



SECRETARÍA
TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL

ESTUDIOS DE DIAGNÓSTICO Y ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO PARA
LA PLANIFICACIÓN DEL DISTRITO DE **BAHÍA NEGRA**

PROGRAMACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL

ISTHME – Estudio Meridional

Colin GACHE - 15.08.2017

REALIZACIÓN DEL DOCUMENTO

ISTHME – ESTUDIO MERIDIONAL

BAJO LA RESPONSABILIDAD DE

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA NEGRA

WORLD WILDLIFE FUND PARAGUAY – WWF

SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN – STP

CON LA COLABORACIÓN DE

ASOCIACIÓN DE LOS PRODUCTORES DE AGUA DULCE

ECOPANTANAL

GUYRA PARAGUAY

GOBERNACIÓN DE ALTO PARAGUAY

INSTITUTO DE DERECHO Y ECONOMÍA AMBIENTAL – IDEA

UNIÓN DE COMUNIDADES INDIGENAS DE LA NACIÓN YSHIR – UCINY

ÍNDICE

ANTECEDENTES	4
A- INTRODUCCIÓN A LA PROGRAMACIÓN.....	6
1- PRÓLOGO	6
2- ELEMENTOS DE DEFINICIÓN	7
DISCIPLINAS	7
FIGURAS DEL PROYECTO	7
B- CONTEXTUALIZACIÓN REGLAMENTARIA.....	9
1- MARCO NORMATIVO NACIONAL	9
2- DESCRIPCIÓN SUCINTA DE LOS ASPECTOS CLAVES DEL ARTÍCULO 226	11
C- ACTORES Y GOBERNANZA.....	12
1- CONDICIONES GENERALES.....	12
2- ACTORES	14
3- GOBERNANZA Y PLATAFORMAS DE PROYECTO	15
D- DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES A LLEVAR A CABO Y DE LOS DOCUMENTOS A PRODUCIR POR CADA FASE	18
1- PREPARACIÓN Y SOCIALIZACIÓN.....	18
2- COMPLEMENTACIÓN DE LA BASE DE DATOS	20
3- ESTRATEGIA TERRITORIAL	24
4- PROYECTO URBANO Y TERRITORIAL	25
5- ORDENANZA MUNICIPAL Y ZONIFICACIÓN.....	28
ANEXOS.....	30
ANEXO 1 - CRONOGRAMA.....	31

ANTECEDENTES

El siguiente documento de trabajo representa la última fase del estudio "Diagnóstico y acompañamiento técnico para la planificación del distrito de Bahía Negra". La misma, es impulsada por la municipalidad de Bahía Negra, la World Wildlife Fund (WWF) Paraguay y la Secretaria Técnica de Planificación, movilizando los servicios de la Agencia de ordenamiento territorial, urbanismo y arquitectura ISTHME – Estudio Meridional.

Objetivos del estudio "Diagnostico y acompañamiento técnico para la planificación del distrito de Bahía Negra":

1- RECOMPILACION Y PRODUCCION DE DATOS

- Estudios existentes;
- Proyectos existentes, en curso de realización;
- Interpretación y análisis de informaciones generadas a partir de las visitas de campo;
- Sistematización de informaciones básicas relativas a la geografía física, a las dinámicas económicas, sociodemográficas, ambientales y administrativas;
- Identificación de datos y estudios complementarios.

2 - COORDINACION INSTITUCIONAL Y ROL EN LA GESTION TERRITORIAL

- Identificar y movilizar los actores locales a involucrar en el proceso de planificación (Consejos de desarrollo, actores económicos, organizaciones civiles, etc.);
- Detectar las actividades en curso que puedan estar vinculadas con el ordenamiento urbano y territorial (Plan de Desarrollo Sustentable*, por ejemplo);
- Movilización de fuentes de financiamiento (Recursos internos, ONG, Bancos Internacionales de Financiamiento, Fondos de cooperación);
- Preparación equipo interno del Municipio

3 - PROGRAMACIÓN DEL POUT

- Interpretar y resumir el contexto juridico-administrativo relativo a la planificación y al ordenamiento territorial en el Paraguay;
- Definir las competencias y los perfiles del equipo técnico a movilizar en la elaboración del POUT;
- Definir los diferentes productos, etapas y plazos del trabajo;
- Proponer un cronograma preciso y un presupuesto de referencia para financiar el POUT.

* Se aclara que el Plan de Desarrollo Sustentable (PDS) de Bahía Negra corresponde al Plan de Desarrollo Municipal. Si bien las denominaciones difieren, se trata del documento exigido por la Ley Orgánica Municipal 3966/2010.

Aprovechando la dinámica de trabajo impulsada por varios actores e instituciones¹, se ha compilado y sistematizado una base de datos que sirvió de fuente indispensable para realizar un prediagnóstico sintético en vistas de la construcción del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) del distrito de Bahía Negra. Dicha sistematización tiene un valor inestimable ya que constituye una base esencial para la fase del diagnóstico del POUT. De ahora en adelante, se trata de anticipar y programar precisamente la elaboración de dicho documento de planificación, definiendo la metodología, las tareas a realizar, las fases, los actores a involucrar, los plazos, así como los montos a prever. Estos son los objetivos del presente informe sobre Programación del POUT.

De inmediato, se debe listar las principales tareas a realizar para impulsar el proceso de planificación territorial en buenas condiciones:

- Consolidar la mesa de actores involucrados en el proyecto e identificar otros actores potenciales que deben ser convocados;
- Definir los potenciales estudios complementarios a realizar durante la elaboración del POUT;
- Descripción completa de las actividades a realizar y documentos a producir;
- Definir un modelo de Términos de Referencia (TDR) para la elaboración del POUT y del equipo de profesionales requeridos para realizar los trabajos;
- Presentar una primera propuesta de cronograma del proyecto de elaboración del POUT con cada etapa necesaria;
- Realizar una primera estimación presupuestaria.

¹ Guyra Paraguay, Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Yshir (UCINY), la Gobernación del Alto Paraguay, EcoPantanal.

A- INTRODUCCIÓN A LA PROGRAMACIÓN

1- PRÓLOGO

La municipalidad de Bahía Negra desea llevar a cabo una política ambiciosa en términos de planificación urbana y de ordenamiento territorial. En el marco de la preparación de esta política pública de primer orden, la necesidad de establecer las bases de una estrategia sólida surge con fuerza. Principalmente, se tiene que anticipar, es decir programar, la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT).

El ordenamiento del territorio es una disciplina que debe guiar las políticas públicas para instaurar un modelo de desarrollo sustentable. Paradójicamente, este enfoque es muy poco movilizado, impidiendo la puesta en marcha de una conducción estratégica e innovadora de las diferentes acciones y políticas. No obstante, el ordenamiento del territorio es una práctica compleja porque apunta a largo plazo y exige la incorporación de un enfoque multi-escalar. Con un abordaje sistémico y una visión prospectiva, se trata de ordenar las acciones humanas que se materializan en los territorios (antropización).

La construcción de viviendas, la implementación de infraestructuras, el desarrollo de redes de servicios, la realización de equipamientos estructurantes o secundarios y su puesta en conexión, son elementos que constituyen una cadena: retirar un eslabón, no tratar un componente y es todo el sistema el que se desequilibra y que amenaza con derrumbarse.

Movilizando una ingeniería técnica calificada, la puesta en marcha de una política de ordenamiento del territorio podrá concretizarse con resultados relevantes en el plazo del mandato municipal actual. Asimismo, el costo inicial de la planificación es casi irrelevante si se considera que éste generará un efecto palanca y un importante retorno de inversión, desde la valorización del espacio hasta la atracción de emprendimientos y de nuevos residentes o visitantes. El Plan de Desarrollo Sustentable (PDS), elaborado por el distrito de Bahía Negra durante el año 2016 expresa y sintetiza una parte de estos desafíos. Sin embargo, en adelante, la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) buscará traducir los objetivos estratégicos en el espacio y en el tiempo.

El presente documento técnico presenta las herramientas y el proceso necesario para poner en marcha la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) para Bahía Negra. Antes de entrar en las consideraciones propias y específicas de la programación, se impone la necesidad de presentar algunos elementos claves de definición.

2- ELEMENTOS DE DEFINICIÓN

DISCIPLINAS

Ordenamiento territorial

Conjunto de métodos y políticas destinadas a hacer más coherentes, eficientes o estéticas las infraestructuras, equipamientos, ordenamientos urbanos, paisajísticos y rurales. (Bernard Gauthiez, 2003)

El ordenamiento territorial es la acción y la práctica (más que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, dentro del espacio de un país y mediante una visión prospectiva, los hombres y sus actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que pueden utilizar, tomando en cuenta los imperativos naturales, humanos y económicos, incluso estratégicos. (Pierre Merlin, 2015)

Ordenamiento urbano

La acción voluntaria de los hombres para organizar y equipar el espacio de la ciudad. (Thierry Vilmin, 2008)

Urbanismo

Acción voluntarista que permite favorecer o controlar el crecimiento urbano, el urbanismo tendrá que generar coacciones que expresan, en un lenguaje jurídico, tanto una voluntad política como una expresión táctica. Acción de síntesis, el urbanismo deberá también poner en sintonía distintas disciplinas entre las que se encuentran la arquitectura, la geografía, la organización del suelo, el derecho público y privado, la sociología, la economía y la geología. (Paul Bourry, 1980)

Ordenamiento del territorio particular a las aglomeraciones urbanas o rurales; puesta en coherencia de los ordenamientos del espacio desde un punto de vista de la arquitectura, de las redes, de la función; concepción de los ordenamientos urbanos según técnicas de programación y de composición urbana apropiadas. (Bernard Gauthiez, 2003)

FIGURAS DEL PROYECTO

Comitente

El comitente es el comanditario de un proyecto o una operación de ordenamiento o de construcción, se trata entonces del cliente. Es la persona física o moral que decide realizar el proyecto o la operación, determina los términos de referencia y el programa, dispone el terreno, reúne el financiamiento y paga, fija el calendario, elige a los profesionales a cargo de la realización del proyecto (profesionales del espacio que crean y diseñan el proyecto, la o las empresas responsables de la ejecución y del control técnico e incluso a veces los fabricantes de productos), firma los pliegos y contratos de estudios y obra, así como arbitra eventuales conflictos. En el marco del ordenamiento territorial y de la planificación espacial, el comitente suele ser una

institución pública tal como una municipalidad, una gobernación o el estado. La cooperación internacional, los establecimientos de financiamiento multilaterales, así como ONG nacionales o internacionales actúan a menudo un papel de comitente. (Definición actualizada - Según Pierre Merlin y Françoise Choay, 1996)

Director de obra y/o de proyecto

El director de obra y/o de proyecto es la persona física o moral a la que el comitente – o cliente – confía el proyecto y el control de la ejecución. Suelen ser profesionales de la planificación espacial y/o de la construcción: arquitectos, urbanistas, geógrafos, paisajistas, ingenieros, oficina técnica u oficina de ingeniería, remunerado por su comitente en función de la misión que le ha sido encomendada. Es responsable, sobre todo, de estudiar el programa y asegurarse de que éste sea factible y también de que la zona administrativa, el terreno, así como su entorno, permitan su realización. Su tarea consiste en concebir el proyecto, diseñar los planos y establecer los documentos escritos, respetando la reglamentación, las reglas del arte, el programa y el costo límite fijado por el comitente, hacer los trámites para solicitar permisos y autorizaciones administrativas (permiso de construcción, por ejemplo), preparar los documentos para los procesos de licitación, negociar con las empresas y cerrar los contratos, controlar y verificar que las obras ejecutadas estén conformes con las cláusulas establecidas en el contrato, así como determinar los adelantos que el comitente debe pagar a las empresas contratistas y asesorar a éste último durante las operaciones de recepción de las obras. (Definición actualizada - Según Pierre Merlin y Françoise Choay, 1996)

Asistencia técnica al comitente

Noción genérica que abarca todo tipo de asistencia de carácter administrativo, técnico y/o financiero al comitente. La decisión de llamar a una prestación de servicios de asistencia técnica al comitente puede relevar:

- De una ausencia de competencia en un dominio particular en el seno de la estructura del comitente;
- De una política general del comitente en materia de gestión de proyecto;
- De la naturaleza misma del servicio encomendado al prestador.

La asistencia técnica se traduce generalmente por un contrato libremente negociado con el comitente en el marco de las obligaciones de los procesos de licitación. (Red INTERSEM, 2006)

B- CONTEXTUALIZACIÓN REGLAMENTARIA

1- MARCO NORMATIVO NACIONAL

En su artículo 224, la ley n°3966/2010 “Orgánica Municipal” estipula que las municipalidades del país deberán establecer un sistema de planificación que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el Plan de Desarrollo Sustentable² del municipio (PDS) y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT). En realidad, lo que está en juego a través de estos dos instrumentos es la construcción de un “proyecto de territorio”: este debe expresar una visión global, una imagen deseada pero realista del futuro del municipio.

El primer documento tiene un carácter estratégico, es decir que debe definir los objetivos del municipio, las líneas estratégicas, los programas y proyectos prioritarios en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura. El segundo documento propone un ordenamiento estratégico y físico del territorio. Gozando de un carácter reglamentario, el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial es un instrumento para orientar el uso y la ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio. Asimismo, el POUT se presenta como la “especialización” y la instancia de aplicación reglamentaria del Plan de Desarrollo Sustentable.

Sin embargo, se debe insistir fuertemente en la necesidad para el POUT de trascender una visión jurídica del urbanismo que se limitaría a reglamentar el uso del suelo. Efectivamente, el objetivo de este documento es más bien el de generar una suerte de “dibujo cartográfico” del municipio, que plasmará en el espacio el proyecto territorial que se habrá definido en el proyecto estratégico y territorial. Asimismo, el POUT no se contentará de ser un simple documento de zonificación, que sería cuanto menos inservible por su carácter estático y poco funcional.

El artículo 226 de la Ley n°3966/2010 Orgánica Municipal establece claramente cuál debe ser el contenido **mínimo** de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial y exige la elaboración de una zonificación del territorio municipal estableciendo ciertos criterios para evitar una zonificación rígida y vacía de sentido. Sin embargo, no se precisa claramente las escalas de esta zonificación: sin lugar a duda, en el caso de Bahía Negra se deberá realizar un trabajo específico y singular. Por ejemplo, la zonificación deberá ser funcional y dinámica, adaptándose a los desafíos específicos de este inmenso distrito. Asimismo, el ordenamiento territorial de Bahía Negra deberá conciliar con densidades humanas excesivamente bajas, con las características rurales de las actividades humanas, con su potencial turístico, y con la necesidad de promover una mayor adecuación al contexto físico y a los recursos naturales.

² También llamado “Plan de Desarrollo Municipal”

Extracto del Título Décimo “De la Planificación y Ordenamiento Territorial del Municipio” de la Ley nº3966/2010 Orgánica Municipal

CAPÍTULO I Generalidades

Artículo 224. Planificación del Municipio.

Las municipalidades establecerán un sistema de planificación del municipio que constará, como mínimo, de dos instrumentos: el plan del desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial.

Artículo 225. El Plan de Desarrollo Sustentable.

El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá por finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo.

El Plan de Desarrollo Sustentable es un instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio.

El Plan de Desarrollo Sustentable tendrá como contenido básico un plan social, un plan económico y un plan ambiental del municipio. Los planes operativos y de inversión de la municipalidad deberán responder al Plan de Desarrollo Sustentable.

Los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones coordinarán con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizarlas con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio.

Artículo 226. Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial.

El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial tendrá por finalidad orientar el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio para conciliarlos con su soporte natural.

El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial es un instrumento técnico y de gestión municipal donde se definen los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable y contiene como mínimo los siguientes aspectos:

- a. la delimitación de las áreas urbana y rural;
- b. la zonificación del territorio: establecimiento de zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos en función a criterios de compatibilización de actividades, optimización de sus interacciones funcionales y de concordancia con la aptitud y significancia ecológica del régimen natural;
- c. el régimen de fraccionamiento y de loteamiento inmobiliario para cada zona;
- d. el régimen de construcciones;
- e. el sistema vial; y,
- f. el sistema de infraestructura y servicios básicos.

Fuente: Ley 3966/2010 “Orgánica Municipal”

2- DESCRIPCIÓN SUCINTA DE LOS ASPECTOS CLAVES DEL ARTÍCULO 226

Como lo indica el Artículo 226, los aspectos enumerados constituyen acciones mínimas para poder definir el proyecto general del municipio. Cada uno de ellos tiene un objetivo específico para llevar a cabo el POUT con coherencia, respetando la Ley:

- **La delimitación de las áreas urbana y rural³**

El POUT permite definir los límites físicos, naturales o administrativos entre las áreas donde se desarrollará la ciudad con sus servicios (equipamientos públicos, espacios públicos, comercios y servicios) y donde se ubicarán los espacios agrícolas, verdes, protegidos, etc. Es en este momento en que se localiza y se define concretamente las zonas edificables y las zonas no edificables. Permite anticipar y dar sentido al futuro crecimiento de la ciudad. También se determina la densidad máxima de viviendas en las áreas urbanas definidas. En el caso específico de Bahía Negra, se puede por ejemplo definir y jerarquizar ciertos sub-espacios rurales (comunidades indígenas, pequeños poblados) donde se debe concentrar las inversiones en materia de servicios públicos (educación, salud, infraestructura eléctrica, redes de agua potable y pluvial, etc.).

- **La zonificación del territorio**

Zonificar el territorio significa ordenar su distrito definiendo estrategias espaciales y precisando los usos del suelo. Se necesita pensar en una planificación del área urbana, de las zonas rurales, agrícolas y ganaderas, de las zonas industriales y de las zonas especiales (incluyendo los vertederos públicos, las plantas de tratamiento, los equipamientos eléctricos, etc.). La zonificación de un distrito permite también identificar los espacios naturales a proteger y los elementos a poner en valor (un edificio, un río, un arroyo, un monumento...) así como definir las prescripciones para el tratamiento de cada uno de esos espacios.

- **El régimen de fraccionamiento y de loteamiento inmobiliario para cada zona⁴**

El parcelario es un elemento clave de la composición del territorio. En efecto, forma la estructura de una ciudad y evoluciona generalmente con un ritmo más lento que las construcciones. Además, las formas y las dimensiones de la estructura parcelaria tienen un impacto notable porque orientan la ocupación del espacio. En el caso de Bahía Negra, es sabido que la estructura parcelaria se adecua particularmente mal al contexto físico: en definitiva, las parcelas se dibujaron de forma rígida sin tener en cuenta los arroyos, la topografía, las áreas boscosas o los suelos, limitando así la optimización del manejo de los recursos naturales. Un régimen específico de fraccionamiento y loteamiento se erige entonces como una herramienta clave para enmarcar y gestionar correctamente los cambios futuros de la estructura parcelaria. Asimismo, se podrá entonces definir superficies mínimas y/o máximas de fraccionamiento, prever los accesos públicos a cada parcela y manejar mucho mejor la posibilidad de llevar redes de servicios en los inmuebles.

³ Capítulo II del Título Decimo de la Ley Orgánica Municipal, p.89

⁴ Capítulo IV del Título Decimo de la Ley Orgánica Municipal, p.91

- **El régimen de construcciones⁵**

En este aspecto del POUT se define la destinación y la naturaleza de las construcciones autorizadas (vivienda, equipamiento, edificio de servicio y de comercio, industria, estancia, etc.). Para cada construcción se tiene que indicar la ocupación máxima del suelo autorizada, el retiro y la altura que tiene que respetar en relación con los espacios públicos de la ciudad (rutas, calles, plazas, parques, río, etc.) y por fin las condiciones de tratamiento de las fachadas y de las aperturas.

- **El sistema vial, de infraestructura y de servicios básicos**

El POUT no se puede definir sin pensar y sin definir las obligaciones en cuanto a la conexión a las redes existentes de aguas, de saneamiento, de electricidad, de telecomunicaciones y al ordenamiento de las redes viales. El distrito debe ser irrigado por estas redes. Para cumplir este aspecto, se tiene que delimitar las infraestructuras y las zonas de las diferentes redes, determinar las reglas de saneamiento del municipio (colectivo e individual), así como precisar el trazado y las características de las vías principales.

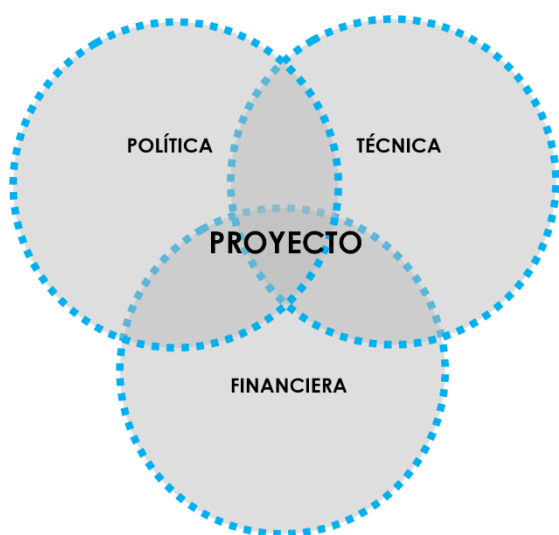
Durante el año 2016, la Secretaría Técnica de Planificación se ha encargado de impulsar la elaboración del primero de estos dos planes, consiguiendo que 236 de los 255 municipios del país cuenten con sus Planes de Desarrollo Sustentable (PDS). En el caso particular de Bahía Negra, el municipio entregó su Plan de Desarrollo Sustentable en el mes de agosto de 2016 y se presenta como uno de los municipios más avanzados en la preparación de la fase de elaboración de su Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Sin embargo, por su complejidad y sus implicancias, dicho documento es mucho más difícil de elaborar que el Plan de Desarrollo Sustentable, lo que explica que sean muy pocos los municipios los que encararon esta compleja tarea.

De ahora en adelante, la Secretaría Técnica de Planificación se ha puesto como objetivo el de apoyar y acompañar a los municipios en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT). Es precisamente por este motivo que la Secretaría Técnica de Planificación ha decidido acompañar de cerca la experiencia que encara el municipio de Bahía Negra. En efecto, la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial en el distrito de Bahía Negra constituye una gran oportunidad para construir un caso ejemplar, es decir un POUT piloto que sirva de referencia para el país.

C- ACTORES Y GOBERNANZA

1- CONDICIONES GENERALES

⁵ Capítulos III y V del Título Decimo de la Ley Orgánica Municipal, p.90 y 99



Antes de entrar en la fase técnica de estudios y de planificación espacial del territorio, una base de proyecto suficientemente desarrollada tiene que ser preparada. Efectivamente, la puesta en marcha de un proceso de ordenamiento territorial llama a la necesaria preparación de un terreno fértil para poder impulsar un proyecto complejo y multidimensional. Antes que nada, son tres grandes esferas las que rigen cada proyecto de ordenamiento territorial: la política, la técnica y la financiera. Reunir las condiciones intrínsecas a cada componente es imprescindible para llevar adelante una política eficiente de

ordenamiento territorial y urbano.

La **voluntad política** representa la primera palanca necesaria para la impulsión del proyecto territorial y espacial. Su acompañamiento y sobre todo su alcance político es sumamente importante para dinamizar la iniciativa proyectual y conseguir los apoyos políticos desde las otras instituciones, que indirectamente permitan apoyos financieros y técnicos "exteriores" al municipio.

El **soporte financiero** de cualquier proyecto es inevitable. Sin embargo, el costo de inversión en profesionales del espacio representa un porcentaje ínfimo frente a los ahorros y la optimización de la acción pública y de las inversiones privadas. Una mecánica financiera continua debe permitir retornos de inversión en algunos proyectos, por ejemplo, con un aumento de la recaudación fiscal o un aumento de la base impositiva.

Por falta de recursos y competencias, numerosos territorios y ciudades padecen de un importante desorden territorial y particularmente urbano. Construir y convertir los espacios habitados por los Hombres representa un factor mayor de su bienestar. Esta es precisamente la principal tarea de los **profesionales del espacio**. Por eso, una **ingeniería técnica** calificada que acompañe a la municipalidad puede desarrollar un proyecto articulado con los actores civiles y privados, para los ciudadanos. Se trata de intervenir en la organización del espacio, respondiendo a las exigencias sociales, económicas, ambientales y de calidad de vida, inscribiéndose en un proceso de desarrollo sustentable. Así, un equipo bien estructurado tiene la capacidad de trabajar en diferentes frentes, desde la elaboración de proyectos globales de ordenamiento territorial hasta el diseño de espacios públicos y de viviendas, siempre garantizando una planificación a corto, mediano y largo plazo. Se debe trabajar en varios aspectos: orientar las áreas de urbanización, guiar y fomentar el desarrollo económico en equilibrio con la protección del medio ambiente, mejorar los espacios públicos y las condiciones de desplazamiento, entre otras acciones esenciales. Una ciudad y un territorio planificados multiplican su potencial de atracción, generando inversiones y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos. De este modo, el

comitente, es decir la municipalidad⁶, tiene que rodearse de técnicos calificados ya sea en interno o a través de la contratación de una asistencia técnica y/o directores de obra⁶.

Por último, la inclusión y la participación de la ciudadanía aparecen como muy importantes en algunos momentos claves del proceso de ordenamiento. Los usuarios del espacio revelan los disfuncionamientos territoriales y urbanos desde su experiencia empírica cotidiana.

2- ACTORES

La lista de actores movilizados hasta ahora para la realización del POUT de Bahía Negra o para acciones relacionadas son:

COMITENTES:

- Municipalidad de Bahía Negra – Comitente
- Secretaria Técnica de Planificación (STP) – Comitente / Análisis Territorial
- World Wildlife Fund Paraguay (WWF) – Comitente

DIRECTOR DE PROYECTO:

- ISTHME Estudio Meridional – Estudio de Ordenamiento Territorial y Urbanismo

INSTITUCIONES INVOLUCRADAS:

- Asociación de los productores de Agua Dulce – Asociación local
- Ecopantanal – ONG local
- Gobernación de Alto Paraguay – Departamento
- Guyra Paraguay – ONG local
- Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) – ONG nacional
- Unión De Comunidades Indígenas De La Nación Yshir (UCINY) – Asociación local

La constitución de una red de actores importantes desde las fases preliminares del proyecto es una prueba evidente del compromiso de incluir a otras organizaciones en el proceso. Sin embargo, la lista inicial de actores aún debe ser completada, incluyendo al menos a los siguientes interlocutores⁷:

- Asociación Rural del Paraguay (ARP) (a través de la Regional de Alto Paraguay) – Asociación local y nacional
- Otras bases militares en el territorio – Fuerzas marinas y aéreas
- UNESCO – Clasificación internacional (zona Pantanal)
- Cámara Paraguaya de Transporte Internacional Terrestre (CAPATIT)
- Instituto Paraguayo Del Indígena (INDI)
- Instituto Forestal Nacional (INFONA)
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
- Parque Tecnológico Itaipú (PTI) – Entidad nacional

⁶ Ver parte A. II. 2.

⁷ Lista no exhaustiva

- Secretaria del Ambiente (SEAM)
- Secretaria Nacional de la Cultura (SNC)
- Secretaria Nacional del Turismo (SENATUR)

3- GOBERNANZA Y PLATAFORMAS DE PROYECTO

La gestión y la elaboración del POUT se realizará en dos lugares: en Bahía Negra y en Asunción. La puesta en marcha de un proceso participativo, para relevar e incluir las necesidades y prioridades de cada actor del territorio, está totalmente vinculada a la capacidad del equipo técnico y de los comitentes para llegar en el distrito de Bahía Negra. Sin embargo, la producción técnica se hará en la capital, así como una parte de las reuniones de la mesa de trabajo principal o de las mesas de trabajos ampliadas, es decir agrupando mayor cantidad de actores según necesidades específicas.

Las mesas de trabajo en Asunción pueden ser múltiples y son aun difícilmente previsibles. Sobre la base de la lista presentada ulteriormente, se tratará de reunir el máximo de representantes posible de cada institución, esto en función de la(s) temática(s) a ser tratada(s).

La municipalidad y la junta

Sin dudas, la municipalidad es el interlocutor principal y privilegiado para cada fase del proceso de elaboración del POUT. Por ende, un esfuerzo de intercambio regular tiene que ser llevado a cabo. Sobre todo, se necesitará crear un consenso con la junta municipal, cuyos representantes suelen estar involucrados también en otros grupos de actores. El éxito del POUT y la aprobación de la(s) ordenanza(s) municipal(es) dependen directamente de este proceso de concertación y de aprobación anticipada.

Consejo de desarrollo

Según las informaciones que se tiene a disposición, el consejo de desarrollo estaría actualmente en curso de formación. Esta instancia tiene una importancia capital porque su objetivo es tratar de manera transversal el conjunto de las problemáticas del distrito de Bahía Negra. Además, esta mesa de decisión es la más adaptada para articularse con el nivel departamental que representa la gobernación del Alto Paraguay.

Consejo de agua

Antes que nada, se subraya la importancia de la constitución del consejo de agua, que ya está en curso en el distrito de Bahía Negra. Un curso de capacitación sobre la gestión de la instancia y de su socialización, así como la elección de la asamblea,

están previstos durante el mes de septiembre 2017 con el apoyo de la SEAM. Para que se pueda alcanzar buenos resultados, se recomienda incluir al conjunto de actores del territorio distrital. Efectivamente, como lo describe el Artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal 3966/2010, en materia de infraestructura pública y de servicios, el municipio tiene la responsabilidad de *“prestar servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, de conformidad con la ley que regula la prestación de dichos servicios, en los casos que estos servicios no fueren prestados por otros organismos públicos;”*.

Si el núcleo urbano de Bahía Negra está gestionado por la SENASA, el conjunto de las demás poblaciones (aldeas indígenas o estancias alejadas) tiene que auto gestionar sus servicios de agua. Integrar al conjunto de los habitantes del distrito aparece como indispensable para poder articular la política de servicio del municipio en su territorio, con una visión a largo plazo.

Consejo de salud

Un consejo de salud ya existe en el distrito de Bahía Negra. La insuficiencia de recursos es sólo una de las dificultades con que se debe hacer frente en el centro de salud, y se exige una fina identificación y comprensión de las realidades de este servicio tan indispensable. Al respecto, el mal estado de los caminos y de las picadas en tiempo de lluvia representa un obstáculo indirecto, pero de primer orden, perjudicando a todos los actores del territorio.

Consejos Chamacocos y Ayoreos

En este nivel de preparación del proyecto, faltan aún muchas informaciones sobre el funcionamiento de los diferentes grupos indígenas. La UCINY representa un grupo determinante para el territorio de Bahía Negra, en representación de los Ychir Ybitósó. Se tratará de integrar los Ayoreos y/o de tomar en cuenta sus intereses, en especial en lo que respecta a la tierra que les pertenece en Chovoreka.

Las comunidades indígenas, los pueblos originarios de Bahía Negra y del Chaco, deben ser profundamente involucrados en el proceso de planificación territorial del distrito, particularmente por su profunda experiencia y práctica armonizada con el medio natural. El pensamiento del desarrollo local del territorio, de manera ascendente, generando oportunidades económicas y de subsistencia (específicamente para las comunidades indígenas) debe ser integrado dentro del proceso de planificación del distrito⁸ (piscicultura, turismo, gastronomía, modos de producción, plantas medicinales, etc.).

Regional de Alto Paraguay y Asociación de los productores de Agua Dulce

Los productores bahía negrense tienen un papel clave y un conocimiento indiscutible del territorio: ocupan y practican una grande parte del “interior” del distrito. Su

⁸ Apoyarse sobre el Plan de Desarrollo Municipal de Bahía Negra.

conocimiento y su participación en el proceso de elaboración del POUT es de primera importancia dentro el contexto de las mutaciones del espacio.

¿Cómo integrar la temática del ordenamiento territorial?

El consejo de agua representa una gran oportunidad para implementar en un segundo momento la temática del ordenamiento territorial. La primera razón para apoyarse sobre esta iniciativa es que la temática del agua reúne cuestiones de geografía física y humana. La trama hidrológica (superficial o subterránea) materializa ejes de proyecto espacial para el POUT. Además, el acceso al agua potable representa un condicionante inevitable a toda instalación humana en el Chaco. A estos factores determinantes se agrega el hecho que el consejo de agua representa una plataforma de gobernanza y de toma de decisiones que ya estará instalada: naturalmente, es siempre mejor fortalecer un instrumento de planificación antes que empezar de cero creando una nueva mesa participativa.

Finalmente, será crucial mutualizar cada temática de acción pública a través del consejo de desarrollo, que incluye las temáticas de agua, salud, educación, entre otros, a través del espectro del ordenamiento territorial.

***Puesta a disposición de un espacio de comunicación y de estudio**

Se sugiere que la municipalidad se encargue de poner a disposición un espacio que pueda ser multifuncional. Por ejemplo, el edificio abandonado del antiguo centro náutico de la armada paraguaya goza de una ubicación estratégica, situado sobre la plaza central, ya dispone de un valor simbólico por su carácter patrimonial y su posición frente al río Paraguay. La puesta a disposición de dicho edificio permitiría ofrecer un espacio de información para la ciudadanía, con mapas y documentos utilizados para la elaboración del POUT. Un libro de reclamaciones sería puesto a disposición de los habitantes de Bahía Negra. Al final, sería también un lugar de trabajo y de proyecto para el equipo técnico durante sus periodos de presencia en el núcleo urbano. De este modo, se podría aprovechar también de la presencia de los urbanistas para generar intercambios “informales” con la población local.

D- DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES A LLEVAR A CABO Y DE LOS DOCUMENTOS A PRODUCIR POR CADA FASE

1- PREPARACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

Esta fase llevada a cabo esencialmente por la WWF tiene por objetivo preparar la elaboración del POUT. Teniendo en cuenta que numerosos estudios fueron realizados previamente, será importante poder basarse en ellos para comunicar con las instituciones involucradas en el proceso, así como con los actores claves. Por otra parte, se realizarán las contrataciones de los profesionales que se encargarán del trabajo.

ACTIVIDADES:

- Socialización en Bahía Negra, del trabajo previamente realizado (destinado al intendente, la junta municipal y los actores locales claves);
- Socialización en Asunción, del trabajo previamente realizado (destinado a las instituciones y actores involucrados en el proyecto desde Asunción);

La socialización del trabajo previamente realizado será elemental para empezar a construir alianza con los actores principales del territorio. Durante estas presentaciones, se presentará la manera en que se prevé elaborar el POUT. Se tratará de responder a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los plazos? ¿Quiénes son los actores y profesionales involucrados? ¿En qué consistirá el trabajo? ¿Cuáles serán los documentos realizados? Etc.

- Fortalecimiento de la mesa de actores;
Varias instituciones, ONG, asociaciones, actores claves del territorio, etc. ya se reunieron en torno al proyecto. Sin embargo, esta fase permitirá completar la mesa de actores con personas y representantes importantes que no fueron integrados en las reflexiones y decisiones.
- Lanzamiento de la consultoría: Estudio de la dinámica hídrica superficial y subterránea de la región occidental del Paraguay;
La WWF ya hizo un llamado a concurso para la realización de un estudio sobre la hidrología del Chaco. Este estudio tendrá un valor inestimable para la realización del POUT.
- Constitución del llamado a concurso para la consultoría relativa a la realización del POUT y contratación del equipo ganador;
La constitución de este llamado a concurso se basará sobre los estudios de programación aquí presentados. La contratación del equipo ganador está prevista para el 13 de octubre de 2017. Los retrasos en esta fecha implicarán un deslizamiento del cronograma completo.

- Constitución del llamado a concurso para la consultoría: Estudio antropológico de sitios indígenas y contratación del equipo ganado.

Se identifica un estudio complementario para el cual equipo encargado de la realización del POUT no estará especializado. Este estudio, sumamente importante, tendrá como objetivo el de analizar los sitios indígenas tradicionales. Sus resultados permitirán enriquecer y afinar la propuesta de proyecto urbano y territorial teniendo en cuenta la cultura Chamacoco; por lo que es preciso avanzar lo más rápidamente.

2- COMPLEMENTACIÓN DE LA BASE DE DATOS

El distrito de Bahía Negra, ubicado en la parte más aislada del país (norte del Chaco Paraguayo), cuenta con insumos de conocimiento de su territorio (estudios o material cartográfico) pero que aún son insuficientes, sin embargo sirven como base y faltaría complementarlos para la elaboración de un POUT adecuado y sostenible. Afín de paliar esta ausencia, de acompañar y de enriquecer la realización del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial del distrito, es preciso que la municipalidad y la WWF – Paraguay recurran a la modalidad de los estudios complementarios, que se presentan a menudo como consultorías específicas.

La tabla siguiente presenta el conjunto de estudios que podrían ser solicitados para complementar y enriquecer la elaboración del POUT del distrito de Bahía Negra. Cabe destacar que la tabla en cuestión integra el Estudio de la dinámica hídrica superficial y subterránea de la Región Occidental del Paraguay, que ya es objeto de un concurso de consultoría por WWF – Paraguay.

Estudios complementarios

ESTUDIOS	TERRITORIO	PERFIL	PLAZOS
Consultorías externas			
Estudio de la Dinámica Hídrica superficial y subterránea de la Región Occidental del Paraguay	Región Occidental del Paraguay	Geo-hidrólogo	52 semanas (10/2017 – 10/2018)
Reconocimiento sitios históricos y estudio hábitat original de los Chamacocos y Ayoreos	Bahía Negra / Fuerte Olimpo	Antropólogo	28 semanas (10/2017 – 04/2018)
Mandatario – estudio de ordenamiento territorial y urbanismo			
Levantamiento topográfico de centros poblados y eventuales sitios estratégicos	Bahía Negra	Topógrafo / Ingeniero Geógrafo	9 semanas (10/2017 – 12/2017)
Producción del mapa catastral base con categorías (con títulos, sin títulos)	Bahía Negra	Especialista Catastro / Ingeniero Forestal / Jurista	9 semanas (10/2017 – 12/2017)

* No incluye los plazos de validación y socialización de la ordenanza.

Los estudios complementarios a la realización de un POUT entran en dos categorías. La primera categoría corresponde a las **actividades de consultorías externas**. Estos estudios serán útiles de manera general a la municipalidad y a los otros actores del territorio chaqueño más generalmente. En otras palabras, los estudios en cuestión completan el conocimiento del territorio y generan fuentes fiables y permanentes. Los estudios que entran en la segunda categoría corresponden a las **actividades comprendidas en la consultoría**. Estas últimas ponen a disposición herramientas directas al equipo técnico encargado de la realización del POUT. Estos estudios

proporcionan insumos concretos para llevar a cabo la concepción del proyecto territorial del distrito y la elaboración de su plano de zonificación, así como para asegurar la puesta en vigor de la Ordenanza Municipal.

ACTIVIDADES CONSULTORÍAS EXTERNAS:

- Estudio de la dinámica hídrica superficial y subterránea de la región occidental del Paraguay;
Este estudio preciso sobre las dinámicas hídricas de los suelos es crucial en un territorio donde el agua es tan escasa. Por ende, es indispensable ubicar la presencia del agua en todo el distrito, su calidad, su caudal, su evolución, etc. El objetivo general de esta consultoría consiste en "la elaboración, análisis y descripción de un informe sobre la dinámica hídrica superficial y subterránea, basados en una serie de mapas georreferenciados actualizados con la finalidad de caracterizar la zona crítica por peligro de salinización y las dinámicas de las inundaciones de la Ecorregión Pantanal del Paraguay" y "otros aspectos de la hidrología de la Región Occidental para el programa Chaco".
- Reconocimiento sitios históricos y estudio del hábitat original de los Chamacocos y Ayoreos
Los Chamacocos y Ayoreos fueron unos de los primeros seres humanos en ocupar el territorio del Chaco paraguayo, y más específicamente su parte norte, donde se encuentra el actual distrito de Bahía Negra. Su profunda experiencia, su práctica armonizada con la naturaleza, así como su aptitud para adaptarse a la hostilidad del medio natural demuestran la importancia de integrar este conocimiento milenario y original. Fortalecer el conocimiento de su cultura, su historia, su hábitat, sus costumbres, su relación con el territorio físico, su manejo de los recursos naturales constituye un paso y una herramienta imprescindible para llevar a cabo un trabajo de ordenamiento del municipio. Además, este estudio se presenta como un apoyo estratégico que trasciende los límites administrativos de Bahía Negra. En efecto, el objetivo del estudio es el de comprender finamente las modalidades de la ocupación original de las dos comunidades, por lo que el estudio se extenderá hacia el distrito de Fuerte Olimpo, que cuenta también con grupos Chamacocos (Tamárâhos e Ybytosos).

ACTIVIDADES COMPRENDIDAS EN LA CONSULTORÍA:

- Levantamiento topográfico de los centros poblacionales y eventuales sitios estratégicos;
Los principales centros poblados del distrito de Bahía Negra están ubicados a orillas del río Paraguay. Por lo tanto, éstos sufren regularmente de las numerosas crecidas del río. Afín de proteger tanto a sus habitantes como a sus equipamientos, aquellos lugares tienen que contar con un levantamiento topográfico preciso que defina precisamente las zonas inundables. De igual forma estos levantamientos permitirán desarrollar proyectos precisos de

drenaje o de irrigación, entre otras intervenciones. Se realizará también un levantamiento de cada vivienda y edificios de los centros poblados. Este trabajo se traducirá concretamente por la producción de distintos mapas planímetros y por la producción de fotos aéreas de cada zona con drones que servirán de fondos para el desarrollo del proyecto y para la elaboración del plano de zonificación particularmente.

- Estudiar el marco reglamentario y normativo;
Numerosas son las leyes y normas que rigen el ordenamiento territorial, la ocupación del espacio, la deforestación. Estudiarlas será una necesidad para que el proyecto sea factible.
- Realizar un estudio de campo en el municipio y sus entornos exteriores
Antes de empezar las fases de proyecto, es importante que los profesionales tomen conocimiento o completen sus conocimientos del territorio en cuestión. Este viaje no tiene que ser focalizado a los límites del municipio sino más bien extenderse al contexto alrededor. Por ejemplo, para entender bien todas las dinámicas fluviales o ganaderas es importante pasar la frontera para estudiar lo que ocurre en Bolivia o en la ciudad de Curumbá, en Brasil.
- Asesoramiento técnico para las consultorías externas;
El equipo encargado de la elaboración del POUT tendrá un papel de asesoramiento al comitente para el seguimiento de las consultorías externas a la realización del POUT. En efecto, los resultados de estos estudios estando directamente vinculados a la calidad del proyecto a realizar, es importante que los profesionales contratados sigan las reuniones y puedan dar sus observaciones a la metodología utilizada, así como a los resultados.

DOCUMENTOS A PRODUCIR:

- Mapa aproximativo del catastro actual;
El catastro es un registro de documentos. Determina el estado de la propiedad de un territorio. Proporciona evidencia de propiedad y derechos o deberes relacionados. Las numerosas parcelas representan límites administrativos que en muchos casos tienen un impacto físico, sobre todo en el Chaco, donde la deforestación y las prácticas ganaderas están directamente vinculadas al trazado parcelario. Tener un mapa del catastro actual es entonces elemental para poder entender el territorio y poder pensar y orientar su desarrollo.
Conociendo las problemáticas catastrales en el país y particularmente en lugares aislados y recién ocupados como Bahía Negra, es importante insistir sobre el carácter aproximativo de este mapa. De hecho, los propietarios no tienen todos títulos o, por el contrario, una misma parcela puede tener más de un título. También, será de gran importancia poder identificar las parcelas

públicas de las privadas. Este pesado trabajo de investigación ante el catastro, la SNC, y otras fuentes de información, intentará entonces categorizar las parcelas según estas problemáticas.

- Mapa del uso actual de la tierra y análisis general de las tipologías de suelos a partir del mapa de uso de suelos del proyecto Sulu (escala del distrito de Bahía Negra);

Documento indispensable en cualquier estudio de gran escala, los mapas de uso actual de la tierra ofrecen un estado inicial y un conocimiento exacto de todas las actividades (urbanas, industriales, agrícolas por tipo de producción, etc.) en el distrito. Este mapa será acompañado por un análisis cartográfico del potencial uso de la tierra en función de los tipos de suelos, apoyándose sobre los datos del mapa de uso de suelo producida dentro del marco del proyecto Sulu y en articulación con las interpretaciones emitidas en el dicho proyecto.

- Mapas de los distintos núcleos poblacionales;

Los numerosos estudios previamente realizados permitieron la producción de mapas a varias escalas que van desde la continental (cuenca del Plata) hasta la escala municipal (esc. 1:450.000). Estos mapas tratan de muchos temas e identifican varias problemáticas. Sin embargo, no existen todavía planos detallados de los núcleos poblacionales. Gracias a los levantamientos topográficos y fotográficos, será posible producir planos a la escala de 1:5.000 hasta de 1:1.000, presentando las altimetrías, las formas urbanas, los edificios, las calles, etc. La realización del POUT no puede hacerse sin estos planos.

- Secciones;

Las secciones son documentos técnicos a menudo olvidados por los profesionales. Sin embargo, ofrecen una lectura diferente, singular y complementaria a la de los mapas y planos. Por ejemplo, las secciones sobre el río permitirán entender las relaciones que este último mantiene con la ciudad o las aldeas indígenas. También, las secciones son herramientas particularmente buenas para tratar cuestiones de paisaje, de vista, de profundidad, de densidad edificada, etc. De la misma manera que los mapas de los núcleos poblacionales, las secciones son indispensables para la realización del POUT.

- Diagramas o axonometrías (facultativo);

Los diagramas y axonometrías constituyen documentos gráficos que permiten entender el territorio en sus tres dimensiones. Son documentos muy didácticos para hablar de territorio, de urbanismo o de arquitectura.

3- ESTRATEGIA TERRITORIAL

ACTIVIDADES:

- Analizar el PDS en relación con los estudios existentes y con las primeras orientaciones de proyecto;

El Plan de Desarrollo Sustentable (PDS) de Bahía Negra fue redactado en 2016. Aunque reciente, este documento puede ser mejorado a partir de los estudios realizados. Además, hacer la crítica del documento será un primer paso hacia la definición de una estrategia clara para el municipio.

- Organizar un taller participativo con la municipalidad para la definición del programa;

En base a la crítica del PDS y de los resultados de los estudios previamente realizados, se organizará un taller participativo con el intendente, la junta municipal y los servicios técnicos de la municipalidad para poder, de manera conjunta, definir un programa claro y una estrategia territorial. De hecho, el carácter participativo es fundamental en este tipo de procesos de construcción de proyecto territorial. En efecto, si no se logra federar a los actores claves alrededor de un mismo proyecto, ellos mismos se opondrán y será difícil poner en vigor la ordenanza municipal. Esta reunión es entonces particularmente importante.

- Definir una estrategia y el programa del proyecto;

En base a las conversaciones y resultados del taller precedente, el equipo encargado de la realización del proyecto redactará una nota que definirá claramente la estrategia y el programa para el proyecto urbano y territorial.

- Modificar el programa integrando las observaciones de la mesa de actores.

DOCUMENTOS A PRODUCIR:

- Un informe crítico del PDS;
- Una note escrita presentando la estrategia del municipio y el programa del proyecto.

4- PROYECTO URBANO Y TERRITORIAL

La siguiente etapa se subdivide en las distintas fases de: **Anteproyecto sucinto**, **Anteproyecto definitivo** y **Proyecto detallado**.

ACTIVIDADES:

- Asesorar a la municipalidad en el seguimiento de sus proyectos;
A lo largo del trabajo comprometido, la municipalidad estará quizás realizando otros proyectos de construcción o de ordenamiento. Por ejemplo, empezó en el año 2017 la construcción de una "costanera" en el núcleo urbano principal, la cual va a modificar de manera definitiva uno de los lugares estratégicos y más importantes de la ciudad. Afín de dar coherencia entre este tipo de proyectos y el proyecto urbano y territorial, el equipo de consultores tendrá que ofrecer un asesoramiento técnico para ayudar y orientar a la municipalidad en sus decisiones mayores.
- Identificar las primeras orientaciones de proyecto;
En un primer tiempo se identificarán orientaciones de proyecto. Estas orientaciones servirán de base a la crítica del PDS y a la constitución de una estrategia y del programa. Estas orientaciones serán diseñadas de manera muy sencilla y esquemática.
- Elaborar un anteproyecto sucinto;
El anteproyecto sucinto dará lugar a una primera entrega que será presentada a la municipalidad. El anteproyecto sucinto permite proponer y justificar las grandes orientaciones previamente identificadas. A este momento, el proyecto tendrá que ser desarrollado por medio de planos, secciones y esquemas.
- Elaborar un anteproyecto definitivo;
El anteproyecto definitivo permitirá fijar las ideas desarrolladas, conjuntamente con la municipalidad, la WWF, la STP y las otras instituciones potencialmente involucradas, afinando el proyecto espacial. De igual forma, los documentos gráficos serán esenciales para desarrollar y presentar el proyecto.
- Elaborar el proyecto urbano y territorial detallado;
Por fin, el proyecto urbano y territorial tendrá que ser detallado. Es decir que el proyecto encontrará sus dimensiones justas y sus soluciones técnicas. Los documentos gráficos también serán más detallados y las escalas irán acercándose.
- Realizar por lo menos tres viajes de campo (estudios, presentaciones y talleres);
Los estudios de campos permitirán levantar informaciones claves durante el desarrollo del proyecto o simplemente confirmar las orientaciones diseñadas.

Además, permitirán seguir comunicando sobre el proyecto con los varios actores del territorio (indígenas, pequeños y grandes productores, etc.) o intercambiando con la municipalidad. Hará que prever uno/s taller/es de participación para presentar las evoluciones del proyecto y tomar en cuenta las reacciones de la ciudadanía. La municipalidad tendrá que hacer validaciones en cada etapa del proyecto.

DOCUMENTOS A PRODUCIR:

- Mapas de proyecto a escala territorial;

Los mapas de proyecto a escala territorial tendrán que poner el municipio de Bahía Negra en su contexto. Estos mapas mostrarán las grandes directrices del proyecto tratando de temas tales como las movilidades y las infraestructuras, las zonas naturales a proteger, los ejes de desarrollo agrícolas, etc. Estos mapas dan una visión sobre el largo plazo del desarrollo de la ciudad.

- Planos;

Los planos tienen una escala mucho más acercada que los mapas precedentes. Claramente, el proyecto será desarrollado de manera más precisa en los núcleos poblacionales lo que implica una escala de diseño más detallada y precisa. Estos documentos serán realizados en base a los planos realizados durante la fase de complementación de la base de datos.

- Secciones;

Las secciones serán también esenciales en la definición del proyecto.

- Bloques diagramas o axonometrías;
- Esquemas;
- Maqueta (facultativo);

En función del proyecto desarrollado, la producción de uno o varios modelos puede ser una verdadera herramienta de proyecto y de comunicación. De hecho, la maqueta permite percibir en tres dimensiones lo que fue diseñado en dos dimensiones. Sin ninguna duda, la maqueta es también una herramienta de comunicación muy potente. Efectivamente, la ciudadanía, así como los políticos no tienen la misma capacidad de leer y de interpretar planos y secciones entendiendo todas sus sutilezas, mientras que la maqueta es un objeto que cada uno entiende.

- Plano de zonificación del área rural;

El plano de zonificación permitirá orientar y controlar el crecimiento de la ciudad siguiendo las directrices del proyecto urbano y territorial detallado. La elaboración de un plano de zonificación permite definir las áreas urbanas y rurales, las zonas edificables y no edificables, las áreas de protección, las zonas industriales, y las diferentes áreas de actividad agrícola, en los límites de un

distrito tomando en cuenta la hidrología, la topografía y la geología del sitio. Revelará también diferentes espacios estructurantes del municipio (ciudad, naturaleza, infraestructuras, corredores ecológicos, etc.). Como el distrito de Bahía Negra es uno de los más grandes del Paraguay, se elaborará un plano de zonificación general distrital y planos de zonificación más precisos de cada centro urbano y de cada poblado.

- Plano de zonificación del área urbana;
- Memoria descriptiva del proyecto.

La memoria descriptiva del proyecto explicará todos los detalles: como fueron pensadas y desarrolladas las ideas, como se trata cada una de las problemáticas y desafíos identificados según los distintos asuntos tales como las infraestructuras, el crecimiento urbano, la protección del medio-ambiente, el paisaje, etc. De hecho, la memoria descriptiva será una herramienta elemental que completará todos los documentos gráficos producidos. Esta memoria será ilustrada a través de esquemas, reducciones de los planos y secciones, fotografías, etc. Por fin, la memoria descriptiva explicará cómo se aplicará el proyecto en el tiempo. Por esto, se definirá las reglas a seguir por cada zona identificada en el plano de zonificación y servirá de base a la redacción de la ordenanza municipal.

5- ORDENANZA MUNICIPAL Y ZONIFICACIÓN

ACTIVIDADES:

- Actualización del plano de zonificación del municipio para su aplicación legal;
- Redacción de la ordenanza municipal;
La redacción de la ordenanza municipal pasa por la traducción legal y jurídica de las directivas definidas en la memoria descriptiva del proyecto urbano y territorial.
- Organizar reuniones con los diferentes actores del territorio;
Una vez la ordenanza redactada, ésta será presentada a la municipalidad, a la WWF, a la STP y a las demás instituciones (SEAM por ejemplo para una primera validación institucional afín de convencer a la junta municipal para su validación. Este es un momento crucial de la consultoría, porque toda la elaboración del POUT estará en juego.
- Presentar a la Municipalidad, a la Junta Municipal, así como a la WWF, la STP y a las otras instituciones involucradas.
- *La audiencia pública será organizada con la municipalidad y WWF al final de la consultoría y después de la validación por la junta municipal del plano de zonificación y de la ordenanza municipal. El objetivo de esa actividad será el de presentar el conjunto del POUT a los distintos actores del distrito de Bahía Negra (ciudadanos, actores económicos, ganaderos, asociaciones, etc.).*

DOCUMENTOS A PRODUCIR:

- Ordenanza Municipal
La Ordenanza Municipal es el documento principal que interpreta y transcribe de manera legal el proyecto urbano y territorial del distrito. Debe permitir conocer precisamente las condiciones de ordenamiento y de construcción en el municipio. Define por artículos y por cada zona de los planos de zonificación (área rural y urbana) todas las reglas de urbanismo siguientes: las construcciones autorizadas, los retiros y las alturas que tienen que respetar las construcciones en relación con los espacios públicos (rutas, calles, plazas, parques...), las obligaciones de ordenamiento de las redes viales, de conexión a las redes existentes de aguas, de saneamiento, la ocupación máxima autorizada para las construcciones, las reglas de estacionamiento de los vehículos, las prescripciones para el tratamiento de los espacios verdes y de

los árboles existentes, las condiciones de tratamiento de las fachadas y de las aperturas de los edificios, etc.

- Plano de zonificación del área rural
- Plano de zonificación del área urbana
(Referirse al 6 - Proyecto Urbano y Territorial más arriba)

ANEXOS

ANEXO 1- CRONOGRAMA

[illegible]

P Producto

V Viaje

Periodo de inactividad (fiestas de fin de año)

