación de la comunidad científica y los recursos institucionales disponibles de los gobiernos. *DesInventar*, el esfuerzo desde años atrás de La Red por integrar en un solo sistema regional la información sobre desastres, el programa de fortalecimiento de los sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en las regiones vulnerables de América Latina, los instrumentos de capacitación para los actores y los operadores de los sistemas nacionales, la capacitación a nivel superior de Diplomado y Maestría sobre Gestión de Riesgos y Prevención de Desastres, todos estos programas de La Red, son parte de los procesos reales que sostienen

una Conferencia como la de Miami y que hay que fortalecer. La sostenibilidad, entonces, proviene de inscribirse en procesos reales, pero también de poner una no pequeña cuota de voluntad. Porque, si cada cual mira hacia dentro, podrá verificar que la historia no camina sola. Que más de una vez ocurre con ella lo mismo que podamos hacer dentro de nosotros mismos. Individuos, organizaciones y países. Para hablar de plano regional e internacional.

La Conferencia de Miami es una prueba de ello. Fue confluencia de procesos y voluntades. Como no será automático que la gestión del riesgo sea aparte de los roles y las tareas de la gestión local del desarrollo, tampoco será automática la puesta en práctica del plan estratégico que la conferencia propone: ese programa de confluencia y comunicación entre actores, temas y procesos. Comunicación abierta, hito producido, campo que se muestra con perspectiva, pero el interior del cual toca actuar, desde la voluntad.

Ese es el tema del especial. El problema la voluntad frente a las limitaciones. Las limitaciones que cierran el pensamiento, que deforman las percepciones, que reducen a las poblaciones a una sucesiva acumulación de sobre adaptaciones. Un proyecto investigación-acción realizado por un conjunto de investigadores e instituciones académicas y no gubernamentales de Centroamérica miembros de LA RED, como objeto e intentan convertir en sujeto de estudio a un conjunto de comunidades urbanas vulnerables de esa región. Una reconstrucción de los procesos de urbanización de esos países y, en algunos casos, de sus áreas metropolitanas, la construcción de tipologías de comunidades urbanas y los criterios de selección, la elaboración y ejecución minuciosa de una estrategia de intervención en esas comunidades, un esfuerzo de dos años para, en la comunicación entre investigadores y pobladores, descubrir las opciones de prevención y mitigación de desastres en ellas, es decir, los espacios para la voluntad. O, si se quiere, los espacios para la libertad. La prevención y mitigación de desastres nos remite siempre a los procesos sociales más importantes, puesto que de los procesos de urbanización -por sólo mencionar un aspecto- provienen las comunidades vulnerables y en riesgo. Son procesos e intervenir desde el campo político. Pero imposible hacerlo sino se reconstruyen esos procesos en sus diversas escalas. Una vez más, sostenemos, no habrá prevención de desastres sin investigación académica que permita esas opciones políticas. Esos procesos no sólo se dan a nivel de los factores que afectan al conjunto la sociedad, se dan también al nivel de los factores inmediatos que afectan cada comunidad, grupo e individuo. En la intersección entre ambos es que se muestran los grandes limitantes de la realidad pero, también, pueden encontrarse las opciones. Por ejemplo, las relaciones hacia adentro, pero también *hacia fuera* de las comunidades, es uno de los temas recurrentes en la conclusiones de este estudio. Las limitantes son relaciones entre las cosas, pero la relaciones entre las cosas son también las grandes opciones para la voluntad. Las relaciones son mecanismos a desmontar o también, mecanismos a echar andar. Este proyecto trata justamente de encontrar esas opciones porque busca señalar esos mecanismos. No obstante, en sí mismo, el proyecto representa una opción, sin la cual muchas comunidades no podrían quizás encontrar las suyas, pero sin la cual tampoco la sociedad en su conjunto de las encontrara. Las grandes opciones políticas de gobierno para la prevención de desastres deberán referirse a muchos aspectos, niveles y escalas. Desmontar las relaciones limitantes requiere de montar otras. Entre la investigación y la acción es una ellas. En este proyecto esa relación se construye en varios niveles: el del estudio de los procesos a gran escala, el del estudio a pequeña escala, la reconstrucción de las relaciones materiales que se establecen entre esas dos escalas de la realidad y la relación entre agentes externos -esta vez investigadores- y pobladores. Como verá el lector con la lectura de este *Especial*, es en esas intersecciones en donde se encuentran para los investigadores, para los pobladores, para las opciones políticas, las opciones.

Finalmente diremos que, *Desastres & Sociedad* ofrece en este número sus secciones de siempre. *Hechos y DesHechos*, Literatura y Desastres, Reseñas y comentarios, Libros y Revistas. El lector nos revelará de anunciarle su contenido. Esperamos que este nuevo número, esfuerzo de muchos, sea hecho suyo con su lectura, le ofrezca nuevas opciones, y lo inspire en su quehacer.

La gestión de emergencias y desastres en la Municipalidad de Asunción - Paraguay

Lyvia N. Rodríguez

**Proyecto I - PMP
USAID/CG Consultores**

América Latina busca con renovada intensidad desde hace por lo menos una década nuevas instancias y mecanismos de gobernabilidad, al mismo tiempo que retoma antiguas expectativas en torno a la democracia y la descentralización. Los modelos hasta ahora puestos en práctica, o por lo menos predominantes en la región, de gestión del riesgo de desastres, parecen encontrar sus límites al intentar incorporar, sin el deseado éxito, una nueva visión sobre la génesis y manejo de los desastres. ¿Son los gobiernos locales, y los procesos de descentralización y democracia local, el nuevo y esperado lugar para la práctica de una gestión más efectiva del riesgo de desastres? El estudio del proceso de institucionalización de este tema en la Municipalidad de Asunción, Paraguay, realizado por Lyvia Rodríguez, plantea los distintos aspectos de una opción de este tipo significa en la práctica de una gran ciudad y ofrece nuevas luces sobre el tema.

Las municipalidades de América del Sur están comenzando a asumir/reasumir roles que por mucho tiempo han estado en manos de los gobiernos centrales. Como parte de los procesos de democratización y descentralización administrativa y financiera, y en vista de la creciente vulnerabilidad a desastres y emergencias experimentada en la región, se puede identificar el comienzo de una nueva tendencia: la intervención estructurada de los gobiernos locales en la gestión de riesgos.

Durante los pasados cinco años, el gobierno democrático de la Municipalidad de Asunción ha hecho del manejo de riesgos uno de los temas clave de su administración. Las inundaciones cada vez más frecuentes y dañosas del Río Paraguay generan costos cuantiosos, tanto material como socialmente que afectan no sólo a los pobladores de la franja costera de Asunción, sino a la totalidad de la ciudad y al país. Sin embargo, al ser éste un evento lento y periódico, muchos asuncenos no perciben la situación generada por estos hechos como desastre. Buscando una solución integral a esta situación surge el Plan Maestro de la Franja Costera, un proyecto de desarrollo urbano de carácter multidisciplinario y multiinstitucional que busca prevenir futuras inundaciones en el marco del desarrollo sostenible. Las inundaciones no son el único peligro que enfrenta Asunción. Incendios, inundaciones repentinas de arroyos contaminados, posibles tornados, vientos fuertes, granizadas, plagas y epidemias, están en la lista de amenazas en esa ciudad, y representan un peligro más dramático para muchos, por ser impredecibles.

Tanto la administración Filizzola (1991-1996) como la recientemente establecida administración Burt han trabajado el tema del manejo de riesgos: la primera a través de los planes de desarrollo urbano, la generación de espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y la intervención municipal durante la ocurrencia de desastres, y la segunda bajo los programas de seguridad ciudadana y la continuidad de acciones previas. Estas iniciativas surgen en el marco de un lento proceso de descentralización política, administrativa, y en menor grado, financiera, en el cual el gobierno local busca fortalecer su institucionalidad tras treinta y cinco años de dictadura.

El presente estudio¹ constituye una primera aproximación para el análisis de la incorporación de la gestión de riesgos bajo el primer gobierno democrático de la Municipalidad de Asunción - la administración Filizzola -, identifica los parámetros políticos y legales que determinan los espacios de acción con los que cuenta el gobierno local y presenta las propuestas suscitadas durante ese período con el fin de fomentar la definición de roles. Igualmente, discute brevemente el rol de la Municipalidad como posible intermediario entre las iniciativas de las organizaciones de comunidades de base frente a las inundaciones del Río Paraguay y las acciones del gobierno nacional.

LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN EN CONTEXTO

El proceso de descentralización en el Paraguay

El Paraguay ha sido considerado como uno de los países más centralizados de América Latina, tanto en términos de desarrollo urbano y crecimiento demográfico como en términos políticos, administrativos y económicos, todos éstos concentrados en su ciudad capital, Asunción. La tendencia centralista se fue fortaleciendo a través de los gobiernos dictatoriales que se dieron a lo largo de la historia política de Paraguay. A raíz del golpe de estado de febrero de 1989 mediante el cual fue derrocado el Gral. Alfredo Stroessner tras 35 años de dictadura, comenzó una etapa de apertura a libertades públicas que marcaron el inicio de la transición hacia la democracia. Entre ellas está la libertad de prensa, un proceso electoral que permite la participación real de la ciudadanía, y una nueva constitución nacional, quizás la más democrática de la historia del país. (Flecha, 1994).

La nueva Constitución Nacional de 1992 define a la República del Paraguay como un Estado *descentralizado*. El Capítulo IV establece que los municipios, "dentro de los límites de esta Constitución y de la leyes, *gozan de autonomía política, administrativa y normativa* para la gestión de sus intereses, y de una autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos" (Art. 156 - nuestras cursivas).

Durante la dictadura y a pesar de que las constituciones nacionales previas a la de 1992 reconocían la autonomía municipal, los Intendentes municipales eran designados por el Poder Ejecutivo, lo que los convertía en representantes del mismo, mientras que las Juntas Municipales, a pesar de ser elegidas en comicios, no contaban con real autonomía política. En marzo de 1990 y a raíz del golpe de estado se promulga la Ley 1/90 del Código Electoral que por primera vez establece elecciones populares para el cargo de Intendente municipal. (Flecha, 1994) Posteriormente, la nueva Constitución Nacional paraguaya ratifica tal disposición.

El 26 de Mayo de 1991 se efectuaron las primeras elecciones municipales, en las que participó el 72,8% de la población inscrita. Los resultados de estas elecciones evidenciaron un incremento en el voto alternativo, e incluso la victoria de intendentes de partidos opositores en varios municipios del país, entre ellos Asunción. La presidencia de la República continúa en manos del Partido Colorado, al cual perteneció el Gral. Stroessner.

La Ley Orgánica Municipal de 1987 (1294/87) define al Municipio como "la comunidad de vecinos con gobierno propio que tiene por objeto promover el desarrollo de los intereses locales, cuyo

¹ Investigación realizada como parte del proyecto "Institucionalización de las Actividades de Prevención. Mitigación y Preparativos para Desastres en Municipios de América del Sur", auspiciado por USAID e implemento a través de CG Consultores Cía. Ltda. Quito.

territorio coincide con el del distrito y se divide en zonas urbanas, suburbanas y rural." La municipalidad, definida como el gobierno local de los municipios, consiste de un órgano deliberante y legislativo, la Junta Municipal, y de un ente administrativo, la intendencia.

Las funciones municipales incluyen la planificación urbana/rural, la protección del medio ambiente, y el fomento de la participación comunitaria. El gobierno local está sujeto a restricciones derivadas de la concurrencia de funciones con otros entes estatales, y la competencia exclusiva del gobierno central en asuntos relacionados con el desarrollo local. Entre ellos están la provisión de agua potable y alcantarillado y de alumbrado público, ambas que en el caso de Asunción son asumidas por la Corporación de Obras Sanitarias, CORPOSANA y la Administración Nacional de Electricidad, ANDE, respectivamente. En estos casos, la ley habla de la necesidad de coordinar acciones, lo cual en ocasiones se ve dificultado en la práctica por la burocracia institucional y por diferencias político - partidistas.

Los ingresos municipales consisten de la recaudación de impuestos, que sólo a partir de 1992 incluye el 70% de los impuestos a la propiedad. El 15% del impuesto a la propiedad es traspasado por las municipalidades a sus respectivos gobiernos departamentales, y el 15% restante es repartido entre las municipalidades de menos recursos, con miras a lograr un mayor balance presupuestario. Esta medida constitucional constituye un paso importante hacia la descentralización financiera. (Nickson, 1995) .

A pesar de que el proceso de descentralización en el Paraguay es paralelo al proceso de democratización, ambos relativamente recientes, y que los consecuentes conflictos de gobernabilidad influyen en la gestión municipal y las relaciones interinstitucionales, se ha logrado grandes avances en los últimos años.

Asunción y su Área Metropolitana

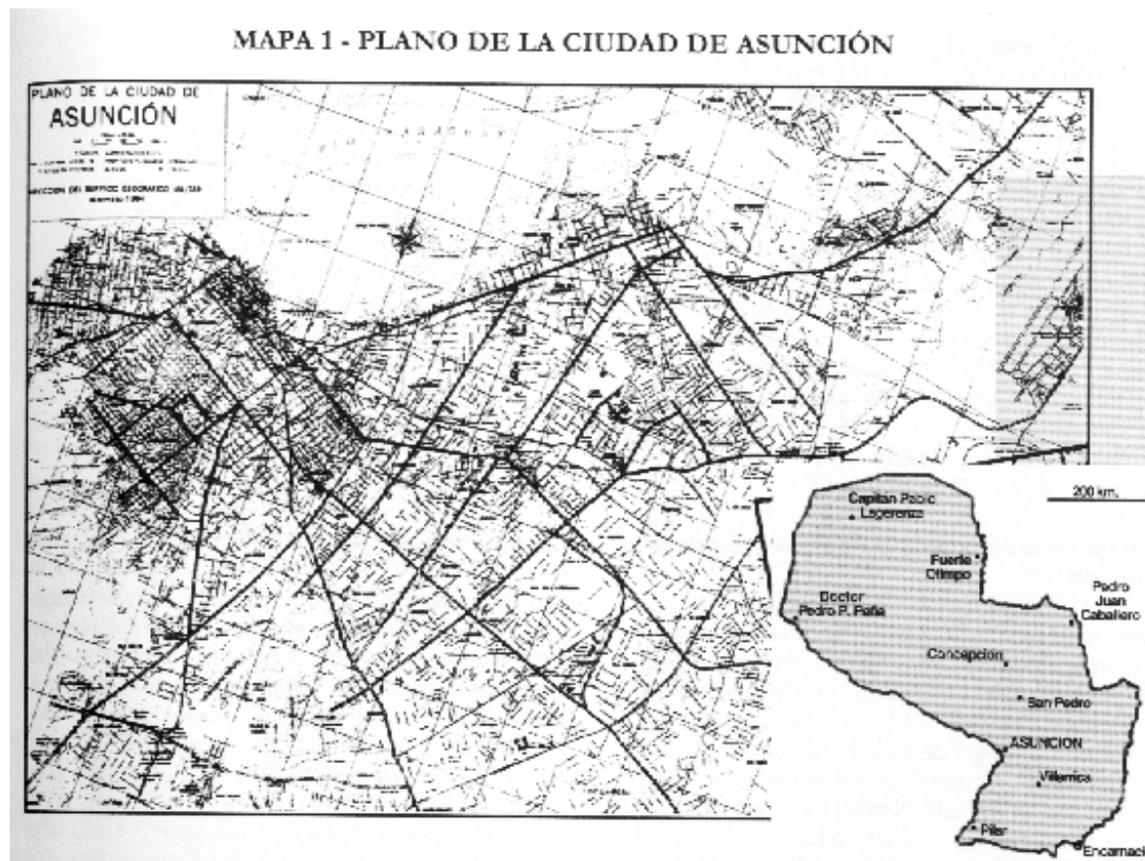
La ciudad de Asunción, fundada en el 1537 por los españoles, está ubicada a orillas del Río Paraguay, el principal afluente del Río Paraná, que a su vez desemboca en el Río de La Plata. No obstante su ubicación geográfica, la ciudad crece de espaldas al Río. Territorialmente, el municipio Asunción está dividido en cinco distritos y 65 barrios, lo cual facilita los procesos electorales y los catastros. La Fundación CEPA describe ocho tipologías urbanas en la ciudad, a saber, (1) el centro, con marcado desarrollo vertical y estructuras históricas, (2) las áreas marginales asentadas en las riberas y próximas al centro urbano, (3) las viejas áreas consolidadas aledañas al centro, (4) las instalaciones e infraestructuras, (5) la ciudad tipo jardín donde residen principalmente las clases adineradas, (6) los asentamientos informales, la mayoría de ellos en zonas inundables, (7) la periferia, y (8) las islas y bancos de la franja costera.

Con excepción de los lineamientos de ordenamiento territorial en forma de cuadrícula adoptados a finales del siglo XIX bajo la dictadura del Dr. Francia, Asunción no ha contado con planes de desarrollo urbano. Su crecimiento espacial ha sido determinado por la informalidad,

(Ver mapa 1: **Plano de la Ciudad de Asunción**) los nodos de transporte hacia el interior, la especulación sobre el valor de la tierra, y la migración poblacional hacia la capital de los últimos

30 años, entre otros factores. (Aníbal Cardozo en Pesci y Reimondi eds., 1995) En este período, la población de Asunción se ha decuplicado. La construcción de la represa hidroeléctrica Itaipú en el Río Paraná a comienzos de los años '80 tuvo grandes implicaciones para el desarrollo del Paraguay y marcó un hito en el crecimiento espacial, social y económico de Asunción.

El primer proyecto de planificación urbana de este siglo es el Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción (1991), el cual busca proveer una solución integral al problema de las inundaciones del Río Paraguay. En 1993, la Municipalidad de Asunción, en convenio con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales, comienza a diseñar el Plan Director de Desarrollo Urbano - Ambiental de la ciudad. Recientemente, y con el objeto de generar un espacio de retroalimentación de políticas en complemento a la iniciativa municipal al cual tengan acceso los diversos actores del desarrollo local, e incluso de generar continuidad en estos procesos, se creó



la Corporación para el Desarrollo de Asunción. La Corporación es independiente de la Municipalidad, y representa una figura clave para la planificación estratégica².

En 1991 y con la entrada del Paraguay al Mercosur, comienza a redefinirse el rol regional de la ciudad de Asunción, la cual busca convertirse en la sede permanente de la asociación de

² Asunción forma parte del CIDEU, Asociación de Municipalidades de España, Portugal y Latinoamérica que comparten la metodología de la planificación estratégica –pensar y general la ciudad entre los actores del desarrollo local- para solucionar los problemas urbanos.

Mercociudades. Igualmente, está en planes un proyecto para hacer en los ríos Paraguay y Paraná una hidrovía³, que permitiría el transporte de mercancías provenientes de Bolivia y Brasil hasta la Argentina y Uruguay, pasando por Asunción. Al concretarse, este proyecto tendrá un impacto significativo sobre el desarrollo de la ciudad y sobre su rol en la región.

El Municipio Asunción es uno de los 17 que conforman el Área Metropolitana de Asunción (AMA). El AMA tiene 1'278.803 habitantes, lo que representa el 31% de la población del Paraguay y su extensión territorial representa el 0.25% del territorio nacional. "Las tasas de crecimiento demográfico de Asunción son muy bajas, pero las de los municipios aledaños están entre el 3 y el 8% anual" (Pesci y Reimondi eds., 1995:22). El 12% de los paraguayos, es decir, 500.938 personas, residen en el Municipio Asunción. Catorce de los municipios que conforman el AMA están ubicados en el Departamento Central y dos en el Departamento del Chaco, mientras que Asunción no rinde cuentas a ningún gobierno departamental. Esto dificulta la cooperación entre las municipalidades.

A pesar de que no existe un gobierno metropolitano, los intendentes de las 17 municipalidades que conforman el AMA están organizados en la Asociación Municipal del Área Metropolitana (AMUAM). Ocho de estas municipalidades están ubicadas en la franja costera del Río Paraguay, por lo que también están expuestas a las constantes inundaciones del mismo.

Como resultado de los primeros comicios municipales de 1991, llegan a ocupar alrededor de la mitad de las intendencias del AMA candidatos del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y otro tanto los candidatos del Partido Colorado. En Asunción, el Dr. Carlos Filizzola, candidato de la tercera fuerza política del país, el Partido Encuentro Nacional (EN), gana la intendencia. Este último partido "está compuesto por personas con trayectoria en luchas políticas y sociales contra la dictadura, con concepciones y hasta una cultura (estilo, lenguaje, códigos de relacionamiento y comportamiento) diferentes a quienes ocupan el gobierno central" (Bareiro, 1994:9). El gobierno nacional, por su parte, está encabezado por el Presidente Juan Carlos Wasmosy del Partido Colorado. A pesar de las diferencias políticas, se ha alcanzado un grado de coordinación de actividades entre la Municipalidad y el gobierno central. A mediados de noviembre de 1996, es electo como intendente de Asunción el candidato de la coalición entre el PLRA y el EN, Dr. Martín Burt.

Estructura organizacional de la Municipalidad de Asunción

La Municipalidad de Asunción está compuesta por un poder ejecutivo - administrativo, un poder legislativo, a saber, la Junta Municipal, conformada por 24 concejales, y un poder judicial, representado por los juzgados municipales. El poder ejecutivo, liderado por el Intendente, está organizado en cinco direcciones generales: Área Social, Área Urbana, Gabinete, Administración Interna y Mercados. Cada una de estas direcciones generales se subdivide a su vez en direcciones especializadas. Igualmente, existen centros municipales en toda la ciudad como entes de desconcentración de las funciones de recaudación, permisos, registros, entre otras. La Municipalidad de Asunción no tiene injerencia sobre los servicios de infraestructura básica, con

³ En Bucher *et. al.*, 1994 se describen los dos módulos principales de intervención propuestos para los ríos Paraguay y Paraná. El primero consiste en la canalización del río Paraguay en algunos sectores. El segundo conlleva grandes obras de infraestructura, como lo son el dragado, la alteración de cursos, y la construcción de estructuras de ingeniería hidráulica, entre otros.

excepción de la construcción de carreteras, por lo que la coordinación de actividades con organismos del gobierno nacional se hace indispensable.

La intendencia tiene la responsabilidad de presentar el presupuesto a la Junta Municipal para su sanción, ejecutarlo, y rendir cuentas con respecto a los gastos a la contraloría financiera de la nación. Las organizaciones vecinales participan activamente en el proceso de preparación del presupuesto. Más del 60% de los ingresos de la municipalidad provienen de la recaudación de impuestos, tasas y regalías, entre los que encontramos aquellos generados por la tasa de aseo urbano, las patentes comerciales y la aprobación de planos. Sólo el 6% de los ingresos de la municipalidad proviene de transferencias de entes descentralizados y del gobierno central. La Municipalidad de Asunción tiene alrededor de 3.159 empleados, que representan el 46% del total de funcionarios municipales a nivel nacional. (Nickson, 1995)

Principales amenazas a las que está expuesta Asunción

Inundaciones del Río Paraguay. Las inundaciones afectan principalmente a unas 50.000 personas - 10% de la población del municipio- residentes en asentamientos informales ubicados en alrededor de 1.700 has. a lo largo de 16 kms. de la costa asuncena del Río Paraguay. Las zonas afectadas directamente son el Bañado Norte, la Chacarita - barrio de alta densidad poblacional ubicado entre el centro de la ciudad y el Río- y el Bañado Sur. La mayor parte de los terrenos inundables pertenecen a la Municipalidad de Asunción y tienen una baja densidad poblacional. Los pobladores generan sus ingresos trabajando en el centro de la ciudad, principalmente en actividades relacionadas al mercado informal, como recicladores en un vertedero próximo a las zonas inundables o en los propios barrios, como en el caso de los pescadores y los oleros. Sus viviendas están ubicadas estratégicamente con relación a sus fuentes de ingreso.

La relocalización de los damnificados durante la inundación y la asistencia en general a este segmento de la población durante y después del evento asciende a los US\$10'000.000 anuales. Además de los costos económicos, los problemas de salubridad y los conflictos sociales aumentan durante los períodos de relocalización. Puesto que los terrenos disponibles cada vez son menos, espacios colectivos como calles y parques son utilizados para la instalación de campamentos y viviendas temporales. Alrededor de 100.000 asuncenos vecinos del área se ven afectados por las reubicaciones. Una de las pobladoras de las zonas inundables describe la situación de la siguiente manera:

"Cuando los damnificados construimos nuestras casas precarias, debemos romper las veredas, afeamos la fachada de la casa y muchas veces tenemos que molestarle que nos facilite agua y luz. Generalmente los dueños de las casas consideran que no somos buenas personas, que la gente no quiere trabajar, que robamos, que nos prostituimos o que somos expertos mendigos y otros defectos calificables a los afectados." (Mendoza, 1996)

Las inundaciones son lentas, cíclicas y recurrentes, por lo que se ha generado una conducta costumbrista ante las mismas. Incluso, en el imaginario de muchos asuncenos las inundaciones no son vistas como desastres, ya que raramente ocasionan muertes y afectan a la población más pobre de la ciudad, invasora de los terrenos inundables. A medida que se deforestan las cuencas del Río y la zona del pantanal brasileño, donde éste se origina, la periodicidad de las

inundaciones y el nivel que alcanzan las aguas aumentan. Cada año se inundan los pisos de estas viviendas, y cada dos años el agua llega hasta el techo (ODU-FLACAM, 1995). Las últimas inundaciones de gran magnitud se produjeron en los años 1983 - cuando las aguas subieron 9 metros- 1987, 1988 y 1992 (Coleman, 1994). Los ciclos de inundaciones del Río Paraguay se verían afectados por el proyecto de hidrovía:

"Si se construyera la Hidrovía, los impactos directos incluirían: alteración del régimen hídrico; deterioro de la calidad del agua; pérdida de áreas húmedas; pérdida del efecto regulador del Pantanal, *resultando en un aumento de las inundaciones...*" (Bucher et.al., 1994:2) ⁴

Incendios. Las instalaciones eléctricas precarias pueden desencadenar incendios en zonas particularmente vulnerables, como lo son los mercados. La zona de influencia de los mercados municipales está generalmente ocupada por el mercado informal, el cual se esparce en las calles aledañas con puestos hechos de materiales inflamables. Existen comedores en las vías públicas, donde se utiliza el carbón y los equipos de gas para cocinar. Los cables eléctricos existentes son estirados por los vendedores informales para el suministro de energía. Las tomas de agua son escasas y generalmente carecen de la presión requerida por los cuerpos de bomberos. Hasta el momento, los incendios ocurridos en los mercados no se han extendido a las zonas aledañas, pero el peligro aumenta. En estas zonas, existen conflictos de competencias entre distintas instancias del Estado. Los mercados son responsabilidad de la Municipalidad, mientras que en las vías públicas la responsabilidad es compartida entre la Municipalidad, ANDE, CORPOSANA, y el Ministerio de Salud, entre otros.

Lluvias fuertes. En Asunción no hay desagües pluviales, salvo en el microcentro de la ciudad. Las lluvias fuertes son el detonador de rompimiento de la infraestructura de colectores de aguas lluvias que al sobrepasar su capacidad, o al evidenciar su estado de mantenimiento, revientan, en ocasiones causando la rotura de calles y aceras, hundimientos, inundaciones y los consecuentes accidentes de tráfico. Las lluvias intensas detonan además inundaciones repentinas en los arroyos que atraviesan la ciudad, los cuales han sido utilizados como basureros y como desagüe cloacal, están altamente contaminados y rodeados por asentamientos marginales en muchos casos.

Otras amenazas afectan al municipio Asunción. Entre ellas cabe nombrar los vientos fuertes, que frecuentemente causan caída de árboles y de las redes de alumbrado público. La posibilidad de la generación de epidemias de cólera, dengue hemorrágico, y otras enfermedades siempre está presente, especialmente en los mercados y las áreas contiguas a los arroyos y los cementerios. Igualmente, proyectos como el de la hidrovía tienen el potencial de generar nuevas amenazas para la ciudad, resultantes de los consecuentes esquemas de desarrollo que se produzcan en Asunción y del posible aumento en la contaminación de las aguas del Río Paraguay.

EL COMITÉ DE EMERGENCIA NACIONAL Y LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN: ASPECTOS LEGALES

Al finalizar el régimen militar del Gral. Stroessner⁵ y como resultado de una propuesta de la Organización de Naciones Unidas, el Gobierno Paraguayo crea el Comité de Emergencia

⁴ traducción de la autora. Cursivas nuestras.

Nacional (CEN) a través del Decreto 6088 del 8 de junio de 1990. Este decreto es reemplazado en 1993 por la Ley 153, en la cual se fijan las disposiciones que norman la gestión del CEN. Las circunstancias que atravesaba el país en el momento de su creación, el desarrollo en los modelos institucionales de manejo de riesgos en otros países de la región y la conceptualización de los desastres son determinantes en la concepción del CEN y de sus planes de trabajo.

El CEN depende directamente del Ministerio del Interior, y no del Ministerio de Defensa, lo que teóricamente permite, en el marco de la democratización, mayores posibilidades de generar espacios de concertación de actores. Su objetivo principal es "prevenir y contrarrestar los efectos de los desastres originados por los agentes de la naturaleza o de cualquier otro origen, como también *promover, coordinar y orientar* las actividades de las instituciones públicas, *municipales* y privadas destinadas a la prevención, mitigación, respuesta y rehabilitación de las comunidades afectadas por situaciones de emergencia" (Ley 153, Art. 2, nuestras cursivas).

El Capítulo III de la Ley 153 crea como ente director del CEN a un Consejo presidido por el Ministro del Interior y otros representantes del gobierno nacional y las Fuerzas Armadas. Entre otras funciones, ellos son los responsables de aprobar las políticas que regirán la gestión del CEN.

El Director Ejecutivo del CEN y su Director de Coordinación son designados por el Poder Ejecutivo. Debido a circunstancias políticas, el Director Ejecutivo del CEN es cambiado con mucha frecuencia, lo cual ha generado problemas en la agilización del proceso de consolidación de la institución y la continuidad de acciones. En 1994, la Dirección Ejecutiva del CEN redactó el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PNPAD), el cual establece los lineamientos para la creación del Sistema Nacional de Emergencia (SISNE). Al momento de realizarse esta investigación, el PNPAD aún no había sido aprobado. El mismo, sin embargo, tiene en términos generales una visión de organización institucional sistémica que prevé la participación de los distintos actores del desarrollo.

El PNPAD define las funciones del Comité Técnico Nacional, encargado de las actividades propias de la planificación, y del Comité Operativo Nacional, encargado de la ejecución. Ambos comités están compuestos por representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales y se organizan internamente mediante la creación de consejos que manejan temas específicos. El esquema organizacional del CEN se repite en los niveles departamentales y municipales, permitiendo las modificaciones necesarias para adecuarle a las necesidades específicas de la localidad. Entre las atribuciones que le confiere la Ley No. 153 al Comité de Emergencia Nacional se encuentra el "*Estimular* la creación y organización de Comités de Emergencia en los Departamentos, Ciudades y Pueblos del país en forma a permitir el fortalecimiento de la protección civil y coordinar entre sus actividades en respuesta a las situaciones de emergencia definidas por esta Ley." (Art. 4, Inciso G; nuestras cursivas). Existen otras leyes que le otorgan competencia a las municipalidades en el tema de la gestión de riesgos de manera indirecta, entre ellas la Constitución Nacional de 1992 y la Ley Orgánica Municipal.

Volviendo a la Ley 153, el Inciso D del Art. 9 dice que el Consejo que dirige el CEN tiene entre sus atribuciones el "Crear los Comités Departamentales y Locales de Emergencia." Este inciso evidencia la existencia de tendencias centralistas en la legislación. Existe un conflicto entre lo

⁵ varios entrevistados afirmaron que durante la dictadura "no existían ni emergencias ni desastres" para el Estado. No había un esfuerzo del gobierno en abordar este tema de manera estructurada.

que aquí se plantea y lo establecido por el Art. 4, donde se habla de "estimular la creación" de estos Comités, en lugar de "crear". Esta diferencia presenta cuestionamientos de competencia que merecen ser aclarados. Uno de ellos es si la Municipalidad de Asunción, al estar interesada en institucionalizar las actividades de gestión de riesgos dentro de su jurisdicción, puede crear mediante ordenanza algún tipo de estructura organizacional con este objetivo.

En acorde con la Ley Orgánica Municipal, cualquier iniciativa que surja en torno a este tema, ya sea en el seno de la Municipalidad o por parte del CEN, debe contemplar la coordinación. De hecho, el SISNE está diseñado con el objetivo de apoyar las iniciativas de los gobiernos seccionales. Igualmente, el Art. 16 de la Ley 153 establece que "los Comités Departamentales y Locales de Emergencia estarán integrados por autoridades públicas y municipales locales y por representantes voluntarios de las comunidades respectivas."

Una restricción adicional que establece la Ley 153 en cuanto a la autonomía de las municipalidades en torno a la gestión de riesgos está contenida en el Art. 18, el cual establece que la "*dirección* de las organizaciones interinstitucionales a que se refiere el Artículo 16 estará a cargo de la Dirección Ejecutiva del Comité de Emergencia Nacional" (nuestras cursivas). Por un lado, la Ley habla de la coordinación de actividades entre los Comités Nacional, Departamentales y Locales (Art. 20 Inciso e), y por el otro, se habla de que a nivel Nacional se dirigen las organizaciones departamentales y locales. La creación del SISNE, una vez aprobado el PNPAD, podría solucionar esta disyuntiva.

El Art. 17 de la Ley 153 establece que "La organización interna de los Comités Departamentales será estructurada de acuerdo a las reglamentaciones que serán establecidas por el Consejo del Comité de Emergencia Nacional." En el PNPAD, se contempla que "por la importancia de las responsabilidades que corresponderán a los Comités de Emergencia Locales, la presidencia de estos Comités deberá ser ejercida por los Señores Intendentes Municipales respectivos", o en su defecto, por un funcionario designado para representarlo.

Los objetivos de los Comités Locales son (a) prevenir y contrarrestar los efectos de los desastres originados por los agentes de la naturaleza o de otro origen, en sus respectivos distritos; y, (b) promover, coordinar y orientar las actividades de las instituciones públicas, organismos municipales y privados, destinados a la prevención, mitigación, respuesta y rehabilitación de comunidades afectadas por situaciones de emergencia, en el ámbito distrital. El Art. 27 de la Ley 153 hace explícito el carácter interinstitucional de los Comités Locales, al establecer como requerimiento la participación de organismos no gubernamentales, fundaciones y clubes de servicio que desarrollen actividades en áreas coincidentes.

Las normativas y lineamientos discutidos determinan los espacios de acción con los que cuenta la Municipalidad de Asunción para generar un modelo organizativo que facilite el proceso de institucionalización de las actividades de gestión de riesgo. A pesar de las disyuntivas que hemos identificado, existe la voluntad por parte del CEN, manifiesta a través del PNPAD, documento que aún no ha sido aprobado, de apoyar las iniciativas locales y de garantizar la participación de los actores del desarrollo en el proceso. A pesar de que los directores del CEN con los que nos entrevistamos apoyan el que la Municipalidad de Asunción comience un proceso de institucionalización de la gestión de riesgos y emita una ordenanza para tales efectos, es necesario que los aspectos legales sean precisados, de tal forma que esta decisión no sea

susceptible a los cambios constantes en la dirección del CEN, o a factores político - partidistas , debido a vacíos en la legislación.

LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD LA PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

La Municipalidad de Asunción ha llevado a cabo importantes avances tanto en la prevención de desastres como en la atención y la rehabilitación de zonas afectadas, tomando en cuenta de que este tema ha sido incorporado en la gestión municipal recientemente. Sin embargo, y como veremos a continuación, falta un hilo conector, una visión global que conjugue estas actividades con la misión institucional. Con la excepción del Proyecto Franja Costera, la mayoría de las acciones desarrolladas son coyunturales y necesitan alcanzar un mayor grado de coordinación y de concertación de actores. A pesar del sesgo hacia la atención evidenciado durante las entrevistas, los preparativos para las inundaciones por parte de los organismos envueltos en la respuesta, por ejemplo, son prácticamente inexistentes. No hay planes de contingencia ni se identifican previamente los lugares donde serían reubicados los damnificados. En reconocimiento de las debilidades identificadas, la Municipalidad ha comenzado a analizar alternativas tendentes a la institucionalización de las actividades de gestión de desastres. La continuidad de estas acciones depende en gran medida del trabajo que desarrolle la administración municipal entrante.

Prevención y mitigación

Inundaciones: El tema de las inundaciones ha sido utilizado por el gobierno en muchas ocasiones para lograr apoyo político de los pobladores, a cambio de la provisión de servicios de infraestructura básica, por ejemplo. Antes del establecimiento del primer gobierno democrático municipal de Asunción, las acciones de prevención y mitigación frente a las inundaciones del Río Paraguay eran llevadas a cabo por otros actores del desarrollo local. Por ejemplo, la Universidad Católica de Asunción propuso como modelo de vivienda para la zona las casas sobre palafitos. Este método de construcción se sigue utilizando actualmente por los pobladores, quienes organizan grupos de trabajo comunitario para erigir este tipo de estructuras. La Pastoral Social, una ONG de la Iglesia Católica con gran participación en la gestión de desastres, específicamente en el caso de las inundaciones, ha realizado varios estudios de investigación en búsqueda de soluciones.

La ONG Base ECTA propuso como modelo de solución al problema la construcción de muros de contención entre el Río y los barrios. Este modelo, conocido como Defensa Costera, fue ampliamente difundido entre los pobladores, al ser una de las propuestas programáticas del Movimiento Asunción Para Todos⁶ para las elecciones de 1991 (Bareiro, 1994). El Intendente electo prometió "la defensa contra inundaciones a la población y la seguridad de que no se les erradicará", lo que implica la permanencia de los pobladores en la zona (ODU-FLACAM, 1994).

⁶ El movimiento Independiente Asunción para Todos. Luego de ganar las elecciones municipales en Asunción, se integra al Partido Encuentro Nacional.

habitan con restricciones a la venta de las viviendas y condicionado al uso que le sea destinado al terreno mediante el Plan. Así, se registraron los beneficiarios directos del proyecto. Los habitantes en invasiones posteriores al censo no tienen garantías de ser incluidos en el mismo. El proyecto genera inquietudes en torno a la posible especulación del mercado de tierras una vez se desarrollen las obras, lo cual podría generar el desplazamiento de los sectores de bajos ingresos económicos.

Con el objetivo de presentar obras concretas a mediano plazo que ejemplifiquen lo que el Plan pretende lograr, se desarrolló un proyecto piloto para el barrio San Estanislao en el Bañado Norte, el cual consiste en la reubicación de ciento cincuenta familias en una zona recuperada mediante el relleno por refulado. El BID aprobó recientemente un préstamo para este proyecto piloto. El Plan Maestro de la Franja Costera prevé un período de veinte años para su ejecución, con inversiones de US\$108'000.000. Se han diseñado estrategias para estimular la inversión del sector privado, y para que el sector público recupere alrededor de US\$70'000.000. La comunicación y el trabajo conjunto entre la Municipalidad, las agencias estatales, y los actores de desarrollo ha sido y sigue siendo clave tanto para la formulación del plan, como la gestión de financiamiento.

Incendios: El Departamento de Obras Particulares de la Dirección de Obras es el encargado de la aprobación de planos y la prevención de incendios. Es allí donde se desarrollan los reglamentos para reducir la vulnerabilidad de estructuras a los incendios. Hay sin embargo numerosas edificaciones en Asunción que no cumplen con los requisitos de seguridad estipulados, o que, debido a su altura, en caso de incendio el equipo de respuesta disponible en la ciudad no sería adecuado para alcanzar los pisos superiores. Está en planes el firmar un convenio con los bomberos para que éstos inspeccionen los edificios, y velen por el cumplimiento de las normas establecidas. Actualmente hay un representante municipal en el directorio del Cuerpo de Bomberos Voluntarios, y dos bomberos voluntarios trabajan a tiempo completo en la Municipalidad.

A partir de un incendio en uno de los mercados, la División de Prevención de Incendios de la Dirección de Obras Municipales realizó un estudio de las condiciones de vulnerabilidad existentes en los mercados municipales. Como parte del seguimiento a las recomendaciones, surgió un proyecto para diseñar cursos y charlas de reducción del riesgo destinadas a los vendedores. Las mismas fueron programadas con la participación de los sindicatos de vendedores, y otras asociaciones existentes en la zona. La Dirección de Mercados apoyó este esfuerzo. Sin embargo, queda mucho por hacer en términos preventivos, especialmente en las zonas de influencia de los mercados.

Epidemias: Tanto los mercados como las zonas aledañas a las quebradas son potenciales focos de epidemias. La Dirección de Mercados realiza cursos de capacitación de manejos higiénicos a los vendedores a través de sus líderes y sindicatos, y con la colaboración de la Dirección de Salud y los centros municipales. Puesto que existe un alto grado de analfabetismo entre los vendedores, es necesario emplear técnicas de educación popular. El Director de Mercados Zonales reportó la necesidad de vincular su trabajo con el de otras direcciones, disponer de más educadores populares, y de que las ONGs comiencen a trabajar en los mercados y sus zonas de influencia en apoyo a los programas que pueda generar la Municipalidad. El CEN ha desarrollado

por su parte un trabajo importante de prevención de epidemias, lo que, para muchos ha resultado en que 'milagrosamente' no haya ocurrido aún algún brote importante del cólera.

La Municipalidad interviene en otras actividades preventivas, tales como la limpieza de quebradas y de colectores de agua, el desarrollo de campañas informativas fomentando el cuidado del medio ambiente y el reciclaje, entre otras.

Preparativos, atención y rehabilitación de zonas afectadas

Inundaciones del Río Paraguay Cada vez que ocurre una inundación del Río Paraguay, son varias las instancias gubernamentales y no gubernamentales las que están a cargo del proceso de atención y rehabilitación. Durante la dictadura, el desastre era manejado a través de las organizaciones no gubernamentales, como la Pastoral Social, y mediante las seccionales del Partido Colorado en los barrios. La Municipalidad se mantenía al margen de la situación, lo que ha cambiado con el régimen democrático.

Actualmente, el Comité de Emergencia Nacional coordina las actividades de respuesta de instituciones como la Cruz Roja Paraguaya, la Pastoral Social y el DIBEN, y trabaja conjuntamente con la Municipalidad. El CEN distribuye entre estos organismos las zonas en las que ellos trabajan durante el período de inundación.

La Dirección General de Área Social interviene particularmente en la coordinación de las acciones de las dependencias municipales para la reubicación de pobladores durante la inundación, y su posterior regreso al lugar que ocupaban antes del evento. Para efectos de la atención, se le asigna anualmente una partida presupuestaria. Los fondos caducan anualmente y de no ocurrir una inundación grave, usualmente no son empleados en el desarrollo de actividades de mitigación y preparativos, tales como el desarrollo de campañas informativas y educativas, fortalecimiento institucional, y generación de planes de contingencia, entre otros.

Esta Dirección identifica además las zonas donde se establecerán los campamentos, pero no cuenta con planes de intervención previos al evento. La relocalización se dificulta, ya que las tierras disponibles son cada vez menos y el número de damnificados aumenta con cada inundación. Como hemos visto, el Río y sus zonas adyacentes representan la fuente de ingreso para muchos pobladores, por lo que resulta importante el traslado a zonas cercanas. Usualmente, los pobladores afectados por las inundaciones esperan hasta el último momento para decidir mudarse a las zonas de reubicación, donde permanecerán durante meses.

La Dirección de Medio Ambiente tiene capacidad operativa, y se encarga de, bajo la coordinación de la Dirección de Área Social, hacer las letrinas y otras facilidades para los campamentos. La Dirección de Obras también asiste en la construcción de instalaciones sanitarias, y en el transporte de los damnificados y sus posesiones hacia tierra firme. La Municipalidad raramente interviene en la construcción de refugios, ya que los damnificados montan y desmontan sus propias viviendas, usualmente hechas de madera con techo de zinc.

La convivencia en los campamentos por largos períodos de tiempo genera conflictos sociales. La situación incluso lleva a algunos a sugerir la intervención de la Municipalidad en este tema mediante la emisión de una ordenanza que reglamente la conducta en los campamentos y el

seguimiento adecuado para su cumplimiento. El regreso de los damnificados a la costa ribereña ocurre con más tiempo, lo que facilita la coordinación de la asistencia. Las calles ocupadas sufren degradación del pavimento.

Los pobladores del Bañado Tacumbú, en la zona del Bañado Sur de la ciudad, se han organizado para atender las necesidades de su comunidad en caso de inundación. El Comité de Emergencia del Bañado Tacumbú está compuesto por dos representantes designados por cada una de las organizaciones barriales del sector. El mismo se activa cada vez que se aproxima una inundación. Entre sus objetivos está el "participar en organizaciones donde los problemas del barrio sean tratados" lo cual ineludiblemente incluye a la Municipalidad. Los pobladores del Bañado cuentan además con una Concejala Municipal, residente en la zona afectada por inundaciones frecuentes, y que representa sus intereses en la Junta Municipal.

Mediante el CEBAT, los pobladores mantienen relaciones con la Municipalidad y con instancias del gobierno nacional, para efectos de preparativos, atención, rehabilitación y reconstrucción. El CEBAT negocia con el ANDE, CORPOSANA y SENASA la provisión de energía eléctrica y agua potable a los campamentos durante los meses que dure la inundación.

Al igual que en la prevención y mitigación de la inundaciones del Río Paraguay, se generan intereses políticos durante las fases de atención, rehabilitación y reconstrucción. Una de las pobladoras afirma que "los partidos políticos sólo quieren aprovecharse de la situación para crear dependencia, y a la hora del voto puedan exigirnos que le votemos". Otros piensan que los damnificados han creado una cultura de dependencia hacia la asistencia que se les pueda brindar durante las inundaciones, y que cualquier mecanismo que se cree desde la Municipalidad debe tender a evitar que nuevos asentamientos se produzcan en la zona.

El tema de las inundaciones, por ser predecible y por su periodicidad, tiene el potencial de un manejo adecuado de recursos. Sin embargo, las actividades descritas son generalmente coyunturales y se realizan sin planes de contingencia previos. Según la apreciación de funcionarios municipales, en términos generales la coordinación entre las dependencias municipales para la atención en caso de inundación se ha limitado a temas puntuales. No hay un sistema de retroalimentación que ayude a tomar las lecciones aprendidas en inundaciones previas para establecer mecanismos de resolución de problemas en las futuras.

Incendios: En la Dirección de Obras Municipales se ha tomado la iniciativa de crear un esquema organizacional para reaccionar ante incendios. Dicho esquema ha sido repartido entre funcionarios de la Municipalidad, y provee instrucciones de comunicación por radio para agilizar la respuesta inmediata en caso de emergencias. Uno de los inconvenientes mayores que describió el autor de este esquema fue la disponibilidad de recursos financieros en caso de emergencia. Según él mismo, en esos casos hay que seguir los procedimientos normales, lo cual retrasa la compra de materiales, por ejemplo.

Junto a la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección de Obras ha llevado a cabo cursos de capacitación a empleados municipales en torno a cómo operar en caso de emergencia y primeros auxilios. Durante un incendio, la Dirección de Medio Ambiente colabora en controlar el acceso a la zona, y al finalizar éste, retiran el material. La Municipalidad aporta fondos para la compra del combustible utilizado por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios. Sin embargo, hace falta mayor coordinación entre los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y de la Policía, y la

Municipalidad, tanto para el desarrollo de planes de contingencia, sistemas de comunicación, programas de capacitación, y respuesta inmediata.

Otras actividades

Durante el último año, la Municipalidad ha tomado medidas para iniciar el proceso de institucionalización de las actividades de gestión de desastres y como resultado, se han generado cursos, ejercicios de simulación y talleres al interior de la misma. Todas estas acciones han sido desarrolladas con amplia participación y apoyo del CEN. En noviembre de 1995, la intendencia municipal emite la Resolución #786/95 I mediante la cual se conforma el Comité para la Prevención y Atención de Desastres. La misión del Comité no está claramente establecida. Los párrafos introductorios establecen como objetivo del Comité el realizar un diagnóstico "que permita obtener información sobre el interés en sistematizar las actividades de PMP" de desastres en la Municipalidad. El Comité para la Prevención y Atención de Desastres se ha reunido en varias ocasiones para coordinar actividades como contraparte del Proyecto I-PMP en Asunción. La creación de este Comité evidencia la existencia de interés por parte de la Intendencia en formalizar de alguna manera las iniciativas municipales en torno a este tema, por lo que representa un esfuerzo inicial hacia la generación de espacios que permitan la discusión y la búsqueda de soluciones.

Todas las personas entrevistadas durante la investigación consideraron necesario que la Municipalidad institucionalice las actividades de prevención y atención de desastres. Coincidieron en la necesidad de coordinar acciones entre las direcciones municipales y con los actores externos a la Municipalidad. "Hace cinco años no había nada (con respecto al tema de las inundaciones). Lo que hay ahora es poco y mal coordinado. Hace falta una estructura de coordinación y fondos, en la que estén involucrados los entes públicos," manifestó un líder comunitario.

ANALISIS

De la discusión anterior, rescatamos los puntos principales que influenciarán y/o caracterizarán el proceso de institucionalización de la gestión del riesgo en la Municipalidad de Asunción durante la administración Filizzola:

- Las amenazas naturales y generadas por el hombre a las que está expuesta Asunción van en aumento. Raudales, inundaciones, incendios, contaminación ambiental, granizadas, vientos fuertes, entre otros afectan la seguridad ciudadana y entorpecen los avances hechos en el marco del desarrollo sustentable. Proyectos de desarrollo como el de la hidrovía tienen el potencial de generar nuevas amenazas y/o aumentar la vulnerabilidad de la ciudad ante las ya existentes. La situación generada por las inundaciones del Río Paraguay, caracterizadas por ser lentas y frecuentes, no es percibida por muchos como un desastre. Existe una actitud costumbrista frente a ellas. Aunque el Proyecto Franja Costera puede proveer una solución a *largo plazo* a la situación de desastre generada por las condiciones de vulnerabilidad existentes en las zonas inundables de la ciudad, existe la necesidad de coordinar las acciones de mitigación, preparativos, atención y rehabilitación a corto y mediano plazo en torno a este y otros riesgos.

- La compleja situación política del Paraguay, acentuada por el hecho de que los procesos de democratización y descentralización son relativamente recientes, afecta las relaciones entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales. El ambiente político que vive el país influye de gran manera (a) la forma en la que se pueden llevar a cabo actividades de concertación de actores y coordinación de actividades, (b) garantizar la continuidad del proceso de institucionalización de la gestión de riesgos, (c) tomar decisiones de planificación para la prevención y mitigación de riesgos consecuentes con las decisiones de respuesta y rehabilitación, principalmente en el caso de las inundaciones del Río Paraguay, debido a los intereses electorales que se dan en la zona. Los conflictos políticos al interior de la Municipalidad pueden delegitimar los procesos técnicos y de concertación de actores al adquirir una connotación partidista. "Tenemos así una tensión entre el trabajo político y el trabajo técnico de los funcionarios municipales, con una tendencia a la descalificación como técnicos de quienes realizan trabajos políticos a la vez." (Bareiro, 1994:39)

Más que un intermediario entre el Comité de Emergencias Nacional y las organizaciones comunitarias de base, la Municipalidad ha liderado actividades de prevención de desastres al propiciar espacios de participación comunitaria en los procesos de desarrollo de la ciudad y al vincular estos procesos con la gestión del riesgo, principalmente en lo relativo a las inundaciones. Estas actividades, iniciadas en el seno del gobierno local en su interacción con las comunidades de base, han involucrado en su desarrollo a otras dependencias del Estado Paraguayo. En el caso de la atención de desastres, la Municipalidad ha actuado como un actor más en colaboración con el CEN y otras instancias. Las acciones de respuesta tienden a ser coyunturales, por lo que necesitan alcanzar un mayor grado de coordinación, delineando competencias, recursos y responsabilidades de cada uno de los actores.

La articulación entre las instituciones de orden nacional y las comunidades de base no necesariamente ocurre a través de la gestión municipal. Puesto que la Municipalidad no maneja la provisión de los servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad, y tiene participación limitada con respecto a los servicios de salud y educación, la comunidad tiende a negociar directamente con las agencias del gobierno nacional, lo cual es utilizado en ocasiones con fines clientelares. Así, la Municipalidad ha concentrado su gestión en áreas que usualmente son percibidas por los alcaldes como las que proveen el menor grado de réditos políticos. Son éstos, aquéllas relativas a la planificación de la ciudad, al desarrollo de la democracia participativa y el cuidado del medio ambiente, entre otras, las cuales bien pueden representar los cimientos de programas de prevención y mitigación continuos y acordes a la realidad local. La coordinación entre los estratos del Estado se hace indispensable, de forma que se pueda garantizar el éxito de proyectos de gestión del riesgo, planeación y manejo ambiental.

- Existe la voluntad política tanto en la Municipalidad como en el CEN para que se conforme formalmente el Comité Local de Emergencias. La legislación vigente no presenta mayores obstáculos para que la Municipalidad institucionalice la gestión de desastres. Sin embargo, no se proveen competencias específicas para los gobiernos locales. Aún no se ha aprobado el Sistema Nacional de Emergencias del CEN, el cual clarificaría la injerencia de las municipalidades en torno a la gestión de desastres y su relación con las estructuras existentes a nivel nacional.

- El Comité de Emergencias Nacional tiene problemas de continuidad de acciones debido al frecuente cambio de su director(a). De igual forma, podrían generarse problemas similares en la Municipalidad al cambiar su liderazgo político, por lo que resulta importante el generar espacios para que los actores sociales del municipio puedan abogar porque el tema sea asumido como una de las responsabilidades del gobierno local. La aprobación de una ordenanza ayudaría a que exista continuidad de acciones, siempre y cuando esté acompañada de procesos de concientización y participación de los actores del desarrollo local.

En vista de los puntos señalados, y a raíz de los trabajos llevados a cabo por la Municipalidad de Asunción, el CEN y consultores externos, se ha identificado la necesidad de *que la Municipalidad trabaje en conjunción con el Comité de Emergencia Nacional y los actores de desarrollo local para identificar estrategias que garanticen la participación de estos últimos en la gestión de desastres, la coordinación y la continuidad de acciones, de tal forma que el proceso de institucionalización de las actividades tendentes a la prevención y atención de emergencias y desastres estén acordes con las necesidades de la población*. Resulta indispensable la coordinación entre las organizaciones competentes y las municipalidades que conforman el Area Metropolitana de Asunción para garantizar la inversión adecuada de recursos y la inclusión de la variable riesgo en los planes de desarrollo de la ciudad.

La propuesta de trabajo generada hacia los últimos meses de la administración Filizzola identifica tres acciones prioritarias⁷:

- *Aprobación de la ordenanza municipal que (1) establezca políticas de acción, asigne responsabilidades y facilite el desarrollo de programas puntuales; y, (2) conforme un grupo gestor cuya misión sea garantizar y viabilizar la coordinación interinstitucional y la concertación de actores.* "La ordenanza debe constituirse en un soporte legal ... que viabilice en un primer momento el compromiso y organización institucional y la disponibilidad de recursos por parte de la Municipalidad" (Díaz Molano, 1996). Un borrador inicial de esta ordenanza fue elaborado por la Municipalidad con el apoyo técnico de los consultores.
- Designación de un **Coordinador Institucional** con respaldo político del Intendente, y encargado de desarrollar las actividades que resulten en consolidar la organización entre los actores, identificar metas y recursos disponibles, y finalmente, institucionalizar la gestión de desastres en la Municipalidad, asegurando la participación de los actores del desarrollo local en el proceso.
- Elaboración del **Plan de Acción Interinstitucional** en el cual se delinee las actividades que deben llevarse a cabo para alcanzar los objetivos, se especifiquen metas, acciones, instituciones e individuos responsables, y recursos, y se establezca el tiempo necesario para su ejecución.

⁷ Estas recomendaciones son resultado de los trabajos de consultoría realizados en Asunción por el Arq. Héctor Díaz Molano y la aurora.

Las herramientas de trabajo desarrolladas a corto plazo facilitarán la continuidad del proceso de institucionalización de las actividades de prevención y atención de desastres, y la eventual organización sistémica que permita la coordinación de acciones y concertación de actores. Así, se facilitará la consecución de los objetivos a mediano y largo plazo de esta iniciativa, a saber, (1) mitigar la ocurrencia y/o el impacto de los peligros naturales y antrópicos; (2) desarrollar procedimientos de preparación para lograr un mejoramiento de la calidad de vida en Asunción, conforme a las políticas del Gobierno establecidas en el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental de Asunción; y, (3) el atender oportuna y eficazmente los desastres.

BIBLIOGRAFÍA

BÁEZ, Rubén, Juan DE LA CRUZ y Reineiro CÁCERES (1995) *Ley No. 1294/87 Orgánica Municipal Comentada*, Asunción, Fundación Hanns Seidel.

BAREIRO, Line (1994) *Programa de trabajo continuo entre la Municipalidad de Asunción y el Barrio Bañado Tacumbú*; Proyecto Familia y Programas Municipales, Asunción, IULA-CELCADEL.

BUCHER, Enrique, A. BONETTO, T. BOYLE, P. CANEVARI, G. CASTRO, P. HUSZAR y T. STONE (1994) *Hidrovia: Uma Análise Ambiental Inicial da Via Fluvial Paraguai-Paraná*, São Paulo, Humedales para Las Américas.

COLEMAN, Daniel S. (1993) *Final Report: Housing Damage Assessment from Floods in Asunción*. Reporte de asistencia técnica de RHUDO/SA-USAID al gobierno de la República del Paraguay, Washington D.C., Planning and Development Collaborative International.

Comité de Emergencia del Bañado Tacumbú (19--) *Reglamento del Comité de Emergencia del Bañado Tacumbú*, Asunción.

Comité de Emergencia Nacional (1994) *Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres: Proyecto Fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencia*, Asunción.

Coordinación del Proyecto Franja Costera (1995) *Proyecto Piloto San Estanislao*, Asunción, I. Municipalidad de Asunción.

Corporación para el Desarrollo de Asunción (1996) *Lanzamiento Oficial: 1 de febrero de 1996*, Asunción.

DÍAZ MOLANO, Héctor (1996) *Informe de Consultoría: Sistema de Prevención y Atención de Desastres en Asunción - Paraguay*, Bogotá.

Dirección de Medio Ambiente (1995) *Asunción y su Medio Ambiente: Hacia una ciudad saludable y sostenible*, Asunción, I. Municipalidad de Asunción.

FERNÁNDEZ, María Augusta y Lyvia RODRIGUEZ (1996) "Assessment of Disaster Prevention, Mitigation, and Preparedness Activities in Latin America". Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional "Gobiernos Locales Frente a desastres y emergencias", Amsterdam.

FILIZZOLA, Carlos y Gonzalo GARAY (1995) *El Plan Maestro de Control de la Franja Costera del Río Paraguay en la Ciudad de Asunción*, Coloquio sobre Gestión Municipal Exitosa en América Latina y el Caribe, DT/6, Quito.

FLECHA, Victor-jacinto (1995) *Descentralización, democracia y modernización municipal: Objetivos, acciones, dificultades*, Asunción, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Paraguay.

JARA, Dante (1995) Plan de Reacción en Emergencias.

MANSILLA, Elizabeth (1995) *Guía metodológica para la gestión local de la mitigación y manejo de desastres en América Latina* (Borrador para Discusión), Quito, LA RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina y Cooperazione Italiana.

MENDOZA, Alcira (1996) "La crecida del Río y la reubicación en las calles aledañas". Ponencia presentada en la Primera Conferencia Sudamericana: Gobiernos locales y prevención y atención de emergencias y desastres, Santiago de Chile, 5-7 de abril de 1996.

NICKSON, R. Andrew (1995) *Local Governments in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

PESCI, Rubén e Iván REIMONDI (1995) "Desarrollo urbano y sustentabilidad: Asunción 2000". En: *Documentos Ambiente*, No. 3 Serie Construcción de la ciudad, La Plata, Fundación CEPA.

República del Paraguay (1993) *Ley No. 153 que crea el Comité de Emergencia Nacional*, Asunción, Ministerio del Interior.

----- (1992) *Constitución de la República del Paraguay*.

RODRÍGUEZ, Lyvia (1996) *Diagnóstico a la I. Municipalidad de Asunción y una propuesta programática hacia la institucionalización de las actividades de gestión de emergencias y desastres*. Reporte de asistencia técnica a la I. Municipalidad de Asunción-Proyecto I-PMP, Quito, CG Consultores Cía. Ltda.

SÁNCHEZ, Gladys y Marina HAITTER (1995) *Boletín Estadístico Municipal: Primer Semestre 1995*, Asunción, I. Municipalidad de Asunción.