



**CONADEH-Paraguay**  
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS



PROYECTO PINV15-334

## INFORME DE INVESTIGACIÓN

### URBANIZACIÓN POPULAR EN EL ÁREA METROPOLITANA DE ASUNCIÓN: RESISTENCIA Y PERSPECTIVAS DE CAMBIO

Investigadora Principal: Dra. Marta Isabel Canese de Estigarribia

Investigadores Asociados: Dr. Fernando González y Galán, Mg. Néstor Sagüi, Lic.  
Cecilia Vuyk.

Investigadores en formación: Ab. Gabriel Reinaldo Villalba Medina, Lic. Perla Primitiva Godoy Giménez, Lic. Nery Andres Velazquez Gauto, Lic. Gustavo Alberto Ibarra Diaz, Diego Federico Laterra Leiva, Roque Marcelino Pignata, Javier Allende.

Asesores extranjeros: Dr. José Benone do Nascimento (Brasil), Dr. Salvador Pires (Brasil), Dr. Ricardo Sol Arriaza (Costa Rica), Dr. José Carlos Monteiro (Brasil).

Diseño cartográfico: Victor Duré - Revisor metodológico: José Manuel Silvero.

Directora: Dra. Inocencia Peralta.

Este proyecto de investigación fue financiado por el CONACYT través del Programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI.

Asunción, Paraguay

2019

## Índice

1. Introducción .....	4
1.1. Justificación .....	5
1.2. Planteamiento del Problema .....	8
1.4. Objetivos.....	8
1.5. Limitaciones y alcance de la investigación .....	9
2. Marco Teórico.....	11
2.1. Antecedentes.....	11
2.2. Marco Conceptual.....	21
2.3. Fundamento teórico .....	25
2.4. Situación de los procesos de urbanización popular en Paraguay .....	28
Tabla 2: Ciudades del Área Metropolitana de Asunción.....	31
2.5. Situación habitacional en el AMA .....	34
2.6. Estimación de datos cuantitativos de los procesos de urbanización popular en el AMA .....	37
3. Metodología.....	43
3.1. Tipo y alcance del estudio.....	43
3.2. Localización del estudio .....	44
3.3. Población .....	44
3.4. Muestreo y Sujetos del Estudio.....	45
3.5. Técnicas de recolección de datos .....	47
3.6. Matriz operacional de la investigación .....	48
3.7. Instrumentos de la investigación.....	51
3.8. Consideraciones éticas .....	53
3.9. Técnicas de análisis de datos .....	53
4. Análisis de Resultados.....	55
4.1. Situación y mapeo de los procesos de urbanización popular .....	57
4.2. Proceso de organización de las urbanizaciones populares .....	81

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

4.3. Resistencia en urbanizaciones populares .....	90
4.4. Perspectivas de cambio en las organizaciones .....	99
4.5. Análisis participativo de resultados .....	103
Conclusiones .....	106
Referencias .....	116
ANEXOS.....	121

## **1. Introducción**

El proceso de urbanización en América Latina, y su concentración en las grandes capitales, presenta múltiples desafíos en la construcción del habitat urbano. Según informes de CEPAL (2018), en América Latina el 81% de la población vive actualmente en áreas urbanas. En la ciudad de Asunción y los municipios de su zona circundante, habita actualmente casi la mitad de la población del Paraguay. En el Área Metropolitana de Asunción (AMA), durante las últimas décadas se incrementó de forma drástica la población en los espacios de urbanización popular informal y la precarización de la calidad de vida de sus pobladores. La situación de estas comunidades urbanas se agrava en la actualidad con la construcción de nuevas obras de infraestructura urbana que promueven la expulsión de estos pobladores de las áreas que ocupan informalmente.

El presente estudio se propuso investigar los procesos de urbanización popular, organización, resistencia y perspectivas de cambio en el Área Metropolitana de Asunción, en la visión de los protagonistas de dichos procesos. Para ello, la Universidad Nacional de Asunción (UNA), conformó un equipo interdisciplinario de investigadores pertenecientes a la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas (ECSP), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CONADEH), y la asociación Cultura y Participación (CyP), a fin de desarrollar este estudio en el marco del Programa PROCENCIA, del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), durante los años 2017 y 2018. La investigación busca aportar conocimientos a la comprensión y búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo urbano, que puedan contribuir a la construcción del habitat con participación, inclusión social y sustentabilidad ambiental.

El estudio de los procesos de urbanización popular en Paraguay se inicia en la década de los 80, a partir del incremento del proceso de migración de la población

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

campesina hacia las ciudades de Asunción y Ciudad del Este. La lucha por el acceso al territorio urbano pasa a constituir una prioridad y un desafío para los investigadores que estudian el crecimiento de las urbanizaciones populares en las ciudades, y su relación con la exclusión y la pobreza. Esta investigación aborda la problemática desde la perspectiva de sus organizaciones y sus líderes, con una metodología mixta, cualitativa y cuantitativa, y un enfoque participativo. El conocimiento de los puntos de vista y las perspectivas de cambio de las personas abre las puertas a la participación efectiva que permite llegar a puntos de encuentro en las negociaciones entre los diversos sectores involucrados en los procesos de transformación urbana, a la par de aportar a fortalecer los procesos de organización y movilización de los actores protagonistas de las urbanizaciones populares, reconociendo su papel central en los procesos de construcción de la ciudad.

### **1.1. Justificación**

Los conocimientos generados por la investigación sobre los procesos de organización, resistencia y perspectivas de cambio en las urbanizaciones populares pueden aportar al fortalecimiento de la red de organizaciones que lideran estos procesos, y brindar referencias para una gestión innovadora y participativa del desarrollo urbano. La construcción de las políticas públicas, planes y programas de desarrollo urbano con enfoque de derecho, requiere de la participación efectiva de todos los agentes de los procesos de urbanización popular. Esta investigación aporta nuevos conocimientos que pueden contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de base de los barrios populares, la defensa de los derechos sociales y ambientales, la mejoría de la calidad de vida, la inserción laboral y la seguridad ciudadana.

La presente investigación adquiere particular importancia en la actualidad debido a la dinámica creciente de los procesos de urbanización popular en el área metropolitana de Asunción, el fortalecimiento de los actores sociales barriales en su

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

lucha por la tierra, la vivienda y el arraigo en las urbanizaciones populares, y los conflictos generados a raíz de nuevos emprendimientos de infraestructura que exigen a los pobladores que ocupan asentamientos urbanos informales el desalojo de dichos espacios. Las dimensiones y aristas de esta problemática requieren estudios con diversos enfoques y orientaciones, a fin de proveer a las personas, organizaciones e instituciones involucradas de conocimientos y cuestionamientos que puedan constituirse en referencia para la discusión y la toma de decisiones en los proyectos y las acciones a emprender. Los estudios a ser desarrollados en esta línea de investigación pueden aportar también al avance de las Ciencias Sociales, desarrollando nuevas aproximaciones teóricas aplicables a la realidad social latinoamericana. Los procesos e instrumentos de investigación desarrollados, además de los resultados obtenidos, aportan innovaciones que pueden servir de referencia a otros estudios latinoamericanos en esta área.

En la dimensión científica, este estudio aporta una nueva mirada de uno de los problemas centrales de la Sociología Urbana y la Sociología en general, sobre el cual existen algunas aproximaciones teóricas e investigaciones desarrolladas en América Latina, pero muy pocas investigaciones realizadas en Paraguay. En la dimensión social, la solución de los conflictos relacionados con los procesos de urbanización popular requiere de referencias válidas para la discusión, la negociación, la toma de decisiones y las acciones a emprender. La participación de las comunidades de las urbanizaciones populares solo será efectiva si responde a las perspectivas de cambio de las personas que las integran, sobre las que aún existe poca información. En la dimensión contemporánea, el proyecto adquiere relevancia debido al incremento de la dinámica de los procesos de urbanización popular en las grandes metrópolis latinoamericanas, y de forma específica en el área metropolitana de Asunción. Los cambios demográficos y ambientales, y los conflictos generados a raíz de nuevos emprendimientos de infraestructura en Asunción, requieren de procesos

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

participativos innovadores que tomen en cuenta los puntos de vista y las aspiraciones de sus protagonistas.

El presente estudio amplía la visión hacia nuevas oportunidades de transformación urbana a partir del potencial organizativo de resistencia y la consideración de las perspectivas de cambio de los pobladores de las urbanizaciones populares. El reconocimiento de las perspectivas de cambio de las personas abre las puertas a un diálogo efectivo que permita llegar a puntos de encuentro en las negociaciones entre los diversos sectores involucrados en los procesos de innovación urbana. Estos aportes pueden contribuir a orientar las inversiones públicas y privadas dirigidas a la inclusión educativa y laboral de las personas que habitan en urbanizaciones populares.

De forma específica, los resultados de la presente investigación brindan aportes para optimizar las inversiones públicas en políticas y programas de inclusión urbana de los sectores populares que habitan en urbanizaciones populares, mediante un mejor conocimiento sus puntos de vista. Desde el punto de vista del desarrollo urbano sustentable, los aportes de este estudio pueden contribuir a mejorar las oportunidades de emprendimientos turísticos en zonas ribereñas actualmente degradadas, mediante la participación efectiva de las comunidades asentadas en urbanizaciones populares en programas de reducción de la contaminación ambiental.

La comprensión del desarrollo organizativo en las comunidades protagonistas de los procesos de urbanización popular puede facilitar la optimización y reducción de costos de los servicios asistenciales de emergencia dirigidos a comunidades que habitan en urbanizaciones populares, mediante la participación efectiva de los beneficiarios en la búsqueda conjunta de soluciones adecuadas.

## **1.2. Planteamiento del Problema**

En esta investigación, que busca ampliar el conocimiento de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción, el principal cuestionamiento fue: ¿Cómo se desarrollan los procesos de organización, movilización, resistencia y perspectivas de cambio de los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción, Paraguay?

### **1.3. Preguntas de investigación**

A partir de la formulación de esa pregunta principal, fueron formuladas tres preguntas específicas:

1- ¿De qué manera se desarrollan los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción, considerando las dimensiones geográfica, demográfica e histórica?

2- ¿Cómo se puede clasificar a las organizaciones que nuclean a los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción?

3- ¿Cuáles son las perspectivas de vida y aspiraciones de cambio en los procesos de urbanización popular, en la visión de los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción?

## **1.4. Objetivos**

La presente investigación tuvo como objeto de estudio los procesos de urbanización popular, organización, resistencia y perspectivas de cambio en el Área Metropolitana de Asunción, desde la perspectiva de los protagonistas de dichos procesos. Para responder a las preguntas de investigación formuladas y estructurar el trabajo investigativo, fueron formulados los objetivos general y específicos que se describen a continuación.



### **1.4.1. Objetivo General**

Analizar los procesos de organización, resistencia y perspectivas de cambio de los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción, Paraguay.

### **1.4.2. Objetivos Específicos**

1- Situar los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción, considerando las dimensiones geográfica, demográfica e histórica.

2- Clasificar a las organizaciones participantes de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción, según sus dimensiones, localización y objetivos.

3- Identificar las estrategias de resistencia y perspectivas de cambio en los procesos de urbanización popular, desde la visión de los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción.

## **1.5. Limitaciones y alcance de la investigación**

El presente estudio está delimitado al estudio de las urbanizaciones populares ubicadas en la ciudad de Asunción y su área metropolitana. Los mapeos de los procesos de urbanización popular se delimitan al período comprendido entre los años 1998 y 2018, y a los datos disponibles en instituciones oficiales. La clasificación de las organizaciones, sus estrategias de resistencia y sus perspectivas de cambio se delimitan a la visión de los líderes y referentes de las organizaciones participantes en este estudio, que fueron entrevistados en el período de noviembre de 2017 a mayo de 2018. Por tratarse de un estudio mixto, cualitativo y cuantitativo, con predominancia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

de la investigación cualitativa, sus aportes no pueden ser considerados de forma conclusiva.

Con estas limitaciones, el estudio aporta nuevos conocimientos y aproximaciones teóricas que pueden contribuir al desarrollo del conocimiento sobre los procesos de urbanización popular en Paraguay. Las estrategias metodológicas e instrumentos desarrollados en este estudio, así también como sus hallazgos, podrán servir de referencia para la realización de próximos estudios sobre esta temática emergente en el área de las Ciencias Sociales.

## **2. Marco Teórico**

En este apartado se presenta el desarrollo de la perspectiva teórica de la investigación. Para ello, se presenta los resultados de la revisión de literatura, que implicó un proceso de inmersión en el conocimiento existente vinculado al planteamiento del problema de este estudio, tanto en bibliotecas físicas como virtuales. Con este proceso se construye la perspectiva teórica de este estudio, que implica el análisis de los antecedentes en general y el estado del conocimiento, las teorías y las conceptualizaciones que enmarcan la investigación (Hernández Sampieri, Collado & Batista, 2014).

### **2.1. Antecedentes**

El proceso de urbanización, ligado profundamente al desarrollo de la Humanidad, produce cambios demográficos, sociales, culturales y económicos en el territorio. Se inicia, según Bottino (2009), con los primeros asentamientos humanos fijos hace aproximadamente 10 mil años. Las primeras experiencias de vida urbana se sitúan en los valles de los ríos Tigris, Éufrates y Nilo hace 5 mil años. La ciudad, como modelo de vida urbana, se hace viable con la revolución neolítica en 7 polos de civilización. Además de los dos ya mencionados, el proceso de urbanización inicialmente se dio China, en el valle del río Hoang-ho, en el valle del Indo, el valle del Níger, las altas mesetas mesoamericanas y las alturas peruanas, en América (Canese, 2012). Algunas ciudades antiguas fueron muy populosas, como la ciudad de Roma, que concentró a 1.000.000 de habitantes en los primeros siglos de nuestra era, Xi'an, en China, que tenía 800.000 habitantes en el año 750 DC, o Bagdad, que alcanzó más de 1.000.000 de habitantes entre 775 y 935 DC. Sin embargo, el proceso de urbanización acelerada comienza en el siglo XIX con la revolución industrial. Ciudades como Londres o Nueva York crecieron rápidamente por el éxodo rural que

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

atraía a los trabajadores campesinos en busca de empleo urbano, dado que: “El espacio urbano pasa a ser promesa, promesa de una mejor vida, de anhelos que se pueden cumplir, de sueños para miles de personas” (Bottino, 2009, p.3).

A partir de mediados del siglo XX es cuando ocurre el mayor crecimiento urbano en las ciudades de países subdesarrollados, entre ellos los países latinoamericanos. Para Boldrini y Gomez (2014, p. 68): “La disparidad entre la necesidad de hábitat, recursos y soluciones, promueve una situación de emergencia socio habitacional que se remonta a la crisis de masificación de las ciudades derivada de la revolución industrial”. Para Bottino (2009), a partir de mediados del siglo XX ocurre el mayor crecimiento urbano en las ciudades de países subdesarrollados, entre ellos los países latinoamericanos.

Este proceso de urbanización promueve cambios en la estructura de las ciudades y la forma en que las mismas interactúan a nivel global. Las áreas metropolitanas están integradas por una ciudad principal y varios centros secundarios; las conurbaciones agrupan a varios centros urbanos que forman un conjunto, y las megalópolis comprenden la unión de diversas áreas metropolitanas, concentrando a una gran población en áreas de grandes dimensiones, de forma continua. La gestión de estos enormes espacios urbanos es un desafío debido a la novedad en la generación de fenómenos sociales, culturales y espaciales sin precedentes en la historia de la Humanidad. Los gobiernos municipales y las políticas urbanas planteadas en estas ciudades no logran responder a los problemas que se presentan en términos de seguridad, deterioro ambiental, dificultades funcionales, movilidad y transporte, vivienda y servicios básicos, entre otros. A pesar de todo eso, las grandes ciudades ofrecen oportunidades para el desarrollo de las personas, con mejores opciones para el acceso a la educación, a la cultura, a los centros de poder y los círculos de prestigio social. (Manuel Castells & Jordi Borja, 2000).

El motivo ya no es el desarrollo industrial, sino más bien el deterioro del medio rural, la degradación de la tierra, los conflictos, el agotamiento de los recursos

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

naturales, y principalmente en la región latinoamericana, la expulsión poblacional del campo generada por la extensión del modelo agroexportador, que promueve emprendimientos de gran envergadura y poca demanda de mano de obra en la agricultura y la ganadería (Bottino, 2009). Los porcentajes de población urbana han ido aumentando del 8%, antes de la revolución industrial, a más de la mitad de la población mundial, en la actualidad. Según datos estimados por la Organización de las Naciones Unidas (UNHABITAT, 2015), las ciudades concentran actualmente el 70% de la producción económica, consumen el 60% de la energía a nivel global, y son responsables por el 70% de las emisiones de Gas Carbono. De acuerdo con las estimaciones proyectadas, se calcula que las áreas urbanas asimilan a 67 millones de personas por año, 1,3 millones cada semana. Pero lo más grave es que ese crecimiento urbano ocurre en mayor medida de un modo precario, acompañado de altos niveles de degradación ambiental, carencia de servicios básicos, de vivienda y de empleo.

La ciudad de Asunción, fundada como fuerte en 1537, fue elevada a la categoría de ciudad a partir de 1541 con la instalación del Cabildo, primer paso establecido por el Imperio Español para la fundación de ciudades en sus territorios. Además de este requisito, la corona española dictaminaba las normas que se anticipaban a las fundaciones, codificando en términos precisos las alternativas que el fundador podía adoptar. Estas normas e instrucciones imprimieron a todas las ciudades iberoamericanas un patrón común en la construcción de la ciudad formal. Este diseño predomina todavía en los cascos antiguos de las ciudades paraguayas e iberoamericanas en general. Casi todas ciudades iberoamericanas cuentan con una plaza central, escenario de la vida política, de desfiles militares, fiestas patronales y actividades sociales cotidianas. Las calles se distribuyen en cuadrícula de aproximadamente 1 hectárea cada manzana, siguiendo el diseño heredado de la cultura greco-romana. Particularmente la ciudad de Asunción tuvo un diseño diferente desde su fundación, en forma de anfiteatro, debido su geografía accidentada y a la pendiente muy pronunciada en algunas zonas que va inclinándose hacia el Río

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Paraguay. Relatan Renggel & Longchamp (1828) que la conformación original de la ciudad en los comienzos del siglo XIX era tortuosa, con calles angostas, abundantes manantiales, arroyos y charcos.

Este era el panorama de Asunción en 1821, cuando el Dictador Francia se propuso distribuirla en cuadras regulares, sin preocuparse por los daños que pudiera ocasionar a sus habitantes. Los motivos, además de funcionales y estéticos, eran sobretodo estratégicos: un trazado regular con calles amplias en cuadrícula permitiría un mejor control de la ciudad en el caso de tener que prevenir o combatir conspiraciones. Pero el espíritu de su reforma no se limitaba a los aspectos formales, también buscó corregir, en cierta medida, la exclusión social imperante mediante la entrega de terrenos urbanos con sus cimientos a pobladores mestizos provenientes del campo. Durante el siguiente gobierno, Carlos Antonio López y su hijo, el Mariscal Francisco Solano López, emprenden de 1844 a 1865 la modernización tecnológica y arquitectónica de la ciudad, dotándola de una línea férrea que conecta a la ciudad de Asunción con los poblados cercanos. Se inicia entonces una revolución industrial independiente, sin precedentes en América del Sur, con la construcción de fábricas, astilleros y otros emprendimientos, todos por iniciativa y bajo dominio del Estado Paraguayo. La influencia europea se hace sentir en las ciudades latinoamericanas, que pretendieron desarrollar una modernidad post-colonial, dejar atrás la barbarie y el atraso que representaba el periodo colonial. Esto se expresa en reformas urbanas, construcción de nuevos sistemas de comunicación y otras iniciativas, financiadas por empresas privadas extranjeras en la mayoría de las ciudades latinoamericanas (Leyton & Huertas, 2012).

En Paraguay, era el propio estado el que emprendía la modernización en la ciudad capital, que no logra escapar del modelo europeo dominante. Los viajes y la permanencia de Francisco Solano López en París facilitan esa adquisición, y la reforma urbana de Asunción se desarrolla inspirada en la gran reforma de la ciudad

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

de París a partir de 1853, bajo la dirección del Barón Haussmann. El modelo desarrollado por Haussmann propone una ciudad burguesa, limpia, ordenada y segregada, una ciudad libre de epidemias y de la presencia visible de la pobreza, a fin de ocultar las desigualdades y opresiones del sistema social y económico imperante. Para ello, se inicia la reforma con la demolición de los barrios céntricos, en los que vivían hacinados los más pobres, miles de trabajadores, inmigrantes, desocupados, mendigos y vagabundos. En esos espacios se construyen anchos bulevares, plazas, parques y jardines. Los obreros y las clases populares son trasladados a la periferia de la ciudad, dando como resultado una ciudad exclusiva de las clases burguesas más elevadas. Las nuevas dimensiones de las calles permitirían desplazamiento eficiente de la policía y dificultarían la construcción de piquetes o barricadas, cumpliendo con objetivo principal de la reforma urbana de reprimir las revueltas sociales (Leyton & Huertas, 2012).

La Guerra de la Triple Alianza (GTA) significó el fin de esa revolución industrial y ese desarrollo independiente. Las tropas aliadas invadieron, destruyeron y saquearon la ciudad de Asunción, además de otros pueblos y ciudades de la actual Área Metropolitana de Asunción. La pérdida en términos materiales y humanos fue enorme, la población fue diezmada y los habitantes que sobrevivieron pasaron años de hambruna bajo la ocupación de las tropas militares extranjeras. Las empresas nacionales exitosas fueron privatizadas, al igual que gran parte del territorio nacional, y se produjo el ingreso masivo del capital extranjero para la apropiación de la tierra y la extracción de materia prima. En estas circunstancias, el proceso de urbanización en Paraguay se detuvo e incluso decreció durante décadas. Según Morínigo & Céspedes (1984), a partir de la GTA ocurre un dramático decrecimiento de la población paraguaya. Se acentuó en este periodo la inserción dependiente del país al mercado mundial, mediatizada por la República Argentina. En el periodo comprendido entre 1870 y 1913 se reestructura la red urbana, a partir de esa nueva formulación de la economía paraguaya. Prosiguen los avances de la

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

línea férrea iniciada durante el gobierno de los López, pero ahora privatizada y con otros objetivos. El ferrocarril llega hasta la ciudad de Encarnación, conectando al Paraguay con el puerto de Buenos Aires, para intensificar el comercio internacional. A lo largo de la línea férrea, la influencia del ferrocarril se materializa en la consolidación de núcleos urbanos que adquieren importancia como centros de distribución de productos importados de las grandes metrópolis. Y se consolidan los puertos y la navegación fluvial sobre los ríos Paraguay, Paraná y Río de la Plata, que también conducen a Buenos Aires, y por su intermedio a las grandes potencias industriales de la época.

La ciudad de Asunción mantiene su hegemonía del periodo colonial, ejerciendo su influencia en la Zona Central, que comprende a los actuales departamentos Central, Cordillera y Paraguari. Se estima que en ese periodo la Zona Central concentraba a más de la mitad del total de la población del Paraguay, si bien Asunción solo representaba el 10 % de esa población con 63.500 habitantes en 1914 (Morínigo & Céspedes, 1984, p. 201). Pero se destaca la continuidad de las pautas de comportamiento y los valores rurales en la ciudad. Las inversiones ya no se destinan al desarrollo industrial, y la demanda de mano de obra calificada decrece, reduciendo las oportunidades laborales a nivel urbano. El barrio Chacarita ya contaba en esa época con algunas de sus características actuales, un tejido social fuerte con una identidad barrial construida, ante la escasa preocupación del gobierno de la época por la situación miserable de tantas familias paraguayas en dicho barrio.

De 1913 a 1950, según Morínigo & Céspedes (1984, p. 210), se produce el apogeo y estancamiento de las ciudades puertos comerciales en el norte y el sur del país, y de las ciudades ligadas al ferrocarril. Se inicia ya la incipiente red de caminos, y se consolidan algunos núcleos regionales. En 1950 ya se cuenta con los datos de un censo poblacional, con datos confiables, si bien no diferencian en cada distrito la población urbana de la rural. Asunción sigue siendo el epicentro del sistema urbano, concentrando al 15 % de la población del Paraguay, junto con su



área de influencia.

### **2.1.2 Estado del Conocimiento**

Los estudios sobre procesos de urbanización popular se han desarrollado a nivel global desde 1950, con los primeros estudios sistemáticos de la población urbana mundial. Esto hace resurgir el debate sobre las condiciones de la población urbana, y su vertiginoso crecimiento (Montgomery, 2010). Los estudios de Davis (1965, 1972), realizan predicciones que prevén la urbanización casi total de la sociedad humana, hace ya más de 50 años. En América Latina, el estudio publicado por Orozco Martínez (2015) afirma que la tasa de urbanización de América latina llega al 80%, mayor que en África y Asia. Para la autora, la generación de asentamientos informales constituye el problema urbano y social más grave que deben enfrentar los estados latinoamericanos (Orozco Martínez, 2015).

El estudio de Dattwyler & Espinoza (2017) realiza un análisis de las publicaciones relacionadas con la temática de la lucha urbana por la vivienda. Señalan los autores mencionados la carencia de posturas críticas apropiadas para nuestra región latinoamericana con relación a las investigaciones sobre luchas urbanas por la vivienda. La temática abordada comprende el estudio de las resistencias urbanas frente al urbanismo neoliberal; la integración socio-espacial de la vivienda pública (o social); conformación y dinámicas de comunidades que luchan por una vivienda; tensión del concepto de ciudadanía por parte de movimientos sociales urbanos en el contexto del derecho a la ciudad; los sin hogar y sus luchas por el acceso a una vivienda digna (Dattwyler & Espinoza, 2017, p. 665).

En Paraguay, el estudio de los procesos de urbanización popular se puede dividir en dos periodos. Un periodo que inicia en la década de los 80 y cobra mayor fuerza en la de los 90, con el auge del proceso de migración del campo a la ciudad y el inicio de la organización de ocupación y luchas urbanas en torno a la tierra y la vivienda. En este periodo la producción de estudios y publicaciones es liderada

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

principalmente por el sector eclesial, con la Pastoral Social y el Comité de Iglesias para Ayuda en Emergencia CIPAE. De este periodo son textos como “Ciudad y Vivienda en el Paraguay” y “Pobreza Urbana y Vivienda” de José Nicolás Morínigo (1984 y 1989); “Lucha y Tierra Urbana en Asunción”, del Equipo de Pastoral Social Arquidiocesana de la Conferencia Episcopal Paraguaya (1986); "Entre la Protesta y la Lucha Urbana: Dos estudios de casos", de Luis Galeano (1985); “El movimiento barrial en Paraguay: un nuevo actor social”, de Bernardo Coronel (1994); “La vivienda digna como problema social”, del CIPAE en el Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay (1996) y “La problemática de los asentamientos espontáneos de las zonas inundables de Asunción”, compilado por Víctor Imaz (1993), como principales materiales y referencias. Se observa en estos estudios cómo el tema de la vivienda y la lucha urbana se incorpora a la agenda de análisis, estudiando por un lado el crecimiento de la población en las ciudades y, por otro, su vínculo con la pobreza y con la lucha social por la vivienda y la tierra.

El segundo periodo, desde 2008 hasta la actualidad, surge con el nuevo auge del movimiento urbano por la tierra y la vivienda, que tuvo sus puntos principales en las masivas movilizaciones a partir de las inundaciones del 2014, 2015 y 2016 en el AMA, volviendo a colocar en la agenda pública la cuestión urbana. En este periodo se da un auge de estudios tanto del gobierno, como de la cooperación internacional, la academia y las organizaciones de la sociedad civil. Algunos de los principales materiales, divididos acorde a su fuente, son:

### *Cooperación Internacional*

- “Diagnóstico del Sector Vivienda” de Felipe Morris G. para el Banco Interamericano de Desarrollo (2014)

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

- “Plan de Acción Área Metropolitana de Asunción Sostenible” de la Iniciativa de Ciudades Sustentables del Banco Interamericano de Desarrollo (2014)

### *Gobierno*

- “Cálculo del Déficit Habitacional en Paraguay”, elaborado por el CONAVI (2009)
  - “Metodología para Identificar Asentamientos Precarios en Áreas Urbanas: estudio de caso en algunos asentamientos de Asunción y el Departamento Central” de la SENAVITAT con el MINVU de Chile (2011)
  - “Plan Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay. PLANHAVI”, de la SENAVITAT y el Gabinete Social (2011)
  - “Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción”, informe final de GEAM para el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (2014)
  - “RAP – Relevamiento de Asentamientos Precarios – Área Metropolitana Asunción”, realizado por TECHO Paraguay con la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2016)
- “Informe Nacional del Paraguay. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible HABITAT III”, de la SENAVITAT (2016).

### *Organizaciones de la sociedad civil*

- “La lucha por la tierra en Asunción”, de Mercedes y Ricardo Canese (2015)
- “Ribera del río, desarrollo de la ciudad: proyectos en disputa”, de Cecilia Vuyk (2014)

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

- “Territorios de exclusión social”, de José Galeano (2017)

### *Academia*

- “Sociedad y Cultura Urbana”, de Marta Canese (2008)
- “Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días” de Ana Flores (2007)
- “Relaciones entre el Estado y la COBAÑADOS en la transformación del territorio de los Bañados de Asunción”, tesis de grado de los sociólogos Pia Sosa y Federico Escobar (2016)
- "Gestión urbana y participación en Asunción", de Ana Flores, Guzmán Ibarra, Cecilia Vuyk, Violeta Prieto y Silvia Estigarribia (2018).

Se puede observar un aumento importante de estudios y publicaciones en torno a la temática, tanto desde la academia y las organizaciones sociales, así como de informes y planes del gobierno nacional y de la cooperación internacional. Este crecimiento de la producción científica se entiende como una expresión del avance, tanto de los procesos de urbanización, como de lucha urbana en torno a la tierra y la vivienda, que derivan en la búsqueda de herramientas para su comprensión y avance, por un lado, como en la búsqueda de contención y mitigación de los mismos, por otro.

Un dato no menor es la superposición de esfuerzos y de trabajos, principalmente en relación con los mismos informes y materiales generados por el gobierno, que no han tenido continuidad. El principal ejemplo que podemos observar es que la metodología construida en el 2011 por la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Habitat (SENAVITAT) con apoyo del Ministerio de la Vivienda de Chile no ha sido aplicada posteriormente, y en el año 2015, la organización TECHO ha presentado un relevamiento realizado con apoyo de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) en función a otros indicadores y criterios construidos para dicho relevamiento. Esta

falta de coordinación y de continuidad dificulta la construcción de datos y conocimientos, representando una traba para el estudio efectivo de la problemática concreta.

## **2.2. Marco Conceptual**

El marco conceptual de este estudio se enmarca en los conceptos teóricos de la sociología urbana crítica actual, que considera a la acción social e individual en los procesos de desarrollo urbano. En este enfoque, la acción de los actores locales en los procesos de desarrollo urbano no significa solamente seguir la lógica imperativa del sistema, sino que los mismos se movilizan e influyen en los resultados finales de los procesos, muchas veces en conflicto con los intereses netamente económicos (Gottdiener & Feagin, 2015). Desde esa perspectiva, lo urbano no es un modelo estático, sino un proceso dinámico, histórico. La urbanización se define como un proceso histórico-socio-espacial de transformación, que comprende territorios interrelacionados. En ese enfoque, el estudio del desarrollo urbano debe integrar la investigación de los procesos sociales y espaciales de urbanización (Lefebvre, 2003). En esta perspectiva, se presentan los conceptos básicos aplicados al presente estudio: urbanización popular, organización ciudadana, resistencia y perspectivas de cambio.

### **2.2.1 Urbanización Popular**

Los procesos de urbanización popular se definen, en este estudio, como procesos de transformación del territorio y construcción de barrios ciudadanos por iniciativa popular, sin la intervención del mercado inmobiliario, sus agentes o el Estado. Se realizan, por lo general, sin las formalidades que implica un proceso de cambio del territorio rural al urbano, ni se contemplan en él las normativas de diseño urbano, dimensiones de lotes y calles, previsión de servicios básicos, motivo por el cual estas urbanizaciones son denominadas asentamientos informales, o

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

asentamientos precarios. El término “*urbanización popular*” está presente en algunos estudios latinoamericanos sobre el tema (Azuela, 1984; Navarro & Moctezuma, 1989; Duhau, 2015; Pirez, 2013; Godley Reyes, 2017).

El proceso de urbanización en las áreas metropolitanas de las capitales latinoamericanas puede tipificarse de acuerdo a sus vías de desarrollo y sus protagonistas. La primera, es la vía de las urbanizaciones comerciales emprendidas por empresas inmobiliarias que adquieren tierras rurales próximas a los centros urbanos, lotean estas tierras con el aval de la institución municipal correspondiente, y venden a las personas que deseen adquirir los lotes en distintas modalidades y precios. La segunda vía es el desarrollo de programas de vivienda emprendidas por las instituciones del Estado, destinada a la población con menores ingresos, a fin de garantizar el derecho a la vivienda. La tercera vía es la de la urbanización popular, emprendida por las personas que no consiguen acceder al territorio urbano por ninguna de las dos vías anteriores, y que tiene como condición esencial la iniciativa popular individual o colectiva. Cada una de estas vías de desarrollo urbano implica un proceso complejo de asentamiento de una población en un territorio, construcción de infraestructura y servicios, y organización institucional para la convivencia de la comunidad y la defensa de sus derechos humanos individuales y colectivos. Un elemento central que marca la diferencia es el agente que realiza el proceso de urbanización, el vínculo generado con la tierra y la vivienda (en cuanto valor de uso o valor de cambio) y los actores principales que se benefician del bien y/o del lucro generado por la vía adoptada.

El concepto utilizado actualmente en documentos oficiales para este tipo de urbanización es el de asentamiento precario (SENAVITAT 2011, 2016; TECHO/STP, 2016; GEAM 2014), que a nivel urbano se define como un conjunto de viviendas generalmente en situación de precariedad que están agrupadas geográficamente, de asentamiento espontáneo, de tenencia irregular, ocupadas o tomadas, con altos índices de pobreza, en condiciones no aptas para la habitabilidad o en zonas ambientales

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

degradadas (Barrios, 2010). Son aquellos asentamientos que no tienen los elementos suficientes para organizarse y sostener sus vidas, a causa de una exclusión total o parcial de los espacios y flujos económicos, culturales y sociales. Los asentamientos informales de Asunción se clasifican, en documentos e informes oficiales de los diversos organismos del Estado Paraguayo, en asentamientos intraurbanos y asentamientos costeros.

*Asentamientos intraurbanos:* Se desarrollan puntualmente en el tejido intraurbano de la ciudad, con mayor o menor envergadura. Estos adquieren mayor grado de consolidación, y buena parte cuenta incluso con servicios urbanos básicos, debido a que, por su ubicación, en general no requieren movilizarse evitando los efectos de los desastres naturales.

*Asentamientos costeros:* Se desarrollan principalmente a orillas del río Paraguay y son de carácter preponderantemente precario, debido a las crecientes periódicas que obligan a la gente a migrar hacia lugares más seguros, con todos sus bienes, incluyendo el material de construcción de sus viviendas.

El concepto de asentamiento precario reduce el estudio de este proceso complejo a uno sólo de los componentes: asentamiento de una población en un territorio, y proporciona de este modo una perspectiva incompleta sobre la problemática del desarrollo urbano. Este estudio aporta a la conceptualización de urbanización popular, propuesta por Duhau (2015), para designar a los procesos de construcción de barrios populares emprendidos por iniciativa las personas o comunidades, sin intervención empresarial o estatal. En este estudio, las urbanizaciones populares del AMA se clasifican según su grado de vulnerabilidad a las inundaciones periódicas del Río Paraguay, en inundables y no inundables. Las urbanizaciones populares inundables comprenden a aquellos barrios urbanos expuestos a los ciclos hidrológicos, ya definidas en esos términos por Morínigo et al (1984), y las no inundables abarcan a numerosas comunidades que no son afectadas por dichos ciclos, independientemente de su cercanía al Río Paraguay.

### **2.2.5 Organización ciudadana**

Las organizaciones ciudadanas son entes creados por grupos de personas que comparten un mismo territorio urbano, un barrio, una urbanización popular, y por lo general, una misma problemática que enfrentar. En el proceso de urbanización popular, la participación de la comunidad organizada a través de comisiones vecinales, asociaciones, coordinadoras, consejos y movimientos, articula y viabiliza la producción del espacio urbano, a la vez que cuestionan las formas de uso y control del territorio. En la concepción del ejercicio del derecho a la ciudad, señalado por Lefebvre (1972), y Harvey (2008), estas organizaciones ciudadanas luchan por el derecho de cambiarnos y cambiar a la ciudad. El derecho a la ciudad tiene un carácter social, comunitario, para ambos autores, dado que la construcción y la transformación de la ciudad depende del poder colectivo que modela los procesos de urbanización y se articula en sus redes organizativas.

### **2.2.6 Resistencia ciudadana en urbanizaciones populares**

Para Katz (2004) el concepto de resistencia en las organizaciones sociales se define como una práctica que busca una transformación emancipadora, ejerciendo una interferencia en las relaciones de poder. Las comunidades de las urbanizaciones populares se organizan, en primer lugar, para defender sus territorios. Las reivindicaciones movilizadoras de estas organizaciones incluyen posteriormente otros temas, como: consumo colectivo, identidad cultural y autonomía política (Castells, 1983). En la perspectiva de las comunidades de las urbanizaciones populares, se trata de un proceso de re-apropiación colectiva del espacio urbano, que no se limita exclusivamente al territorio. La resistencia surge por la “virulencia de las transformaciones y exclusiones que implica el paradigma neoliberal, pensadas como expresiones de identidad y ciudadanía” (Janoschka, 2011, p.126).



### 2.2.7 Perspectivas de Cambio

Los procesos de movilización social a partir de la transición hacia modelos democráticos generan, a nivel global, condiciones geopolíticas para la pluralidad de perspectivas críticas a los modelos dominantes. De modelos totalitarios, centralizados, economicistas, las nuevas perspectivas de desarrollo social se desplazan hacia modelos más humanistas, alternativos, con mayor incidencia de los niveles locales y participación de los actores sociales involucrados (Obregón, 2011). En esa concepción, las organizaciones ciudadanas, como agentes involucrados en procesos alternativos de urbanización popular, pueden desarrollar perspectivas de transformación social, o no hacerlo. Para ello, la organización debe tomar conciencia de su rol como protagonista del cambio urbano, conectarse con la sociedad, y fortalecer su autonomía organizativa e ideológica (Castells, 1983).

### 2.3. Fundamento teórico

El presente estudio se posiciona en el paradigma de la teoría crítica, y se fundamenta en los aportes teóricos de la sociología urbana crítica y el derecho a la ciudad de Lebfevre (1972), Harvey (2013), Castells (2004, 1983), Borja (2014, 2004). Según Castells (1983), las comunidades de las urbanizaciones populares constituyen movimientos de resistencia al sistema que los excluye, pero esto no significa necesariamente que se involucren en un proceso de cambio social. La fortaleza de sus organizaciones es una diferencia distintiva con relación a otras organizaciones ciudadanas, debido a la extrema necesidad de resistir a las constantes amenazas que sufren. Los objetivos de estas organizaciones incluyen a las siguientes reivindicaciones:

- a) **Defensa del territorio:** es el principal objetivo de las organizaciones que nuclea a pobladores de los asentamientos informales, el que consolida e imprime la prioridad de la organización ante cualquier otra propuesta.

- b) Consumo colectivo:** la necesidad de responder a las necesidades y servicios básicos promueve asociaciones o cooperativas de consumo, que abaratan costos y proveen mayores ventajas a sus asociados, o simplemente la posibilidad de acceso.
- c) Identidad cultural:** se manifiesta mediante organizaciones artísticas, festivas y deportivas, con la organización de clubes, comisiones para la organización de fiestas populares y otras.
- d) Autonomía política:** consolida a los objetivos anteriores, fortaleciendo la estructura institucional autónoma de las comunidades. Se expresa en forma de comisiones vecinales, barriales, coordinadoras, etc., que reclaman mayor autonomía política y administrativa en la gestión de las cuestiones comunales. (Castells, 1983)

Sobre la reivindicación de la identidad cultural, Castells & Borja (2013) señalan que, en un mundo globalizado como el nuestro, la gente se aferra a su identidad como fuente de sentido de sus vidas. Esta afirmación fundamenta y da sustento a la identidad cultural como eje articulador de vida de la comunidad. Y agregan que “cuanto más abstracto se hace el poder de los flujos globales de capital, tecnología e información, más concretamente se afirma la experiencia compartida en el territorio, en la historia, en la lengua, en la religión y también en la etnia” (Castells & Borja, 2013, p. 1).

A la reivindicación de autonomía política, Sol Arriaza (2012) agrega la de participación ciudadana, en el marco del Estado Democrático de Derecho, que significa el compromiso social de ejercer una ciudadanía activa y responsable. Señala dicho autor que la participación es una práctica en construcción, que se ha ido ampliando a partir del reconocimiento de los derechos sociales y políticos, incluyendo el derecho a la protección ambiental.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Castells (1983) desarrolla una aproximación al planteamiento de una *Teoría del Cambio Urbano*, según la cual la ciudad es el resultado de la lucha histórica de actores sociales antagónicos que oponen sus intereses, valores y proyectos, en la definición del sentido de lo urbano. El proceso histórico de cambio de la sociedad urbana, en esa concepción, depende de las relaciones de poder, de producción y la experiencia vital de los ciudadanos. Pero señala que las organizaciones ciudadanas no necesariamente son protagonistas del cambio social urbano, sino que, en muchos casos, actúan como movimientos de resistencia, que buscan la permanencia del *status quo*. Para apuntar al cambio, los Movimientos Sociales Urbanos (MSU), según Castells (1983), deben reunir las siguientes condiciones:

- **Orientar su actuación hacia la conquista de mayor autonomía** en la gestión del consumo colectivo, la promoción de la cultura comunitaria, y principalmente la autogestión política.
- **Ser conscientes de su papel en la transformación del significado urbano**, para lo cual deben reflexionar de forma crítica sobre el significado actual y construir una visión alternativa propia.
- **Conectarse a la sociedad**: medios de comunicación, grupos profesionales y partidos políticos.
- **Ser autónomos** en su organización e ideología.

Sobre ese punto, señala que los objetivos de los MSU exitosos son aquellos que luchan por la construcción de una ciudad organizada para sus habitantes, para la vida; fortalecen su identidad cultural; conquistan su autonomía en la gestión ciudadana, mediante la descentralización de los barrios y la lucha conjunta por una ciudad inclusiva y autónoma. Define al Movimiento Social Urbano como un colectivo que busca la transformación del significado urbano institucionalizado, y agrega que

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

tanto las clases dominantes, como las excluidas, pueden ser protagonistas de ese nuevo significado. Para la clase dominante, los cambios en las tendencias y estilos de vida impulsan cambios de significado que conllevan una transformación urbana. Las clases excluidas, en la medida en que visualizan su propio significado de lo urbano, desarrollan procesos revolucionarios parciales o totales de cambio ciudadano. Para Castells (1983), en las ciudades latinoamericanas están en pugna dos significados contrapuestos:

**1- Materialista**, rentista, que prioriza los intereses de las clases dominantes, concentra la propiedad de la tierra urbana y la especulación inmobiliaria.

**2- Humanizado**, incluyente, ambientalista, prioriza la construcción de un hábitat para la vida y el desarrollo de la ciudadanía.

Las urbanizaciones populares tienen limitaciones, exclusiones e inequidades, pero no es posible negar que son una porción importante de la ciudad. Son el presente y el futuro de la ciudad y la vivienda para un sector importante de la población, con potencial para constituirse, incluso, en la clave del desarrollo urbano del tercer milenio, y brindar lecciones en términos de ingenio, creatividad y logro (Brillembourg et al, 2005).

### **2.4. Situación de los procesos de urbanización popular en Paraguay**

Paraguay fue siempre un país principalmente rural. Su estructura productiva se basa en el latifundio, sobre el cual se erigen principalmente el monocultivo extensivo de cereales -soja principalmente- y la ganadería extensiva. Con la expansión de la frontera agrícola y la masiva migración del campo a la ciudad a partir de la expulsión generada por el asedio del monocultivo y la ganadería en sus diversas formas -desde la violencia pasiva con la ausencia de oportunidades y servicios básicos, hasta la violencia activa con las fumigaciones, las amenazas y los desalojos-, fortalecida en el periodo de transición hacia la democracia desde la década de los

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

90' en adelante, la población urbana fue aumentando, concentrándose principalmente en las áreas metropolitanas de Asunción, en primera instancia, y Ciudad del Este, en segunda.

El país cuenta con 406.752 km<sup>2</sup> y una población estimada a la fecha de 6.6 millones de habitantes. La densidad poblacional, según la DGEEC (2015) se estima actualmente en 16,4 habitantes por km<sup>2</sup>. El crecimiento de la población en las últimas décadas fue sostenido, observándose en el periodo de estudio un paso de 4.152.588 habitantes en 1992 a 5.163.198 en el 2002, y la proyección de 6.6 millones en la actualidad. De esta manera, entre el 2002 y 2012 -tomando como base de análisis los Censos Nacionales-, la población creció a una tasa anual de 2,0%, lo cual es inferior al periodo intercensal anterior. La población es mayoritariamente joven. 31% de la población es menor a 15 años, y el 63% posee entre 15 y 64 años. La división entre hombres y mujeres es casi similar, siendo 50,5% de la población hombres y 49,5%, mujeres. La mayor cantidad de jóvenes y adultos se encuentran en el área urbana, mientras que la mayor cantidad de población adulta y mayor lo hace en el área rural.

**Tabla 1.** Evolución de la población total, urbana y rural en el país en base a los Censos Nacionales

<b>Año del Censo</b>	<b>Población total</b>	<b>Población urbana</b>	<b>Población rural</b>
<b>1950</b>	1.328.452	459.726	868.726
<b>1962</b>	1.819.103	651.869	1.167.234
<b>1972</b>	2.357.955	882.345	1.475.610
<b>1982</b>	3.019.830	1.295.345	1.734.485
<b>1992</b>	4.152.588	2.089.688	2.062.900
<b>2002</b>	5.163.198	2.928.437	2.234.761
<b>2012</b>	6.755.756	4.085.396	2.670.360

**Fuente:** Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2015.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Se observa en la tabla 1, que analiza los datos poblacionales de los diversos Censos Nacionales, el paso de una mayoría de la población en áreas rurales a una mayoría actualmente en las áreas urbanas. Actualmente, más del 60% de la población reside en áreas urbanas. Acorde a la proyección de la SENAVITAT (2016), para el 2025 la población urbana alcanzaría 64,4% del total, siendo el crecimiento proyectado de 2.200.000 habitantes a nivel país entre 2012 y 2030 netamente urbano.

La mayor concentración de la población urbana se da en la Capital - Asunción- y su área metropolitana. Asunción posee una población de 525.294 habitantes, y el departamento Central -compuesto por 19 municipios- posee 2.028.700 habitantes (Galeano, 2017). El Área Metropolitana de Asunción (AMA) concentra el 41% del total de la población paraguaya, con más de 2.5 millones de habitantes. Como segundo centro urbano se encuentra el área metropolitana de Ciudad del Este, que lejos del nivel de concentración poblacional del AMA, tiene una población estimada de 550.000 habitantes (Morris, 2014), es decir, un cuarto de la población del AMA.

El Área Metropolitana de Asunción o Gran Asunción es el conglomerado urbano que la ciudad capital del Paraguay, Asunción, conforma junto con las ciudades de su periferia: Luque, Fernando de la Mora, San Lorenzo, Lambaré, Mariano Roque Alonso, Ñemby, Capiatá, Limpio, San Antonio, Villa Elisa. A esta área, se agrega a los efectos de este estudio dos municipios aledaños que no se consideran integrantes del AMA en los estudios de la STP: Itauguá, e Ypacaraí, por su proximidad a la capital y su desarrollo urbano actual, todos ellos parte del Departamento Central. Se trata de un territorio densamente poblado, con características sociales, históricas, culturales, geográficas, topográficas e hidrológicas peculiares en cada municipio, que se analizan en la tabla 2.

**Tabla 2: Ciudades del Área Metropolitana de Asunción**

<b>Ciudad</b>	<b>Origen histórico</b>	<b>Demografía Habitantes</b>	<b>Geografía</b>	<b>Topografía Altitud</b>	<b>Hidrología</b>
<b>Capiatá</b>	1649	228.431	83 km <sup>2</sup>	124 m	Arroyo Yukyry
<b>Fernando de la Mora</b>	1939	170.361	21 km <sup>2</sup>	143 m	Arroyo Itay
<b>Itauguá</b>	1728	103.350	122 km <sup>2</sup>	170 m	Lago Ypacaraí, Arroyo <u>Jukyrymí</u> afluentes Mboi'y y Pasopé. Otros arroyos Ybyraty, Lima, Estrella y Plata.
<b>Lambaré</b>	1776	173.874	37 km <sup>2</sup>	47 m	Río Paraguay
<b>Limpio</b>	1537 – 1785	136.323	117 km <sup>2</sup>	98 m	Río Paraguay, río San Francisco y río Salado. Antiguo puerto Piquete Cué.
<b>Luque</b>	1570 – 1635	268.247	203 km <sup>2</sup>	120 m	Arroyos Yukyry, Avaí e Ytay. Lago Ypacaray
<b>Mariano Roque Alonso</b>	1927	99.658	50 km <sup>2</sup>	64 m	Arroyo Itay, río Paraguay.
<b>Ñemby</b>	1899	131.048	40 km <sup>2</sup>	64 m	Arroyo Ñemby
<b>San Antonio</b>	1903	64.471	30 km <sup>2</sup>	110 m	Río Paraguay, Arroyo Guazú, Arroyo Ytororo.
<b>San Lorenzo</b>	1775	254.358	41 km <sup>2</sup>	126 m	Arroyos San Lorenzo y Tayuazapé,

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

					afluentes del lago Ypacaraí.
<b>Villa Elisa</b>	1938	77.287	22 km <sup>2</sup>	116 m	Río Paraguay, arroyo Fortín.
<b>Ypacaraí</b>	1887	26.917	111 km <sup>2</sup>	70 m	Arroyos Pirayú, Paso Puente, Estrella, Jukury. Río Salado, Lago Ypacaraí.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos publicados por la DGEEC (2016)

SENAVITAT publica en 2011 un estudio junto con otros organismos titulado “Metodología para identificar asentamientos precarios en Áreas Urbanas: Estudio de caso en algunos asentamientos de Asunción y el Departamento Central”. En el trabajo describe la situación urbano habitacional con relación a la vivienda en Paraguay y tras definir el concepto de asentamiento junto a los fundamentos teóricos detallan la metodología para el abordaje de los dos estudios de casos que realizan: uno en la municipalidad de Villa Elisa y otro en el Bañado Sur de Asunción, centro municipal N° 10.

En 2015, TECHO junto con la STP realiza una investigación que tiene por objetivo precisar la cantidad de asentamientos informales existentes, en el periodo de enero a octubre de 2015, en las ciudades que componen el Área Metropolitana de Asunción conformada por Capiatá, Fernando de la Mora, Limpio, Luque, Lambaré, Mariano Roque Alonso, Ñemby, San Antonio, San Lorenzo y Villa Elisa, obteniendo su localización geográfica y ciertas características socio-territoriales de los mismos. La unidad de análisis del estudio es el asentamiento urbano precario. TECHO entiende a estos asentamientos como sectores informales de las ciudades que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del territorio, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, con déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación de dominio irregular en la tenencia del suelo. Para



## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

la aplicación de la definición, la misma fue operativizada como grupo de ocho o más familias que no cuentan con acceso regular a uno de los servicios básicos (desagüe cloacal, agua potable, energía eléctrica por medidor domiciliario) y que se encuentran en una situación irregular de tenencia del terreno”<sup>1</sup>.

Las urbanizaciones populares, denominadas en el estudio con los términos de ocupaciones o asentamientos precarios, se clasifican principalmente en tres grupos:

- Asentamientos de ocupación ilegal.
- Asentamientos por medio de una asociación social.
- Asentamientos de ocupación de tierras cedidas por el estado.

**Tabla 3:** Asentamientos precarios del Área Metropolitana de Asunción

<b>Ciudad</b>	<b>Asentamientos precarios</b>	<b>Familias viviendo allí</b>	<b>Cantidad de viviendas</b>
<b>Luque</b>	88	8502	6768
<b>San Antonio</b>	55	3529	2912
<b>Ñemby</b>	53	3341	3001
<b>Limpio</b>	48	4342	3900
<b>Villa Elisa</b>	38	2300	1934
<b>Capiatá</b>	37	4411	3574
<b>Lambaré</b>	33	4964	3606
<b>Mariano Roque Alonso</b>	24	2545	2265
<b>San Lorenzo</b>	17	3240	3125
<b>Fernando de la Mora</b>	12	1005	863
	405	38.179	31.948

Fuente: STP-Techo (2015)

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Este estudio publicado en 2015 con el título de “Relevamiento de Asentamientos Precarios RAP área metropolitana de Asunción” destaca que el Área Metropolitana de Asunción concentra al 56 % de la población urbana del Paraguay (BID, 2014); y que existen alrededor de 405 asentamientos precarios, que albergan a aproximadamente 38.179 familias.

SENAVITAT (2016) sostenía en su informe que en América Latina y el Caribe, que 25% de los hogares urbanos se encuentran en asentamientos precarios. En Paraguay no se cuenta con datos exactos para poder cuantificar el porcentaje de la población viviendo en urbanizaciones populares, lo que constituye uno de los desafíos en materia de construcción de datos en la actualidad. Estimaciones del gobierno nacional sostienen que, en el Departamento Central, que concentra la mayor cantidad de asentamientos a nivel país, existen alrededor de 1.000 urbanizaciones populares.

### **2.5. Situación habitacional en el AMA**

En términos de vivienda, al 2012, Paraguay contaba con 1.223.165 viviendas (DGEEC, 2016), demostrando un crecimiento de 1.000.000 de viviendas desde 1950. La mayoría de las viviendas se situaban en la zona rural hasta 1992, cuando el Censo identifica que el 59.9% de las viviendas ya se ubicaban en el área urbana. Entre el 2002 y 2012, acorde a los datos censales, la cantidad de viviendas propias aumentó, pasando de 79,2 a 82,4%, mientras que las viviendas alquiladas disminuyeron de 11,2 a 9,4%. En la ciudad, predominan las viviendas alquiladas, así como las cedidas, prestadas y ocupadas de hecho. Vale resaltar que, a la par de las limitaciones del Censo Nacional del 2012, datos como la ocupación de vivienda no suelen ser declarados por las familias, lo que coloca en tela de juicio los datos de la DGEEC en la materia, y requiere un estudio más profundo para identificar la veracidad y actualidad de los datos. Otro dato relevante para comprender la situación habitacional en el país es el hecho de que la mayoría de los hogares son multipersonales, es decir,

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

son hogares en los cuales conviven varias personas emparentadas entre sí, sean de la familia nuclear, así como extensa y no familiares.

Para analizar el déficit habitacional a nivel país, se deben desagregar los diversos tipos de déficit analizados en los datos oficiales, el cuantitativo y el cualitativo. El déficit cualitativo se refiere a viviendas de baja calidad que requieren ser mejoradas, como por ejemplo casas que no tienen baños y desagües apropiados, que tienen techos de paja, pisos de tierra y falta de acceso al agua, entre otros. En el país predomina este tipo de déficit, estimándose alrededor de 1.160.000 hogares que no cuentan con las necesidades básicas. La solución planteada al déficit cualitativo es el mejoramiento y/o la ampliación de la vivienda. Las proyecciones del déficit cualitativo indican que en el 2020 el mismo aumentaría a 1.324.000 hogares. Por otra parte, se encuentra el déficit denominado cuantitativo. El mismo incluye a las personas que no tienen viviendas, sea por contar con viviendas irrecuperables, agrupadas y/o por tratarse de poblaciones hacinadas y aisladas. Se estima que alrededor 162.000 hogares paraguayos no cuentan con viviendas, cifra que se proyecta crezca a 190.000 dentro de 5 años.

En la capital, al 2011, SENAVITAT analizaba que existían 114.954 viviendas ocupadas, y un déficit cuantitativo de 10.643 viviendas nuevas, mientras que 3.352 viviendas necesitaban ampliación, 23.642 mejoramiento y 4.219 mejoramiento y ampliación, sumando así 41.856 el déficit tanto cuantitativo como cualitativo. En Central, de 293.880 viviendas ocupadas, 12.893 necesitaban ampliación, 103.311 mejoramiento, 29.324 mejoramiento y ampliación, y se necesitaban 25.319 viviendas nuevas (SENAVITAT, 2011). Estos datos muestran la importante existencia de un déficit habitacional en la capital, y un aún mayor déficit en el departamento Central, lo que puede explicarse al ser estos territorios los principales receptores de la población expulsada del campo, que en su mayoría se ubica en urbanizaciones populares. Ampliando los datos relevados en el 2011, SENAVITAT trabajó una proyección del déficit habitacional en el periodo 2011-2020, detallando que para el

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

2017 se tendría un déficit habitacional de 1.414.746 viviendas, que crecería a 1.549.915 para el 2020, compuesto principalmente por déficit cualitativo de mejoramiento.

Este panorama marca la existencia, por un lado, de un importante déficit a nivel país, concentrado en el AMA, y la proyección del crecimiento del mismo, a partir de la proyección del crecimiento de las ciudades, en su mayoría producto de la expulsión generada en el campo por el proyecto latifundista agroexportador. A la vez, destaca la importancia y necesidad de profundizar en la generación de datos que permitan contrastar los datos oficiales con la realidad, y encontrar las contradicciones existentes detrás de los mismos, vinculadas tanto al acceso a la tierra y la vivienda, como al proceso de construcción de la ciudad en sí.

**Tabla 4.** Déficit habitacional a nivel país dividido por departamentos y tipo de déficit

Departamento	Total de viviendas particulares ocupadas	Tipo de Déficit								Total
		Cuantitativo		Cualitativo						
		Nuevas Viviendas	%	Ampliación (a)	%	Mejoramiento (b)	%	Ampliación y Mejoramiento (c)	%	
Alto Paraguay	2.478	753	30,39	7	0,28	1.130	45,60	614	24,78	2.504
Boquerón	8.887	1.593	17,93	25	0,28	5.501	61,90	1.828	20,57	8.947
Neembucú	19.355	3.242	16,75	183	0,95	10.477	54,13	2.096	10,83	15.998
Pdte. Hayes	17.139	2.808	16,38	254	1,48	8.248	48,12	3.815	22,26	15.125
Amambay	24.088	3.357	13,94	125	0,52	16.111	66,88	3.213	13,34	22.806
Guairá	38.222	4.326	11,32	286	0,75	20.832	54,50	6.489	16,98	31.933
Canindeyú	29.396	3.021	10,28	38	0,13	18.419	62,66	7.073	24,06	28.551
Concepción	34.418	3.442	10,00	418	1,21	17.754	51,58	8.502	24,70	30.116
Alto Paraná	119.227	11.261	9,45	1.202	1,01	72.430	60,75	15.442	12,95	100.335
Caazapá	28.290	2.639	9,33	71	0,25	17.079	60,37	6.840	24,18	26.629
<b>Asunción</b>	<b>114.954</b>	<b>10.643</b>	<b>9,26</b>	<b>3.352</b>	<b>2,92</b>	<b>23.642</b>	<b>20,57</b>	<b>4.219</b>	<b>3,67</b>	<b>41.856</b>
Caaguazú	86.296	7.884	9,14	498	0,58	50.405	58,41	20.147	23,35	78.934
<b>Central</b>	<b>293.880</b>	<b>25.319</b>	<b>8,62</b>	<b>12.893</b>	<b>4,39</b>	<b>103.311</b>	<b>35,15</b>	<b>29.324</b>	<b>9,98</b>	<b>470.847</b>
Cordillera	50.554	4.241	8,39	1.556	3,08	23.430	46,35	8.124	16,07	37.351
Paraguari	48.686	3.668	7,53	945	1,94	25.163	51,68	7.800	16,02	37.576
San Pedro	62.843	4.724	7,52	197	0,31	36.199	57,60	18.485	29,41	59.605
Misiones	23.074	1.254	5,43	379	1,64	11.947	51,78	2.837	12,30	16.417
Itapúa	96.218	4.544	4,72	1.187	1,23	55.635	57,82	17.121	17,79	78.487
<b>Total</b>	<b>1.098.005</b>	<b>98.719</b>	<b>8,99</b>	<b>23.616</b>	<b>2,15</b>	<b>517.713</b>	<b>47,15</b>	<b>163.969</b>	<b>14,93</b>	<b>804.017</b>

Fuente: SENAVITAT, 2011.

## **2.6. Estimación de datos cuantitativos de los procesos de urbanización popular en el AMA**

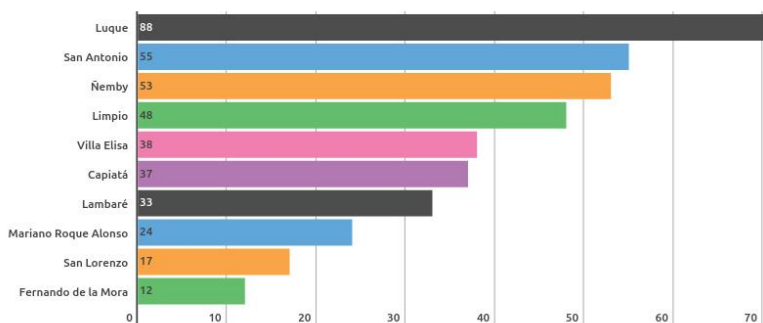
La ausencia de datos consolidados a nivel país sobre la cantidad de las urbanizaciones populares, así como su situación, es uno de los principales datos revelados en este estudio, dado que la ausencia de datos expresa tanto una falta de priorización de dicha temática, como una posible intencionalidad en el ocultamiento de datos en sí. Por un lado, SENAVITAT (2016) sostiene que 25% de los hogares urbanos en América Latina y el Caribe se encuentra en lo que la institución denomina asentamientos precarios. En Paraguay, si se toma la ocupación de hecho como base para identificar la población que vive en urbanizaciones populares, sean estas tierras fiscales, municipales o privadas, se puede sostener que, asimismo, siguiendo el porcentaje analizado en el continente, 25% del total de la población censada en el país se encuentra habitando en urbanizaciones populares (SENAVITAT/MINVU, 2011). Para poder estimar la cantidad de urbanizaciones populares, se debe primeramente aclarar a qué nos referimos al hablar de urbanizaciones o de asentamiento. Con las limitaciones de la superposición de criterios e indicadores analizados más arriba, el concepto de asentamientos precarios trabajado por SENAVITAT en el Manual Metodológico puede servir de base, el cual sostiene que se entenderá por asentamiento precario “un conjunto de viviendas generalmente en situación de precariedad que están agrupadas geográficamente, de asentamiento espontáneo, de tenencia irregular, ocupadas o tomadas, con altos índices de pobreza, en condiciones no aptas para la habitabilidad o en zonas ambientales degradadas” (SENAVITAT/MINVU, 2011:24). Asimismo, el Manual sostiene que luego de la aplicación de la metodología se determinó una definición operacional de asentamiento precario concebida como: “conjunto de viviendas en situación de precariedad, que están agrupadas geográficamente en áreas urbanas, que presentan carencia del total o parte de los servicios básicos (abastecimiento de agua y/o desagüe), problemas de materialidad (pared, piso, techo), tipología de vivienda

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

irrecuperable, y tenencia ilegal (vivienda y lote)” (SENAVITAT/MINVU, 2011:24). Sin embargo, pese a la construcción metodológica de los criterios para la identificación de las urbanizaciones/los asentamientos, ni la SENAVITAT ni otra institución estatal realizó un análisis de la cantidad de asentamientos a nivel país. En consecuencia, los diversos datos existentes son apenas una aproximación al estudio, dado que los mismos carecen de vinculación entre sí.

**Figura 1.** Cantidad de asentamientos por distrito acorde a relevamiento de Techo

...cantidad de asentamientos?



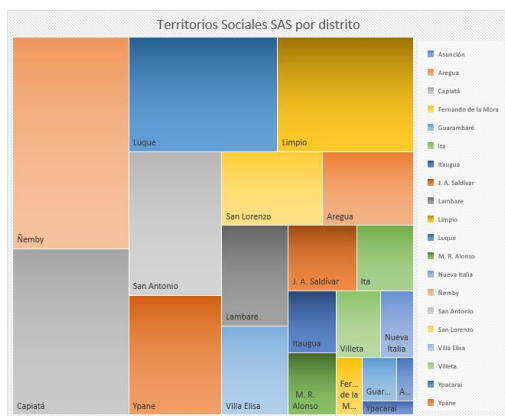
Fuente: RAP. TECHO/STP, 2016.

El RAP (TECHO/STP, 2016) sostiene que en el AMA existen 405 asentamientos que caracterizan como precarios, los cuales albergan aproximadamente 38.179 familias. Fernando de la Mora sería la ciudad con mayor porcentaje de viviendas en asentamientos (75%). El informe analiza que la mayoría de los asentamientos, específicamente 67,9%, se encuentran dentro del programa Tekoha de la Secretaría de Acción Social. Por su parte, la SAS detalla que, a setiembre del 2017, el Programa Tekoha cuenta con 204 territorios sociales (acorde a la denominación institucional que dan a las urbanizaciones populares reconocidas por

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

la entidad) que albergan 11.599 familias, y 5 asentamientos en proceso de regularización de lotes (SAS, 2017). De estos 204 territorios sociales, 1 se encuentra en Asunción, 9 en Aregua, 26 en Capiatá, 2 en Fernando de la Mora, 2 en Guarambaré, 5 en Ita, 4 en Itaugua, 6 en J. Augusto Saldívar, 9 en Lambaré, 21 en Limpio, 23 en Luque, 4 en Mariano Roque Alonso, 3 en Nueva Italia, 33 en Ñemby, 18 en San Antonio, 10 en San Lorenzo, 8 en Villa Elisa, 4 en Villeta, 1 en Ypacarai y 15 en Ypane.

**Figura 2.** Cantidad de territorios sociales de la SAS por distrito AMA



Fuente: Informe de Acceso a la Información Pública, SAS, 2017.

El estudio de Galeano (2017), basado en los datos estadísticos del “Pre-censo Nacional de Población y Viviendas” del departamento Central de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) para el Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2012, sostiene que 4,2% del total de los hogares país se encuentran en asentamientos, los cuales totalizarían 196 en el departamento Central, con 20.324 viviendas. Los resultados de la encuesta de exclusión social realizada por Galeano estiman que cada vivienda alberga en promedio a 4,48 miembros, lo que implicaría que unas 91.000 personas, equivalentes a 4,9% del total

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

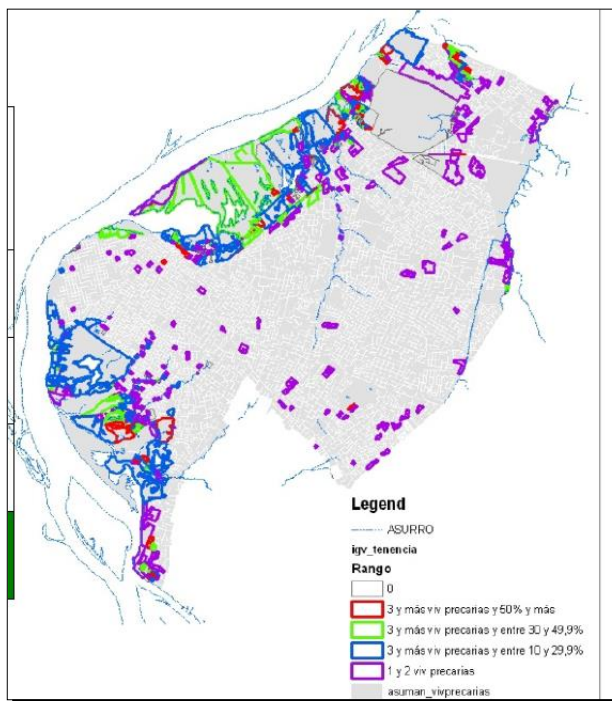
de la población del departamento Central, se encontrarían viviendo en asentamientos. La investigación sostiene que 80,68% de estos hogares no cuenta con alguno de los tres bienes o servicios considerados básicos (agua, cocina y recolección de basura).

Otro elemento para estimar la cantidad de asentamientos son las conexiones de agua y de luz. Tanto la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A (ESSAP) como la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), poseen departamentos específicos para la atención a los asentamientos urbanos. El departamento de Asentamientos Urbanos de la ESSAP informó que desarrolla su política institucional de Responsabilidad Social a través del abastecimiento de agua potable a 138 asentamientos a los sectores más vulnerables de Asunción, área metropolitana que incluye parte de Villa Elisa, San Antonio y bajo Chaco (ESSAP, s/d).

Con relación a Asunción, se estima que un cuarto de la población de la ciudad vive en asentamientos urbanos, principalmente los asentamientos de la ribera conocidos como los Bañados. Las instituciones gubernamentales, tanto nacionales como locales, no poseen un listado unificado de los asentamientos urbanos existentes en la ciudad.



**Figura 3.** Asentamientos precarios en Asunción acorde a metodología SENAVITAT



**Fuente:** Barrios, Oscar. Hacia la conceptualización e identificación de asentamientos en situación de pobreza en el área metropolitana de Asunción, a partir de datos censales (2010).

Las zonas ribereñas abarcan casi el 2% del territorio total de la ciudad. Ascendiendo a 2.000 hectáreas, los Bañados representan 1,7% del total de los 117 km<sup>2</sup> de la ciudad de Asunción. Un elemento importante para el análisis de la población asuncena que vive en urbanizaciones populares es que gran parte de las zonas ribereñas donde hoy día se encuentran las familias, son zonas que en su mayoría no están censadas ni catastradas. En ese sentido, existe un vacío de datos que permita contar con datos fidedignos sobre la cantidad de habitantes de los Bañados. La

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Coordinadora de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción (COBAÑADOS) sostiene que son 120.000 personas las que habitan los Bañados. Según datos del Servicio de Paz y Justicia del Paraguay (SERPAJ), la población bañadense representa casi un 20% del total de la capital del Paraguay, con aproximadamente 150.000 personas. El 60% de dicha población es menor de 20 años, el 85% está asentado en terrenos fiscales y solo el 15% tiene documentación legal de la propiedad (SERPAJ, 2013). Tomando en consideración que las zonas ribereñas son aquellas zonas inundables que se encuentran por debajo de la cota 64 msnm, se cuenta a partir de las inundaciones de los últimos años (2014 y 2015, que la subida del nivel del río alcanzó casi 9 metros) con datos que estimativos en relación a la cantidad de familias que habitan los Bañados, tomando en consideración la cantidad de familias afectadas por las inundaciones. La mayor inundación registrada con anterioridad a las del 2014 y 2015 en Asunción fue la del año 1983, que alcanzó la cota 63 msnm, con una subida del río de 9,01 metros que afectó a unas 8.400 familias de los bañados Norte y Sur. En julio del año 2014, uno de los picos más altos de la inundación de dicho año, acorde a datos de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN, 2014), fueron 16.713 familias afectadas, lo que asciende a 17.730 acorde a datos de la Municipalidad de Asunción (COMUEDA, 2014). Con un promedio de 5 integrantes por familia, nos encontramos ante una posible población de 88.650 personas que habitan las zonas ribereñas.

Realizando una estimación baja, si se adicionan las 150.000 personas que habitan en urbanizaciones populares en Asunción, a las 91.000 del área que rodea a la capital, se estima que 240.000 personas que viven en asentamientos en el AMA, lo que representa en torno del 9 % del total de la población de esa área. Si se toman los índices de referencia de América Latina, se puede estimar que entre el 20 y el 25% de la población del Ama pertenece a las urbanizaciones populares, totalizando aproximadamente unas 600.000 personas.

### **3. Metodología**

La investigación tuvo un diseño no experimental, dado que los hechos fueron estudiados en su ambiente natural, sin manipulación ni control de las variables que intervienen. Adoptó un enfoque mixto de tipo secuencial, integrando de forma sistemática los métodos cuantitativo y cualitativo. Los métodos mixtos, según Hernandez Sampieri et al (2010, p. 546) implican la recolección, el análisis y la discusión conjunta de datos cuantitativos y cualitativos, para lograr inferencias que conduzcan a una mejor comprensión del fenómeno estudiado. En ellos se combina, según el mismo autor, al menos un componente cuantitativo y uno cualitativo, en el mismo proyecto de investigación. Esta opción metodológica permite sistematizar una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno estudiado.

En el caso de la presente investigación, la recolección de datos comprendió dos etapas: la primera etapa tuvo un enfoque cuantitativo, y fueron recolectados datos en instituciones públicas, a fin de situar los procesos de urbanización popular; la segunda etapa tuvo un enfoque cualitativo y los datos fueron recolectados mediante observaciones y entrevistas en profundidad.

#### **3.1. Tipo y alcance del estudio**

Por sus propósitos y alcance, la metodología empleada es de tipo exploratoria y descriptiva. La opción por una metodología exploratoria se debe a la escasez de estudios sobre la temática abordada: procesos de urbanización popular. La combinación con una metodología descriptiva obedece a la intención de especificar las propiedades de los procesos, comunidades y organizaciones que son objeto de este estudio.

Por su perspectiva epistemológica, este estudio se basa en la investigación participativa, que considera la participación de todos los actores, investigadores y sujetos protagonistas de los procesos investigados (Montañez Serrano, 2011). En la

investigación participativa, el investigador no se erige como el único conductor del proceso de investigación, que aporta conocimientos nuevos a la comunidad investigada. Por el contrario, el investigador actúa como mediador del proceso de investigación, en el que los sujetos participantes son los verdaderos protagonistas de su desarrollo. De esta forma, se involucra a los participantes en el fortalecimiento de las capacidades para el análisis y la acción colectiva, y los nuevos conocimientos son generados de forma colectiva por todos los sujetos en la investigación.

### **3.2. Localización del estudio**

El estudio se localiza en el Área Metropolitana de Asunción, Paraguay, de forma específica en los territorios de esta área que son y han sido escenario de los procesos de urbanización popular. El Área Metropolitana de Asunción o Gran Asunción es el área metropolitana que la ciudad capital del Paraguay, Asunción, conforma junto con las ciudades de su periferia: Luque, Fernando de la Mora, San Lorenzo, Lambaré, Mariano Roque Alonso, Ñemby, Capiatá, Limpio, San Antonio, Villa Elisa, Itauguá, e Ypacaraí, todos ellos en el Departamento Central de Paraguay.

### **3.3. Población**

La población de este estudio comprende a las comunidades de las urbanizaciones populares ubicadas en el Área Metropolitana de Asunción, y sus organizaciones. Si bien no se cuenta con datos cuantitativos precisos de la población total de estas urbanizaciones populares, las estimaciones realizadas en este estudio en base a los datos disponibles indican que abarca entre 240.000 y 600.000 habitantes. En la ciudad de Asunción, la población de los bañados del Río Paraguay representa aproximadamente 150.000 personas (Serpaj, 2013). La delimitación en estas comunidades, a los efectos de cuantificar los asentamientos precarios de Asunción, no es clara. Muchas de ellas se entrelazan a lo largo de la ribera del Río Paraguay,

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

formando una franja longitudinal que se extiende de norte a sur. A estas urbanizaciones populares ubicadas en los bañados, se suman las que se encuentran en la franja del ferrocarril y otros territorios en diversos puntos de la capital del país.

En cuanto a la cantidad de urbanizaciones populares, los datos disponibles tampoco son muy precisos. El informe Relevamiento de Asentamientos Precarios (RAP), señala que el AMA cuenta, al menos, con 405 asentamientos urbanos precarios (STP- Techo, 2016). Sumando a éstos los 34 asentamientos identificados por la ESSAP en la ciudad de Asunción, el total de asentamientos en el Gran Asunción se puede estimar en 439, si bien dicha cifra es apenas una aproximación y no puede ser considerada conclusiva por la ausencia de sistemas de registro adecuados para este tipo de asentamientos. Declaraciones de autoridades públicas de la Gobernación del departamento Central hablaban de 1.000 urbanizaciones populares.

### 3.4. Muestreo y Sujetos del Estudio

El tipo de muestreo adoptado para la realización del trabajo de campo fue de tipo no probabilístico, también denominado propositivo, porque obedece al propósito de la investigación (Hernandez Sampieri et al, 2010, p. 580). La estrategia empleada comprendió dos etapas. En una primera etapa, el muestreo se efectuó por conglomerado, tomando en cuenta la zona geográfica o municipio, de modo a lograr una distribución territorial diversa de la muestra. En esta primera etapa fueron definidos dos conglomerados según su nivel de actuación. El primer conglomerado, conformado por las organizaciones de base, fue subdividido en cinco conglomerados de acuerdo a su ubicación geográfica y sus características territoriales. El segundo conglomerado estuvo conformado por movimientos, consejos y coordinadoras que incluyen a las organizaciones de mayor alcance.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

### *Primer conglomerado: Organizaciones de base*

1. Bañados y zonas ribereñas de Asunción que sufren inundaciones periódicas.
2. Urbanizaciones populares de Asunción que no son afectados por inundaciones.
3. Zona Norte: Zeballos cué, Mariano Roque Alonso y Limpio.
4. Zona Sur: Lambaré, Villa Elisa, Ñemby y San Antonio.
5. Zona Este: Fernando de la Mora, San Lorenzo, Luque, Capiatá, Itaugua e Ypacarai.

### *Segundo conglomerado: Movimientos, coordinadoras y consejos.*

1. Movimiento Sin Techo (MST)
2. Movimiento Revolucionario Desde Abajo (MRDA)
3. Movimiento de Recuperación de Tierras (MRT)
4. Unión de Asentamientos del Paraguay (UAP)
5. Coordinadora por la Vivienda Digna (CV)
6. Coordinadora de Organizaciones de los Bañados (COBAÑADOS)

En la segunda etapa del muestreo, se aplicó la muestra de expertos, dado que se necesitaba conocer datos y opiniones que sólo algunos individuos de la población conocen en profundidad. Para ello, en cada conglomerado se identificaron a las organizaciones y sus integrantes, aplicando el método de muestreo por cadena o por redes, también denominado “bola de nieve” (Hernandez Sampieri et al, 2010, p. 398). Primeramente, se tuvo acceso a algunos participantes clave, y se les pidió referencias para encontrar a otros participantes que reúnan las condiciones necesarias para proporcionar los datos requeridos por la investigación.

Los **criterios de inclusión** de los sujetos participantes en la muestra fueron los siguientes:

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

- a) haber actuado como miembro activo de una organización social, cultural, laboral o religiosa de una comunidad asentada en una urbanización popular del AMA
- b) contar con conocimientos sobre los procesos de asentamiento, organización y defensa de derechos de la urbanización.
- c) haber participado en la organización y la movilización de la comunidad.

Los **criterios de exclusión** de los sujetos en la muestra son los siguientes:

- a) ser menor de edad;
- b) tener discapacidad intelectual;
- c) desconocimiento de los procesos de asentamiento y conformación de la comunidad;
- d) no haber participado en la organización y movilización de la misma.

### 3.5. Técnicas de recolección de datos

Para la recolección de los datos requeridos por este estudio, fueron aplicadas las siguientes técnicas: análisis documental, observación no participante y entrevista en profundidad. Se detallan a continuación las características, instrumentos y procedimientos de cada una de ellas:

**a) Análisis documental:** se analizaron documentos e informes proporcionados por instituciones públicas: DGEEC, SENAVITAT, STP, SAS, ESSAP, ANDE, Municipalidad de Asunción, Municipalidad de Capiatá, Municipalidad de Itauguá, Municipalidad de Ypacaraí, Municipalidad de Lambaré.

**b) Observaciones:** se realizaron 20 observaciones, una en cada jornada de acceso al campo de estudio, y dos observaciones de participación en eventos del área: una audiencia pública en el Congreso Nacional, y una charla en un evento académico. Para ello, se empleó una guía de observaciones que orientó el proceso de observación y registro de datos, con la posibilidad de ser ampliada, reducida o modificada

conforme al avance de las observaciones realizadas. El investigador registró sus observaciones en un libro de campo al final de cada jornada de inmersión en el local de estudio.

**b) Entrevista:** se realizaron 30 entrevistas a líderes de organizaciones conformadas por las comunidades de las urbanizaciones populares, mediante el diálogo entre los investigadores y los sujetos participantes de la investigación. Se utilizó para ese efecto una guía semiestructurada de preguntas, con ejes de orientación del proceso de entrevista. La guía de entrevistas fue elaborada previamente tomando en cuenta los objetivos, las dimensiones, los indicadores y subindicadores de la investigación.

### 3.6. Matriz operacional de la investigación

Para obtener los datos requeridos por la investigación, se procedió a formular una matriz integradora de los objetivos, las dimensiones, las categorías y subcategorías, los indicadores y las fuentes de datos.

**Tabla 5:** Matriz metodológica de la investigación

Objetivos específicos	Dimensiones	Categorías	Subcategorías	Indicadores	Fuentes de datos
Situación de los procesos de urbanización popular en el AMA.	Procesos de urbanización	Geográfica	Ubicación	Zona, municipio, barrio.	Informes y bases de datos de instituciones del estado.
		Topográfica.	Nivel	Altitud, accidentes topográficos, cuencas hídricas	Informes y bases de datos de instituciones del estado.



Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

		Demográfica	Densidad	Cantidad de habitantes por km <sup>2</sup>	Informes y bases de datos de instituciones del estado.
		Histórica.	Antecedentes históricos	Origen y evolución	Entrevistas
		Organización	Tipo de Ocupación	Existencia de una organización en la ocupación de la urbanización.	Entrevistas
Clasificar a las organizaciones participantes de los procesos de urbanización popular en el AMA.	Características de las organizaciones conformadas en las urbanizaciones populares.	Lugar.	Zona, municipio, barrio	Pertenencia a un municipio, zona o barrio	Observación
		Relación institucional.	Relación con Municipalidad, Comunidad Religiosa, Otro Tipo de relación/cooperación	Ninguna Cooperación Cooptación	Entrevistas
		Nivel.	Primer Nivel Segundo Nivel Tercer Nivel	Nivel de conformación	Entrevistas
		Antigüedad.	Cantidad de años de antigüedad	Años de permanencia de la organización	Entrevistas
		Dimensiones	Cantidad de familias/personas que integran	Cantidad de familias/personas que integran	Entrevistas y observaciones
Identificar las perspectivas de resistencia y cambio en	Resistencia y perspectivas de cambio de los protagonistas de las	Defensa del territorio	Planes y acciones de defensa del territorio	La organización realiza gestiones para la defensa del territorio.	Entrevistas y observaciones

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

la visión de los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el AMA.	urbanizaciones populares			La organización se moviliza para la defensa del territorio	
		Consumo colectivo	Planes y acciones de consumo colectivo	Los líderes identifican los problemas de la comunidad. La organización realiza acciones para conseguir servicios e insumos para la comunidad	Entrevistas y observaciones
		Identidad cultural	Planes y acciones culturales, festivas o deportivas.	La organización realiza actividades culturales, festivas o deportivas para fortalecer la identidad cultural de la comunidad.	Entrevistas y observaciones
		Autonomía organizativa	Planes y acciones de fortalecimiento y autonomía organizativa	La organización realiza acciones para consolidar su autonomía.	Entrevistas
		Derechos y transformación ciudadana	Propuestas y acciones de conquista de derechos y transformación ciudadana.	La organización cuenta con propuestas de transformación ciudadana.	Entrevistas

Fuente: elaboración propia

### 3.7. Instrumentos de la investigación

Para la obtención de datos correspondientes a los procesos de urbanización, los instrumentos aplicados fueron los mapas de ubicación de los datos proporcionados por instituciones públicas. En las observaciones, los instrumentos utilizados fueron las fotografías y el registro de los datos en un diario de campo no estructurado en el que el observador fue registrando diariamente los datos observados. Para la realización de las entrevistas, fue elaborada una guía semiestructurada con preguntas abiertas a partir de los indicadores de la matriz metodológica. La guía fue aplicada de forma libre en las entrevistas realizadas. Considerando que fueron realizadas entrevistas en profundidad, las mismas fueron grabadas con la autorización previa del entrevistado.

**Tabla 6:** Diseño de la guía de entrevistas

<b>Indicadores</b>	<b>Sub-indicadores</b>	<b>Preguntas o elementos para instrumento de recolección</b>
Zona, municipio, barrio.	Pertenencia a un municipio/ distrito	¿En qué Municipio, Distrito o barrio se encuentra?
Altitud, accidentes topográficos, cuencas hídricas	Registro de altitud, accidentes topográficos y cuencas hídricas	¿Es afectada la urbanización por inundaciones, deslizamientos y otros riesgos?
Densidad poblacional	Alta – Media - Baja	¿Cuántas familias viven en el asentamiento? ¿Cuántas hectáreas tiene el asentamiento?
Origen	Año de ocupación	¿En qué año se conformó esta urbanización popular?
Proceso de ocupación del territorio.	Ocupación organizada Ocupación espontánea	¿El asentamiento fue producto de una ocupación organizada, o fue poblándose lentamente de manera espontánea?

Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Pertenencia a un municipio, zona o barrio	Pertenece al AMA Pertenece al Departamento Central	¿Dónde está ubicada la organización?
Ninguna Cooperación Cooptación	Vínculos con instituciones	¿Qué vínculos tiene la organización con instituciones o movimientos políticos, sociales o religiosos?
Nivel de conformación	Agrupación de vecinos Coordinadora de organizaciones Movimiento	¿Cómo se conforma la organización?
Cantidad de años de antigüedad	Antiguos: más de 20 años Intermedios: 5 a 20 años Recientes: menos de 5 años.	¿Cuántos años tiene la organización?
Cantidad de personas que integran	Cantidad de personas en la urbanización y en la organización.	¿Cuántas personas viven en el barrio? ¿Cuántas personas integran la organización?
La organización moviliza acciones para la defensa del territorio	Acciones realizadas de defensa del territorio – Planes previstos	¿Qué acciones realizaron para defender el territorio que ocupan? ¿Qué planes tienen para consolidar el territorio de la comunidad?
Los líderes identifican los problemas de la comunidad. La organización realiza acciones para conseguir servicios e insumos.	Acciones realizadas para conseguir servicios e insumos Planes en gestión para conseguir servicios e insumos.	¿Cuáles son los problemas de la comunidad? ¿Qué necesitan en la comunidad, para tener calidad de vida? ¿Qué planes tienen para obtener mejores servicios e insumos para la comunidad?
La organización realiza actividades culturales, festivas o deportivas.	Actividades culturales – festivas- deportivas	¿Qué actividades culturales, festivas o deportivas realiza la organización? ¿Qué significan estas actividades para la gente de la comunidad?

<p>La organización realiza acciones para consolidar su autonomía política.</p>	<p>Acciones realizadas para consolidar la autonomía política – Planes de Fortalecimiento de la autonomía</p>	<p>¿Cómo han consolidado su autonomía política organizativa? ¿Qué planes tienen para el fortalecimiento de su autonomía como organización?</p>
<p>La organización cuenta con propuestas de conquista de derechos y transformación ciudadana.</p>	<p>Propuestas de transformación ciudadana. Acciones para el cambio ciudadano.</p>	<p>¿Cuál es la visión de ciudad que propone la organización? ¿La organización plantea objetivos de transformación ciudadana?</p>

Fuente: elaboración propia

La guía de entrevistas fue validada por el método Delphi, con participación de 5 expertos internacionales. Los mismos confrontaron la guía con los objetivos de la investigación y los indicadores trazados en el marco operacional, y consensuaron su aprobación para la obtención de los datos necesarios para este estudio.

### 3.8. Consideraciones éticas

Todas las tareas de investigación implementadas fueron debidamente informadas a cada uno de los participantes, quienes expresaron su voluntad de participar o no en la misma. Las organizaciones y las personas participantes de esta investigación tuvieron acceso a la documentación básica de la investigación y a las consultas que consideraron necesario realizar. Los resultados de la investigación fueron presentados a los sujetos participantes en un taller, en el que realizaron libremente preguntas, consultas, comentarios, críticas y aportes a la investigación.

### 3.9. Técnicas de análisis de datos

Los datos obtenidos por medio del análisis de documentos e informes proporcionados por instituciones públicas fueron procesados mediante la elaboración

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

de tablas y mapas de los procesos de urbanización popular. Los testimonios obtenidos en las entrevistas y observaciones fueron codificados y tabulados para su posterior análisis. Además, los investigadores gravaron las entrevistas siempre y cuando los entrevistados autorizaban ese procedimiento. Estos datos fueron analizados mediante la aplicación de la técnica de análisis de contenido, desarrollada por Lawrence Bardin (2009), y las técnicas de producción participativa conversacional desarrolladas por Montañez Serrano (2011). Los datos fueron agrupados en categorías de análisis, desglosadas a su vez en subcategorías. El análisis preliminar de los resultados de la investigación fue presentado en un taller que contó con la participación de los sujetos entrevistados, en un proceso reflexivo compatibilizado y dialógico que fue registrado, gravado e incorporado a los resultados y conclusiones de la presente investigación.

#### 4. **Análisis de Resultados**

En este apartado, se presentan los resultados del estudio, organizados conforme a los objetivos específicos de la investigación:

1- Mapeo de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción, considerando las dimensiones social, institucional, geográfica, topográfica y ambiental, y su evolución histórica durante las dos últimas décadas. Las fuentes de datos fueron documentos e informes oficiales de instituciones públicas, y los datos solicitados y proporcionados por instituciones públicas.

2- Clasificación de las organizaciones protagonistas de los procesos de urbanización popular en Área Metropolitana de Asunción, según sus dimensiones, nivel de actuación, localización y objetivos. Las fuentes de datos fueron los datos obtenidos en municipalidades y otras instituciones públicas, los resultados de las observaciones y las respuestas registradas en las entrevistas a 30 líderes y agentes de las organizaciones realizadas.

3- Caracterización de las perspectivas de resistencia y visión de cambio de las organizaciones involucradas en los procesos de urbanización popular, en la visión sus líderes y referentes entrevistados. Las fuentes de datos fueron las respuestas obtenidas en las entrevistas a 30 líderes y referentes de las organizaciones.

**Tabla 7: Relación de los objetivos, las fuentes de datos y los resultados**

OBJETIVOS	FUENTES DE DATOS	RESULTADOS
Situación de los procesos de urbanización popular.	Análisis de informes de Instituciones Oficiales: ESSAP, TECHO/STP, SAS, DGEEC. Mapas Satelitales.	Mapeo de las urbanizaciones populares, considerando la ubicación, trayectoria histórica, densidad y topografía.
Clasificar las Organizaciones protagonistas de los procesos de urbanización popular.	30 entrevistas en profundidad, 20 observaciones.	Tipología de las organizaciones según niveles y objetivos
Identificar las perspectivas de resistencia y cambio los protagonistas.	30 entrevistas en profundidad, 20 observaciones.	Análisis de la visión de los líderes y referentes sobre sus propuestas y acciones de resistencia y cambio

**Fuente:** elaboración propia

Los testimonios de los participantes que se incluyen en este reporte fueron codificados a fin de proteger la identificación de los mismos. Los códigos utilizados comprenden letras y números, las letras indican la organización o tipo de organización y el número individualiza al líder entrevistado:

M1, M2, M3, ...: líderes de movimientos.

C1, C2, C3, ....: líder de consejos y coordinadoras.

V1, V2, V3, ....: líder o referente de comisiones vecinales, parroquiales o comunidades sin organización.



#### 4.1. Situación y mapeo de los procesos de urbanización popular

Para identificar la situación de los procesos de urbanización popular en el AMA, se recabó información en las instituciones que prestan servicios básicos a estas comunidades, como la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) además de la Secretaría de Acción Social (SAS), las municipalidades, la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), que cuentan con registros de las mismas.

Tabla 8: Cantidad de urbanizaciones populares en el AMA

Institución	Central	Asunción	Asunción y Central
<b>SENAVITAT</b>	159	3	162
<b>SAS</b>	203	1	204
<b>ESSAP</b>	104	34	138
<b>ANDE</b>	344	26	370
<b>TECHO/STP</b>	405	sd	-
<b>DGEEC/Galeano</b>	196	sd	-

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la dimensión histórica, los procesos de urbanización popular en torno a la capital del Paraguay son bastante antiguos. Los testimonios de los pobladores entrevistados señalan que sus orígenes se remontan a la administración colonial de la ciudad, cuando en torno a la ciudad de Asunción se congregaban grupos indígenas que conformaban barrios no formales. La ribera del río siempre fue el territorio de comunidades de pescadores, indígenas en su mayoría hasta el siglo XIX, y posteriormente poblaciones mestizas: *“El Bañado Tacumbú viene siendo ocupado desde la colonia”* (VI), *“Este barrio (San Jerónimo) ya estaba habitado desde la*

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

*fundación de Asunción, y antes, ya había luego indígenas que vivían aquí”(V2), “En el año 1800, de la Colonia. La gente del mercado guazú venía del norte a vender sus mercaderías y cuando no podían vender todo se instalaban aquí (San Jerónimo) en casitas precarias a orillas del río, en zonas altas”(V3), “Este lugar (Chacarita) es si no estoy equivocado el primer asentamiento que yo conozco, del tiempo de la colonia”(V4). Sin embargo, hay que señalar que la densidad poblacional de estas urbanizaciones antiguas de pescadores y comunidades indígenas era muy baja, y el estilo de vida que llevaban era muy sencillo, natural, de poco impacto ambiental. Actualmente, la alta densidad poblacional de las urbanizaciones populares, junto con la ausencia de servicios básicos, no contribuye a la calidad de vida de sus habitantes.*

El relieve topográfico es diverso en las urbanizaciones populares. En Asunción, la mayoría de las urbanizaciones populares se sitúan en territorios inundables, barrancas, zanjas y arroyos. Esto ocasiona graves problemas a los pobladores: *“En días de lluvias, gran parte de las casas de la villa sufren los raudales por estar en una zona baja. Además, un canal de cemento que viene directamente del Cementerio del Sur, desagua en las calles de la villa, las que quedan totalmente anegadas”* (V5). La estrategia de los pobladores fue rellenar los terrenos hasta alcanzar un nivel un poco más elevado: *“Se inunda cuando hay mucha lluvia. Tenemos que cargar nuestro terreno para que eso no pase”* (V6). Otros deben dejar su territorio y buscar un refugio provisorio en períodos de inundación del Río Paraguay: *“Varias veces fuimos afectados. Antes había muchas lagunas, esterales, absorbían mucha agua, pero no nos alcanzaba pronto. Ahora es más rápida la inundación”* (V7).

El desarrollo de las urbanizaciones a zonas no inundables de la ciudad de Asunción y sus alrededores se fue dando progresivamente, a medida que las inundaciones periódicas impulsaban a los pobladores de estos territorios a buscar reubicaciones en zonas más altas: *“En los años 70 más o menos, comenzó a poblarse Pelopincho. Estos eran terrenos privados, eran fincas de varias hectáreas. A partir*

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

de los años 80 después de una histórica gran inundación, se armaron campamentos y se inició la lucha por la compra de estas tierras” (V8). En otros casos, los pobladores de zonas inundadas eran reubicados, y estos espacios de reubicación provisoria muchas veces pasaban a ser permanentes: “En tiempo de inundación, la gente venía buscando un lugar más alto, acudían al párroco de la iglesia San Pedro y San Pablo. Este era un terreno privado, pero el párroco les pidió a los dueños, y aquí vinieron la gente que estaban en territorios inundables. De a poco se fue poblando” (V9). A partir de 1980, los espacios de ocupación son escogidos de preferencia fuera de las zonas inundables, multiplicándose estos territorios en todos los municipios que rodean a la ciudad de Asunción. El mapeo de las urbanizaciones populares en el AMA tomó en cuenta los impactos o cambios socio-ambientales de la urbanización no planificada en estos territorios, que traen como consecuencia carencias básicas en materia de derechos humanos: salud, alimentación y saneamiento, medio ambiente limpio, saludable y seguro (ONU, 2017).

**Tabla 9:** Tipos de Mapas

<b>Tipos de Mapas</b>	<b>Bases de datos consultadas</b>	<b>Áreas mapeadas</b>
Distribución espacial de viviendas precarias en los bañados de Asunción.  Recolección de residuos sólidos urbanos en Asunción.  Cobertura de alcantarillado sanitario en Asunción.	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012).  Empresas de Servicios Sanitarios del Paraguay (2012).	Bañados de la ciudad de Asunción.  Asentamientos precarios del área metropolitana.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

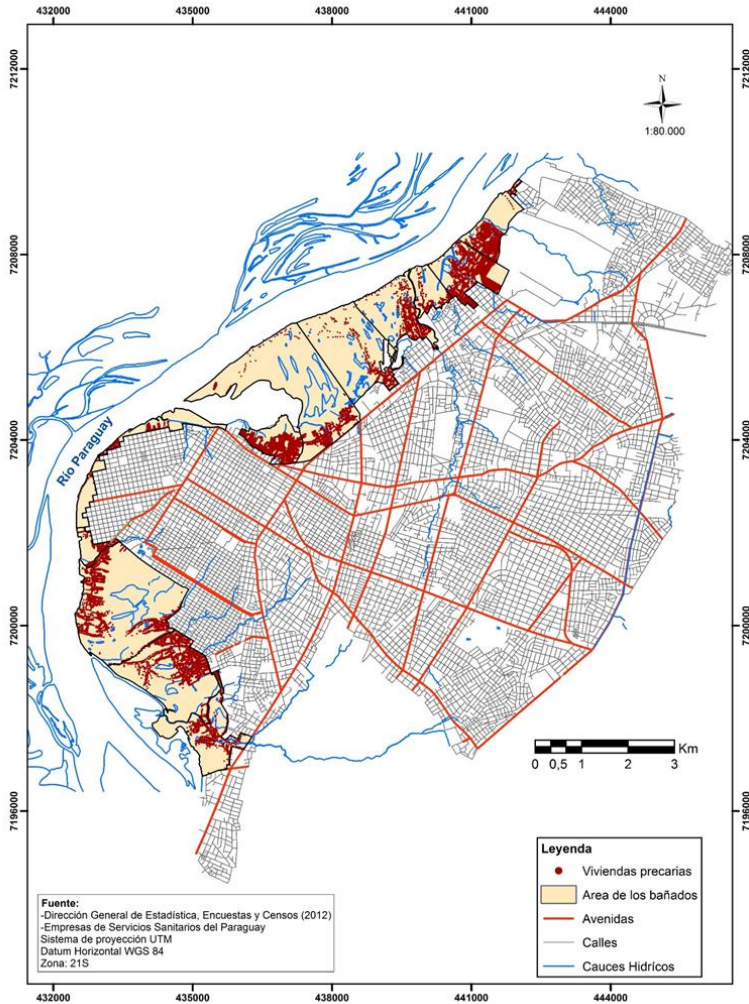
<p>Cantidad de viviendas sin recolección de residuos sólidos en Asunción.</p> <p>Hogares con NBI por barrio en Asunción.</p> <p>Asentamientos precarios por distrito del AMA.</p> <p>Ocupación multitemporal de los asentamientos precarios.</p> <p>Densidad de viviendas en asentamientos precarios por distrito.</p> <p>Densidad poblacional en asentamientos por distrito.</p> <p>Distribución espacial de los asentamientos precarios en el área metropolitana.</p>	<p>Techo Paraguay, asentamientos Precarios del Área Metropolitana de Asunción (2015).</p> <p>Municipalidad de Asunción, mapa Catastral de Asunción (2012).</p> <p>Municipalidad de Asunción, Dirección de Aseo Urbano (2009).</p>	<p>Distritos del área metropolitana</p>
---	---	---

**Fuente:** elaboración propia

Los mapeos tienen el propósito de identificar de forma gráfica las dimensiones, cantidad y condiciones de vida de sus habitantes, mediante indicadores observables geográficos, topográficos y cobertura de servicios de alcantarillado y recolección de basura. En la figura 5, el mapeo muestra las viviendas precarias ubicadas en la Ciudad de Asunción, la mayoría en la ribera del río Paraguay, bordeando a la ciudad de Asunción.

**Figura 5:** Viviendas Precarias en los Bañados de Asunción

**Distribución espacial de las viviendas precarias ubicadas en los bañados de la Ciudad de Asunción**



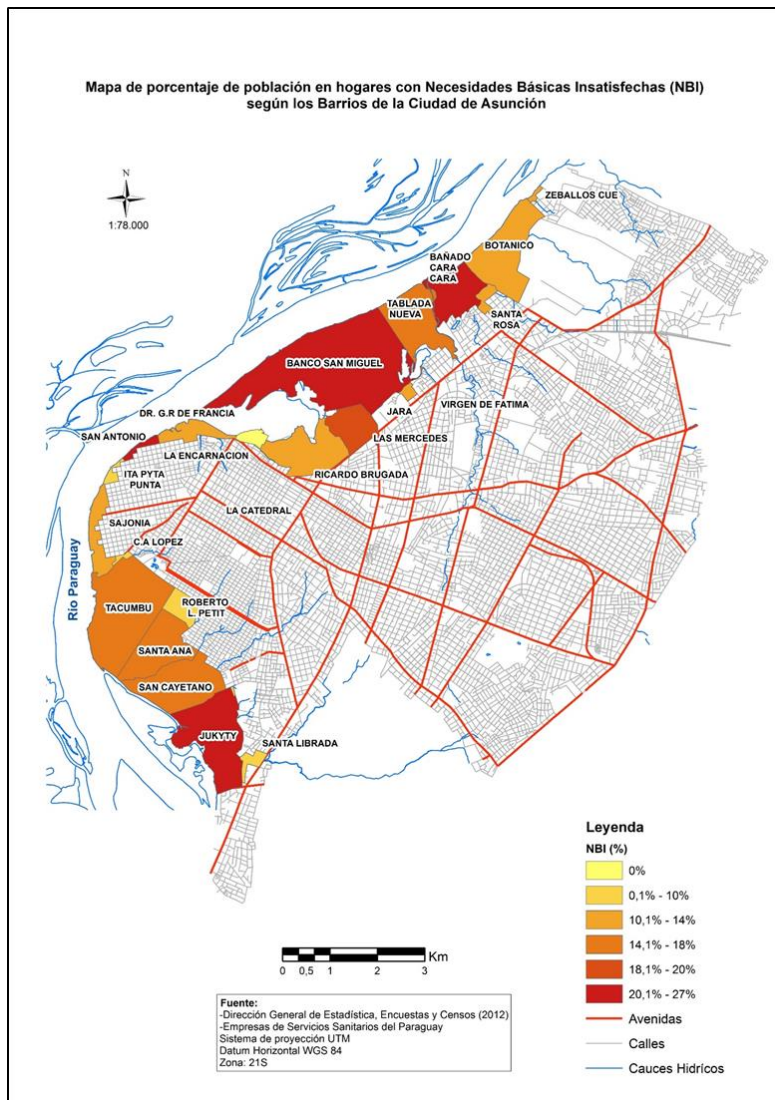
**Fuente:** elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Se observa en este mapa que las urbanizaciones populares ocupan territorios por debajo de la cota de inundación periódica del río, con esterales y lagunas. Se trata de territorios vulnerables a la contaminación ambiental por efluentes cloacales y pluviales provenientes de la ciudad, que no cuenta aún con sistemas de tratamientos de efluentes y arroja estos líquidos contaminados en diversos puntos de los bañados. La recolección de residuos sólidos también es escasa en esta zona.

figura 6 presenta el mapa de las urbanizaciones populares con Necesidades Básicas Insatisfechas en los bañados de la capital. El nivel de estas carencias en la zona de los bañados alcanza al 27% de los hogares.

**Figura 6:** Urbanizaciones populares con NBI en los bañados de la capital



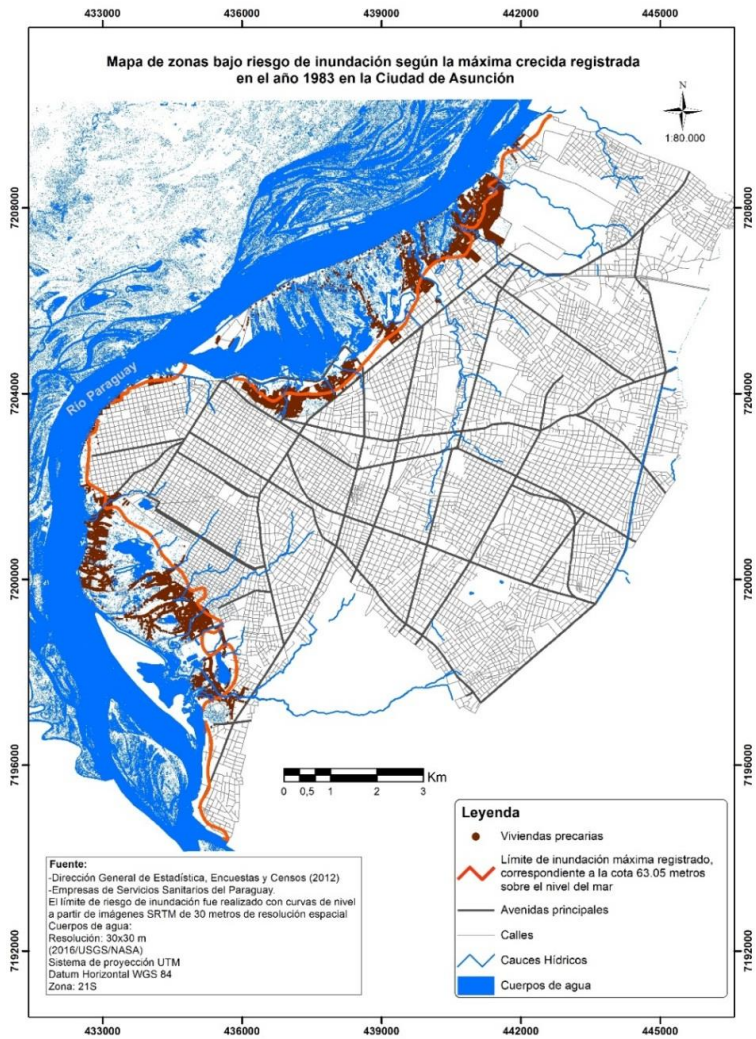
**Fuente:** elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Los procesos de urbanización popular en la capital han ido cubriendo la ribera del Río Paraguay, ocupando las tierras que periódicamente inunda el río, y que no serían aptas para la titulación y venta. El mapa de la figura 7 muestra las zonas bajo riesgo de inundación en Asunción, que coinciden con las zonas de necesidades básicas insatisfechas y viviendas precarias presentadas en los mapas anteriores.



Figura 7: Mapa de zona de riesgo de inundaciones

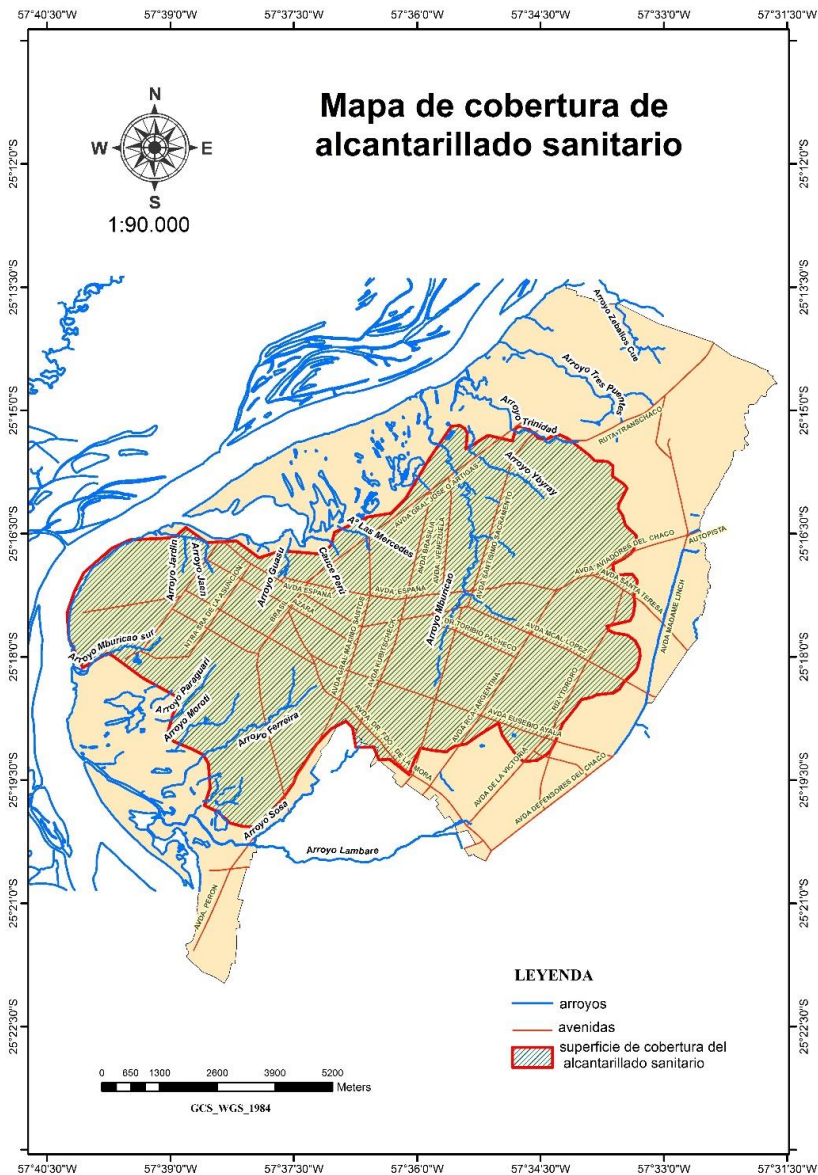


Fuente: elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

La figura 8 presenta los mapas de cobertura del alcantarillado sanitario de la ciudad de Asunción. En ese mapa se observa que los bañados no cuentan con ese servicio. Se agrava la situación sanitaria de la zona debido a que el alcantarillado de las zonas aledañas altas termina y arroja sus efluentes en la zona de los bañados, en muchos casos.

Figura 8: Mapa de cobertura de alcantarillado sanitario en Asunción

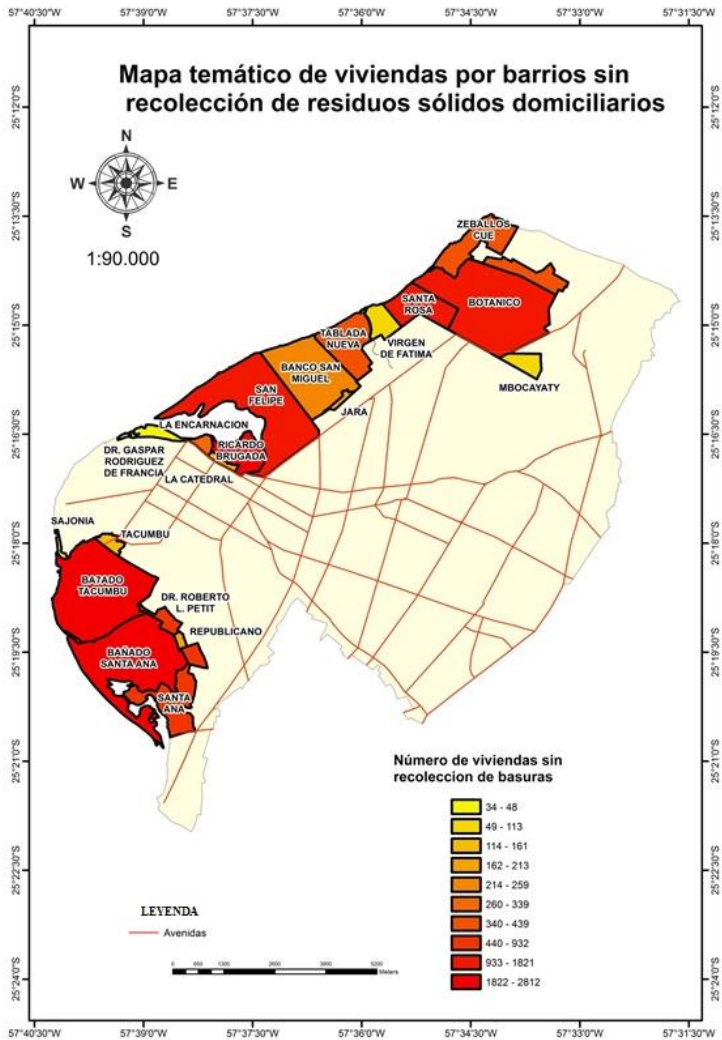


Fuente: elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

En el mapa de la figura 9, se observan las zonas sin recolección de residuos sólidos domiciliarios, con la cantidad de viviendas que no cuentan con estos servicios.

**Figura 9:** Mapa de cobertura de servicios de recolección de residuos sólidos en Asunción.



Fuente: elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

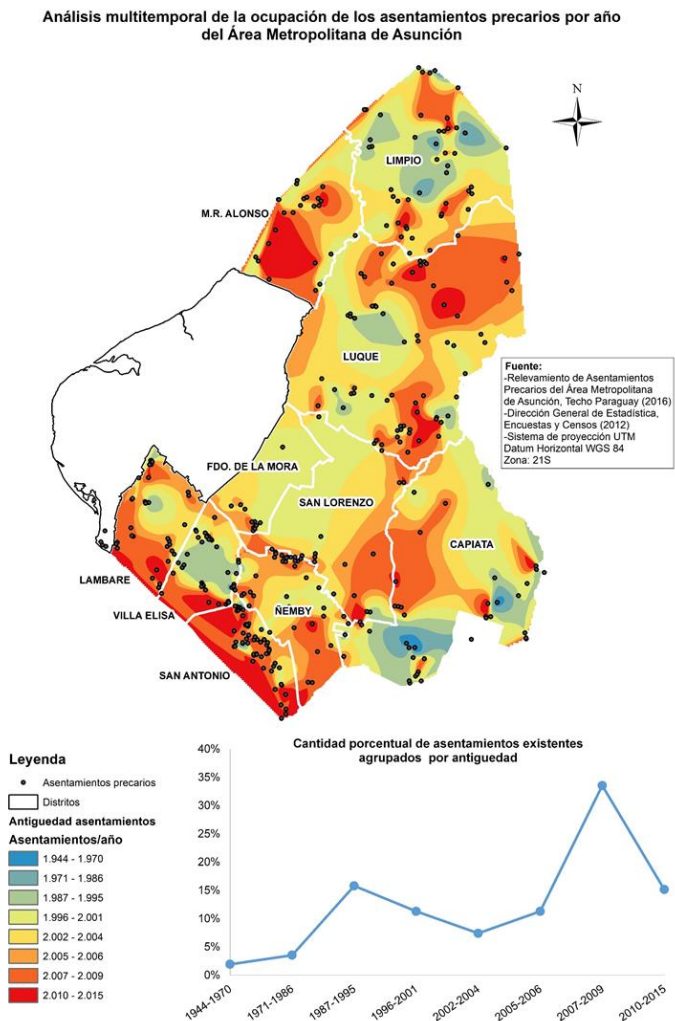
Estos mapas muestran claramente la situación de exclusión de estas urbanizaciones populares del municipio de la capital del país en cuanto a servicios básicos sanitarios. El relieve de estos territorios, por debajo de la cota de inundación periódica del río Paraguay, dificulta la previsión y desarrollo de los sistemas de recolección y tratamiento de efluentes. Sin embargo, tampoco se han estudiado desde las instituciones estatales facultadas para ello, soluciones tecnológicas que puedan resolver este inconveniente. Las consecuencias de esta exclusión es la falta de acceso de la población de los Bañados a servicios básicos fundamentales como la recolección de residuos, la contaminación permanente de los territorios ocupados por urbanizaciones populares en la zona ribereña de la ciudad de Asunción y los problemas sanitarios que éstos ocasionan en la población afectada. No existe a la fecha, a excepción de propuestas puntuales de reubicación de las comunidades en barrios fuera de la zona de los Bañados, políticas públicas del gobierno, sea central como local, que permitan acceder a las comunidades a los servicios básicos de los que son excluidos, mantener el arraigo y el tejido social de las comunidades y solucionar el problema de la contaminación y las inundaciones.

Las figuras 10 a 15 permiten visualizar espacialmente los procesos de urbanización popular en el territorio del Gran Asunción, dentro de los límites de cada municipio. Si bien cada administración municipal tiene autonomía en el manejo de sus recursos, programas y registros, las mismas no cuentan con mapeos propios para orientar sus planes y acciones. Los mapeos grafican aspectos clave, como la ubicación de los asentamientos en cada municipio, su densidad poblacional en relación a la población de cada municipio, su relación con la hidrografía y la topografía, importante para conocer el grado de vulnerabilidad del asentamiento a las inundaciones y deslizamientos que ponen en riesgo a la población, y otros parámetros necesarios para elaborar programas y planes estratégicos de desarrollo urbano inclusivo.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

La figura 10 presenta un análisis multitemporal de los asentamientos del AMA, que indica la progresión y la dimensión de los mismos. En este mapa se identifican las zonas de ocupación de acuerdo al tiempo en el que fueron ocurriendo. Se visualizan claramente en este mapeo las zonas de reciente ocupación, en Mariano Roque Alonso, San Antonio, Villa Elisa, Lambaré, y también en San Lorenzo y Luque. De acuerdo con las observaciones realizadas, en Capiatá, así como también en otros municipios, el proceso de urbanización popular es bastante activo, pero los datos de las instituciones oficiales, municipales o nacionales, no los registran todavía. Con esa salvedad, este mapeo puede ser una referencia parcial en el análisis multitemporal de las urbanizaciones populares.

**Figura 10:** Análisis multitemporal de las urbanizaciones populares del AMA

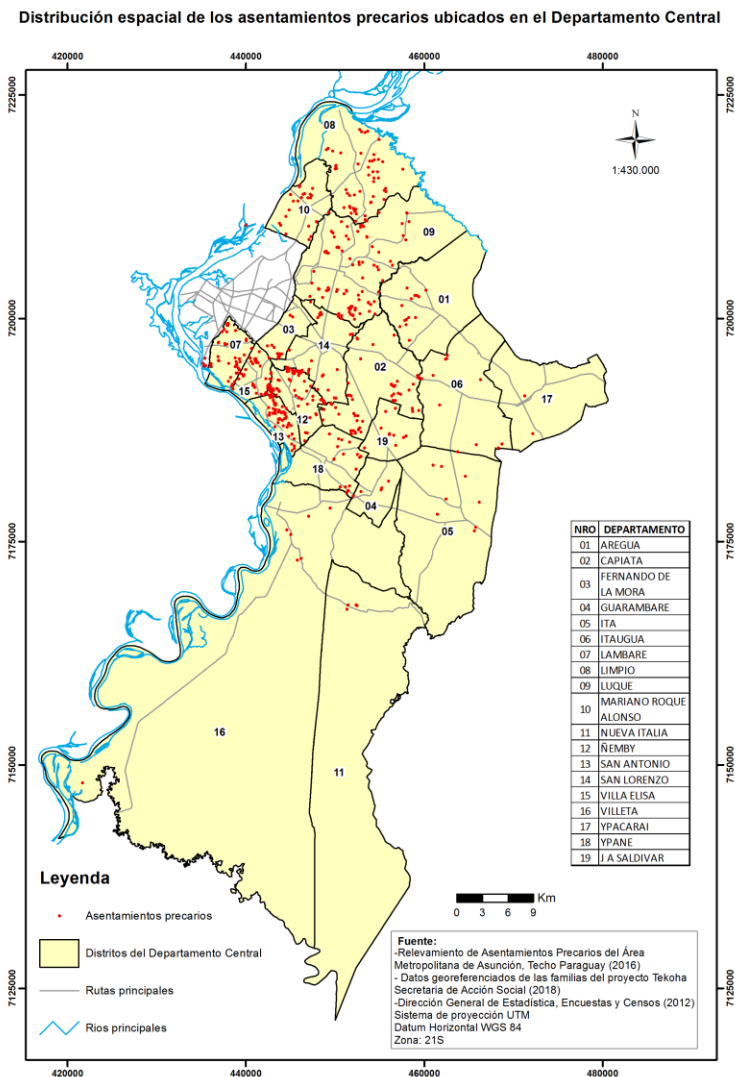


**Fuente:** elaboración propia

La figura 11 presenta un mapa de la ubicación de las urbanizaciones populares en el Departamento Central



**Figura 11:** Distribución espacial de urbanizaciones populares en el Departamento



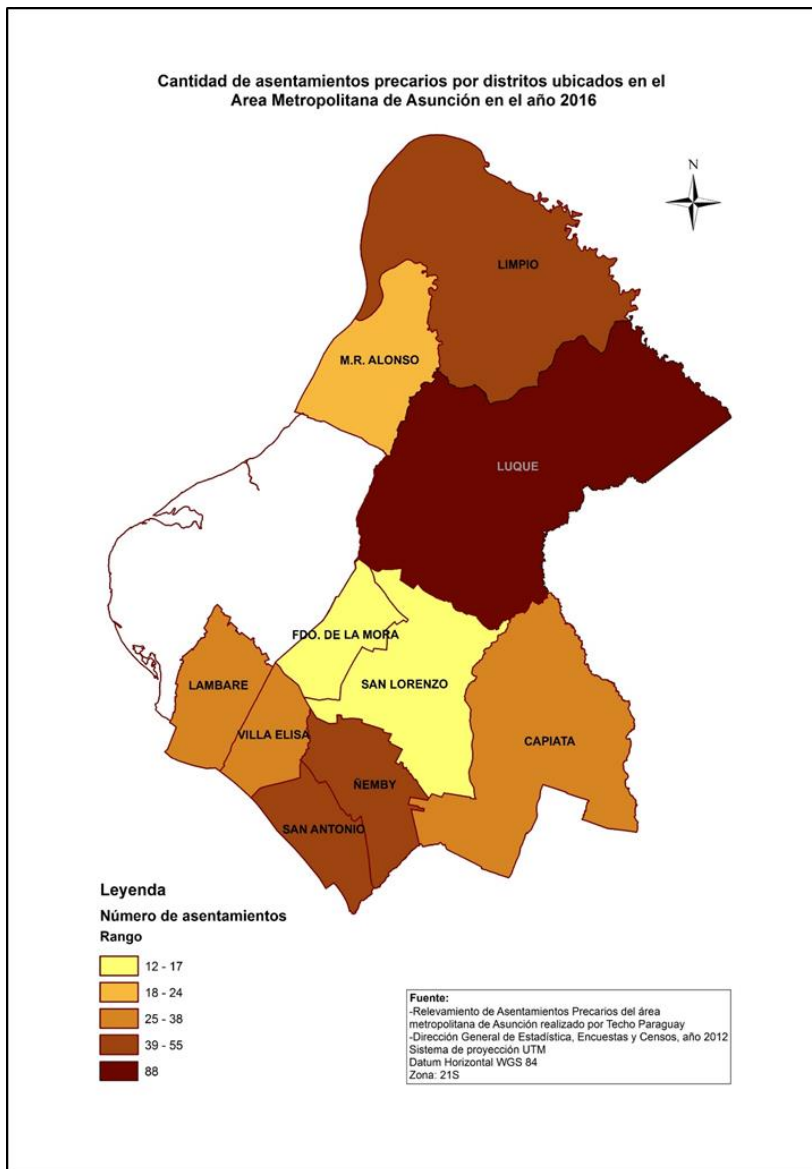
Central

**Fuente:** elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Se confirma en ese mapa que ha cambiado el criterio de ubicación de las urbanizaciones populares en los municipios del AMA, distanciándose de la zona ribereña inundable. La figura 12 presenta la relación de la cantidad de asentamientos por distrito.

**Figura 12:** Cantidad de urbanizaciones populares por municipio del AMA

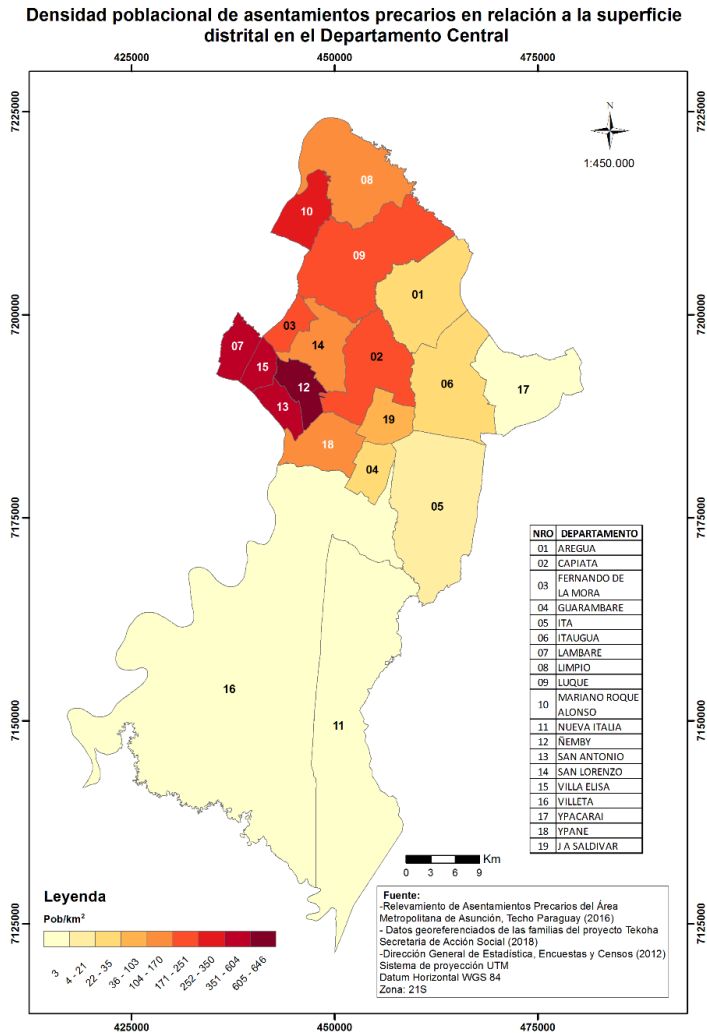


**Fuente:** elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Se observa en el mismo que el municipio de Luque es el que cuenta con mayor cantidad de asentamientos, seguido por los de Limpio, Ñemby y San Antonio. Siendo estos dos últimos menores en dimensiones, es significativa la cantidad de urbanizaciones populares en su interior. En la figura 13 se observa el mapeo de la densidad poblacional de las urbanizaciones populares por municipio del Departamento Central. San Antonio y Lambaré presentan la mayor densidad, seguidos de Villa Elisa y Ñemby, todos en la zona sur del AMA.

**Figura 13:** Densidad poblacional de urbanizaciones populares del AMA

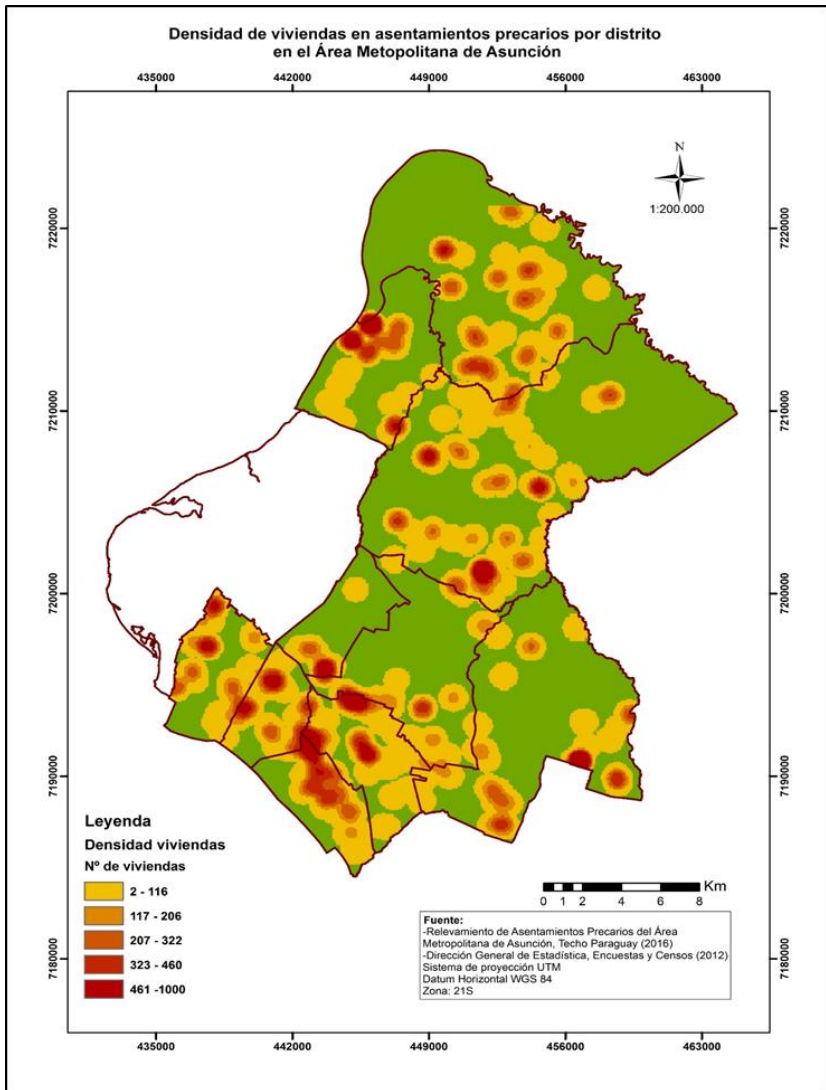


**Fuente:** elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

En la figura 14 se observa la densidad de las viviendas en las urbanizaciones populares del AMA, reafirmando el análisis del mapa anterior. Se observan los puntos con mayor densidad de viviendas en diversos municipios, además de los observados en el mapa anterior, como Mariano Roque Alonso, Luque, San Lorenzo, Capiatá y Fernando de la Mora.

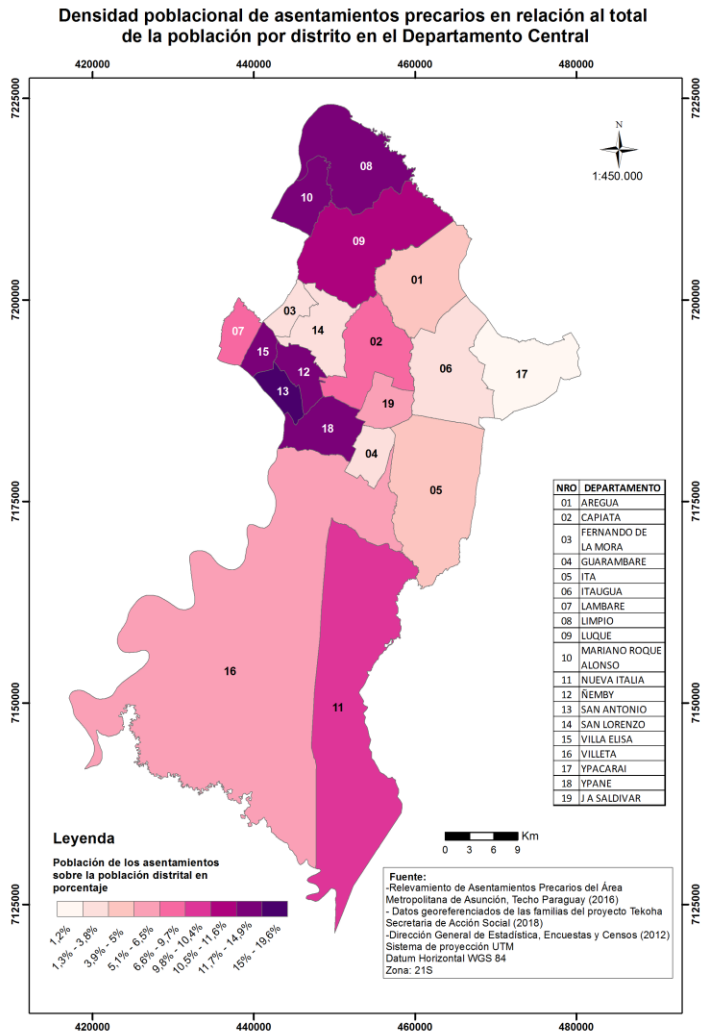
Figura 14: Densidad de viviendas



Fuente: elaboración propia

En la figura 15, se presenta la relación de la población que vive en urbanizaciones populares, con respecto a la población en cada distrito.

**Figura 15:** Densidad poblacional de urbanizaciones populares.



Fuente: elaboración propia.



#### **4.2. Proceso de organización de las urbanizaciones populares**

Las primeras producciones que brindan un panorama general del proceso de inicio y auge de la lucha por la tierra y la vivienda en la ciudad señalan que las mismas surgen a partir de la iniciativa y la lucha popular, en la búsqueda de un espacio territorial para vivir en la ciudad. El Equipo Arquidiocesano de Pastoral Social (EAPS, 1986, p.17) estimaba que en 1985 la población de las tierras bajas del Gran Asunción era ya de 100.000 personas, desde Lambaré hasta Mariano Roque Alonso. Agrega el estudio que la mayoría de las personas que habitan estas tierras son de escasos o muy escasos recursos. Morínigo (1989) destaca la conquista de asentamientos en procesos de movilización social colectiva, que, a partir de las ocupaciones de tierras dentro del AMA luego del golpe militar del 3 de febrero, adquieren un gran dinamismo, que posteriormente decae. Destaca que “la etapa de euforia y participación protagónica dura aproximadamente seis meses, hasta que el gobierno, vía Poder Judicial, empieza a asumir un rol represivo drástico” (Morínigo, 1989, p.128). El autor destacaba que, a inicios de los 90, el número de familias en asentamientos por ocupación era de aproximadamente 7.000, lo que demostraba la importancia del fenómeno de la movilización social y lucha por la tierra urbana, en el área del Gran Asunción.

El periodo 1989-1990 fue uno de los más importantes para el movimiento barrial, el cual encuentra en la ocupación de la tierra urbana -al igual que se estaba dando a nivel país en las ocupaciones de tierras rurales- una herramienta de lucha para la conquista de sus reivindicaciones. Las ocupaciones urbanas contaban en la capital con ejemplos previos de victorias, como el caso de la conquista de Mundo Aparte, barrio donde se ubicaron veteranos de la Guerra del Chaco y lograron frenar ser desalojados por parte del gobierno de Higinio Morínigo en 1947; y del barrio

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Nuestra Señora de la Asunción, ocupación urbana de familias principalmente campesinas -algunas provenientes de las Ligas Agrarias- que enfrentó al aparato represivo de la dictadura y conquistó la tierra en 1975.

Así, a partir del avance del problema de la vivienda en la ciudad, empiezan a darse con mayor frecuencia movilizaciones urbanas. Entre 1989 y 1990 se calcula que se producen más de 100 ocupaciones rurales de tierra y 60 ocupaciones espontáneas de tierras urbanas en gran Asunción, donde “no pasaba una semana sin que se produzca una movilización del sector, ya sea en algún barrio, frente al parlamento e incluso ante alguna comisaría” (Coronel, 1994, p.13).

Uno de los principales antecedentes de la organización barrial urbana fue la creación de la Coordinadora de Pobladores de Zonas Inundables -COPZI-, constituida luego de la gran inundación del año 1983 en el año 1988, y la Coordinadora de Familias sin Vivienda -COFASIVI- creada en el año 1989. Con anterioridad a estas formas organizativas, se contaba con algunas comisiones de fomento en los barrios, pero en su mayoría muy mediadas y controladas por el partido de gobierno a través de sus unidades territoriales, las seccionales. Algunas que tenían una cierta independencia política, funcionaban para cooperar simplemente con las administraciones municipales, entes autárquicos, hermooseando el barrio, arreglando calles, etc. (Galeano, 1985).

La COZPI fue la primera experiencia de trabajo en los Bañados, las urbanizaciones populares de la ribera de la capital. Su constitución e impulso contó con un gran apoyo de la Iglesia a través de la Pastoral Social y de ONGs como el CIPAE, quienes organizaban a los pobladores en torno a la propuesta de una defensa costera como solución definitiva a las inundaciones (Coronel, 1994). En el año 2005 se crea la Coordinadora de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción (COBAÑADOS), como una continuación de la COPZI, con sus mismas características, potencialidades y limitaciones.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

En 1996, con base en la COFASIVI (Palau, 2014), se crea el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (CONOP), movimiento sin techo que llegará a tener 10 años de existencia, después una de las más amplias estructuras y bases en el AMA, y jugará un rol protagónico en las políticas de vivienda, volviéndose un actor clave de la movilización nacional. Pese a ser uno de los movimientos sociales urbanos más importantes de la década del 2000, no existen a la fecha investigaciones en torno a la experiencia. Dos años después, un sector se desprende del CONOP y crea el Movimiento Sin Techo, con bases en Asunción y departamento Central. El desprendimiento surge a partir de la crítica de dichas bases a la vinculación del CONOP con el gobierno, y toma como objetivo fundamental la organización y la lucha por la legalización de las tierras urbanas ocupadas (Rebelión, 2001).

En 1996 se crea el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN), a cargo del Ministerio del Interior, cuyo objetivo era “regularizar la tenencia de la tierra, comprendiendo el mejoramiento de acceso a los servicios básicos, (agua, luz, vivienda, educación y salud) y mejoramiento a mediano plazo del nivel de vida de la población involucrada” (SAS, 2017).

Por Decreto 14.228/2001, el PRAMTN pasa a ser implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS), y por el Consejo Nacional de Organizaciones Populares – Movimiento Sin Techo (CONOP-MST). El Estado compraba las tierras ocupadas y financiaba a los ocupantes el pago de las mismas en función al acceso a la vivienda (Flores, 2007). Un análisis riguroso en torno al mecanismo de funcionamiento del Programa debe ser realizado, y es una deuda en el estado de arte tanto de la cuestión urbana como de las políticas públicas. De una manera general, en función a los datos relevados, se puede evaluar que como principal limitación del programa se encuentran los hechos de corrupción y el manejo prebendario del mismo; y como principal aspecto positivo y potencialidad, el hecho de que el mismo se constituye en la primera experiencia de una política de gobierno en la cual una

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

organización social posee un rol de participación vinculante en la dirección y ejecución del programa.

Los datos relevados de la Secretaría de Acción Social muestran dos Decretos elaborados por el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, en el momento electoral pre-internas partidarias y pre elecciones generales del 2008. El primero es el Decreto N° 10522 del 2 de julio de 2007, por el cual se crea el Programa de Regularización Urbano del Territorio Nacional (PRU-TN), y se designa a la Secretaria de Acción Social de la Presidencia de la República como responsable de su implementación. Dicho Programa se crea con representantes de la Federación de Familias sin Tierra, sin Techo y Afines (FENAFATTA), Federación Nacional de Familia en Extrema Pobreza (FENAFEPO), Base para el Desarrollo Social (BADESO), Coordinadora de Familias sin Viviendas Departamento Central (CESV). El segundo es el Decreto N° 10548, aprobado dos días después, del 4 de julio de 2007, por el cual se crea el Programa Nacional de Regularización amplio de Tierras y Construcción de Viviendas (PRA-TCV) y se designa a la Secretaría de Acción de la Presidencia de la República como responsable de su implementación. Dicho Programa se crea con representantes del Comité de Familias que viven en Inquilinatos (C.O.F.A.V.I), Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción (S.I.N.A.T.R.A.C), Comité de Mujeres de Acción, Coordinadora Nacional de Asentamientos del Paraguay (C.O.N.A.P.A), ÑEMOIRURA, Coordinadora Nacional de Desarrollo Popular (C.A.N.A.D.E.P.O), y TESA.PE.ARÁ. Como se puede observar en los datos mencionados, en un lapso de dos días se aprueban dos nuevos programas con importantes fondos de la SAS, con similares objetivos y características, pero distintas organizaciones sin techo en cada una de ellas.

En la capital, una gran parte de los asentamientos intraurbanos formaron parte de alguna de las organizaciones sin techo nacionales. Otros, se mantuvieron aislados de las organizaciones locales y nacionales, desarrollando una acción puntual en torno a su reivindicación, y, en otros casos, los asentamientos carecían de

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

organización y movilización al ya encontrarse asentados y no tener algún peligro inminente, sea por causa de un posible desalojo o por alguna catástrofe natural.

El proceso en los asentamientos de la ribera -los Bañados- fue diferente. Continuando con la experiencia inicial de la COPZI, organizaciones de las 10 zonas de los Bañados constituyen en el año 2005 la COBAÑADOS. Otras organizaciones zonales en los Bañados fueron asimismo creándose en los últimos años, como el caso de 1811 Independencia Juvenil y Movimiento Revolucionario Desde Abajo de la zona de San Cayetano, Bañado Sur. La organización CAMSAT, del Bañado Tacumbú, tiene un proceso de organización anterior a la COBAÑADOS, habiendo nacida junto con la COZPI en el año 1988. La misma mantiene su trabajo en la zona en torno a la calidad de vida de la población bañadense de Tacumbú, habiendo contado con momentos históricos de trabajo unificado con COBAÑADOS, y en otros, de diferencias en torno a la propuesta y las alianzas en torno al mejoramiento del barrio.

En el año 2014, ante la gran inundación que luego de 30 años afectó de manera masiva a los Bañados, por un lado, y la propuesta del intendente Arnaldo Samaniego de aprobar una ordenanza que permitía privatizar las zonas de los Bañados -Ordenanza 290/14- por el otro, se crea la Coordinadora de los Bañados por la Tierra -COBATI- unificando a todas las organizaciones de las zonas de los Bañados en torno al freno de la ordenanza de privatización y la titulación de las tierras de los Bañados. Se realizaron diversas acciones desde la Coordinadora, llegando el 10 de setiembre de ese año a una masiva movilización frente a la Municipalidad de Asunción, con más de 5.000 bañadenses, que llevó a la toma de dicha institución pública por parte de las y los pobladores bañadenses. Tras medio día de toma y movilización, la Junta Municipal de Asunción -en reunión con la dirigencia bañadense-, decide aplazar sine die el proyecto de Ordenanza, representando ello una victoria histórica del movimiento bañadense en la lucha contra el desalojo y por la titulación. El proyecto no ha vuelto a ser colocado en agenda nuevamente desde esa victoria.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

La conformación de organizaciones de base en cada una de las urbanizaciones populares, de acuerdo a los testimonios de los referentes entrevistados en esta investigación, ocurre antes o poco tiempo después de la ocupación del territorio. La necesidad de defender su posición en el territorio es el principal motivo que les impulsa a organizarse en comisiones vecinales y buscar el reconocimiento de las instituciones y la vinculación con movimientos que puedan apoyarlos en la conquista de sus derechos. El proceso de organización de las comunidades en las urbanizaciones populares abarca diversos tipos de organizaciones, desde comisiones vecinales o parroquiales de reducidas dimensiones, objetivos limitados y escasa permanencia en el tiempo, que se forman puntualmente para conquistar algunos derechos o resolver algunos problemas de la comunidad, hasta movimientos amplios de los que forman parte las comisiones y coordinadoras de menor nivel y dimensiones, estructurando redes que actúan de forma coordinada. La tabla 10 presenta un listado de las principales organizaciones que estructuran el movimiento social urbano en el área de este estudio.

**Tabla 10:** Listado y ubicación de organizaciones

Año	Asunción	Central	Objetivo / Reinvidicación	Vigente
1988	COPZI	-	Defensa Costera como solución a las inundaciones de los Bañados.	No
1988	CAMSAT		Salud, educacion, trabajo, tierra y vivienda para las familias	Sí
1989	COFASIVI		Tierra y vivienda para las familias	Sí
1996	CONOP		Tierra y vivienda para las familias	Sí
1998	Movimiento Sin Techo		Tierra y vivienda para las familias	No

Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

	COFAVI – Coordinadora de Familias que Viven en Inquilinato	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	FENAFATTA - Federación Nacional de Familias sin Techo, sin Tierra y Afines	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	CAEP – Centro de Apoyo y Educación Popular.	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	Acción Popular para el Desarrollo Social (APDS)	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	Centro Nacional de la Tierra y la Vivienda (CENATVI)	Tierra y vivienda para las familias	Sd
<b>1999</b>	Cooperativa Oga Reka	Tierra y vivienda para las familias	Sí
	CAES - Coordinadora para Asentamientos Espontáneos	Tierra y vivienda para las familias	sd
	UNAPA - Unión Nacional de Asentamientos del Paraguay	Tierra y vivienda para las familias	Sd
<b>2005</b>	COBAÑADOS	Titulación para las familias del Bañado. Solución definitiva a las inundaciones. Mejoramiento de barrio. Salud, educación y trabajo.	Sí
	Federación Nacional de Familia en Extrema Pobreza (FENAFEPO)	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	Base para el Desarrollo Social (BADESO)	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	Coordinadora de Familias sin Viviendas Departamento Central (CESV)	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción (S.I.N.A.T.R.A.C)	Tierra y vivienda para las familias	Sd

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

	Comité de Mujeres de Acción	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	Coordinadora Nacional de Asentamientos del Paraguay (C.O.N.A.P.A)	Tierra y vivienda para las familias	Sd
	ÑEMOIRURA		Sd
	Coordinadora Nacional de Desarrollo Popular (C.A.N.A.D.E.P.O)		Sd
	TESA.PE.ARÁ		Sd
<b>2008</b>	CCVAMP - Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay	Viviendas por ayuda mutua y propiedad colectiva de la tierra	Sí
<b>2009</b>	1811 Independencia Juvenil	Mejorar la calidad de vida en el Bañado	Sí
<b>2013</b>	Movimiento Revolucionario Desde Abajo	Tierra y vivienda para las familias	Sí
<b>2014</b>	Coordinadora de los Bañados por la Tierra (COBATI) -	Titulación para las familias del Bañado. Solución definitiva a las inundaciones.	No

Fuente: elaboración propia a partir de datos primarios y secundarios relevados.

En las urbanizaciones más antiguas, como Kambala, Añareta'i, Chacarita'1, Itapytapunta, donde las comunidades no se sienten presionadas por posibles desalojos, los testimonios de los pobladores indican que no están organizados actualmente, o que cuentan apenas con alguna comisión parroquial para actividades religiosas. Estas organizaciones religiosas se conforman en grupos de catequesis, comisiones para festividades tradicionales, comisiones juveniles, o comisiones de servicios pastorales sociales bajo orientación de un sacerdote o hermana. Las comisiones conformadas por la Iglesia Católica y otras iglesias que actúan en estas comunidades responden a una labor pastoral que incluye la formación de líderes y la participación de personas voluntarias provenientes de otros barrios.



#### 4.2.1 Hacia una tipología organizacional en urbanizaciones populares

Para una mejor comprensión de los procesos de organización de las urbanizaciones populares, este estudio se propuso estructurar una tipología de las mismas. En la definición de las variables a ser consideradas para la sistematización de una tipificación de las organizaciones, se tomó en cuenta la antigüedad y permanencia en el tiempo de las mismas, el nivel en el que actúan, sus dimensiones, los objetivos que persiguen, las vinculaciones que establecen, y el grado de autonomía que manifiestan sus referentes.

**Tabla 11:** Tipología de las organizaciones en urbanizaciones populares

Orígenes y trayectoria	Nivel de actuación	Dimensiones humanas y territoriales	Objetivos	Vinculaciones	Autonomía
Recientes (Menos de 10 años)	De base: comisiones vecinales, parroquiales, clubes, ayuda mutua.	Menos de 30 familias, Territorio menor a 1 hectárea.	Derechos básicos: Vivienda, servicios, trabajo.	Iglesias, Pastoral Social, Comunidades Ecuménicas, Partidos Políticos.	Baja autonomía, responden a intereses o ayudas externas.
Intermedias (10 a 20 años)	Coordinadoras que agrupan a comisiones vecinales	30 a 100 familias, Territorio de 1 a 5 ha.	Derechos culturales, identidad, educación.	Instituciones públicas, municipalidades.	Autonomía relativa: reclaman algunos derechos.
Consolidadas (+20 años)	Movimientos que agrupan a coordinadoras y comisiones.	+100 familias, +5 hectáreas.	Derechos básicos y ciudadanos, participación cívica.	Movimientos Sociales.	Autonomía plena: conocen y defienden sus derechos.

Fuente: elaboración propia.

La relación horizontal entre variables en esta tipología no es estable, en algunos casos las organizaciones consolidadas en el tiempo no presentan niveles de actuación de mayor amplitud o un grado superior de autonomía. Se trata de organizaciones que evidencian poco crecimiento interno, retroceso o desaparición de la organización. Sin embargo, el desarrollo de muchas de las organizaciones observadas presenta grados crecientes de actuación, objetivos, vinculaciones y autonomía.

### **4.3. Resistencia en urbanizaciones populares**

La resistencia de la organización para la consolidación del territorio es el objetivo prioritario que impulsa la gestión de las organizaciones y orienta sus acciones, según los testimonios brindados por los líderes. Esto se manifiesta principalmente en las comunidades de urbanización reciente, y se mantiene como prioridad durante muchos años. Las reivindicaciones movilizadoras de estas organizaciones, según Castells (2008), se entienden como toda acción o plan que busque responder a la defensa del territorio, en primer lugar, y posteriormente satisfacer las necesidades básicas de consumo de bienes y servicios de la comunidad, consolidar a la identidad cultural, religiosa, fortalecer y construir la autonomía organizacional.

El primer objetivo de las organizaciones en urbanizaciones populares, según los resultados de las entrevistas realizadas, es resistir al posible desalojo de la comunidad del territorio ocupado, en defensa del derecho a la tierra y la vivienda: *“Lucha por el derecho a la tierra y la vivienda de todas las familias paraguayas”* (M1). A este primer objetivo, se van sumando otros complementarios, como la gestión del reconocimiento de la comisión vecinal por parte de los municipios, la gestión de los servicios básicos de provisión de agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, caminos de acceso y transporte: *“Servicios básicos, pudimos obtener nuestro*

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

*propio pozo artesiano, en donde podemos abastecernos de agua” (M3). Los testimonios brindados por los entrevistados líderes de organizaciones, presidente o vicepresidente, destacan los siguientes objetivos y acciones emprendidas por las comisiones vecinales o de ayuda mutua: servicios básicos, mejoras en el barrio, educación, trabajo, salud, seguridad, actividades culturales.*

El orden de prioridades varía y es un indicativo de la orientación de cada organización. En muchos casos, educación fue nombrado en primer lugar: *“Educación, servicios básicos, mejoras en el barrio, trabajo. Para eso, nos acercamos a las instituciones. Ahora tenemos un colegio, tenemos agua, calles empedradas y una empresa de maquila” (M2). Para otros, la seguridad del barrio es el objetivo prioritario: “Seguridad, solicitamos más recursos humanos a la policía, más equipamiento, más instalaciones para mejorar la seguridad. No pueden hacer prevención de delitos si no tienen suficientes personales. Tienen una sola patrullera y seis personales” (C1). Los objetivos que orientan las acciones de las organizaciones no se limitan a las necesidades básicas de la comunidad, en muchos casos apuntan al desarrollo de oportunidades de capacitación y autonomía financiera: “Tenemos una cooperativa propia donde obtenemos nuestros recursos propios. Tenemos un programa del SNPP para capacitación técnica profesional” (C2).*

El fortalecimiento de la identidad cultural también forma parte de los objetivos de las organizaciones, por su fuerza integradora de la comunidad y la promoción de valores que contribuyen a reducir los conflictos entre vecinos: *“Torneos de futbol, fiestas patronales, pintatas en los muros, con mensajes sociales. Son muy importantes ya que fortalecen los lazos sociales, y con ellos la confianza mutua” (C2). La religión y las fiestas tradicionales, además de los torneos de futbol, son las actividades que mencionan los entrevistados: “Siempre tuvimos muchas fiestas, religiosas y laicas, además de los torneos deportivos en el club” (V13). Para otros, la identidad cultural es vista como una oportunidad de inclusión de la comunidad a la gran ciudad: “Creamos un proyecto de participación en navidad,*

*denominado Pelopincho de Flor de Coco, con el objetivo de teñir Pelopincho de tono navideño, con adornos reciclados” (V15). Lo mismo ocurre en Cateura, que logró destacarse por su orquesta con instrumentos reciclados.*

Comparando estos resultados con los estudios de Castells (2008), se encuentran semejanzas en los procesos de resistencia y las reivindicaciones movilizadoras de estas organizaciones. En primer lugar, la defensa del territorio es el principal objetivo que consolida e imprime la prioridad de la organización. En segundo lugar, no menos importante, es el desarrollo de sistemas de consumo colectivo, para responder a las necesidades y servicios básicos, mediante asociaciones o cooperativas de consumo. La identidad cultural está presente en todas las organizaciones, como elemento esencial para fortalecer la solidaridad interna, y se manifiesta mediante actividades artísticas, festivas, deportivas, y otras. Finalmente, la construcción de la autonomía política gana importancia para la obtención de los objetivos anteriores, porque facilita la participación ciudadana de las organizaciones como interlocutores válidos, confiables, representativos de sus legítimos integrantes.

#### **4.2.3 Fortalezas de las organizaciones**

Las debilidades y los problemas de las organizaciones, identificados por los entrevistados, fueron abundantes: carencia de servicios básicos, desempleo, nivel de ingresos muy bajo, escasa presencia de organismos de seguridad, delincuencia, calles y veredas inexistentes, efluentes y desechos a cielo abierto, carencia de actividades recreativas y culturales para los jóvenes, el problema de las drogas, entre otros. Los líderes entrevistados resaltaron también las fortalezas con que cuentan las organizaciones conformadas para enfrentarlos.

**Tabla 12:** Fortalezas de las organizaciones

<i>Fortalezas</i>	<i>Testimonio</i>
Solidaridad	<i>“La colaboración de los vecinos en eventos solidarios, el interés por todo lo relacionado con la comunidad. La articulación con otras organizaciones afines”(V12).</i>
Formalidad	<i>“La comisión vecinal tiene como fortaleza su carácter formal, que le permite relacionarse con la municipalidad de Asunción y otras instituciones”(V14).</i>
Compromiso	<i>“Sentido comunitario y compromiso entre los miembros de la comunidad. Soluciones colectivas de los problemas de la comunidad, de estar siempre pendientes de las necesidades de los demás y el cuidado de los ancianos”(V16)</i>
Espíritu de lucha	<i>“Nuestras propias necesidades se constituyen en nuestra fortaleza porque eso nos alienta a seguir luchando por el territorio donde vivimos”(V17).</i>
Unidad	<i>“Logramos unirnos, ser unidos, hace 8 años mantenemos una misma comisión. Nos facilita para trabajar unidos”(V18).</i>
Formación	<i>“La organización te da la fuerza. Antes yo lloraba cuando me gritaban, ahora ya sé escuchar y hablar con tranquilidad, la organización nos formó”(V19).</i>
Ayuda Mutua	<i>“Si un compañero necesita nosotros siempre estamos para ayudar; no solo a miembros del asentamiento sino a los compañeros de otros asentamientos. Nosotros llevamos muy en alto el nombre del asentamiento 8 de diciembre porque siempre ayudamos”(V20).</i>
Conocimiento	<i>“Sin ser profesionales o tener mucho conocimiento, logramos muchas cosas como los espacios protegidos, hermoejamento de los lugares que no solo tiene un impacto externo, sino también interno en el relacionamiento entre los habitantes”(V10).</i>
Eficiencia	<i>“La organización en zonas, que permite acercar soluciones rápidas a los problemas de cada vecino(V21).</i>

**Fuente:** elaboración propia.

Los líderes de movimientos entrevistados mencionaron *“La unidad, la organización, las luchas y la posición independiente y combativa”* (M2); *“La resistencia, la lucha de la defensa territorial y la organización”* (M1); *“Creo que es una organización fuerte y consolidada”* (M3). No obstante, expresan también su alerta ante posibles amenazas que puedan debilitar las organizaciones: *“Sí, pienso que hemos consolidado, sin embargo, siempre existen grupos políticos que buscan la forma de infiltrarse”* (M2).

Se observa que el grado de formalización es considerado una cualidad o debilidad, dependiendo del caso: *“Después de ocupar [el sitio] formamos nuestra comisión”* (V12), y agrega que reconoce la debilidad organizacional: *“No tenemos vínculos con otras organizaciones, acá solamente nosotros estamos. No recibimos apoyo de autoridades”* (V13). El proceso organizativo, su formalización y su integración como movimiento social, es visto como el primer paso o la primera debilidad para los que aún no han dado ese paso: *“Es muy difícil coordinar con las instituciones del estado debido a que no tenemos el reconocimiento de nuestra comisión por parte de la municipalidad. Este acto nos impide acceder inclusive a derechos básicos garantizados por la Constitución Nacional”* (V21). Las estrategias de resistencia y defensa territorial incluyen la formalización de la comisión de base, la vinculación organizativa, la gestión de la defensa del territorio y su formalización ante las instituciones, y las movilizaciones constantes.

**Tabla 13:** Estrategias de resistencia y defensa territorial

Estrategias	Testimonio
Formalización	<i>“Después de ocupar formamos nuestra comisión”</i> (V22)

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Vinculación social organizativa	<i>“No tenemos vínculos con otras organizaciones, acá solamente nosotros estamos. No recibimos apoyo de autoridades”(V18).</i>
Cohesión social	<i>“Nuestras acciones se centran en la unión que tenemos como vecinos y nuestra organización constante”(V15).</i>
Gestión de Defensa del Territorio	<i>“Estamos pensando llegar a la Secretaria de Acción Social para solicitar asistencia para las familias del asentamiento y también pensamos presentar un pedido de expropiación para que las tierras sean nuestras”(V17).</i>
Sentido de pertenencia	<i>“Somos una organización fuerte y nos defendemos como compañeros”; “Quiero ver a mi asentamiento unido y que nuestro asentamiento sea legalizado”(V16).</i>

Fuente: elaboración propia

Una debilidad de algunas organizaciones es la ausencia de vinculaciones con movimientos, consejos o coordinadoras que les permitan actuar de forma coordinada con otras organizaciones de base. Otras organizaciones, en cambio, inician una integración fuerte con coordinadoras y movimientos a fin de lograr la consolidación del territorio, pero no siempre se mantiene esta vinculación luego de alcanzar el objetivo de resistencia territorial: *“La organización tiene varios momentos: primero se forma a través del MST con las familias beneficiarias para la compra del predio. Luego una vez comprado e ingresadas las familias al predio se constituyen en comisión vecinal. Posteriormente a varias divisiones, un sector más vinculado a la organización MST se reorganiza de forma más estable y es la que permanece hasta hoy” (V7).*

**Tabla 14:** Consolidación organizativa

Estrategias organizativas	Testimonio
Integración y aislamiento	<i>“Al inicio había una vinculación muy fuerte con el MST, pero con el tiempo se fue aislando la comisión, hasta que actualmente se encuentra muy desvinculado de la actividad gremial articulada con otras organizaciones” (V11).</i>
Periodicidad rutinaria organizacional	<i>“La comisión vecinal se reúne periódicamente y realiza las gestiones necesarias ante las instituciones del Estado, principalmente las relacionadas con el proceso de titulación de cada lote” (V9).</i>
Gestión estatal	<i>“Todas las gestiones necesarias ante las instituciones públicas encargadas de satisfacer estas necesidades. Hasta el momento no se han recurrido a un trabajo articulados con las organizaciones más grandes ni se ha recurrido a medidas de presión. Todas las medidas han sido de carácter formal (V10).</i>

Fuente: elaboración propia

Estas experiencias de resistencia aislada les demuestran que necesitan articularse como movimiento social: *“Buscar nuevamente la articulación y el trabajo de base con todos los asentamientos de Limpio y el MST de manera a emprender acciones conjuntas y coordinadas para mejorar las condiciones de todos los asentamientos” (V11).* Este líder entrevistado plantea la necesidad de dar continuidad a la integración organizativa, como una estrategia necesaria no sólo para la resistencia en el territorio, sino para la defensa de los derechos: *“La idea es integrarse con las demás organizaciones que luchan por el acceso a la tierra y la vivienda en el ámbito urbano, de manera a trabajar y actuar de forma articulada, de manera a tener mayor fuerza a la hora de exigir los derechos de estos colectivos”.* Y agrega que *“Además, la organización busca la articulación con otras organizaciones afines, y cree que es el camino para buscar el bien colectivo” (V11).*



## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

La relación con las asociaciones gremiales o de trabajadores informales es frecuente en las urbanizaciones populares. En Zeballos Cué, Asentamientos de San Blas y San Francisco, la comisión vecinal actúa de forma paralela a la Asociación de Pescadores, situación bastante común en todas las comunidades de la ribera del río Paraguay. Ambas organizaciones cuentan con trayectoria y reconocimiento, se relacionan con las instituciones estatales, pero su integración a otras organizaciones sociales afines es muy débil. Entre sus logros, el líder señaló que la comisión realiza formalidades para lograr la titulación de sus tierras con la Municipalidad, que se encuentran estancadas desde 2015. Con la SENAVITAT también se ha presentado en el año 2016 un listado de 75 familias que desean acceder a una vivienda en el proyecto dentro del R.C 4, luego de haberse reunido con la ministra. Han presentado solicitudes a COMUEDA e Itaipú para la construcción de un muro de contención de manera a evitar las inundaciones con las crecidas del río. Todos estos esfuerzos no tuvieron resultado, sin embargo, han logrado conseguir 50 casas de madera hechas por la organización TECHO, además de 25 casas de material de la SENAVITAT.

En casi todos los testimonios recogidos en las entrevistas, la vinculación organizacional con prácticas partidarias clientelistas posee una connotación negativa por parte de los entrevistados. En algunos casos esta relación se da de forma individual y en otras de forma organizacional: *“El principal problema son los políticos, hay muchos punteros de todos los colores, ellos dividen a los vecinos”* (V4); *“En realidad como organización nosotros en la mayoría de los casos presentamos los proyectos a las instituciones, tanto SENAVITAT planteamos la construcción de vivienda pero activamente esta institución es muy burocrática”* (V5); *“La única relación que tiene es con los políticos. La comisión vecinal está politizada desde los años 70, normalmente el que tiene fuerza en los integrantes es el partido colorado, y se presta a mucho prebendarismo, desde que los vecinos tienen conocimiento, la comisión nunca hizo nada por mejorar el barrio ni los vecinos, más allá de algunas pinturas o techos”* (V6). Las prácticas políticas clientelistas muchas veces son la

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

causa de divisiones en las organizaciones *“El problema más grande fue cuando gano Mario Ferreiro, porque los liberales intentaron formar otra comisión y después vino un grupo juvenil, pero como no eran del partido se formaron dos comisiones vecinales, y el que está ahora no es luego el presidente pero si está reconocido en la municipalidad. Por eso ya nadie se quiere meter ni organizar nada”* (V3).

La vinculación religiosa es un tipo de relación presente en varias organizaciones, en casi todas se visualiza una unión particularmente fuerte entre lo religioso y lo comunitario o estatal: *“La relación con la iglesia local (evangélica) tiene poca relevancia”* (V23); *“Siempre tuvimos buenas relaciones con los políticos, los clubes deportivos y la iglesia católica”* (V12); *“También tenemos una capillita. Trabajamos conjuntamente para levantar la comunidad. La comunidad tiene su capilla, su escuela, su junta de saneamiento que levamos como comunidad”* (V10); *“La Hermana Slava siempre venía al barrio a enseñar catecismo. Traía merienda, víveres para los más pobres. Conseguía ayuda para mejorar las casas de los ancianos. La parroquia fue formando grupos de catequesis y comisiones”* (V4).

La comunidad Maka, asentada en Mariano Roque Alonso, cuenta actualmente con la titulación colectiva de su territorio. De forma activa es el cacique el que ejerce personalmente la representación de la comunidad, recibe la ayuda del secretario y un consejo que lo asesora, aunque no está reconocido formalmente por el INDI. El cacique realiza permanentes gestiones ante las instituciones públicas, en colaboración con otros miembros de la comunidad. No suelen darse movilizaciones o acciones directas de parte de los miembros de la comunidad. Los vínculos principales con las instituciones públicas son con el INDI y con la Municipalidad de Mariano Roque Alonso, por cuestiones formales en busca de recibir cooperación para mejorar la comunidad. La relación con la iglesia local (evangélica) tiene poca relevancia. Los miembros de la comunidad tienen libertad de vincularse con cualquier partido político, pero existe una mayoría vinculada al partido colorado.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

En cuanto a las políticas públicas que garanticen sus derechos, los testimonios brindados por los líderes de comisiones, coordinadoras y movimientos reafirman la visión optimista en cuanto a su implementación efectiva. Buscan, en general, relacionarse con los organismos o entidades del Estado, en especial cuando se trata de servicios básicos. En ocasiones, la ausencia estatal es un condicionante en el desarrollo de una visión comunitaria más amplia o con más perspectivas: *“La Municipalidad nos ayudó a recapar con asfalto algunas calles, porque queremos que Pelopincho sea abierto al turismo”* (V3); *“Somos nosotros los que buscamos ayuda y apoyo de las instituciones, ellos no vienen a nosotros. La ayuda o apoyo que nos suelen dar consiste más bien en publicitar en las páginas en redes sociales de la municipalidad, pero no recibimos una ayuda integral”* (V4); *“La SENATUR nos capacito por un año en artesanía, gastronomía y nos dejó”* (V3).

### 4.4. Perspectivas de cambio en las organizaciones

La visión crítica de sus problemas, sus fortalezas y debilidades de sus organizaciones se evidencia en las respuestas brindadas por los entrevistados, quienes manifestaron luchar por un cambio desde sus organizaciones. La importancia de fortalecer la autonomía de las organizaciones se destaca en muchos testimonios, tanto de líderes de los movimientos y coordinadoras, como de las comisiones vecinales y centros de ayuda mutua: *“Es difícil manejar un asentamiento, pero no hay que decaer y tener buen relacionamiento con los vecinos. Limpiamos el asentamiento de gente que quiere vender lo que no corresponde, o hacer algo feo. Estamos libres de muchos problemas. En muchas partes pasan cosas malas, las familias se destruyen, no queremos que pase aquí”* (V9). Esta visión crítica de sus comunidades, sus dirigentes y sus vulnerabilidades, les permite orientar sus acciones con esperanza, hacia el beneficio de la comunidad: *“Todos juntos y bien organizados.*

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

*Los partidos políticos no pueden influir en nuestras acciones, pero sí es bienvenida la política del bien común” (C1).*

La visión intergeneracional está presente en los testimonios obtenidos en las entrevistas: *“Luchar por la consciencia juvenil y el fortalecimiento de la democracia” (M3).* Se destaca también en ese testimonio la democracia como un objetivo político a alcanzar, idea que se repite de otra forma en otras expresiones recogidas: *“Movilización constante y concienciación de los derechos adquiridos como ciudadanos” (V1).*

**Tabla 15:** Perspectivas de cambio en urbanizaciones populares

Perspectivas de Cambio	Testimonio
Perspectiva de sus derechos ciudadanos.	<i>“La idea es integrarse con las demás organizaciones que luchan por el acceso a la tierra y la vivienda en el ámbito urbano, de manera a trabajar y actuar de forma articulada, de manera a tener mayor fuerza a la hora de exigir los derechos de estos colectivos”(V17)</i>
Seguridad y calidad de vida	<i>“Queremos ver a nuestra comunidad con menor índice de delincuencia. Con un gran polideportivo dentro y actividades fijas, con programas instalados, siendo modelo de otros barrios de Asunción”(V5).</i>
Autonomía	<i>“Mantenerse firme en el objetivo propio, y evitar desventurarse en las artimañas de sectores extraños”(V8).</i>
Esperanza y valores	<i>“Recuperar los valores, la ética, la honestidad, la autogestión. Mandar un mensaje nuevo de esperanza, ante la desidia y la corrupción de la clase política”(M2).</i>
Cambio Urbano	<i>“La ciudad debe cambiar en la consideración de las instituciones del estado a los barrios ribereños, cumpliendo su función de garantizar las condiciones de vida digna”(C4).</i>

Fuente: elaboración propia

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Las organizaciones tienen una visión estratégica con relación a la conquista de sus derechos en democracia, que combina la lucha en las calles, el derecho a organizarse y manifestarse, y las gestiones burocráticas en las instituciones encargadas de implementar las políticas públicas que garanticen sus derechos: *“Las organizaciones se fortalecen luchando en las calles y en las gestiones en las instituciones”* (M1). La conquista de la inclusión educativa y laboral, que debe acompañar paralelamente a la inclusión territorial, se plantea claramente en las entrevistas a integrantes de comisiones vecinales y los líderes de movimientos: *“Trabajamos con el SNNPP para llevar curso a los jóvenes para que puedan insertarse laboralmente más a delante”* (C1); *“Nosotros ahora planteamos la posibilidad de contar con una mini industria para que las personas puedan trabajar, nosotros gestionamos todo pero no avanza nada porque en este sistema no hay posibilidad de avance”* (C2). Sin inclusión laboral, la vida y la convivencia en las comunidades se vuelve compleja. Es uno de los motivos principales por los cuáles las personas abandonan un lugar, y buscan otro para vivir. Y es también uno de los factores que influyen para que la delincuencia y el microtráfico de drogas avancen en los territorios de las urbanizaciones populares, valiéndose de la necesidad que no encuentra canalización a través de los canales de la economía formal. Las drogas y la violencia son dos males que desean erradicar los líderes de comisiones vecinales y centros de ayuda mutua, según sus testimonios brindados a este proyecto: *“Tenemos que proteger a los niños, los jóvenes que no tuvieron esas oportunidades caen en las drogas. Trabajamos con psicoterapeutas para prevenir las drogas. Buscamos protegerles a los niños para que no entren en las drogas”* (V12). Algunas organizaciones ya están realizando acciones en ese sentido, otras sienten la necesidad de hacerlo, pero no encuentran apoyo en las instituciones para llevar adelante esas acciones.

La percepción del cambio ciudadano en la Comunidad Maká de Mariano Roque Alonso, urbanización popular conformada exclusivamente por personas de

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

dicha comunidad étnica, es bastante similar a la de las otras comunidades: *“Queremos una ciudad más integrada, a veces acá en la comunidad no hay tantos problemas, pero los vecinos de afuera sí tienen”* (V23). Ellos reclaman una ciudad inclusiva: *“A veces nosotros también sufrimos discriminación, es más difícil conseguir trabajo o se paga menos al trabajador indígena”* (V23). Con palabras claras y sencillas, afirman que *“La ciudad tiene que estar con las mismas oportunidades para todos”* (V23).

Los líderes de los centros de ayuda mutua manifiestan también una visión de ciudad inclusiva, igualitaria: *“Queremos ver una comunidad unida, tranquila, una comunidad igualitaria, con los servicios básicos adquiridos con ciudadanos plenos en su Desarrollo Humano”* (V1). Perciben que es posible y trabajan con esperanzas por el cambio ciudadano y los aportes que se pueden construir desde cada comunidad: *“La transformación ciudadana se puede dar respetando, dialogando, participando. Tener cada comunidad su proyecto, y escuchar a las autoridades, pero cuando nos quieren imponer algo nos plantamos y nos escuchan. No nos dejamos que nos implanten un modelo que no sea pensado en la comunidad”* (V9). Y van más allá, hacia una visión global de bien común: *“Nuestra propuesta es el bien común, como asociación nuestra meta será siempre la ayuda solidaria para todos”* (V1).

Los líderes de los movimientos y coordinadoras, con mayor trayectoria y militancia social, manifiestan una visión crítica del actual modelo de desarrollo urbano, que prioriza la concentración del capital por medio de inversiones inmobiliarias, antes que los derechos de los ciudadanos: *“La organización sin techo ha sido perseguida y lo sigue siendo, han tratado de desarticularnos y separarnos debido a que ven a la tierra y las viviendas como un negocio”* (M2). Esta visión crítica se extiende al modelo de desarrollo del país, tanto en lo rural como lo urbano: *“Las políticas de Estado deben cambiar, porque el modelo de fracaso rural ha llegado al sector urbano”* (M1). Ante la exclusión social, la degradación ambiental, la carencia de necesidades y servicios básicos que se vive en las urbanizaciones

populares, un líder manifiesta: *“Quisiera que ya no existan las villas, quiero un Paraguay equitativo y justo”* (M2).

#### **4.5. Análisis participativo de resultados**

Los resultados preliminares del estudio fueron analizados de forma participativa con los sujetos de este estudio, en un taller organizado por el equipo de investigación en la Sala Bicameral del Congreso Nacional. Los testimonios registrados, tanto de forma escrita en los formularios preparados para el efecto, como en las grabaciones realizadas por los técnicos del Congreso Nacional, fueron codificados y analizados para ser incluidos en este estudio. Los códigos utilizados en las citas de estos testimonios están compuestos de una letra y un número: P1, P2, P3, etc., a fin de preservar el anonimato de los participantes.

Los principales aportes de los participantes en relación al rol de los agentes de los procesos de urbanización popular fueron: 1) la visión de la importancia de las organizaciones para el desarrollo integral de las comunidades y la construcción de la ciudad; 2) la contribución de las organizaciones para la gestión de los servicios básicos y la mejora de la calidad de vida; 3) la reducción de la inseguridad en las urbanizaciones populares; 4) el fortalecimiento de la confianza entre los miembros de la comunidad; y 5) la construcción de estrategias solidarias de movilización activa para acompañar las gestiones y lograr respuestas efectivas a las demandas de las comunidades. Los barrios populares organizados dejan de ser asentamientos de personas aisladas, para convertirse en lugares de encuentro y solidaridad. El proceso reflexivo de los participantes también aportó consensos en cuanto a la visión de autonomía, planificación y gestión efectiva en las organizaciones.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Los testimonios de los participantes señalaron la importancia de la participación organizada para la conquista efectiva de sus derechos. Afirmaron que recurren permanente e insistentemente a las instituciones públicas correspondientes, a pesar de la falta de interés y apoyo que perciben por parte de muchos representantes de las instituciones del estado. Identificaron una falta de voluntad política por parte del estado de impulsar una construcción participativa de la ciudad que tome en consideración a las organizaciones sociales como agentes protagónicos de esta construcción, y fortalezca las urbanizaciones populares garantizando la tierra, vivienda y servicios básicos; mientras que, en contraposición, identificaron el impulso por parte de las instituciones públicas a las lógicas de mercado que priorizan la especulación inmobiliaria con las tierras urbanas, lideradas por las empresas inmobiliarias. Plantearon la importancia de estudiar a profundidad el proceso de especulación inmobiliaria en las ciudades de Asunción y el Área Metropolitana, e identificar las redes que permiten el avance de esta lógica, en contra posición a la priorización del derecho a la ciudad.

Señalaron, como ejemplo de ello, que las autoridades y servidores de instituciones públicas no escuchan ni toman en cuenta sus demandas. La falta de continuidad de programas y políticas implementadas fue puesta de manifiesto en algunos testimonios aportados por los sujetos participantes: *“Considero que una vez que se empieza a trabajar con una comunidad se debe hacer seguimiento hasta ver los cambios o efectos que genera, no simplemente implementar y abandonar”* (P1). Los participantes manifestaron también una visión crítica, identificando las debilidades de algunas experiencias organizativas y sus dirigentes, que en algunos casos, han tomado parte de hechos de corrupción en la gestión de los proyectos en los que participan las organizaciones en conjunto con el gobierno.

Sobre la importancia de la investigación, los participantes aportaron algunas ideas: *“Excelente investigación, una verdadera presencia estatal, ya que es casi nula”*



(P2). Confirmaron la importancia del concepto mismo “urbanización popular”, y su fundamentación desde la complejidad de los procesos de construcción de ciudad que envuelve el término adoptado. Se refirieron también a la delimitación de la investigación: “*Me parece genial abarcar realmente gran parte, no sólo un sector importante o demostrar eso en las áreas olvidadas*” (P3). La experiencia novedosa de contar con los aportes de una investigación académica fue de gran interés para los participantes, quienes manifestaron la necesidad de dar continuidad a estudios como éste: “Uno de los resultados u otro tema de investigación debería ser la actualización de datos en este tema” (P4). A su vez, resaltaron la importancia de que la academia y el sector público trabaje de cerca con las organizaciones sociales en la producción de conocimiento para impulsar políticas tanto públicas como de las organizaciones de la sociedad civil que fortalezcan las acciones y la lucha en torno al derecho a la tierra, la vivienda y la ciudad.

## **Conclusiones**

Los resultados del presente estudio sobre las urbanizaciones populares del área metropolitana de Asunción, la capital del Paraguay, revelan que se trata de un problema poco estudiado, tanto en las instituciones gubernamentales o municipales, como en las universidades. Y, sin embargo, se trata de uno de los principales problemas del país y de la región latinoamericana, de larga data y dimensiones cada vez más amplias, que altera la vida ciudadana en todas sus dimensiones y las posibilidades de un desarrollo urbano inclusivo y sustentable. Con las limitaciones y potencialidades de un estudio exploratorio y descriptivo, en el que predomina el enfoque cualitativo en su ejecución y análisis, esta investigación concluye con algunas aproximaciones a la problemática del estudio en lo referente a los procesos de urbanización popular, de organización de las comunidades, sus perspectivas de resistencia y cambio, en la construcción de un futuro con esperanzas. El estudio se basa en los datos recolectados de fuentes secundarias en instituciones públicas que desarrollan programas o proporcionan servicios a las urbanizaciones populares, y de fuentes primarias por medio de observaciones y entrevistas a profundidad realizadas por el equipo de investigadores de este estudio. Los resultados obtenidos fueron analizados de forma participativa por las y los investigadores y referentes de las urbanizaciones populares participantes.

En cuanto a la situación de los procesos de urbanización popular en el AMA, los mapeos realizados muestran que su desarrollo fue creciente en los últimos años. Esto revela, por un lado, las debilidades del proyecto de desarrollo del país que expulsa a la clase trabajadora del campo a causa del avance del latifundio y la frontera agrícola, y concentra a la población más pobre en la capital y su área circundante. Los resultados obtenidos también indican que los procesos de construcción de la ciudad a través de las urbanizaciones populares son procesos históricos de larga data, que se

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

iniciaron en el período colonial, y que encuentran en éstas actores claves de la construcción de una ciudadanía humana e incluyente. En las manifestaciones de los líderes de algunas comunidades asuncenas, como Chacarita, Bañado Tacumbú, San Jerónimo, Itapytapunta, los relatos transmitidos de generaciones anteriores sobre las ocupaciones del territorio de la ribera de Asunción por comunidades indígenas y de pescadores indican que ya vivían allí desde esos tiempos. Pero lo que podía constituir una opción sustentable en el estilo de vida de estas comunidades, pasó a representar uno de los mayores desafíos del desarrollo urbano de Asunción y su área metropolitana, debido al incremento de la cantidad y densidad de urbanizaciones populares en las últimas décadas en Asunción y en las ciudades que rodean a la capital del país, la ausencia de políticas públicas que se sustenten en la construcción de la ciudad de manera participativa y conjunta con los agentes de las urbanizaciones populares y las problemáticas de desastres naturales como las inundaciones cíclicas, que, pese a contar con propuestas de solución definitiva por parte de las organizaciones sociales agentes de la urbanización popular, no contaron hasta la actualidad con soluciones ni políticas de contención eficientes.

Los resultados de la investigación evidencian que las perspectivas de cambio están presentes en la conducción de los procesos de organización en las urbanizaciones populares, en el marco de un desarrollo urbano humanista, formulado por Castells, Harvey, Borja y otros autores. Esta visión se contrapone al proyecto de desarrollo urbano especulativo y rentista, que prioriza los intereses económicos de los grandes inversores, promoviendo un desarrollo urbano humanista, incluyente, ambientalista, que prioriza la construcción de un hábitat urbano para la vida y el desarrollo de la ciudadanía. Si bien las comunidades de las urbanizaciones populares tienen limitaciones, exclusiones e inequidades, son una porción importante de la ciudad. Son el presente y el futuro de la ciudad y la vivienda para un sector importante de la población. La construcción de una ciudadanía inclusiva, la conquista de los

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

derechos ciudadanos de sus comunidades, les mueven hacia un horizonte de esperanzas.

Los desafíos en este sentido son varios, tal cual ha evidenciado la investigación. De acuerdo a los mapeos realizado con datos obtenidos de fuentes oficiales, el desarrollo de urbanizaciones populares en las ciudades próximas a Asunción ha tenido un importante incremento durante la última década. El municipio con mayor densidad de urbanizaciones populares es el de Ñemby, seguido por los municipios de Mariano Roque Alonso, Lambaré, Villa Elisa y San Antonio. Las condiciones habitacionales, ambientales y de infraestructura comunitaria en estas urbanizaciones populares de la periferia de la capital presentan múltiples carencias, observadas en este estudio, marcadas por las limitaciones de las urbanizaciones populares en sí, y por la ausencia de políticas públicas de desarrollo urbano de las mismas. Mejores condiciones han sido identificadas en urbanizaciones populares que han podido implementar una gestión comunitaria para acceder a servicios básicos e infraestructura, siendo estos, logros colectivos de las organizaciones. Durante el proceso inicial de ocupación y los primeros años de resistencia de la comunidad en el territorio, las condiciones de vida son muy precarias. Posteriormente, las condiciones mejoran como fruto del esfuerzo realizado por las organizaciones, y con frecuencia reciben a nuevos pobladores que adquieren las mejoras de los primeros ocupantes. Entre las urbanizaciones populares participantes de este estudio, se han identificado sólo dos casos de formalización total del territorio: la Comunidad Maka, que cuenta con titulación colectiva de su territorio luego de una larga gestión, y una parte del barrio San Jerónimo. Conocer e investigar el proceso de lucha por la titulación y los casos exitosos de la misma es de gran importancia.

La red de organizaciones que integra a las comunidades comprende a una diversidad de comisiones, asociaciones y centros de ayuda mutua, que a su vez se agrupan en coordinadoras, consejos y movimientos. A partir de la caída de la

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

dictadura, y con el inicio de la transición democrática, las organizaciones de las urbanizaciones populares fueron fortaleciéndose, a la par que enfrentando persecuciones y discriminaciones. Estas organizaciones, conformadas en algunos casos antes de la ocupación del territorio, y en otros casos poco tiempo después, fueron las principales protagonistas del proceso integral de urbanización que hizo posible la incorporación de ese territorio a la ciudad. Ese proceso de urbanización incluyó, además de la ocupación y resistencia territorial, la gestión de servicios básicos de transporte, agua, luz, seguridad, educación, cultura, deporte, salud, entre otros.

En el desarrollo organizativo de las urbanizaciones populares intervienen, en algunos casos, líderes y personas voluntarias que pertenecen, o no pertenecen en algunos casos, a las comunidades de origen de las mismas. Actúan de forma solidaria otros agentes provenientes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, dirigentes y militantes de partidos políticos, religiosos y religiosas, con diversas acciones y estrategias, desde el apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones y la lucha, hasta aquellos orientados a un proceso de cooptación y construcción de relaciones prebendarias y clientelares. Las acciones solidarias desarrolladas por organizaciones que trabajan en la línea de fortalecer las organizaciones y su lucha tratan de reducir, mitigar y/o combatir el impacto de la pobreza y el quiebre de las tradiciones, la identidad y los modos de vida de las personas expulsadas del campo a la ciudad, así como de aquellas ya nacidas propiamente en las urbanizaciones populares. Buscan fortalecer la capacidad organizativa de las personas y comunidades, de modo que sean capaces de defender sus derechos y promover su desarrollo personal y social, de forma tanto individual como colectiva, aportando a su vez a fortalecer y avanzar en su visión de cambio y las acciones necesarias para conquistarlos. La participación de las organizaciones conformadas en urbanizaciones populares fue escasamente considerada en el diseño de las políticas públicas de desarrollo urbano. El Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios,

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

creado en 1996 para regularizar la tenencia de la tierra y mejorar el nivel de vida de la población, fue el primer y único programa que logró vincular la participación de las urbanizaciones populares en la implementación de planes de desarrollo urbano. Con excepción de dicho programa, las políticas públicas de desarrollo urbano han desconsiderado la importancia de la participación de las organizaciones sociales del sector. A esto se suma la fragmentación del tratamiento del tema, en diversas secretarías y municipios. Esta sentida debilidad de los espacios y mecanismos de participación trajo como consecuencia el distanciamiento de los procesos de urbanización popular del conjunto de los planes de desarrollo urbano emprendidos por los municipios, las secretarías y programas estatales, desperdiciando esfuerzos y recursos y no alcanzando los resultados necesarios para garantizar los derechos de la población de las urbanizaciones populares y reconocerlas como agentes de construcción de la ciudad.

Las organizaciones de las urbanizaciones populares participantes de este estudio brindaron testimonios sobre su rol estratégico en los procesos de resistencia y conquista de los derechos territoriales. La comunidad indígena participante fue la única que se propuso y logró la conquista del derecho colectivo al territorio, aspecto fundado en sus diferencias culturales específicas con relación a las comunidades conformadas con mestizos, que abre un ejemplo y una jurisprudencia interesante para aquellas comunidades en lucha por la propiedad colectiva de la tierra, como las cooperantes de vivienda por ayuda mutua. Las demás comunidades enfatizan la conquista del derecho al territorio desde la tenencia individual de la tierra, y a la vivienda digna, que en su visión son los elementos más importantes para iniciar el proceso de urbanización, sin por ello dejar de lado los derechos a la educación, al trabajo, a la seguridad, a la salud, que se encuentran presentes en las distintas propuestas y planes de lucha de las organizaciones. La estrategia empleada por las organizaciones incluye, además de la gestión burocrática exigida por las instituciones, la movilización organizada de las comunidades. Sin movilización, de acuerdo a los

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

casos analizados en esta investigación, las comunidades la mayoría de las veces no son atendidas en sus derechos. Fueron identificadas dos principales líneas de actuación en las organizaciones participantes: la gestión institucional y la movilización social, que no son excluyentes sino complementarias entre sí. En ambas líneas, los resultados de la investigación fueron confirmados por testimonios de los entrevistados sobre experiencias de casos, que fueron analizados y comparados. Un elemento a destacar es que los casos de avances y conquistas de derechos por parte de los agentes de las urbanizaciones populares se dieron en la mayoría de los casos a partir de la movilización social. Aquellos casos donde el esfuerzo organizativo y comunitario fue puesto principal y/o únicamente en la gestión institucional no han contado con los resultados esperados.

En ese sentido, se observa que las instituciones públicas, pertenecientes a los estados nacionales y municipales, se limitan a atender cuestiones básicas, como la prevención de epidemias y el combate a la violencia, descuidando los derechos y las reivindicaciones centrales de las comunidades, a ser, el acceso a la tierra y la vivienda, y descuidando, a su vez, los aspectos de fondo que subyacen a los problemas enfrentados, así como los derechos de las comunidades. Se analiza a su vez cómo los procesos electorales municipales y nacionales promueven el clientelismo, que altera las condiciones naturales de desarrollo autónomo en las organizaciones del sector. Se identifica cómo sectores del poder político generan relaciones de dependencia con líderes y/o bases de las urbanizaciones populares, que se constituyen posteriormente en los cimientos de las relaciones en dichas urbanizaciones, frenando el desarrollo de dinámicas autónomas y del fortalecimiento comunitario. Analizar los intereses partidarios y de los poderes fácticos en el mantenimiento de las situaciones de exclusión de las urbanizaciones populares en un elemento importante, de manera a comprender la lógica prebendaria y clientelar que, impuesta desde los poderes políticos y económicos, prevalece en una mayoría de los casos, cercenando tanto la autonomía como los derechos de las comunidades.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Los objetivos y acciones de las organizaciones incluyen, junto a la lucha por el acceso a la tierra y la vivienda, la gestión de servicios básicos, la inclusión laboral, la promoción de la cultura y la identidad de la comunidad, la educación de niños y jóvenes, la prevención de la drogadicción, la violencia y la delincuencia. La ausencia de las instituciones del estado en muchos de estos servicios indispensables en cualquier comunidad urbana es suplida parcialmente por la gestión de las organizaciones. La inclusión laboral de los miembros de cada comunidad es percibida por los líderes y referentes de las organizaciones como un derecho y un camino para el desarrollo integral de la comunidad. Además, afirman que la inclusión laboral reduce el grado de vulnerabilidad de las personas ante el tráfico de drogas y otras formas delictivas que se apoderan de éstas y otras comunidades urbanas. El estudio de estas lógicas de comercio ilícito y su aprovechamiento de las condiciones de exclusión en las urbanizaciones populares es un tema a ser abordado, de manera a poder combatir este flagelo con mayores elementos.

La inclusión educativa y las actividades deportivas y culturales también son percibidas como reductoras de ese grado de vulnerabilidad, fortaleciendo los valores humanos y las capacidades de niños y jóvenes. El combate a la violencia y la inseguridad en las comunidades tiene como principales impulsoras a las organizaciones y sus líderes, que actúan como mediadores, gestores y contralores, si bien solos no consiguen contener en muchas zonas estos flagelos.

Estos resultados indican que la red de organizaciones y movimientos sociales de las urbanizaciones populares conforman una estructura solidaria con visión y capacidad potencial para posicionar a este sector como protagonista del cambio en el AMA. Indican que existe cohesión social. La relación de las organizaciones con las instituciones del Estado, en la experiencia de los líderes entrevistados, demuestra en la práctica la presencia de barreras para llevar adelante acciones eficaces de forma participativa, y más aún vinculante, debido a que no se ha superado el clientelismo y prebendarismo tradicional. A pesar de esas dificultades,



## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

algunas organizaciones han llevado, mediante un trabajo organizativo de años, una relación con el Estado de carácter participativo, a la par de reivindicativo, tanto al momento de efectuar reclamos básicos o al solicitar mayor presencia del mismo.

Las instituciones religiosas tienen una influencia preponderante en las organizaciones de las urbanizaciones populares, desde la conformación de un sinfín de comisiones de capillas y parroquias, que constituyen en muchos casos los primeros pilares organizativos de las comunidades. La construcción de elementos de culto religioso, capillas, imágenes, rituales, sirve como cohesionante social en estas comunidades. Incluso en las organizaciones populares de carácter no confesional, es notoria la influencia de las instituciones religiosas. La tarea formativa emprendida por las iglesias ha aportado a la formación solidaria, moral y religiosa de líderes en las urbanizaciones populares. En cuanto a la formación laica de líderes en las organizaciones, a partir de programas estatales o de organizaciones no gubernamentales, una debilidad es la capacitación momentánea y sobre cuestiones específicas. Las organizaciones reciben talleres o capacitaciones, por parte de instituciones del Estado como SENATUR o SNPP, que no tienen un seguimiento metódico o una evaluación participativa sobre la efectividad de tales intervenciones. No se registraron casos de capacitación o empoderamiento en Derechos Humanos básicos de las instituciones del Estado hacia las organizaciones populares. Sí se realizaron, en casos identificados, actividades formativas en derechos humanos desde el interior mismo de las organizaciones y en conjunto con otras organizaciones solidarias.

La red de organizaciones que nuclean a las urbanizaciones populares constituye, de hecho, un movimiento social crítico, que cuestiona profundamente a las instituciones y las normativas que rigen al sistema de desarrollo urbano que los excluye, y genera alternativas de inclusión territorial urbana para sus comunidades. Pero aún subsiste la debilidad organizacional, la inmediatez estructural que responde

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

a desafíos o amenazas circunstanciales, y la escasa reposición del capital humano de liderazgo en las organizaciones, señalados por los entrevistados.

A partir de los resultados obtenidos en este estudio, se presentan algunas recomendaciones:

- Revisar los conceptos y términos aplicados a las urbanizaciones populares desde un enfoque integral de derechos, con una visión del desarrollo socio-territorial urbano como un proceso colectivo complejo, que abarca al territorio, su transformación social y ambiental, a la construcción social de instituciones y sistemas de convivencia, y al desarrollo de una cultura urbana.
- A las instituciones oficiales que requieren bases de datos sobre las urbanizaciones populares: ministerios, secretarías, municipalidades, etc.; se recomienda la integración de datos disponibles, y la generación de nuevos sistemas de registro de datos, para cerrar los vacíos existentes en la materia.
- A las municipalidades de la capital y su área metropolitana, se recomienda el desarrollo de políticas públicas de fortalecimiento de las organizaciones agentes de urbanizaciones populares, y de estrategias participativas vinculantes en la toma de decisiones en relación al desarrollo urbano sustentable. Se recomienda también, a las instituciones y autoridades protagonistas de la generación de políticas públicas, considerar a la participación vinculante de las organizaciones de las urbanizaciones populares, en la búsqueda de mejores modelos de desarrollo urbano con inclusión social.
- Considerando los hallazgos aportados por esta investigación, se recomienda la realización de un estudio a profundidad que permita comprender tanto el proceso de lucha y organización del movimiento

sin techo, el desarrollo de las políticas públicas de los programas de vivienda con participación de las organizaciones, y las limitaciones y potencialidades de dicho proceso es de fundamental importancia, de manera tanto a contar con una mayor comprensión del proceso socio-histórico nacional, como, de relevar los aprendizajes de dichos procesos para las políticas públicas y la organización de la sociedad civil.

Finalmente, es importante recordar que las urbanizaciones populares son apenas una válvula de escape de una problemática mucho más amplia, que debe abordarse desde la planificación del proyecto de desarrollo territorial del país, considerando los aspectos sociales, ambientales, culturales, económicos, políticos y educativos. La concentración de la población en torno a la capital como producto de la exclusión del proyecto de desarrollo actual, que termina contando con escasas posibilidades de inclusión integral, debe revertirse de manera integral para mejorar las condiciones de vida, optimizando de forma sustentable el uso del territorio y sus recursos naturales.

## Referencias

- Azuela, A. (1984). Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Université autonome métropolitaine/Azcapotzalco, Mexico*, 2(11), 93-111.
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo de Bardin*. Lisboa: Edições, 70.
- Barrios, O. S. (2010). Hacia la conceptualización e identificación de asentamientos en situación de pobreza en el área metropolitana de Asunción, a partir de datos censales. Santiago de Chile: CELADE/CEPAL.
- Brillembourg, A.; Feireiss, K. & Klumpner, H. (2005). *Informal city: Caracas case*. London: Prestel.
- Boldrini, P. & Gomez Lopez, C. (2014). Participación popular en la producción del hábitat: El caso del Área Metropolitana de Tucumán-Argentina. *Rev. geogr. Norte Gd.* [online]. 2014, n.57, pp.67-82.
- Bottino, B. (2009) *La ciudad y la urbanización, estudios históricos* – CDHRP- N° 2, Uruguay.
- Canese, Mercedes; Canese, Ricardo (2015). *La lucha por la tierra en Asunción*, Asunción: CIPAE.
- CEP- Conferencia Episcopal Paraguaya (1986). *Lucha y Tierra Urbana en Asunción*, Asunción: Conferencia Episcopal Paraguaya.
- CIPAE – Comité de Iglesias Para Ayudas de Emergencia (2003). *Cooperativa de vivienda por ayuda mutua. Un sueño hecho realidad... Juntos por una vivienda digna*. Oñondive mante jajapóta. Folleto número 7. Asunción.
- CEPAL – Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2018). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile: CEPAL.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

- COMUEDA - Consejo Municipal de Emergencias y Desastres de la comuna capitalina (2014) *Reporte de Situación*. Asunción: Municipalidad de Asunción.
- CONAVI – Consejo Nacional de la Vivienda (2009) *Cálculo del Déficit Habitacional en Paraguay*, Asunción: CONAVI.
- Coronel, Bernardo (1994). El movimiento barrial en Paraguay: un nuevo actor social, Asunción: Base IS.
- Davis, K. (1965) The urbanization of the human population. *Scientific American*, 213 (3), 40-53.
- Dattwyler, R. A., & Espinoza, A. P. (2017). Bibliometrías de las Luchas Urbanas por la Vivienda: Delineando las Geografías Críticas del Conocimiento. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 16(4), 653–686.
- DGEEC, STP (2015) *Paraguay, proyección de la población por sexo y edad, según Distrito, 2000 – 2025*. 583 pág.
- DGEEC (2016) Principales indicadores de viviendas. San Lorenzo: DGEEC.
- Duhau, E. (2015). Ciencias sociales y estudios urbanos:¿ Adiós a los paradigmas? *Sociológica México*, (18).
- Flores, Ana. (2007). Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días..
- Galeano Monti, J. (2017) *Territorios de exclusión social*. Asunción: Enfoque territorial.
- Galeano, Luis. (1985) Entre la Protesta y la Lucha Urbana: Dos estudios de casos, En: *Los movimientos sociales del Paraguay*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- GEAM (2014) *Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción*, Asunción: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Godley Reyes, A. J. (2017). *Diagnóstico de la educación financiera en las familias en la urbanización popular “Villa la Paz”-Sullana, en el año 2017*.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

- Gottdiener, M., & Feagin, J. R. (2015). El cambio de paradigmas en la sociología urbana. Méjico: *Sociológica México*, (12).
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (Vol. 707). México: McGraw-Hill.
- Iniciativa de Ciudades Sustentables (2014) Plan de Acción Área Metropolitana de Asunción Sostenible. Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Janoschka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. México: Investigaciones geográficas, (76), 118-132.
- Katz, C. (2004), Growing up global: economic restructuring and children's everyday lives, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Lebfevre, H. (1972) Le droit a la ville suivi de l'Espace et politique, Paris: Ed. Anthropos [Edición original (1968) Le Droit à la ville, Paris: Anthropos].
- Lefebvre, H. (2003 [1970]). *The Urban Revolution*. Trad. por Robert Bonnono. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Leyton, C., & Huertas, R. (2012) *Reforma urbana e higiene social en Santiago de Chile: La tecno-utopía liberal de Benjamín Vicuña Mackenna (1872-1875)*. *Dynamis*, 32(1), 21-44. Santiago de Chile.
- Montañez Serrano, M. (2011). Metodología y técnica participativa: Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa (Vol. 127). Editorial UOC.
- Montgomery, M. (2010). The demography of the urban transition: What we know and don't know. En G. Martine, G. McGranahan, M. Montgomery & R. Fernandez-Castilla (Eds.), *The new global frontier*. London: Earthscan.
- Morínigo, J. N. (1989) Pobreza Urbana y Vivienda. Asunción: CIPAE.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

- Morínigo, J.N & Céspedes, R. (1984) *El proceso de urbanización en el Paraguay: de la quietud al dinamismo (1870-1982)*. En: Ciudad y Vivienda en el Paraguay. Asunción: SAEP-Edipar.
- Morris, F. (2014) Diagnóstico del Sector Vivienda. Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, B., & Moctezuma, B. (1989). La urbanización popular en la ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Editorial Nuestro Tiempo, SA.
- Obregón, R. (2011). Comunicación, desarrollo y cambio social. *Portal de la Comunicación InCom-UAB · Lecciones del portal*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Orozco Martínez, Y. (2015). Hacia políticas de urbanización integral: Los Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Doc. de Trabajo*, (184).
- Palau, Marielle (2014). Movimiento popular y democracia. Asunción: Base IS.
- Pedrozo, M.C. (1994). Cuatro eras de la historia de Itauguá. Asunción: Artes Gráficas Zamphirópolis.
- Pérez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45-67.
- Rebelión (2001). Entrevista a Raúl Marín, vicepresidente del MST. Asunción: Portal Rebelión.
- Renggers, & Longchamp (1828). *Ensayo Histórico sobre la Revolución del Paraguay y el Gobierno Dictatorio del Dr. Francia*. Traducción al español: J.D.G. Pages. Paris: Imprenta de Moreau.
- Rodríguez, J. C. (2014) *Vínculos y territorios. Actores y capital social en el Departamento Central del Paraguay*. Ed. ID. Y Gobernación Departamento Central. Asunción. 120 pág.

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Secretaría de Acción Social - SAS (2017) Informe de Acceso a la Información Pública. Asunción: SAS.

SENAVITAT (2011) *Metodología para Identificar Asentamientos Precarios en Áreas Urbanas. Estudio de caso en algunos asentamientos de Asunción y el Departamento Central*. Asunción. 153 pág.

SENAVITAT (2016) *Informe Nacional del Paraguay*. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible HABITAT III. Asunción: SENAVITAT.

SENAVITAT/Gabinete Social (2011). *Plan Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay*. Asunción: PLANHAVI.

SENAVITAT/MINVU de Chile (2011). *Metodología para Identificar Asentamientos Precarios en Áreas Urbanas: estudio de caso en algunos asentamientos de Asunción y el Departamento Central*, Asunción: SENAVITAT/MINVU.

Sili, M. (2012) *Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. ID. Asunción. 230 pág.

Sol Arriaza (2012) *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho*. San José de Costa Rica: Flacso.

TECHO / STP. (2016). *RAP- Relevamiento de Asentamientos Precarios – Área Metropolitana Asunción*, Asunción: TECHO Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

Vuyk, Cecilia (2014). *Ribera del río, desarrollo de la ciudad: proyectos en disputa*. Asunción: CEPAG.

Zarricueta, R. T. (2000). *Medición de la precariedad en asentamientos urbanos irregulares*. Estudio comparativo entre Venezuela, Chile y Argentina. *Revista INVI*, 15(40).



## ANEXOS

### ANEXO 1: Instrumentos de investigación

#### 1. Guía de entrevistas

Urbanización/Comunidad:	Barrio:
Distrito:	Municipio:
Organización:	Edad del entrevistado:      Sexo:
Cargo actual o anterior en la organización:	Nivel de estudios:

<b>I. Procesos de urbanización</b>
1 ¿En qué año se instaló la gente en este territorio?
2 ¿Cuántas familias viven en el asentamiento?
3 ¿Cuántas hectáreas tiene el asentamiento?
4 ¿Es afectada la urbanización por inundaciones, deslizamientos y otros riesgos?
<b>II. Características de las organizaciones conformadas en las urbanizaciones populares.</b>
5 ¿Cómo se formó la organización?
6 ¿Cuándo se formó la organización? ¿Fue antes o después de la ocupación del territorio?

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

7¿Quiénes integran la organización?
8¿Cuántas personas integran la organización de forma activa, y a cuántas personas (que activan o no) representan?
9¿Qué vínculos o relaciones tiene la organización con instituciones públicas, iglesias, movimientos políticos, organizaciones sociales?
10. ¿Quiénes son los principales dirigentes de la organización? ¿Puedes darnos sus nombres y como ubicarlos?
11. ¿Sigue activa esta organización? ¿Se adhirió o formó otra organización? ¿Cual?
III. Resistencia y perspectivas de cambio de los protagonistas de las urbanizaciones populares
10¿Cuáles son los principales problemas de la comunidad?
11¿Qué acciones realiza la organización para defender su derecho a este territorio?
12¿Qué planes tienen para consolidar el territorio de la comunidad?
13¿Qué necesita la comunidad para tener calidad de vida?
14¿Qué acciones realizan para obtener los servicios o insumos que necesitan?
15¿Qué planes futuros tienen para mejorar la calidad de vida de la comunidad?

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

16¿Qué actividades culturales, festivas o deportivas realiza la organización?
17¿Son importantes estas actividades para la gente de la comunidad?
18¿Cuáles son las fortalezas de la organización?
19¿Piensas que han logrado consolidar una organización fuerte, que no depende de otros?
20¿Qué planes tienen para fortalecer su organización, y evitar que sea títere de otros?
21¿Como quieren ver a su comunidad, dentro de 20 años?
22¿Qué ideas o aspiraciones orientan las acciones y movilizaciones de la organización?
23¿La organización piensa que la ciudad debe cambiar, transformarse? ¿Como?
24¿La organización se propone participar en la toma de decisiones que afectan al barrio y a todos los ciudadanos?
25 ¿La organización tiene propuestas de transformación ciudadana, para debatir con los otros agentes de cambio? ¿Cuales?

26 Otras ideas para compartir:
--------------------------------

## 2. GUÍA DE OBSERVACIONES

### 1. Nombre de la Organización:

Municipio		Latitud	
Barrio		Longitud	
Comunidad		Área aproximada	

### 2. Características territoriales y ambientales

Terreno elevado, sin accidentes ni riesgos de inundación o deslizamientos	
Terreno parcialmente inundable.	
Terreno totalmente inundable	
Terreno con zanjas, declives pronunciados u otros inconvenientes para su habitabilidad	
Terreno arborizado, con vegetación.	

### 3. Características socio-demográficas, densidad y accesibilidad

Las viviendas están juntas, sin espacio libre entre ellas.	
Hay espacio libre entre las viviendas.	
Hay espacio para actividades recreativas y productivas entre las viviendas.	
Los accesos a cada vivienda son menores a 2 metros de ancho.	
La urbanización cuenta con accesos y calles que permiten la entrada de vehículos, para cada vivienda.	
La urbanización cuenta con espacios públicos de recreación.	

## Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

Los espacios públicos están libres de basura, equipados y arborizados.	
--	--

### 4. Convivencia, seguridad, servicios

Buena convivencia entre vecinos	
Presencia de instituciones de seguridad	
Presencia de cooperativas, centro comunitario, almacén de consumo, parroquia	
Dispone de alumbrado público	
Tiene electricidad en las viviendas	
Agua potable	
Dispone de desagües	
Disposición de la basura	
Tiene escuelas, oportunidades educativas para jóvenes y adultos	
Tiene puesto de salud, farmacia en la comunidad	

### 5. Otros datos

# Urbanización Popular en el Área Metropolitana de Asunción ...

## 3. Matriz Metodológica

MATRIZ METODOLÓGICA									
¿Cómo son los procesos de organización, movilización, resistencia y las perspectivas de cambio, en la visión de los protagonistas de los procesos de urbanización popular?									
Pregunta General:									
Analizar los procesos de organización, movilización, resistencia y perspectivas de cambio en la visión de los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción, Paraguay.									
Objetivo general:									
Pregunta específicas	Objetivos específicos	Dimensiones	Variables	Sub-variables	Indicadores	Sub-Indicadores	Preguntas o elementos para instrumento de recolección	Marco teórico	
¿Cuál es la situación de los procesos de urbanización popular en el AMA?	Situación de los procesos de urbanización popular en el AMA.	Procesos de urbanización	Geográfica	Ubicación	Zona, localidad, barrio.	Pertenencia a un municipio/ distrito	¿En qué Municipio, Distrito o barrio se encuentra?	Para Bottino (2009, p. 6), el crecimiento urbano se produce principalmente en las áreas urbanas de los países en desarrollo. Pero lo más grave es que ese crecimiento urbano ocurre en mayor medida de un modo informal, acompañado de altos niveles de degradación ambiental, carencia de servicios básicos, de vivienda y de empleo.	
			Topográfica	Nivel	Altitud, accidentes topográficos, cuencas hídricas	Registro de altitud, accidentes topográficos y cuencas hídricas	¿Es afectada la urbanización por inundaciones, deslizamientos y otros riesgos?		
			Demográfica.	Densidad	Cantidad de habitantes por km2	Alta – Media – Baja	¿Cuántas familias viven en el asentamiento? ¿Cuántas		
			Histórica.	Antecedentes históricos	Origen y evolución del asentamiento fue producto de una ocupación organizada. El asentamiento se fue poblando de forma espontánea.	1970-1988 1989-1996 1995-2008 2009-2017	¿En qué año se conformó esta urbanización popular? ¿Cómo fue evolucionando?		
¿Qué tipos de organizaciones participan en los procesos de urbanización popular en el AMA?	Clasificar a las organizaciones participantes en los procesos de urbanización popular en el AMA.	Características de las organizaciones conformadas en las urbanizaciones populares.	Organización	Tipo de Ocupación	Zona, municipio, barrio	Ocupación organizada Ocupación espontánea	¿El asentamiento fue producto de una ocupación organizada, o fue poblándose lentamente de manera espontánea?	Los pobladores de las urbanizaciones populares, pertenecientes a las comunidades de los asentamientos urbanos informales, se ven forzados a organizarse para defender sus territorios. Existen de esa forma movimientos de resistencia al sistema que los excluye. Buscan y articulan vinculaciones con el poder político y las instituciones que pueden brindarles apoyo. La fortaleza de estas organizaciones es una diferencia distinta con relación a otras organizaciones ciudadanas, debido a la extrema necesidad de resistir a las constantes amenazas que sufren (Castells, 2008).	
			Relación institucional.	Relación con Municipalidad, Comunidad Religiosa, Otro Tipo de relación/cooperación	Pertenencia a un municipio, zona o barrio	Pertenece al AMA Pertenece al Departamento Central	¿Dónde está ubicada la organización?		¿Qué relación tiene la organización con instituciones o movimientos políticos, sociales o religiosos? ¿Qué proyectos y acciones de cooperación realiza en
			Nivel.	Primer Nivel – Segundo Nivel – Tercer Nivel	Ninguna Cooperación Cooptación	Inscripción Proyectos Acciones	¿Quiénes integran la organización?		¿Cuántos años tiene la organización
			Antigüedad	Cantidad de años de antigüedad	Cantidad de años de antigüedad	Populosas: mas de 20 familias – Intermedias: entre 100 y 30 familias – Pequeñas: menos de 30 familias	¿Cuántas personas integran la organización?		
¿Cuáles son las perspectivas de cambio de los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el AMA?	Identificar las perspectivas de cambio en la visión de los protagonistas de los procesos de urbanización popular en el AMA.	Resistencia y perspectivas de cambio de los protagonistas de las urbanizaciones populares	Defensa del territorio	Planes y acciones de defensa del territorio	La organización moviliza acciones para la defensa del territorio	Acciones realizadas de defensa del territorio – Planes previstos	¿Qué acciones realizaron para defender el territorio que ocupan? ¿Qué planes tienen para consolidar el territorio de vida?	Las reivindicaciones movilizadoras de estas organizaciones, según Castells (2008) incluyen a las siguientes: i. Defensa del territorio: es el principal objetivo que consolida e imprime la prioridad de la organización. ii. Consumo colectivo: la necesidad de responder a las necesidades y servicios básicos promueve asociaciones o cooperativas de consumo. iii. Identidad cultural: se manifiesta mediante organizaciones artísticas, festivas, deportivas, y otras. iv. Autonomía política: consolida a los objetivos anteriores, fortaleciendo la estructura institucional autónoma de las comunidades. (Castells, 2008). A estas reivindicaciones señaladas por Castells, se agrega el Derecho a la Ciudad, que según Harvey (2008) es el derecho de cambios y cambiar a la ciudad, e implica mucho más que tener acceso a los recursos de la ciudad. Señala que es un derecho de carácter colectivo, dado que la transformación de la ciudad depende del poder colectivo que modela los procesos de urbanización.	
			Consumo colectivo	Planes y acciones de consumo colectivo	Los líderes identifican las necesidades y problemas de la comunidad. La organización realiza acciones para conseguir servicios e insumos necesarios para la comunidad	Acciones realizadas para conseguir servicios e insumos – Planes previstos	¿Qué necesitan en la comunidad, para tener calidad de vida? ¿Qué acciones realizaron para obtener servicios e insumos? ¿Qué planes tienen para obtener mejores servicios e insumos para la comunidad?		
			Identidad cultural	Planes y acciones culturales, festivas o deportivas.	La organización realiza actividades culturales, festivas o deportivas. Estas actividades aportan valores a la identidad cultural de la comunidad.	Actividades culturales – Actividades festivas – Actividades deportivas	¿Qué actividades culturales, festivas o deportivas realiza la organización? ¿Que significan estas actividades para la gente de la comunidad?		
			Autonomía política	Planes y acciones de fortalecimiento y autonomía política.	La organización realiza acciones para consolidar su autonomía política.	Acciones realizadas para consolidar la autonomía política – Planes de fortalecimiento de la autonomía	¿Cómo han consolidado su autonomía política? ¿Qué planes tienen para el fortalecimiento de su autonomía como?		
			Derechos ciudadanos	Propuestas y acciones de transformación ciudadana.	La organización cuenta con propuestas y acciones de transformación ciudadana.	Propuestas de transformación ciudadana. Acciones para el cambio ciudadano.	¿Cuál es la visión de ciudad que propone la organización? ¿Qué propuestas orientan las acciones y movilizaciones de la organización? ¿La organización plantea objetivos de		