

# Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad

# ASUNCIÓN

Resumen Ejecutivo

Recomendaciones de Acciones  
para la Resiliencia y la Sostenibilidad

# ASUNCIÓN

---

Resumen Ejecutivo

Las *Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad* (RAR-S) propuestas en este informe, y el trabajo llevado a cabo para definir las, son el principal resultado del proyecto “Haciendo ciudades sostenibles y resilientes: Implementando el marco de trabajo de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) 2015-2030” - acción *Making Cities Resilient Campaign* (MCRS) - a nivel local. Es ésta una iniciativa conjunta de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR) y ONU-Hábitat, que recibe apoyo financiero por parte de la Comisión Europea (EC DEVCO). Su objetivo es mejorar el entendimiento y la capacidad de los Gobiernos Locales para enfrentarse a los Riesgos y construir Resiliencia, apoyando la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) local y nacional, así como las estrategias de adaptación al cambio climático, además de ayudar a incrementar las capacidades locales.

Desde su inicio en abril de 2016, la acción MCRS ha apoyado a alrededor de 25 gobiernos locales a enfrentarse con confianza a Riesgos y Resiliencia en sus ciudades, usando herramientas adaptadas y metodologías para la mejora de capacidades. Como parte de este proceso, se propone el trabajo generado por del *Programa de Perfiles de Resiliencia para Ciudades* (*City Resilience Profiling Programme - CRPP*) de ONU-Hábitat. ONU-Hábitat y la Municipalidad de Asunción han liderado la implementación del CRPP en esta ciudad y han tenido éxito en los desafíos vinculados a la obtención de datos y su revisión, así como en la consecución del compromiso de los actores necesarios en el proceso presente y futuro.

Este informe detalla los principales hallazgos, el análisis, la diagnosis, el alcance del compromiso, y las *Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad* propuestas para Asunción.

Damos las gracias a la Municipalidad de Asunción y a EC DEVCO por hacer este informe posible y animamos a todos los participantes a seguir proactivamente el progreso de la ciudad hacia la resiliencia.

# Introducción

# Introducción

En su condición de ciudad piloto del proyecto “Haciendo ciudades sostenibles y resilientes” (Making Cities Resilient and Sustainable -MCRS-), el Municipio de Asunción ha estado trabajando estrechamente junto a ONU-Hábitat durante los últimos dos años, a través de la Herramienta de Perfiles de Resiliencia para Ciudades (City Resilience Profiling Tool – CRPT), en la creación de un perfil integral de la ciudad y de una batería de Recomendaciones de Acciones orientadas a mejorar su resiliencia urbana. El Programa de Perfiles de Resiliencia para Ciudades (City Resilience Profiling Programme – CRPP) agradece al Municipio de Asunción su compromiso de trabajar como ciudad piloto del proyecto MCRS. Si bien anteriormente se han llevado a cabo diversas iniciativas que se centran en diferentes aspectos de la reducción de riesgos y la resiliencia en Asunción, el municipio ha aceptado abiertamente la implementación del CRPT debido a su enfoque transversal que puede llevar a innovaciones en la creación de resiliencia integrada entre diferentes sectores a nivel de ciudad.

El CRPT proporciona un marco universal que utiliza datos verificables y contextualizados de la ciudad para establecer su perfil de resiliencia y formar un análisis y diagnóstico sobre sus desafíos más apremiantes. Este perfil y diagnóstico proporciona una base para la creación de Acciones para la Resiliencia (A4R) basadas en evidencias, e implementables; que se incorporan dentro de las estrategias de desarrollo urbano y los procesos de gestión vigentes en la ciudad. Este proceso está diseñado para ayudar al Municipio de Asunción y a su gobierno a tomar decisiones informadas y, a su vez, respaldar el desarrollo urbano resiliente y sostenible a largo plazo.

Las Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad (RAR-S) presentan la culminación del trabajo realizado como parte de la implementación del CRPT en cada ciudad piloto. Tanto para orientar al lector como para proporcionar una visión general resumida del proceso analítico mediante el cual se desarrollan las Acciones para la Resiliencia, este capítulo presenta brevemente la metodología del CRPT. La descripción de la metodología no es de ninguna manera exhaustiva, sino que sirve de base para los hallazgos analíticos presentados en los capítulos siguientes. En otras palabras, si bien el informe de RAR-S busca resumir el proceso de implementación multifacética, los esfuerzos analíticos y de diagnóstico, y el desarrollo de recomendaciones concretas para acciones de construcción de resiliencia en las ciudades piloto; no busca proporcionar ni detalles de la base metodológica a partir de la cual el CRPT fue desarrollado, ni del proceso analítico en su totalidad, dada su extensión.

Sobre la base de esta breve descripción metodológica, este capítulo proporciona una explicación del alcance y la profundidad del análisis que se explora en este documento.

## CRPP: conceptos principales

La herramienta emblemática de ONU-Hábitat para la resiliencia urbana, la Herramienta de Perfiles de Resiliencia para Ciudades (CRPT), proporciona un enfoque transversal de diagnóstico orientado a la acción para el desarrollo urbano sostenible basado en la resiliencia. Su metodología se basa en la definición de resiliencia urbana de ONU-Hábitat, que se muestra a continuación, que abarca un enfoque teórico seguido de una descripción más práctica de lo que implican y hacia dónde apuntan los esfuerzos de fomento de la resiliencia.

Estas definiciones y conocimientos son importantes para las ciudades que implementan el CRPT y sus socios colaboradores, ya que resumen el objetivo general de la ciudad. Sin una comprensión compartida, catalizar la participación de los diferentes actores y obtener su aceptación es un gran desafío.

**“La resiliencia urbana es la capacidad medible de cualquier sistema urbano, con sus habitantes, para mantener la continuidad a través de todos los shocks y estreses, a la vez que se adapta positivamente y se transforma hacia la sostenibilidad.**

**Una ciudad resiliente evalúa, planifica y actúa para prepararse y responder a amenazas – naturales o generadas por el hombre, repentinos y de inicio lento, esperado e inesperado - con el fin de proteger y mejorar las vidas de las personas, para asegurar el desarrollo, fomentar un entorno de inversión y conducir el cambio positivo.”**

Además de estas definiciones, los siguientes Principios de Resiliencia Urbana fueron desarrollados para guiar el proceso de lograr la resiliencia urbana en las ciudades. Téngase en cuenta que estos principios están integrados en la estructura, el diseño y el enfoque de implementación del CRPT.



### Principio 1

#### La naturaleza dinámica de la resiliencia urbana

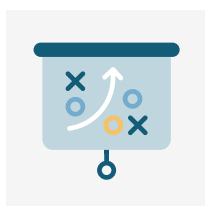
La resiliencia no es una condición sino un estado, que no puede mantenerse a menos que el sistema evolucione, se transforme y se adapte a las circunstancias y cambios actuales y futuros. Por lo tanto, la creación de resiliencia requiere la implementación de planes y acciones flexibles y específicas para el contexto, que puedan ajustarse a la naturaleza dinámica del riesgo y la resiliencia;



### Principio 2

#### Enfoque sistémico de las ciudades

Reconociendo que las ciudades están compuestas por sistemas interconectados a través de redes complejas y que los cambios en una parte tienen el potencial de propagarse a través de toda la red, la construcción de resiliencia requiere un enfoque amplio y holístico que tenga en cuenta estas interdependencias cuando el sistema urbano está expuesto a perturbaciones;



### Principio 3

#### Participación en la planificación y la gobernanza

Un sistema resiliente garantiza la protección de la vida, la limitación de daños y la mejora de la prosperidad de sus habitantes mediante la promoción de la inclusión y el fomento de una participación amplia y significativa de todos, en particular los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad; en la planificación y en diversos procesos de gobernanza. Dicho enfoque puede garantizar el sentido de propiedad, logrando así la implementación con éxito de planes y acciones.



### Principio 4

#### Compromiso de todos los agentes

Un sistema resiliente debe garantizar la continuidad de la gobernanza, la economía, el comercio y otras funciones y flujos de los que dependen sus habitantes. Esto requiere promover la comunicación abierta, y facilitar las colaboraciones integradoras entre un amplio abanico de partes interesadas, desde entidades públicas, el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico, hasta todos los habitantes de la ciudad.



### Principio 5

#### Orientado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La creación de resiliencia debe impulsar, salvaguardar y sostener los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los enfoques basados en resiliencia deben garantizar que los esfuerzos para reducir el riesgo y aliviar ciertas vulnerabilidades no generen ni aumenten otras. También deben garantizar que los derechos humanos se cumplan, respeten y protejan bajo cualquier circunstancia.

# CRPP: metodología y alineamiento con la agenda internacional 2030

La implementación del CRPP se caracteriza por cuatro pasos superpuestos: 1) recopilación de datos, 2) análisis, 3) diagnóstico y 4) recomendaciones de acciones para la resiliencia.

Para comprender mejor cómo los datos recopilados conducen a acciones derivadas, se requiere claridad con respecto a cómo estos procesos de implementación clave se aplican y se relacionan entre sí. El proceso de implementación se describe brevemente en la siguiente sección.

Para facilitar la recopilación de datos y las diferentes etapas del análisis, el CRPT está estructurado en cuatro SET. Cada SET tiene un enfoque específico, a través del cual se mapea, analiza e interrelaciona la información que cubre todo el sistema urbano. Los datos analizados a lo largo de estos SET, presentados posteriormente en este informe, se derivan de bases de datos existentes, documentos oficiales, investigaciones y publicaciones; entre otras fuentes verificables. Si bien muchos de estos datos proporcionan información cuantitativa para realizar un análisis de la ciudad basado en la evidencia, los hallazgos se complementan con fuentes cualitativas recopiladas a través de talleres, lecturas de expertos, etc., en un intento por captar los matices de la ciudad y las realidades del contexto. En conjunto, la recopilación y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos conducen a un diagnóstico en profundidad de la ciudad, lo que proporciona una base para el desarrollo de Acciones para la Resiliencia.

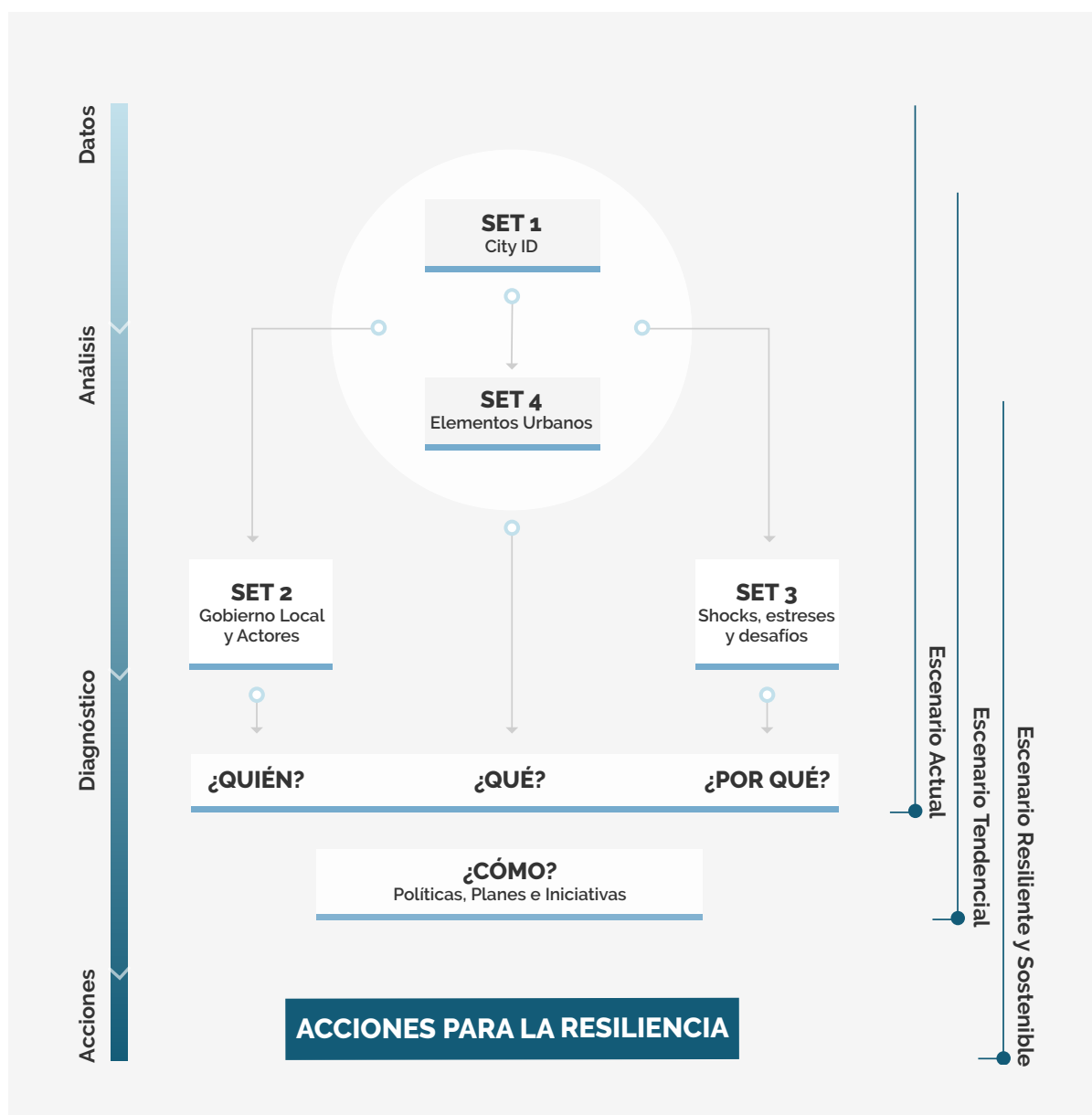


Figura: Diagrama del proceso de implementación. Fuente: CRPP (2018).

Como se ilustra en el diagrama anterior, los datos se recopilan principalmente en el SET 1 - ID de la ciudad, con respecto a información relacionada con el contexto, y en el SET 4 - Elementos urbanos, con respecto a información relacionada con el desempeño de estos elementos. Estos datos proporcionan una base para analizar las fortalezas y debilidades actuales del sistema urbano y su ejercicio: el QUÉ.

Siguiendo esta síntesis de datos que comprenden el QUÉ, la información recopilada en relación a las partes interesadas clave (incluido el gobierno local) y los shocks, estreses y desafíos (con respecto a los que la ciudad se encuentra más o menos vulnerable) se incorporan al análisis.

En el SET 2, la información relacionada con las partes interesadas se utiliza para analizar el papel y las relaciones de las diferentes instituciones y organizaciones que actúan en la ciudad y determinar los actores más influyentes: el QUIÉN. En este QUIÉN se refleja el análisis del Gobierno Local y de las partes interesadas, y genera un mapeo sobre la estructura, funciones y responsabilidades del gobierno local. Además, se proporciona una descripción general de las principales partes interesadas externas al Gobierno Local (por ejemplo, regional, departamental o provincial, Gobierno Nacional, empresas privadas, organizaciones comunitarias, ONG, etc.).

El SET 3 proporciona información sobre la existencia, identificación y priorización de los shocks, estreses y desafíos en la ciudad: el POR QUÉ. Es por tanto este análisis el que examina el POR QUÉ, al proporcionar una visión general de las diversas amenazas que enfrenta la ciudad. Esta sección evalúa los diversos shocks, estreses y desafíos presentes en la ciudad y resume los procesos analíticos llevados a cabo, a través de los cuales se determina la identificación y priorización de los mismos, que incluye si se han establecido o no medidas con respecto a ellos, hasta qué nivel se han establecido, y la gravedad del posible impacto o riesgo que cada categoría de shock, estrés o desafío puede plantear.

La información sobre los esfuerzos de desarrollo existentes, fundamentalmente basados en el marco legal actual, en el que se plantea el futuro planeado para la ciudad (políticas, planes e iniciativas) proporciona una lente a través de la cual se pueden aplicar los resultados derivados de los datos recopilados en los cuatro SET mencionados anteriormente. Esta información se organiza en un inventario que los asigna de manera coherente en relación con QUÉ problemas existen, QUIÉN puede actuar y POR QUÉ se debe realizar una acción, para determinar las áreas actuales de enfoque, posibles vacíos y/o superposiciones, para llegar a formular una estrategia sobre CÓMO actuar.

El resultado de estos análisis propone Vectores de Acción o áreas temáticas de priorización que se identifican y consensuan con el gobierno local, consolidando los hallazgos analíticos y el diagnóstico del CRPT, e integrando los aportes que el Gobierno Local y otras partes interesadas clave proponen, para generar una hoja de ruta enfocada hacia la Resiliencia y derivada de un consenso. Los Vectores de Acción exploran estos temas resultantes, presentando una culminación de los hallazgos de los datos recopilados y los esfuerzos analíticos preliminares, en combinación con los aportes de las partes interesadas clave derivados de los diversos talleres realizados en conjunto con el gobierno local. Estas líneas de acción pueden variar en alcance, pero se relacionan directamente con la información cuantitativa y cualitativa, lo que representa una síntesis de cada paso metodológico en la implementación del CRPP.

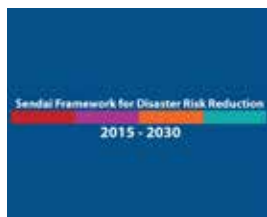
A partir de estas líneas de acción, las Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad (RAR-S) se desarrollan y proponen con el fin de co-crear una hoja de ruta resiliente y sostenible para la ciudad. Estas acciones pretenden ser implementables, factibles, precisas en cuanto a su localización y ambiciosas en su impacto esperado.

Esta metodología se desarrolla en línea con los marcos intergubernamentales acordados a nivel mundial, a saber: Objetivos de Desarrollo Sostenible, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, Cumbre Humanitaria Mundial - Agenda para la Humanidad - y la Nueva Agenda Urbana.

La alineación del CRPT con estos marcos permite que los gobiernos locales que han implementado el CRPP comprendan, informen y cumplan mejor estos objetivos compartidos.



## Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres



El Marco de Sendai exige resiliencia en todos los niveles de planeamiento, desde el local hasta el regional y nacional. El CRPT contribuye al objetivo general del documento: reducir la vulnerabilidad a los desastres y aumentar la preparación para la respuesta y la recuperación, y contribuye a las cuatro prioridades de acción:

- Prioridad 1: Construir conocimiento basado en evidencia sobre la reducción del riesgo de desastres;
- Prioridad 2: Fortalecer los marcos de gobernanza contra el riesgo de desastres a través de la adopción de planes;
- Prioridad 3: Invertir en reducción del riesgo y la resiliencia;
- Prioridad 4: Ampliar la preparación de los actores y un enfoque de “recuperación temprana”.

## Objetivos de Desarrollo Sostenible



La resiliencia urbana se relaciona con elementos clave del desarrollo urbano sostenible y con los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible post-2015, en particular con los Objetivos 1, 2, 3, 9, 11, 13 y 14, donde se hace referencia a la resiliencia, pero también con otros objetivos donde ésta aparece de manera implícita. La resiliencia es un componente importante de muchos de los objetivos establecidos en todo el preámbulo y los párrafos 7, 9, 14, 23, 29 y 33 de la Declaración a los ODS.

## Acuerdo de París sobre el cambio climático



El artículo 7 exige el fortalecimiento de la resiliencia frente al cambio climático como premisa del desarrollo sostenible. La resiliencia en las ciudades exige la implicación de los gobiernos locales en los siguientes principios del Acuerdo de París:

- Adaptación frente a los impactos del cambio climático.
- Minimizar pérdidas y daños relacionados con el cambio climático.
- Construcción de resiliencia local.



## Cumbre Humanitaria Mundial Agenda para la Humanidad

Las principales responsabilidades definidas en la Cumbre Humanitaria Mundial están relacionadas con la construcción de la resiliencia. El enfoque adoptado por ONU-Habitat para la construcción de la resiliencia contribuye a las prioridades 1D, 4A, 4B, 4C y 5A.

## Nueva Agenda Urbana



La resiliencia se relaciona con algunos de los objetivos clave de la Nueva Agenda Urbana acordados por los Estados Miembros durante Hábitat III:

- Nuevos paradigmas de planeamiento urbano para la resiliencia.
- Marcos legales y regulatorios que permitan una adecuada gobernanza en el desarrollo urbano.
- Análisis de los riesgos inherentes en las áreas urbanas.
- Promover buenas prácticas relacionadas con la economía local y estrategias de promoción de ciudades seguras y sostenibles.

## CRPP: construcción de acciones para la resiliencia

Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad (RAR-S) - constituye el producto final del programa de ONU-Hábitat de Perfiles de Resiliencia para Ciudades (CRPP). El objetivo del documento no es otro que el de hacer partícipes a los gobiernos locales, en este caso al Municipio de Asunción, del estado en el que se encuentra la ciudad con respecto a la resiliencia, a partir de las conclusiones derivadas de la herramienta metodológica del programa (CRPT), descrita en este documento. A partir de ahí, se les insta a preparar, corregir o aplicar iniciativas (programas, planes y/o proyectos) en un contexto de gobernanza eficiente, transparente y organizado, bajo el liderazgo de la administración pública, y dentro de marco legal seguro y efectivo.

Las Acciones para la Resiliencia -A4R- no necesariamente se construyen de cero, sino que se consideran a partir de iniciativas vigentes, estén éstas en marcha o no. Tampoco se centran específicamente en el ámbito del planeamiento urbano, sino que ponen en valor iniciativas sectoriales en relación con la temática de cada estrés identificado, además de aquellas vinculadas al desarrollo u ordenamiento territorial.

**La metodología de A4R es robusta pero lo suficientemente flexible y versátil como para permitir su adaptación y replica en diferentes contextos. Constituye una guía de actuación a la hora de diseñar nuevas iniciativas o modificar y/o mejorar las que ya están en vías de implementación; para impulsar la resiliencia y el desarrollo sostenible desde las administraciones públicas, poniendo el foco sobre las particularidades de contextos específicos.**

En definitiva, A4R construye evidencias para modificar y/o mejorar iniciativas, vigentes por un lado, así como proponer nuevas, desde un nuevo enfoque resiliente y sostenible. A4R tiene como valor añadido el desarrollo de una visión compartida entre actores, a través de un proceso de participación y concertación, alineado con los marcos de la agenda internacional.

El presente documento se divide en tres capítulos que describen las etapas de la construcción del A4R:

- Construcción del escenario actual: Identificación y elaboración del perfil de la ciudad.
- Construcción del escenario tendencial: Potencial impacto de políticas, planes e iniciativas existentes.
- Escenario resiliente y sostenible: Formulación de las Acciones para la Resiliencia

### Construcción del escenario actual: Identificación y elaboración del perfil de la ciudad

El escenario actual se caracteriza a través de indicadores multidisciplinares, tanto cuantitativos como cualitativos (SMART : específicos, medibles, alcanzables, relevantes y oportunos), a partir de las visitas de campo y del conocimiento local instalado. En paralelo, es fundamental un análisis de cómo funciona el sistema de gobernanza vigente en la ciudad.

Los indicadores que muestran carencias en el sistema urbano se agrupan por temáticas, que, combinadas de manera multidisciplinar, construyen los estreses y sus especificidades según el contexto. En este escenario se analiza el comportamiento de los shocks más recurrentes y el comportamiento de la ciudad ante ellos: éstas son las medidas de prevención y de respuesta.

El conjunto de estos datos cubre todos los aspectos relativos a las características de la ciudad con respecto a la resiliencia, a modo de foto fija.

<sup>1</sup> United Nations Development Programme (UNDP). (2009). Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. Pg – 63

La vulnerabilidad del sistema urbano ante los shocks impide la consecución del escenario resiliente. Las debilidades internas del sistema urbano impiden la consecución del escenario sostenible.

### **Construcción del escenario tendencial: Potencial impacto de políticas, planes e iniciativas existentes**

El escenario tendencial se construye a partir del escenario actual, analizando los efectos esperados sobre éste de las iniciativas (políticas, programas, iniciativas, planes y/o proyectos) ya sean vigentes, aprobados o no. El valor de este análisis radica en la capacidad de elaboración de propuestas para la corrección de algunas posibles tendencias negativas, la inclusión de aspectos previamente ignorados, o la necesidad de potenciar iniciativas de excelencia ya desarrolladas en la ciudad. Este escenario es el detonante para la formulación de A4R.

El escenario resiliente y sostenible resultará de aplicar las A4R al escenario tendencial, presentando un proceso realista de transformación del sistema urbano.

### **Escenario resiliente y sostenible: Formulación de Acciones para la Resiliencia (A4R)**

Las Acciones para la Resiliencia -A4R- se organizan según el estrés al que afectan, su facilidad de implementación y el ámbito territorial al que atañen. Si bien las dos primeras categorías ofrecen una batería de actuaciones realistas para conseguir un sistema urbano resiliente; la tercera propone un cambio del modelo urbano, que incorpora la sostenibilidad de la ciudad a largo plazo.

## CRPP: proceso de implementación en Asunción

El compromiso de la Municipalidad de Asunción para implementar la metodología del CRPP y así conocer y mejorar la resiliencia urbana en la ciudad, comenzó en el último trimestre de 2016, mediante la presentación del alcance y la metodología del CRPP a las principales autoridades, y se consolidó en el 2017 a través de dos instancias jurídicas, la primera referida a la suscripción de un Convenio de Cooperación de la Intendencia Municipal con el Programa CRPP (Abril 2017) y la segunda, la aprobación por parte de la Junta Municipal de la Ciudad del Convenio mediante Acta JM/N°4.451/17 (Octubre 2017).

Durante este período, el Programa seleccionó un Punto Focal de la ciudad, quien accedió a un programa de capacitación sobre resiliencia urbana y en concreto sobre la herramienta del CRPP, con un énfasis específico en la recolección y análisis de datos. Se acordó que la obtención de los datos la realizaría el punto focal, en directa coordinación con las diferentes áreas de la Municipalidad. Asimismo, el Municipio estableció que la coordinación se realizaría desde la Dirección General de Gabinete y la Asesoría del Área Social, y se designaron las contrapartes técnicas en función de las áreas temáticas. Esta forma de trabajo permitió una fluida y constante coordinación y proceso de intercambio de información, además de permitir la participación del Punto Focal en diferentes eventos y actividades de la Municipalidad.

En el proceso, se emitió un informe conjunto de evaluación de medio término (Mayo de 2018) y se realizaron cuatro misiones para promover y asegurar el compromiso de las autoridades, además de implementar procesos de capacitación y de promover instancias participativas para la validación del diagnóstico y resultados; y de crear espacios participativos con actores principales. Asimismo, se realizaron visitas de campo.

El CRPP se implementó en Asunción siguiendo la metodología expuesta anteriormente. Un aspecto a resaltar es la predisposición y participación activa de las diferentes áreas y organizaciones de la Municipalidad a través de intercambio de información y reuniones técnicas para que, de forma conjunta con el equipo del CRPP, se obtengan resultados específicos. En una primera etapa se desarrolla la narrativa del contexto de la ciudad, que proporciona una visión general, para luego iniciar la generación del perfil de la ciudad, a través de la evaluación de shocks, estreses, actores principales y los diferentes elementos urbanos.

Durante la misión del mes de octubre de 2018 se realiza la validación del pre-diagnóstico y la identificación de los principales Vectores de Acción. Después de un ejercicio de complementación de información y a través de un proceso consultivo en febrero de 2019, se desarrolla el Taller de Acciones para la Resiliencia con participación de las principales autoridades municipales y una serie de reuniones que incluyen una audiencia con el Intendente Municipal y otros actores relevantes.

En base a los resultados obtenidos se elabora la versión final de las Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad (RAR-S), que incluyen una priorización desde el punto de vista territorial, una clasificación por la modalidad de su potencial implementación y por supuesto su relación con la estructura de la Nueva Agenda Urbana. A través de las Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia entendemos haber contribuido a generar una Agenda para la Ciudad de Asunción en base a conceptos de resiliencia urbana, que por su naturaleza transversal e integral permita un desarrollo sostenible para la misma. El lanzamiento oficial y el proceso de difusión se realizan en julio de 2019 (**Ver Anexo I. Proceso de Implementación del CRPP en Asunción**).



Figura: CRPP – Proceso de implementación en Asunción. Fuente: CRPP (2019).

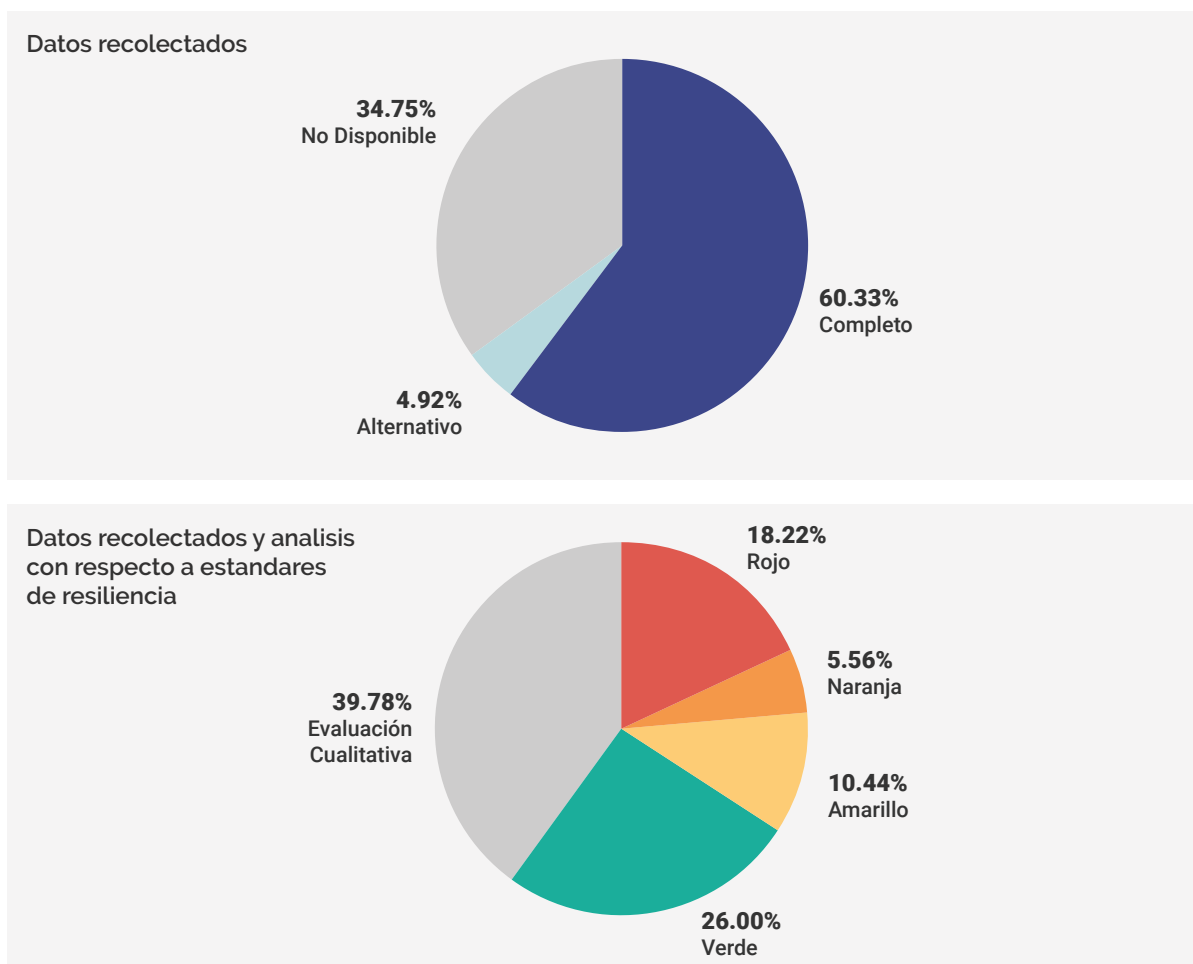
- Eventos destacados
- Etapas principales de la implementación
- Otros workshops / sesiones de formación
- Participación de Asunción en eventos

# Resumen Ejecutivo

# Resumen Ejecutivo

## Lógica del escenario actual: datos recolectados y análisis

El resultado del análisis desarrollado en Asunción representa, a modo de foto fija o escenario actual, la situación de la ciudad con respecto a la resiliencia. Esta foto fija, además, se completa con un análisis y mapeo de actores y del marco de gobernanza, junto con los shocks, estreses y condicionantes identificados como prioritarios en la ciudad.



**Figura:** Visualización de resultados tras la recolección de datos y la evaluación de los mismos con respecto a Resiliencia.  
Fuente: CRPT (2019).

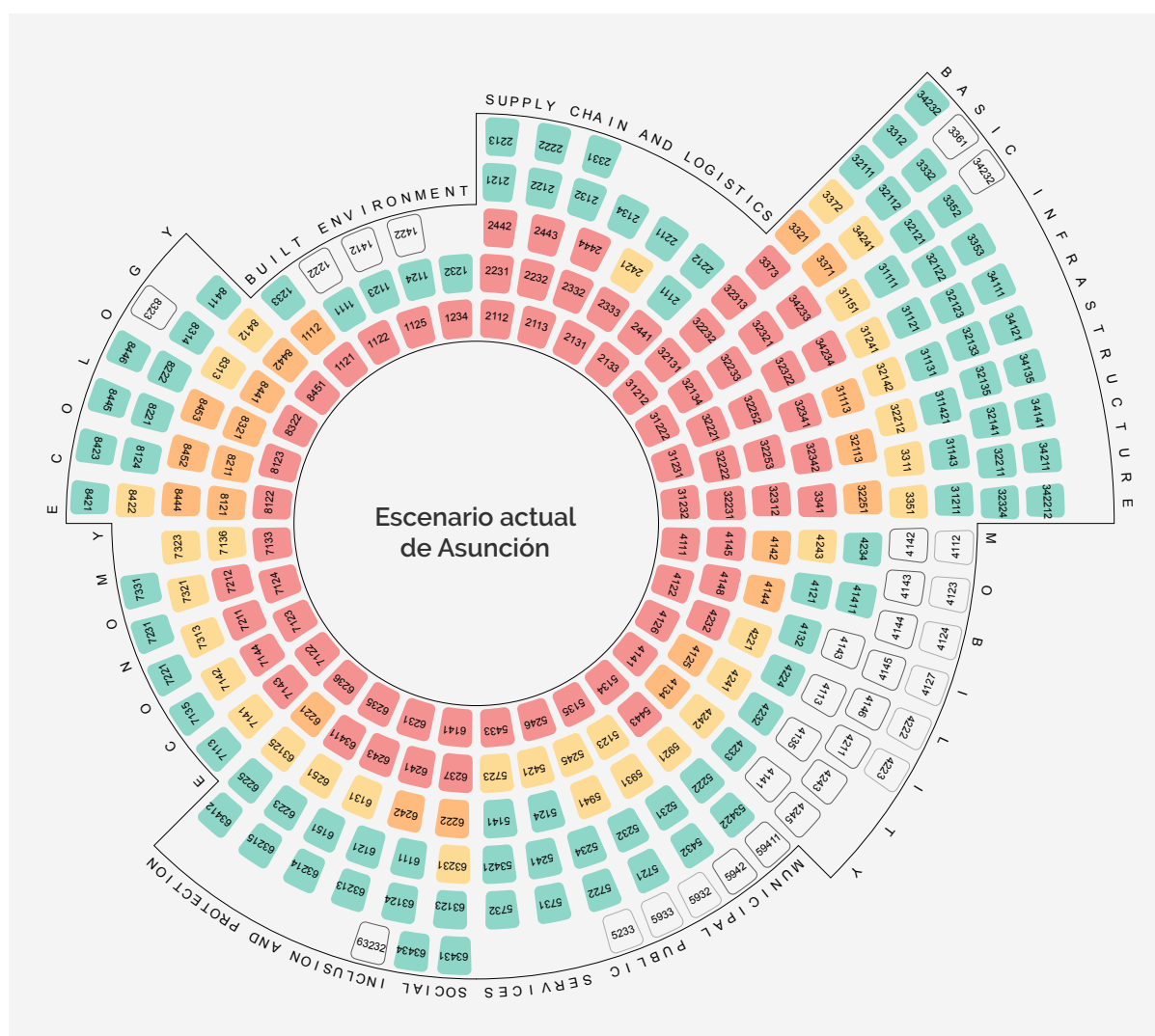
Para el análisis estadístico, se diseñan y analizan una serie de indicadores, clasificados en varios grupos temáticos, que ofrecen información urbana de carácter sectorial: Entorno Construido, Cadena de Abastecimiento y Logística, Infraestructura Básica, Movilidad, Servicios Públicos Municipales, Inclusión y Protección Social, Economía y Ecología. A partir de ellos se consiguen unos resultados clave o key findings:

### Cuestiones generales:

- Se consigue información relativa a unos 750 indicadores de un total de 781 (con varios rangos de importancia), lo que supone proceso de alta eficiencia.
- Mas del 60% de la información responde con precisión a la pregunta planteada, mientras el 20% presenta un contenido difícilmente evaluable.
- Un 35% de la información deja constancia de una situación favorable en Asunción en temas relacionados con la resiliencia y la sostenibilidad urbanas.
- Más del 60% de los resultados indica que existen aspectos en el estado actual de la ciudad con respecto a la resiliencia, que se podrían mejorar, a través de la acción sobre los estreses identificados en el proceso.

## Cuestiones específicas:

- Casi el 20% del suelo urbano ocupado de la ciudad se encuentra en zonas de riesgo (sensibles a inundaciones y con impacto en el medio ambiente). Estos espacios se encuentran ocupados por asentamientos informales en alrededor del 20% de su superficie.
- Los volúmenes de pérdidas en la distribución de agua son elevados, los informes sobre la red de distribución ponen en evidencia la existencia de tuberías obsoletas (en torno a 200 km)
- El 10% de la población utiliza fuentes de energía no seguras en el hogar.
- Existe un predominio generalizado del transporte privado motorizado en detrimento del transporte público rodado y la movilidad peatonal.
- La sensación de inseguridad es alta en la ciudad. Los centros penitenciarios, que no cumplen con los estándares internacionales, han sobrepasado la capacidad instalada y existe más de un 80% de detenidos a la espera de sentencia.
- La ausencia de un modelo financiero en el que se detecten ámbitos concretos de inversión prioritaria desincentiva la inversión en la ciudad, si bien Asunción puede constituir, a priori, un destino atractivo.
- Son escasos los mecanismo de participación efectivos debido a la ausencia de respaldo económico de las iniciativas.
- No existe información suficiente relativa a los servicios eco-sistémicos o a la huella ecológica.



**Figura:** Escenario actual de Asunción. Identificación de estreses a partir del estudio de los elementos urbanos.

Fuente: CRPT (2019).

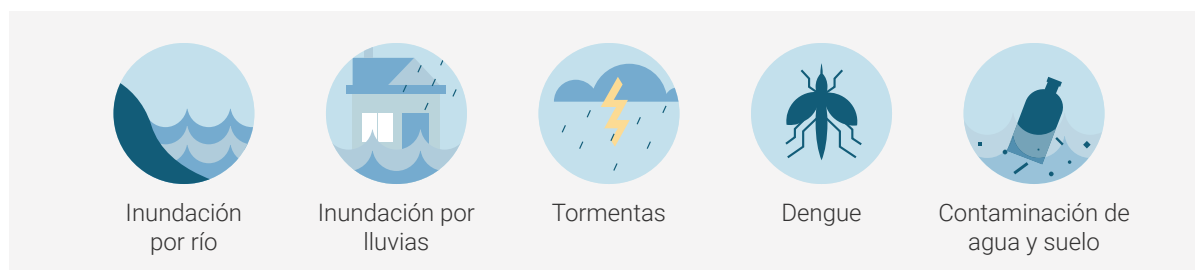


En paralelo a este estudio de datos, se llevan a cabo actividades de reconocimiento del entorno: talleres, entrevistas con actores clave y visitas a terreno; se concluye que existen unos estreses identificados por criterios estadísticos, y además se identifican otros estreses en base al conocimiento local. A esto se le deben sumar los shocks que habitualmente amenazan la ciudad y los condicionantes estructurales, junto con sus vínculos y relaciones. Modificar estas dinámicas permitiría avanzar en Asunción hacia un escenario resiliente y sostenible.

Estreses derivados del conocimiento local	Estreses derivados del análisis estadístico
 <p>Alteración del ciclo del agua</p>	 <p>Dependencia energética en combustibles fósiles. Ausencia de políticas energéticas alternativas (principalmente en movilidad)</p>
 <p>Movilidad ineficiente y desorganizada</p>	 <p>Pobreza: ausencia de mecanismos de prevención y protección social de los ciudadanos</p>
 <p>Falta de calidad y de implementación del planeamiento urbano</p>	 <p>Gestión de residuos sólidos ineficiente</p>

**Figura:** Estreses derivados del análisis estadístico y estreses derivados del conocimiento local. Fuente: CRPT (2019).

Tomando como base el Atlas de Riesgos de la República del Paraguay, desarrollado por la Secretaría Nacional de Emergencias (SEN), la ciudad de Asunción está expuesta a múltiples shocks. Se priorizan cinco shocks en Asunción, con respecto a los cuales se despliega un análisis pormenorizado para saber si las medidas de Reducción de Riesgo necesarias están siendo implementadas:



**Figura:** Shocks priorizados en Asunción. Fuente: CRPT (2019).

La priorización se genera en base a:

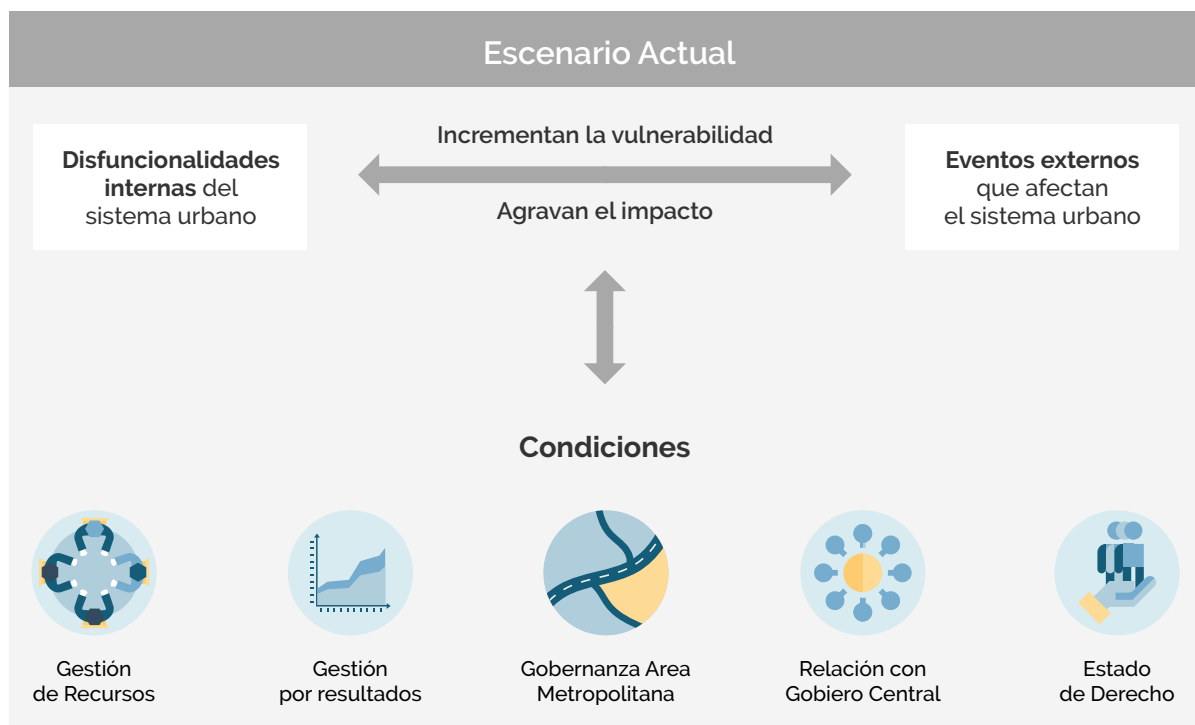
- El impacto de cada shock sobre la población, los activos y los procesos.
- El estudio de la recurrencia de eventos y sus impactos en las áreas de la ciudad.
- El análisis de cómo los diferentes shocks inter-actúan con el sistema urbano.
- Las proyecciones de las tendencias del cambio climático en Asunción y cómo estas tendencias pueden empeorar los impactos de los shocks identificados.

A través del proyecto "Global users copernicus change service" (Glorious), financiado por la Comisión Europea, y gracias a datos satelitales, hemos podido obtener información clave sobre las tendencias del cambio climático en Asunción. Sabemos que se esperan cambios en las temperaturas en las próximas décadas y un aumento de la probabilidad e intensidad de las tormentas e inundaciones, lo que puede afectar a la incidencia de la fiebre del Dengue, así como la recurrencia de estaciones secas. Además, la ciudad estará expuesta a episodios futuros de calor extremo en todas las estaciones, incluso en la estación fría.

Se constata que existe una relación entre estreses y shocks y que dicha relación se expresa así:

1. Los estreses incrementan la vulnerabilidad de la ciudad para hacer frente a potenciales shocks.
2. Los shocks ven su impacto agravado por los estreses que la ciudad sufre.

Además, la ciudad de Asunción se enfrenta a cinco condicionantes relativos a la capacidad de implementación de iniciativas que reduzcan su vulnerabilidad.



**Figura:** Contextualización de los estreses a la vista de los condicionantes locales. Fuente: CRPT (2019).

Del análisis de la gobernanza y actores relevantes para la implementación de iniciativas se extraen averiguaciones clave, entre otras:

- El Gobierno Local tiene un alto nivel de dependencia del Gobierno Nacional en la implementación de iniciativas de alto impacto. Sólo a través de los mecanismos de coordinación vertical se podrá mejorar la resiliencia urbana.
- La capacidad de movilización de recursos desde la Municipalidad es muy baja, lo que refuerza la dependencia de la centralidad país para soluciones integrales.
- El Gobierno Local tiene el desafío de ampliar y mejorar los procesos de coordinación horizontal (organizaciones territoriales, municipios del área metropolitana, Sociedad Civil, etc.) para mejorar la resiliencia urbana.
- Existe una participación significativa de las principales instituciones de cooperación, ya sea económica: Banco Mundial (BM), el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Desarrollo América Latina (CAF); como técnica: Agencia Cooperación Internacional de Corea (KOICA), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). Se observa una participación relevante en implementación de iniciativas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Existen experiencias como la Mesa Interinstitucional para la Revitalización del Centro Histórico de Asunción, los foros de ASU VIVA o las mesas de trabajo que se están generando desde el Consejo de Desarrollo de la Municipalidad, cuya consolidación como espacios de trabajo permanente constituye en un desafío.
- Surge la necesidad de un mayor reconocimiento de la importancia, las perspectivas y las contribuciones de las partes interesadas privadas de pequeña escala y las organizaciones de la Sociedad Civil. Siendo crítico continuar relacionándose desde el Gobierno Local con los grupos en situación de vulnerabilidad desde un enfoque de Gestión de Riesgos.

## Lógica del escenario tendencial: marco legal y normativo

Una vez reconocida la existencia de inter-relaciones entre elementos dentro de una lógica urbana sistémica, se plantean las Acciones para la Resiliencia (A4R).

Éstas deben orientarse a “corregir” y “reorientar” las políticas públicas en todo aquello relativo a los estreses identificados, potenciales shocks esperados y condicionantes de contexto. A partir de aquí se trabaja en un escenario tendencial, evaluando cómo afectaría la aplicación de políticas, programas, iniciativas y proyectos en cartera-mejoraría, empeoraría o quedaría igual- a la resiliencia de la ciudad.

Para ello, se recopilan y analizan más de 80 documentos existentes, incluida documentación relativa a planeamiento sectorial, de desarrollo u ordenación territorial; a cualquier nivel administrativo y en cualquier estado de aprobación.

Tras un primer análisis de la documentación, se pone de manifiesto que:

- Más del 75% de la documentación revisada - leyes, planes, programas, iniciativas y proyectos - no ha sido aprobada.
- 1 de cada 4 documentos es de escala local
- Ha habido una intensificación en la producción de planes, proyectos y estudios en los últimos años.

Debido a la dimensión multisectorial de cada uno de los estreses identificados, el planeamiento sectorial analizado corresponde a los ámbitos (sectores) de las distintas temáticas que los integran. De este modo, por ejemplo, en el estrés “Dependencia energética en combustibles fósiles. Ausencia de políticas energéticas alternativas (principalmente en movilidad)”, se analizan políticas sectoriales relacionadas con el entorno construido, agua, energía y movilidad, entre otros.

Un posterior análisis del contenido de la documentación pone de manifiesto qué temáticas vinculadas a cada uno de los estreses ya aparecen tratadas de manera adecuada y para las que, por tanto, su implementación contribuiría a un mejor comportamiento de la ciudad con respecto a cada uno de los seis estreses identificados. También evidencia qué temáticas no están siendo tratadas y por tanto necesitarían de la elaboración de iniciativas concretas para su corrección o eliminación.

Se constata que cantidad de documentación ya elaborada supone una oportunidad para la ciudad de Asunción a la hora de conseguir el escenario resiliente y sostenible; ya que permitiría la aplicación de medidas ya contenidas en dichas iniciativas de manera más ágil e inmediata que si se tuviesen que elaborarse desde un inicio.

## Lógica del escenario resiliente y sostenible: vectores de trabajo transversales y áreas de oportunidad en las acciones para la resiliencia

A partir de aquí, se construyen nuevas propuestas orientadas a unas acciones de cambio que tengan impacto en la mejora de la resiliencia y la sostenibilidad del sistema urbano de Asunción en su conjunto.

Todo ejercicio de propuesta parte por lógica del conocimiento pormenorizado de la situación actual o de partida, pero sin embargo no emana directamente de éste, sino que supone un salto “al vacío” con una intencionalidad específica. Proponer es decidir, elegir, priorizar, en definitiva, es potencialmente asumir un riesgo, una dirección y materializar unas competencias establecidas en la ley.

Tipos de Acciones para la Resiliencia según el nivel de factibilidad e inmediatez con respecto a su posible implementación:

<b>Implementación directa</b>	La Municipalidad las puede llevar a cabo directamente, ya que éstas dependen de su propia decisión y/o competencia. Constituyen este grupo todas aquellas medidas propuestas por la administración, ya aprobadas a nivel local.
	Ejemplo: Plan regulador de la Municipalidad de Asunción.
<b>Concertación</b>	La Municipalidad las puede inducir a través de la concertación con otros actores o agentes competentes, manteniendo la capacidad de liderarla y/o de ejercer presión de manera pro-activa, para conseguir que esa medida se implemente. Son medidas de concertación aquellas aprobadas a un nivel metropolitano o nacional (otros niveles de administración diferentes al local) o medidas de cualquier nivel, en las que el peso de otros actores como, por ejemplo, el sector privado u organizaciones de la Sociedad Civil, es relevante. Todas las medidas de implementación directa pasan por una etapa de concertación con el Consejo Municipal, antes de su aprobación definitiva.
	Ejemplo: Plan de Revitalización del Centro, gestión de residuos.
<b>Presión</b>	La Municipalidad no tiene instrumentos en la actualidad para llevar a cabo esa acción, a no ser que ejerza presión para poder implementarlas, pues dependen de instituciones de rango superior, y requieren cambios legales o de competencias. Son medidas de presión aquellas no aprobadas o las elaboradas a un nivel distinto al local.
	Ejemplo: Ley de urbanismo o de ordenamiento territorial.

Estas acciones se estructuran según las 5 dimensiones de la Nueva Agenda Urbana (NAU): planificación y diseño urbano, legislación y normativas urbanas, economía local y finanzas municipales, implementación local y políticas urbanas nacionales.

Se establecen unos vectores de trabajo estratégicos para las Acciones para Resiliencia (A4R) - la intención principal al establecer estos vectores es comprender que los estreses, shocks y condicionantes combinados, son la expresión desde la diagnosis de aquello que no funciona en el sistema urbano, o que está en riesgo de no funcionar - . Los vectores en sí mismos representan las temáticas que deben apuntarse a la hora de plantear acciones para subsanar las disfunciones actuales y potenciales mencionadas. Se proponen 3 vectores de trabajo para orientar las acciones para la Resiliencia: agua, pendularidad<sup>2</sup> y economía.

Junto a los vectores se identifican 3 grandes ámbitos espaciales de oportunidad, que representan situaciones tipo compartidas por otras realidades urbanas, como son: áreas de regeneración o mejoramiento urbano, áreas de revitalización o intensificación y áreas de Junto a los vectores se identifican 3 grandes ámbitos espaciales de oportunidad, que representan situaciones tipo compartidas por otras realidades urbanas, como son: áreas de regeneración o mejoramiento urbano, áreas de revitalización o intensificación y áreas de expansión urbana.

Estas 3 áreas en Asunción son: las Cuencas, la Franja Costera y el Centro Histórico.

<sup>2</sup> "Se entiende por Pendularidad al proceso de ingreso y egreso de personas que viven en municipios del Área Metropolitana de Asunción, que se desplazan a la Capital para sus actividades cotidianas, sean éstas de trabajo o empleo, para trámites en instituciones, para recreación y otras gestiones, del tipo que fueren. Las mismas, ingresan generalmente durante las horas de la mañana y se retiran de la capital en horas de la tarde y noche". Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (2014). Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción.p.35

## Agua



El agua constituye una preexistencia en la ciudad que condiciona su consolidación y crecimiento. El agua es un elemento que genera constantemente urgencias en la gestión urbana. La gestión de la emergencia domina toda la agenda política y la acción pública de la Municipalidad. Superar esta condición de emergencia y convertir el agua en un elemento estructural es el objetivo principal al proponerlo como vector de trabajo.

Actualmente, las acciones de la ciudad en cuanto al agua son acciones paliativas. El objetivo es el planteamiento de propuestas y acciones estructurales que resuelvan de manera definitiva el problema y no sólo que lo mitiguen. Para construir resiliencia, cualquier iniciativa que se diseñe e implemente deberá integrar el agua en su concepción.

La cantidad y calidad de los recursos hídricos, inherentes a los ríos y cuencas existentes, en la ciudad de Asunción, brindan una ocasión única a la Municipalidad para modificar la manera en que se trabaja y se afronta la cuestión del agua, que permita pasar del problema y la urgencia, a la oportunidad y la solución definitiva y sostenida.

---

### Cuencas

El proyecto de Cuencas implica un cambio en la manera de entender, interpretar y planificar el conjunto de la ciudad situando la cuestión del agua en el centro. La articulación de toda planificación y programación de la ciudad en lógica de cuencas, supone un cambio de orientación hacia la resolución definitiva de muchos de los problemas vinculados al agua.

**Acción:** La revisión y redacción del nuevo Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Asunción, pendiente desde hace décadas, puede ser el impulso definitivo de una nueva orientación en lógica de cuencas. A partir de este ejercicio, puede volcarse toda la programación y planificación sectorial sobre lógicas de cuencas, y vincularse a programas de carácter nacional en la misma dirección.

---

### Franja Costera

El proyecto de Franja Costera ya supone una Acción para la Resiliencia en sí mismo, al construir una barrera de protección a la cota +64 que evitará la inundación por río, recurrente en los Bañados Norte y Sur, y facilitará el espacio necesario para el reasentamiento de su población. Sin embargo, el nivel de definición del proyecto no permite evaluar de qué manera se están incorporando otros riesgos relativos al agua, por ejemplo ¿Cómo drenarán todas estas cuencas cuando lleguen inundaciones desde el interior a la parte baja y tengan que atravesar la vía perimetral?

El principio del agua como elemento vertebrador, debería tenerse en consideración en la definición de los futuros anteproyectos de los distintos sectores de la Franja Costera.

**Acción:** La ordenación de la Franja Costera debe coordinarse y responder a la configuración de las cuencas de la ciudad para garantizar que la distribución de las distintas áreas – urbanizables, urbana de consolidación y de reconversión urbanística y la no urbanizable – se distribuyan adecuadamente. (Las acciones que se proponen en el ámbito de cuencas también son aplicables en este ámbito).

---

---

## Centro Historico

El proyecto de Centro Histórico, posiblemente el menos desarrollado y madurado de los tres por parte de la Municipalidad, es una gran oportunidad de encuentro entre los dos anteriores. Si la Franja Costera supone la expansión de la ciudad y las Cuencas su reestructuración completa, la revitalización del Centro Histórico implica un reencuentro y puesta en valor del área más consolidada de la ciudad.

**Acción:** Asegurar dos cuestiones relativas al agua en esta área de la ciudad: por un lado, introducir criterios en el diseño del espacio público que reduzcan la vulnerabilidad frente a lluvias torrenciales (por ejemplo, nivel de permeabilización de suelos, manejo del agua (SUDS), redes de alcantarillado, etc.) y por otro, asegurar que las redes de abastecimiento estén preparadas para un aumento de la población, y por ende de la demanda en toda la zona.

---

## Pendularidad



La pendularidad puede parecer un concepto algo abstracto y vago, sin embargo, pretende sintetizar dos situaciones, que además, son causa y efecto, en una sola. Por un lado, la distribución territorial desequilibrada entre vivienda y empleo existente y por otro lado, el efecto que esta distribución conlleva en las dinámicas de movilidad de todo el sistema urbano.

Trabajar el vector de pendularidad implica introducir otros elementos, como son la condición de accesibilidad a los puntos de mayor atracción de la ciudad, así como la mixtura, compacidad y continuidad de los tejidos urbanos, en contraposición a los planteamientos generalizados de las políticas municipales, orientadas única y exclusivamente a resolver la movilidad como una cuestión de tráfico y de gestión de modos de transporte.

La pendularidad genera y es generada por externalidades negativas, disfunciones y conlleva sobrecostos no sólo en el sistema urbano de Asunción sino en sus áreas urbanas limítrofes. Además, perpetua y acaba afectando a las desigualdades sociales, a la pérdida de competitividad y falta de oportunidades de la ciudad, así como a cuestiones vinculadas a la salud ambiental, entre otros.

Introducir en las políticas públicas desde la Municipalidad el vector de pendularidad implica poner el foco en el ordenamiento territorial y el modelo urbano general, en la localización redistributiva de los equipamientos, los distintos usos, y en la intensidad y mixtura de los mismos.

## Cuencas

La reestructuración y reordenación de la ciudad por Cuencas debería promover un re-equilibrio de los usos en la ciudad, contribuyendo de manera directa a reducir la movilidad obligada, y por tanto a mitigar los efectos de la pendularidad. El trabajo por Cuencas debe orientarse a promover la movilidad activa - a pie o bicicleta – en rutas de proximidad, en calles que incorporen veredas y otros elementos necesarios.

**Acción:** Implementar algunas de las propuestas que se recogen en el trabajo - “Caminemos!” – realizado por el despacho de Jan Gehl, y que presenta soluciones diversas que pueden llevarse a cabo en distintas Cuencas de la ciudad, a modo de proyectos de pequeña escala.

---

## Franja Costera

El proyecto de Franja Costera supone una extensión de entre 1.500 y 2.000 Ha, y modificará completamente las dinámicas de la ciudad. Más allá de la definición de la sección del esquema viario de este nuevo enclave urbano, el proyecto Franja Costera es una oportunidad para romper la dinámica de pendularidad existente y con tendencia a aumentar sin límite entre el centro urbano de Asunción – como centro de servicios y de trabajo – y la periferia – como áreas residenciales de baja densidad y esparcidas por el territorio.

La oportunidad de reorientar dicha dinámica y reducir el impacto negativo que tiene sobre la movilidad en todo el territorio, dependerá de los planteamientos del proyecto en el detalle.

**Acción:** Asegurar una densidad y capilaridad del esquema de calles de la Franja Costera que facilite los desplazamientos a pie (existen recomendaciones de estándares en este sentido por parte de ONU-Hábitat , y Asunción ya cuenta con estudios del despacho de Jan Gehl en la misma línea).

**Acción:** Garantizar un programa de usos en todos los sectores de la Franja Costera, que incluya distintos porcentajes de suelo/techo de actividad económica (en distintos formatos para comercio, para talleres, para oficinas (incluso oficinas públicas) y de servicios y equipamientos públicos (dimensionar necesidades de escuelas y educación en general, centros sanitarios y otros equipamientos vinculados a la cultura y la seguridad y ubicarlos a lo largo de la Franja Costera).

**Acción:** Revisar las densidades de las propuestas de Franja Costera para eludir reproducir un modelo de baja densidad en el interior de la ciudad y evitar la segregación socio-espacial en la nueva ciudad resultante (el primer barrio de reasentamiento que se ha construido muestra ya muchas carencias y planteamientos que no trabajan a favor de la resiliencia y la sostenibilidad futuras de la ciudad).

---

## Centro Historico

La revitalización del Centro Histórico de Asunción debería ser la gran apuesta para romper definitivamente la dinámica de pendularidad existente en la ciudad: un centro lleno de potencial y actualmente vacío de vivienda y de intensidad urbana. Recuperar el patrimonio edificado, desplegar el potencial todavía por desarrollar en términos de edificabilidad, intensificar los usos y devolver el protagonismo al espacio público serán determinantes para revertir la pérdida de población hacia modelos de dispersión y sub-urbanización metropolitanas.

**Acción:** Profundizar en un Plan Director de Revitalización del Centro Histórico, a partir del trabajo elaborado por el equipo de Ecosistema Urbano; que permita sistematizar una operación urbana con los elementos propios de la misma: la propuesta urbana, la propuesta de inclusión social, la propuesta de modelo financiero y, por último, el esquema de gestión e implementación del Plan a través de los distintos mecanismos o figuras urbanísticas que se definan. Convendrá una revisión general de la Ordenanza del Centro, que puede ser recogida en el Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad, y que debería llevarse a cabo sin más dilación.

---



## Economía



Está demostrado que las ciudades se han convertido en los principales centros de generación y concentración de riqueza y prosperidad. Una constatación a nivel macro, que esconde grandes contradicciones a nivel micro, como son las desigualdades persistentes en las ciudades, y la dificultad de redistribuir dichos beneficios entre toda la población.

Es por ello determinante incluir en cualquier acción de política pública el vector de la economía. Es desde la esfera pública y de las administraciones locales en particular, desde las que se puede ejercer influencia hacia una redistribución que el mercado por sí sólo no garantizará.

Introducir el vector de la economía, gracias a las ventajas y el potencial de la economía de concentración, supone preguntarse en cada momento de qué manera la acción que se va a implementar contribuye a mejorar, potenciar o incrementar los medios de vida adecuados para la población de la ciudad. Una mirada integral en la que la economía y la formación (educación y cultura) van de la mano. El desarrollo de la ciudad en todas sus dimensiones tiene la capacidad de promover medios de vida que deben adecuarse a la población, incluyendo a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Este vector respondería a la pregunta de para qué y para quién está orientado el desarrollo o la acción que se promueve en la ciudad: ¿los usos que se están planteando, qué tipo de actividad económica atraerán?, ¿son accesibles todos los centros de trabajo desde todos los rincones de la ciudad?, ¿de qué manera, con qué fiabilidad?, ¿de qué sectores vive la ciudad de Asunción?, ¿cuáles quiere impulsar? ¿de qué manera la población se ajusta a esos sectores? Etc. El vector de la economía finalmente es una mezcla de realidad presente y de anticipación hacia el futuro.

### Cuencas, Franja Costera y Centro Histórico

Asunción parece carecer de una estrategia clara para orientar su base económica más allá de ejercer la capitalidad, y como tal, ser de facto el centro de servicios principal del país. Existen algunas iniciativas para aumentar la ocupación, con pequeñas experiencias de formación y capacitación, pero sin una orientación clara hacia un desarrollo económico de la ciudad. Parecería que Asunción no aprovecha las economías de aglomeración propias de las ciudades; sin embargo, la intervención en estos tres ámbitos de la ciudad – Cuencas, Franja Costera y Centro Histórico – de nuevo se convierte en una oportunidad para superar esta tendencia actual (que se caracteriza por un “dejarse llevar”), y para aprovechar las economías de urbanización que proyectos de estas dimensiones conllevan, con una visión de medio y largo alcance.

La ciudad atrae población nueva constantemente, con bajos perfiles de formación, que vienen a engrosar la economía informal. Convertir el desarrollo de los tres ámbitos en proyectos dinamizadores de la economía local de Asunción tiene que atender necesariamente a responder a los medios de vida de estas personas, y también a abrir oportunidades para los jóvenes.

**Acción:** Definir un programa de desarrollo económico y promoción para cada uno de los ámbitos de oportunidad, en coherencia con los ejes estratégicos que propone el Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay 2030. Dicho programa se debería orientar en dos líneas de trabajo: una de desarrollo económico (en línea con los 3 objetivos del PNDP2030: reducción de la pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción de Paraguay (Asunción) en el mundo) y otra de promoción del proyecto en sí, para atraer iniciativas de inversión privada.

**Acción:** Analizar e inventariar los activos existentes en la ciudad sobre la lógica de Cuencas y de Centro Histórico. Desde la lógica de Cuencas se puede trabajar con un cierto grado de especialización territorial sectorial, sin perder de vista la necesidad de completar con equipamientos, servicios y vivienda. Así una cuenca orientada a la educación (por ejemplo, si incluye importantes equipamientos educativos, universitarios y otros), otra de salud, o de patrimonio y cultura, etc.

---

Se debe generar una agenda de ciudad compartida y priorizada desde el diseño e implementación de Acciones para la Resiliencia (A4R), en base a territorios identificados; y establecer la necesidad de intervenciones integrales, y sostenidas en el tiempo, más allá de los ciclos temporales de la administración local.

Es necesario enfatizar que, junto con el proceso de implementación de Acciones para la Resiliencia, Asunción tiene como su mayor desafío un cambio de modelo urbano, imperativo para formalizar el escenario resiliente y sostenible al que aspira.

---

Para más información sobre  
el **Programa Global de Resiliencia Urbana** de **ONU-Habitat**  
y nuestro trabajo con otras ciudades:

[www.unhabitat.org/urbanresilience](http://www.unhabitat.org/urbanresilience)

---

[info@cityresilience.org](mailto:info@cityresilience.org)

[!\[\]\(4729e517bc6a7cd81c8025b9646574fb\_img.jpg\)](#) [!\[\]\(90a2fb2f2c617b26262139ae4159c0a0\_img.jpg\)](#) [!\[\]\(40394d85fb59f1a516df36b5a2680ad2\_img.jpg\)](#) [!\[\]\(053a9c97005e586ce890308421354101\_img.jpg\)](#) /uresiliencehub



## Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad

### ASUNCIÓN

---

Este informe detalla los principales hallazgos, el análisis, la diagnosis, el alcance del compromiso, y las Recomendaciones de Acciones para la Resiliencia y la Sostenibilidad propuestas para la ciudad de **Asunción**.