



Centro-h

ISSN: 1390-4361

[centro-h@olacchi.org](mailto:centro-h@olacchi.org)

Organización Latinoamericana y del Caribe de  
Centros Históricos - OLACCHI  
Organismo Internacional

Flores López Moreira, Ana Raquel  
Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio  
Centro-h, núm. 3, abril, 2009, pp. 37-46  
Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos - OLACCHI  
Quito, Organismo Internacional

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115112536004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

[redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio

Paraguay's urban housing problem:  
a need for change within change

Ana Raquel Flores López Moreira\*

**Fecha de recepción:** enero de 2009

**Fecha de aprobación y versión final:** abril de 2009

## Resumen

La problemática habitacional urbana vinculada con los desplazamientos humanos, los procesos de expropiación y segregación física y social, la vulnerabilidad y los riesgos de desastres, los procesos de gentrificación y su solución según las declaraciones de Río 1992 y Estambul 1996, no se resuelve solo con la construcción de viviendas. En tiempos de crisis y cambios, el Gobierno central y el local deben conducir los procesos para mitigar el impacto de cada situación, coordinando políticas, roles y actores. La prevención debería ser la modalidad de acción generalizada, plasmada en el planeamiento urbano que contemple los factores que influyen en el incremento del calentamiento global, la preservación ambiental, el concepto de recurso escaso aplicado al suelo y, fundamentalmente, la inclusión física pero también social de los sectores poblacionales de baja renta, estimulando la formación de capital social con el fin de lograr la sostenibilidad del desarrollo urbano.

**Palabras clave:** prevención, planeamiento, coordinación, recurso escaso, inclusión, sostenibilidad.

## Abstract

The urban housing issue linked to human displacements, expropriation processes, physical and social segregation, the vulnerability and risks provoked by natural disasters, gentrification processes and their solution according to the Río 1992 and Istanbul 1996 declarations, cannot be resolved with the sole construction of houses. In a context marked by crisis and changes, state and local governments must lead the way in order to mitigate their impacts, and coordinate policy initiatives, roles and actors. Prevention must be the generalized course of action, and it must shape an urban planning strategy that contemplates the factors that influence global warming, environmental preservation, the concept of limited resource availability applied to soil management, and the physical but also social inclusion of low-income populations. Such a strategy should stimulate social capital formation in order to achieve the sustainability of urban development.

**Keywords:** prevention, planning, coordination, limited resources, inclusion, sustainability.

\* Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción. Correo electrónico: anarafla@yahoo.com

**A**ctualmente en América Latina, la mayoría de los gobiernos presenta una tendencia progresista y el cambio de Gobierno en los Estados Unidos levanta expectativas en la región, mientras el contexto mundial se encuentra sumido en una importante crisis económica que tomó estado público precisamente a partir del problema habitacional originado en los Estados Unidos, a causa del otorgamiento inescrupuloso de créditos hipotecarios bajo el criterio “todo riesgo se salva con los intereses”. Millones de familias han quedado sin vivienda por dicha causa y en estos días se han perdido innumerables puestos de trabajo, lo cual incrementa la vulnerabilidad social en el mundo.

Esta situación coincide con un momento especial para el Paraguay, debido al cambio de signo partidario en el Gobierno central después de más de cinco décadas de permanencia continua del Partido Colorado en el poder.<sup>1</sup>

Para la autora, es también una situación especial puesto que, por efecto del retiro voluntario del ejercicio profesional en el ámbito municipal, este artículo se realiza desde una perspectiva externa a él, constituyendo una excelente oportunidad para revisar un tema de especial interés, con el convencimiento de que la problemática habitacional se ha convertido en un tema de abordaje prioritario, ligado inexorable e inquietantemente a las prácticas, intervenciones y características de los gobiernos locales.

Partiendo de los conceptos promovidos por las reuniones de Río 1992 y Estambul 96, este trabajo toma como base la vivienda, enfatizando en las acciones de los gobiernos municipales paraguayos, en el uso habitacional como el de mayor expansión y demanda en las ciudades, y en Asunción como un buen referente para el desarrollo del contenido de este artículo. El objetivo del mismo es destacar algunos puntos críticos de la problemática habitacional, en

particular de los sectores poblacionales de baja renta del Paraguay, y que los municipios y el Gobierno central deberían afrontar como tareas pendientes.

El presente artículo desarrolla los siguientes puntos: generalidades del caso paraguayo: centralidad; el fenómeno de los desplazamientos; segregación y seguridad ciudadana; vulnerabilidad, riesgos y desastres; expropiación; gentrificación; y conclusiones. Cada apartado se desarrollará según las limitaciones de disponibilidad bibliográfica académica, propias del país en relación al tema elegido.

### Generalidades del caso paraguayo

Derrocada la dictadura en 1989 y con las elecciones de 1991, la gestión municipal del país ha experimentado cambios. Como antecedentes, son importantes algunos aspectos que sitúan a Asunción en su carácter de capital, como protagonista principal:

- En 1891 fue nombrado el primer intendente de Asunción (Flores, 2007: 38), con el que se dio inicio a la institución municipal en el país.
- De 1927 data la primera Ley Orgánica Municipal, que fue reemplazada por la Ley 222/1954, y luego por la vigente 1294/1987.
- Desde 1991, en Asunción (y demás municipios del país), a través de elecciones directas<sup>2</sup> se han sucedido cinco gobiernos municipales,<sup>3</sup> pero se podría decir que desde el período 1991-1996 (gobierno de la oposición), ninguna de las siguientes administraciones ha encarado acciones de planeamiento de la ciudad ni ha realizado Grandes Proyectos Urbanos (GPU), incluyendo las soluciones habitacionales de interés social.
- Los demás municipios, generalmente con menos recursos, manifiestan una situación similar.

<sup>1</sup> Desde el 25 de agosto de 2008, el Gobierno nacional es ejercido por la Alianza Patriótica liderada por Fernando Lugo (Partido Demócrata Cristiano), y conformada por otros partidos tradicionales (el Mayoritario Liberal y el Febrerista), así como otras minorías progresistas y de izquierda.

<sup>2</sup> Anteriormente los intendentes eran designados por el Poder Ejecutivo.

<sup>3</sup> Duran cinco años en la gestión y pueden ser de distinto signo partidario que el Gobierno central.

- De 1978 data la primera Ordenanza de Zonificación de la capital,<sup>4</sup> que fue reemplazada por la Ordenanza 25.098/88 del Plan Regulador y, posteriormente, por la Ordenanza 43/94 del Plan Regulador, la que está vigente y en revisión debido a las modificaciones que ha sufrido hasta hoy.

Algunos municipios del área metropolitana de la capital han elaborado su propio plan regulador recién después de 1991, y los demás carecen de dicho instrumento hasta la fecha.

A la administración de 1991-1996 se debe también el Plan Maestro de la Franja Costera (PMFC) y el Plan de Desarrollo Urbano Ambiental (PDUA) de Asunción, los que, con más de diez años de existencia, no han sido efectivamente implementados pero sirven de referencia para la gestión actual.

Desde su origen, en el Fuerte Santa María de la Asunción (1537) y a orillas del Río Paraguay, la ciudad se ha expandido en sentido noreste y sureste, dejando cada vez más atrás al área central (núcleo fundacional), y generando inconvenientes espaciales y funcionales así como nuevas centralidades. Durante la década de los años setenta,<sup>5</sup> se incrementaron los asentamientos y los flujos al municipio, y en la década de los años ochenta, el acceso al área central se transformó en un cuello de botella que propició la dispersión y expansión urbana sobre las principales vías de acceso. Hoy se mantienen en el lugar las principales dependencias del Gobierno central, importantes centros comerciales en otros tiempos, y la venta callejera que, en criterio personal, da vida a la misma durante el día. Han desaparecido programas de atractivo nocturno como las salas de cine y la escasa renovación del sitio representada por emprendimientos fundamentalmente privados (por ejemplo, hotelería), así como algunos comercios de comidas, constituyen actualmente la principal oferta del sector para los pocos transeúntes de la hora.

Equipada con todos los servicios, la zona central de Asunción cuenta con el mayor caudal patrimonial arquitectónico (conjuntos) de la ciudad y con grandes espacios verdes que no constituyen prioridad del “ocio programado” de los habitantes. Estos podrían ser “enrejados” debido a la destrucción ocasionada por las constantes manifestaciones populares que se producen en el sector, tal como sucede en otras ciudades de la región. La policía urbana resguarda la seguridad de las personas vigilando la zona especialmente durante el día.

La falta de implementación de las directivas de planeamiento favorece el progresivo deterioro y abandono (locales vacíos) del área central, que actualmente constituye un espacio rico, de apropiación pobre: comercios y servicios reemplazaron al uso habitacional del cual quedan mayormente los asentamientos informales costeros (chacarita), cuyo origen se remonta a la época de la Colonia, y que padecen todos los inconvenientes de tal carácter, además del riesgo de las inundaciones asociadas al Fenómeno de El Niño.

Los asentamientos informales costeros así como los casi 300 casos intraurbanos han sido el principal destino de los movimientos migratorios hacia Asunción que, como se verá en el siguiente apartado, han cambiado el rumbo hoy en día.

### El fenómeno de los desplazamientos

Los desplazamientos poblacionales han existido en el Paraguay desde la época de la Colonia, cuando parte de la población de una ciudad era trasladada para poblar otra (Flores, 2007: 33). Sin embargo, desde la década de los años setenta, la migración de la población hacia las ciudades se ha incrementado, de lo cual resulta que hoy el 57% de los habitantes del país reside en las áreas urbanas, mientras en el área rural permanece el 43% de ellos (DGEEC, 2002). Según datos del Censo Nacional de 2002, el departamento<sup>6</sup>

4 La Ordenanza es la ley municipal. Tiene vigencia y es particular solo en el territorio de cada municipio.

5 Construcción de la represa de Itaipú, iniciada a mediados de la década de los años setenta.

6 *Constitución nacional de 1992*, artículo 156. De la estructura política y la administrativa: “A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos”.

de Canindeyú ocupa el primer lugar como destino de las migraciones, con un 47,9% de su población total que no es originaria del mismo, seguido del departamento Alto Paraná con el 45,80%; el departamento central (área metropolitana de Asunción) con el 42%; y en el cuarto lugar la capital Asunción con el 36,60% de su población total que no nació en la misma. El eje Asunción-Ciudad del Este (aproximadamente 300 km entre una y otra) es el principal espacio de llegada de los desplazamientos, concentrando el 63% de la población total del país (Flores, 2007: 75). De los datos mencionados, se extrae que el impacto de estos movimientos recae en zonas urbanas poco preparadas para esta situación, por lo que no resulta extraño que el intendente de Saltos del Guairá (en el departamento de Canindeyú), mencione con preocupación la crisis de crecimiento que experimenta la ciudad que él administra.

Asunción ya no es hoy el destino principal de los desplazamientos, pero las secuelas de los tiempos pasados han quedado marcadas en sus asentamientos informales costeros e intraurbanos que, por efecto del crecimiento poblacional o por “venta de mejoras”,<sup>7</sup> se han expandido sobre los espacios residuales inadecuados para el uso habitacional, sobrepasando la capacidad de control municipal para impedir que así ocurra.

El aspecto crítico de esta situación es la ausencia del planeamiento y/o de programas habitacionales preventivos (coordinados con otras instituciones), que impidan la expansión aleatoria de la mancha urbana con la formación de asentamientos carentes de condiciones adecuadas de habitabilidad y de los beneficios urbanos. La introducción posterior de éstos, en el marco de la regularización de la tenencia, trae generalmente dificultades sociales y mayores costos económicos para quienes se involucran en el proceso.

7 Según datos del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción, la “venta de mejoras” constituye una transacción informal de venta de “derechos de ocupación”, materializados en construcciones o mejoras realizadas en un lote, de una persona a otra.

La dificultad de acceso a la tierra en Asunción también ha generado un movimiento centrífugo hacia otras urbes (preferentemente de su área metropolitana), donde los terrenos son menos costosos. Abona esta presunción el decrecimiento de su población entre períodos intercensales (del 0,8% al 0,2% en el último censo de 2002). Este movimiento retorna en forma de flujos de población que cada día entra a la ciudad para trabajar y sale para volver al hogar, generando conflictos viales por saturación del tráfico durante el día y el vacío de las áreas centrales durante la noche. Las administraciones municipales de turno han señalado repetidamente el problema que se genera por el hecho de que la población estable de la ciudad (aproximadamente 600 mil habitantes) debe sostener los costos que genera el servicio diurno a cerca de 1.200.000 personas que entran y salen de la ciudad, sin que hasta el momento se hayan podido encontrar las fórmulas correctas para cambiar este escenario.

Paralelamente, el descontrolado crecimiento de los asentamientos informales debido a las escasas acciones concretas de solución ha propiciado otros procesos que generan barreras sociales e incluso físicas entre distintos sectores de la ciudad alterando el concepto de urbanidad.

### **Segregación urbana y seguridad ciudadana**

Considerando que los asentamientos informales en Asunción existen casi desde sus inicios, la segregación física y social, imperceptible anteriormente, se ha agudizado en los últimos veinte años debido a las condiciones físico-sociales de su formación y a la desvalorización que causan en las áreas formales circundantes y, finalmente, en la ciudad toda. El rechazo puede ser sutil o abierto a través del uso de sistemas de seguridad, del enclaustramiento amurallado de las viviendas, de los barrios cerrados u otros que materializan la segregación física y restringen, poco a poco, la relación social.

Si bien la conducta marginal no ha sido la característica general de los asentamientos populares en Asunción, a partir de su expansión física y su incremento poblacional,

así como por la débil intervención y control municipal, se han conformado algunos sectores que ya resultan inaccesibles para cualquier persona. Este es el punto de no retorno que debiera evitarse por todos los medios.

Instalada la segregación de los sectores urbanos populares, sus habitantes son las primeras víctimas de la criminalidad debido a la precariedad de sus ocupaciones y/o a la carencia instrumentos sofisticados para su defensa: sorprende la reacción de las comisiones vecinales que solicitan la inhabilitación de plazas debido a la conducta antisocial de algunos usuarios, o que se construya una plaza y/o escuela exclusiva para un asentamiento cuando a 100 m ya existe dicho equipamiento, como intento de reproducir patrones de los sectores urbanos de alta renta. La segregación urbana genera aislamiento, debilita el control social y propicia las conductas marginales.

La segregación de buena parte de las 1.650 ha de tierras inundables ocupadas y otras aproximadamente 1.100 ha en el área intraurbana de la ciudad<sup>8</sup> podría deberse también a la carencia de disposiciones específicas para la problemática habitacional informal en el Plan Regulador. De hecho, no es sino hasta los años 2000 y 2001 que se crearon la Ordenanza 141/2000 y la Ordenanza 195/2000,<sup>9</sup> que se orienta específicamente la intervención municipal en los mismos.

El fenómeno de segregación, tal como se ha expuesto someramente en este apartado, posee similitudes con los procesos estudiados por Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli (2003). Lo que sí resulta significativo es la postergación que ha sufrido tan importante tema en el Municipio de Asunción, a juzgar por los recursos y las condiciones otorgadas al área de trabajo responsable de la atención del mismo, lo que podría considerarse una situación de vulnerabilidad asociada con la problemática habitacional de la población de escasos recursos, tanto como la que deviene

de los riesgos naturales y/o antrópicos que se analizarán a continuación.

### Vulnerabilidad, riesgos y desastres

Considero que el modelo de desarrollo imperante a escala global ha creado condiciones que aceleran el cambio climático y/o el calentamiento global, propiciando el desencadenamiento de desastres de origen natural, sin obviar los de origen antrópico generados en el proceso de construcción de las ciudades.

De hecho, el Riesgo se construye por la mano del hombre (Flores-Cocozza, 2006: 17-20) y responde a la fórmula del proyecto esfera como:

$$R = \text{amenaza} \times \text{vulnerabilidad} - \text{capacidad de respuesta}$$

La fórmula resulta elocuente relacionada con la pobreza y con lo señalado por la prensa respecto a que el año 2008 ha sido el más catastrófico (Morgan, 2009). Se destaca que de los \$ 200 mil millones de pérdidas globales evaluadas, \$ 45 mil millones no estaban asegurados, lo que incrementó en un 50% las pérdidas del año anterior. Se observa la gravedad de la situación, considerando que, por lo general, esas pérdidas no pueden recuperarse antes del siguiente desastre, siendo nuevamente los pobres los que resienten más profundamente las consecuencias, debido a su condición socio-económica y la debilidad de sus recursos alternativos (capacidad de organización y/o negociación) que dificultan su rápida recuperación. La capacidad de respuesta a los desastres involucra directamente a los municipios e impacta dramáticamente en los pobladores, cumpliéndose la sospecha en relación a que al pobre, por ser pobre, todo le sale más caro. Si la situación de desastre es reiterativa y las condiciones de asentamiento no han cambiado, solo se espera el constante desmejoramiento de la calidad de vida de los damnificados y la cada vez menor capacidad de respuesta para el mismo efecto.

Paraguay sufre las consecuencias destructivas de tormentas, granizos, inundaciones

8 Datos del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción.

9 Por iniciativa del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción, entonces a cargo de la autora.

debidas a la crecida de los ríos y de las sequías que se originan en el desarrollo de los fenómenos climáticos de El Niño y La Niña cada vez menos predecibles en su impacto. En Asunción, las crecidas ordinarias (anual, trianual) o extraordinarias (en principio, cada diez años) del río Paraguay, inundan sus costas afectando aproximadamente al 10% de su población total asentada en dichas tierras. Las lluvias convierten sus calles en ríos por deficiencias del desagüe pluvial, y los arroyos que lo suplen también han sido objeto de una intensa ocupación informal, incorporando mayores solicitaciones a los bordes no consolidados e incrementando el peligro por desmoronamientos.

La propuesta de solución a la problemática físico-ambiental, socioeconómica y legal desarrollada en el Plan Maestro de la Franja Costera, como iniciativa preventiva, poco ha podido avanzar en su concreción y, en contraposición, es cada vez mayor la cantidad de personas que viven en estas zonas de riesgo, lo que aumenta las probabilidades de desastre frente a las amenazas.

El Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción había iniciado acciones para establecer criterios de intervención en los arroyos<sup>10</sup> que, de acuerdo con las directivas de priorización, tampoco han podido ser aplicados. Se han tomado medidas estructurales postergando las medidas no estructurales de fondo. En general y hasta la fecha, la atención de la problemática habitacional de los sectores populares urbanos en condición de riesgo no ha alcanzado el nivel de prioridad necesario para su atención preventiva frente al peligro de desastres. No se obviará mencionar los casos en que, por efecto del incumplimiento de las normas, se han producido desastres como el incendio del supermercado Ycuá Bolaños, que cobró la vida de casi 400 personas en el año 2004.

La acción preventiva frente a las situaciones de riesgo encontraría, entre las medidas estructurales de acción, la reubi-

cación de las familias expuestas a los peligros hacia otros sitios más seguros. Sin embargo, la poca (por no decir ninguna) disponibilidad de tierras públicas para el efecto, lleva la vista a las tierras privadas vacantes que, en virtud del interés social, podrían someterse a los procesos de expropiación.

## Expropiación

En el Paraguay, el concepto de propiedad privada de la tierra está muy arraigado en la población que busca, en general, ser dueña del suelo en el que levantará su vivienda. Protegida por la *Constitución nacional*, por el *Código penal* y las leyes, la disponibilidad de la propiedad privada en función del déficit habitacional es muy difícil, lo que no ha impedido que se produzcan ocupaciones en Asunción y en los municipios del área metropolitana de la capital o del interior del país, en medio incluso de violentos enfrentamientos entre la Policía y los “sin techo”.<sup>11</sup> Esta dificultad ha ocasionado que aún la clase media deba buscar, mayormente en el área metropolitana, los lotes que en Asunción no encuentra. Ya no existen tierras municipales para responder al déficit habitacional de la ciudad, pero tampoco los recursos municipales son suficientes para la compra de tierras del dominio privado.

Por su parte, la población pobre ha desarrollado sus asentamientos informalmente, con frecuencia en sitios que ya se ha visto que no son aptos para el uso habitacional, pero son los únicos disponibles. Buscando mitigar esta situación, el Área de Rehabilitación Urbana comenzó un proceso de racionalización en la adjudicación de las tierras municipales y de recuperación de las mismas a partir de proyectos de rehabilitación urbana.

Las propiedades municipales y del Estado en áreas urbanas no pueden ser objeto de expropiación y cuentan con procedimientos establecidos para la regularización de la tenencia de la tierra. Pero, en

10 Estudio de estabilidad de los bordes de arroyos realizado con la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica, terminado en 2005.

11 Así se denomina a los ocupantes informales de las áreas urbanas que reivindican su derecho a la tierra y la vivienda.



relación con la propiedad privada ocupada tanto en Asunción como en el interior del país, los casos que alcanzaron procesos de expropiación han sido mínimos, conflictivos y engorrosos debido a la interferencia interesada de los directamente involucrados. Los pocos casos conocidos en Asunción han terminado con juicios de usucapión<sup>12</sup> y/o como situaciones de hecho sin solución en términos de la legalización de la tenencia. Los programas del Gobierno central para la compra de tierras privadas ocupadas tampoco han arrojado resultados impactantes.

La experiencia indica que, con el objetivo de obtener tierras privadas para aplicarlas al interés social en el Paraguay, de no haber cambios en la estructura jurídica correspondiente, la expropiación no es la vía más fácil y mucho menos efectiva. Secundando el parecer de Edesio Fernandes, ya no se puede considerar el tema de la propiedad urbana con los criterios utilizados cuando la mayor parte de la población de los países vivía en el área rural y no existía escasez de tierras en las ciudades.

Sea por la vía que fuera, la solución habitacional tiene costos que exceden las posibilidades económicas de muchos beneficiarios. Estas situaciones son aprovechadas por sectores de población de mejores recursos, que de esta manera se benefician con el esfuerzo de la población y de las instituciones participantes de la elaboración y ejecución de las soluciones habitacionales de interés social.

## Gentrificación

Luego de las intervenciones de mejoramiento físico-ambiental y legal en los asentamientos informales de Asunción, se registra una movilidad de alrededor del 30% respecto a los originales pobladores del lugar.<sup>13</sup> Ante las intervenciones municipales del mejoramiento, la población manifiesta fundamental-

mente dos actitudes: a) la aceptación y colaboración con las mismas, y b) el rechazo y/o boicot en el entendimiento de que ello traerá aparejado costos residenciales que anteriormente no tenía. Estos casos propician la “venta de mejoras” que instala procesos de gentrificación posibilitando que otros grupos de mejores recursos, o especuladores inmobiliarios, se apropien de los beneficios de las acciones municipales de mejoramiento y de la tierra municipal cuya función social es solucionar la problemática habitacional de la población de baja renta.

Cabe destacar que, mientras el área central de Asunción se encuentra en proceso de deterioro y casi abandono, las periferias son vistas como oportunidades y negocios, tanto por los ocupantes como por los interesados en adquirir “derechos de ocupación”, hasta que se produzca la regularización de la tenencia. De persistir este sistema, la solución habitacional de interés social está lejos de ser resuelta, puesto que los “vendedores de mejoras” vuelven a instalarse en los asentamientos informales aún no intervenidos.

## Conclusiones

A lo largo de la exposición sobre el caso paraguayo, se han observado similitudes respecto a la región latinoamericana en todos los puntos desarrollados. No se percibe, sin embargo, un avance sustantivo en el país respecto a la Declaración de Estambul II (1996), y más específicamente sobre la concreción de los objetivos y principios de “vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”, en la creencia de que el logro de ellos “contribuirá a que el mundo sea más estable y equitativo, y a que esté más libre de injusticias y conflictos”.

Paraguay debe recorrer un largo camino sobre la base de un necesario cambio de rumbos de acuerdo con los tiempos y situaciones de crisis actuales. Este país lleva poco tiempo en el abordaje de la cuestión urbana, en comparación con muchos países de la región, pero es grave que los distintos niveles de gobierno no

12 Prescripción del dominio por ocupación pacífica de la tierra durante veinte años consecutivos.

13 Estimaciones del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción, dirigida por la autora desde noviembre de 1991 hasta octubre de 2008.



hayan capitalizado, con criterio preventivo, la rica experiencia regional para corregir la práctica consuetudinaria, que ha permitido el desarrollo de problemas que actualmente están en vías de solución en otras naciones. Es posible que la permanencia en el poder de un mismo partido por tanto tiempo haya generado este efecto, amparado en la consolidación de estructuras, procedimientos y vicios en el sector público (y también en el privado), que constituirán uno de los mayores desafíos que afrontará el actual Gobierno para tomar las riendas del país y generar condiciones de gobernabilidad y el cambio necesario para incorporarse a los procesos de integración regional y a la globalización, sin “morir en el intento”.

A pesar de la importancia estratégica que hoy tienen las ciudades, en el Paraguay, la cuestión urbana es una asignatura pendiente tanto en lo que se refiere a la producción de textos como en la práctica.

Asumiendo los preceptos de la *Constitución nacional*, se debería otorgar a la institución municipal la importancia que le cabe desde su rol propulsor del desarrollo del país, en el competitivo marco de la globalización. La deficiente situación y precariedad de medios en la que se encuentran no pocos municipios, debería ser la referencia para evitar la creación de otros nuevos, hasta que se cuente con una visión de país y un plan de ordenamiento territorial nacional y regional. En este contexto, los municipios deberán asumir la responsabilidad constitucional que deviene del principio de igualdad de oportunidades ante la problemática habitacional, lo que implica también el compromiso con la lucha contra la pobreza. A dicho efecto, será necesaria la coordinación de actores y de políticas de Estado (trabajo, alimentación, salud, educación, acceso a la tierra y la vivienda, principalmente), lo que además de un cambio cualitativo trascendental, constituiría un cambio cuantitativo, porque ello generaría a su vez condiciones para la racionalización de los siempre escasos recursos para la atención de vivienda.

Toda administración urbana requiere de mínimos instrumentos de planeamiento a

efectos de orientar su acción haciéndola más eficiente y eficaz, y lograr, asimismo, la coordinación de acciones con otros actores. No es aceptable la gestión ni las intervenciones municipales sin sustento en el planeamiento urbano y muchos intendentes ya son conscientes de ello.

De acuerdo con lo analizado y sobre todo en casos en los que la presión del desarrollo no es muy fuerte, los desplazamientos humanos deben ser objeto de cuidadosos estudios a efectos de mitigar su impacto, ya sea como factor determinante de demandas de soluciones habitacionales; de los viajes diarios y prevención de problemas viales (dimensiones, circuitos, servicios de la estructura vial); de accesibilidad; de su contribución al calentamiento global a través del consumo de combustible; de posibilitar el uso de transporte alternativo, entre otros.

La gestión municipal con base en el planeamiento podría prevenir los fenómenos de la segregación o el desarrollo urbano como aglomerado de guetos ricos y pobres, que desvirtúan el sentido de la vida urbana, basada en la interrelación abierta entre las personas, y en el uso y disfrute de los espacios públicos para toda la población. Se ha visto que la segregación dificulta la administración urbana, la integración y el control social, así como las posibilidades de mejoramiento de la ciudad. Por ello, los espacios afectados por esta condición deben ser objeto de intervenciones antes de que se instalen en ellos las conductas marginales (para las que este tipo de espacio es ideal), porque quienes las practican podrían entorpecer la ejecución de las iniciativas tendientes a erradicarlas.

Ante el crecimiento de la urbanización en el Paraguay, se impone realizar estudios de los marcos jurídicos y de otras modalidades de acceso a la tierra (cuando sean del dominio privado), anteponiendo el concepto de recurso escaso en relación a la tierra, en el marco del desarrollo territorial y la preservación ambiental. También deberían revisarse los factores que viabilizan que las tierras del dominio público entren al mercado aún sin la intervención municipal (sin haber

sido regularizadas), y puedan convertirse en objeto de especulación inmobiliaria. Será necesaria la revisión del inventario de tierras municipales, de los procedimientos de adjudicación de las mismas, el seguimiento de las regularizaciones, control in situ, entre otras, por citar algunos aspectos que involucra la gentrificación.

No cabe duda que la prevención debe ser la modalidad de acción a escala mundial y urge que todos los países (en especial, el nuevo Gobierno de los Estados Unidos que largamente se ha opuesto a firmar el Tratado de Kioto) se sumen a las tareas que contribuyan a alcanzar la sostenibilidad ambiental y de los asentamientos humanos. Los procesos de antropización del territorio que no han considerado la impronta de los factores naturales existentes, o que han desarrollado condiciones para que éstos adquieran el carácter de amenazas, son los que finalmente propician los desastres.

Las acciones en situación de emergencia no generan condiciones aptas para la producción de soluciones adecuadas que permitan el desarrollo sostenible. La actitud preventiva en las prácticas y las intervenciones urbanas debe ser parte de la cotidianidad, encarando el desarrollo desde los factores antrópicos y naturales.

La crisis mundial hace que el Estado deba tomar con decisión las riendas de la situación y propicie la generación de empleos a partir de la obra pública. El compromiso de las autoridades en esta empresa debería ser asumido también por la comunidad nacional, y para los urbanistas debe ser claro, al momento de encarar la problemática habitacional, que no es suficiente la sola construcción de viviendas para resolverla. Si la gente no tiene condiciones de mantenerla, tampoco podrá quedarse con ella y se verá impulsada a transferir sus derechos para retornar a los asentamientos informales.

Es verdad que la atención de la problemática habitacional puede contribuir al mejoramiento social, pero no se reduce a la construcción de viviendas sino que tiende, a partir de ellas, una red de atenciones priori-

tarias para la población de menores recursos, sobre las que se pudiera construir finalmente el capital social. Desde mi experiencia y secundando el parecer de Edesio Fernandes (2003: 15), esto será posible solo a partir de “relaciones intergubernamentales sistemáticas; concertación público-privada, y sobre todo movilización social renovada”, sin los vicios que se han desarrollado hasta el presente.

El desarrollo social se hace necesario imperiosamente y es tiempo de dar importancia a lo que no se ve. Esto significa ya no tanto “corte de cintas” o inauguraciones, sino mayor profundización de procesos en los que se generen las condiciones para el crecimiento social, que apunten e impulsen la proactividad de la gente frente a su propio devenir. **h**

## Bibliografía

- Arriagada Luco, Camilo y Jorge Rodríguez Vignoli (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, evolución e implicaciones de política*. Santiago de Chile: Serie Población y Desarrollo CEPAL.
- Barboza, Ramiro (1993). *Constitución de la República del Paraguay*. Asunción: Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
- Datos del Área de Rehabilitación Urbana de la Municipalidad de Asunción. Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo (2004). *Paraguay: resultados finales censo nacional de población y vivienda año 2002 / total país y distrital*. Asunción: DGEEC Publicaciones.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (2007). *Encuesta permanente de hogares*.
- Fernandes, Edesio (2003). “Tenencia de la tierra y pobreza urbana en América Latina”. *Vivienda Popular*, 12. Montevideo: 5-15.
- Flores, Ana Raquel y Francisco Coccozza (2006). “Aproximación al riesgo”, en: Ana Raquel Flores (coord.) (2006). *Actores y roles en la gestión de riesgos*. Asunción: Imprenta Arte Nuevo.
- Flores, Ana Raquel (2007a). “Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días”, en: Adriana Larangeira (ed.) (2007). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Flores, Ana Raquel (2007b). *Política habitacional en el Paraguay. Factores que inciden en su definición e implementación*. Asunción: tesis para maestría en Gobierno y Gerencia Pública por la Universidad Americana.
- Monte Domecq, Roger y otros (s/f). “Paraguay”, en: Carlos Tucci y Juan Carlos Bertoni (comps.). *Inundaciones urbanas en América del Sur*. Asunción: GWP-ABRH-WMO.
- Morgan, James (2009). “Un 2008 catastrófico”. *BBCMundo.com*, 2 de enero.
- Ordenanzas municipales: 43/94; 34/96; 112/99; 136/00; 178/01; 33/02 y 183/01.