

**TRANSFORMACIONES URBANAS, SEGREGACIÓN  
SOCIAL Y DÉFICIT HABITACIONAL:  
¿UNA RELACIÓN SINCRÓNICA EN  
AMÉRICA LATINA Y PARAGUAY?**

*URBAN TRANSFORMATIONS, SOCIAL SEGREGATION AND  
HABITATIONAL DEFICIT: A SYNCHRONIC RELATIONSHIP  
IN LATIN AMERICA AND PARAGUAY?*

Enviado: 03/11/2016

Aceptado: 27/12/2016

**Georgina Zavattiero<sup>1</sup>**

**Resumen**

El proceso de crecimiento urbano exponencial ha significado avances para conjugar territorialmente elementos de accesibilidad entre la población y una gama de servicios básicos. No obstante, las ciudades de la región de América Latina y el Caribe siguen siendo las más inequitativas a nivel mundial, por lo que aún se percibe una paradoja de elevada urbanización con alta concentración de pobreza y precarias condiciones de vida. Paraguay experimenta este inaudito crecimiento de las urbes desde hace dos décadas, en el que la incapacidad del Estado para afrontar una planificación urbana acorde a sus nuevas necesidades ha dado lugar a la operación y satisfacción de demandas por vías del mercado, situación que ha propiciado un crecimiento poblacional inequitativo e ineficiente para el desarrollo económico y humano. Entre una de las consecuencias de este proceso de crecimiento se circunscriben las precarias condiciones en las que residen los habitantes, hoy se estima que dos tercios de las viviendas en Paraguay no poseen condiciones adecuadas de habitabilidad.

---

1 Maestranda en Ciencias Sociales con énfasis en Desarrollo Social (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO PARAGUAY). Licenciada en Trabajo Social (Universidad Nacional de Asunción – Paraguay). Contacto: chochiz4@hotmail.com

## **Palabras clave**

Transformaciones urbanas; planificación urbana; segregación social; déficit habitacional.

## **Abstract**

The exponential growth of urban population has led to circumstances allowing the urban population more access to basic services. However, Latin American and Caribbean cities continue to be the most inequitable in the world. Paradoxically, this urban development contrasts heavily with high poverty concentrations and precarious living conditions. Paraguay has been experiencing this type of growth in the cities for two decades. The government's failure to put together an urban development plan that meets these new needs has allowed the private sector to satisfy these demands. This situation has led to an inequitable and inefficient population growth for proper economic and human development. One of the consequences of this growth process is the precarious housing conditions of many inhabitants. It is estimated that two thirds of the homes in Paraguay do not meet adequate habitability conditions.

## **Keywords**

Urban transformations; urban planning; social segregation; housing deficit.

## 1. Introducción

En la actualidad se considera que muchos de los problemas relacionados con la exclusión y segregación social se vinculan con la vivienda, por lo que la problemática habitacional se ha tornado un tema acuciante a nivel mundial desde hace varias décadas. La misma se debate en torno a múltiples elementos de análisis donde convergen numerosas disciplinas que pretenden dar respuesta, principalmente, a las posibilidades de acceso y adecuación de la vivienda a los diversos contextos poblacionales.

Si bien los problemas relacionados con el hábitat de los seres humanos siempre han estado presente, es a partir del siglo XX, con el auge de las sociedades industrializadas, que esta temática ha cobrado mayor intensidad, en tanto comienza a visibilizarse la imposibilidad de un elevado número de ciudadanos al que no se les garantiza el derecho efectivo de acceder y habitar en condiciones de viviendas apropiadas para su desarrollo.

El proceso de crecimiento urbano exponencial ha significado avances para conjugar territorialmente elementos conectores y de accesibilidad entre la población y una gama de servicios básicos. No obstante, es indiscutible que el crecimiento inaudito de la región, y las potencialidades que de él emergen, no ha redundando en mejoras sustanciales en la calidad de vida de los habitantes. Las ciudades de la región siguen siendo las más inequitativas a nivel mundial, por lo que aún se percibe una paradoja de elevada urbanización con alta concentración de pobreza y precarias condiciones de vida, restricciones que resultan insostenibles para alcanzar el desarrollo de la población.

Las deudas rezagadas y desafíos emergentes que permean a la región han transformado la cuestión residencial en una verdadera emergencia habitacional. La vivienda, tal como se la conoce en la actualidad, se torna un elemento fundamental y una necesidad básica primordial para que las personas se integren a la sociedad de manera efectiva. Las condiciones de alojamiento, que inciden en el desarrollo humano, se convirtieron además en un elemento estructural fundamental para comprender la organización social.

Para dar atención a esta problemática, se han esbozado variadas estrategias de sectores públicos, privados y de organizaciones de base con propuestas que pudiesen atender las demandas habitacionales, principalmente en contextos de elevada vulnerabilidad y exclusión social. Pese a los esfuerzos, se estima que a la fecha más de mil millones de personas en el mundo habitan en condiciones riesgosas, en asentamientos precarios, con bajo acceso a servicios básicos y amenazados de sufrir desalojos forzosos de sus hogares, por lo que varios autores afirman que el mundo vivencia una emergencia habitacional.

Paraguay no se encuentra exento a este proceso, pese a que el país ha experimentado un proceso relentecido de urbanización, en comparación a los demás países de la región, desde hace dos décadas el país se ha pasado de ser predominantemente rural a aglomerar a la población en las ciudades urbanizadas. Este crecimiento acelerado en las urbes ha desbordado la capacidad del Estado para atender las problemáticas emergentes de quienes migraban del campo a la ciudad y que de por sí traían las secuelas de la desatención de necesidades incrustadas en sus vidas.

Este inaudito crecimiento de las urbes, sumado a la incapacidad del Estado para afrontar una planificación urbana acorde a sus nuevas necesidades, ha dado lugar a la operación y satisfacción de demandas por vías del mercado, situación que ha propiciado un crecimiento poblacional inequitativo e ineficiente para el desarrollo económico y humano. Entre una de las consecuencias de este proceso de crecimiento se circunscriben las precarias condiciones de en las que residen los habitantes, hoy se estima que dos tercios de las viviendas en Paraguay no poseen condiciones adecuadas de habitabilidad.

## **2. La apropiación del espacio urbano y sus consecuencias no esperadas.**

América Latina y el Caribe es la región que ha registrado la más rápida urbanización a nivel mundial. Según estimaciones, el porcentaje de población urbana se ha duplicado en un periodo de 60 años, pasando del 41% en 1950, al 80% en 2010, convirtiéndose hoy en la región más urbanizada del planeta. Actualmente la región atraviesa un periodo de desaceleración del crecimiento urbano, no obstante, la intensidad en los cambios demográficos experimentados en las últimas cinco décadas condujo a la configuración de grandes ciudades, muchas de las cuales no se encontraban preparadas para hacer frente a las nuevas dinámicas demográficas y espaciales.

El análisis del proceso de urbanización a nivel regional es un elemento fundamental y transversal para reflexionar sobre la problemática de vivienda. Los países de Latinoamérica y el Caribe experimentan en sus ciudades grandes contrastes, en los cuales conviven áreas de gran desarrollo urbano y de extrema pobreza: ONU Hábitat calcula que al 2008 más del 25% de la población urbana reside en asentamientos irregulares, esto equivale a 117 millones de personas viviendo en condiciones de concurrentes déficits, como ser de servicios básicos, de infraestructura, equipamientos y de vivienda (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011). Si bien los países de la región han elaborado diversas políticas públicas de vivienda para salvar esta situación, las mismas no han conseguido responder eficazmente a las problemáticas de los sectores



más pobres, por lo que pobreza y déficit habitacional siguen siendo variables en constante crecimiento.

En este sentido, aunque en las últimas décadas se intentan abandonar prácticas violentas de erradicación de asentamientos informales y desalojos forzados, consideradas en décadas pasadas como ejercicio legítimo para ocultar los matices indeseados del modelo de desarrollo urbano, y en contraposición se buscan mecanismos de participación ciudadana para generar modelos de urbanizaciones inclusivos, a la fecha, efectivamente, no se han desarrollado procesos de crecimiento urbano, social, ambiental y económicamente equilibrados, que mitiguen los desafíos de las deficiencias originarias de la expansión urbana.

Respecto a Paraguay se debe señalar que hasta iniciado los años '80 era un territorio predominantemente rural, no obstante, una década después el país ha comenzado a experimentar una dinámica de expansión y crecimiento urbano sin precedentes, aunque de carácter tardío en comparación a otros países de la región. Esta dinámica emergente ha traído variadas repercusiones, entre ellas una marcada propensión a la instalación de asentamientos precarios e informales. Lo señalado ha permitido exponer una problemática en la que se evidencian varias aristas que hacen a la convivencia social en un entorno altamente desordenado.

El proceso de ocupación del territorio paraguayo, y su consecuente formación de ciudades, no fue un desarrollo lineal y homogéneo en las diferentes regiones del país, en vista a que el mismo respondió a algunos acontecimientos históricos trascendentales que definieron un modelo económico y una determinada distribución de la población en el espacio geográfico.

En ese sentido, posterior a la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), el país se encontraba sumergido en una profunda ruina económica, por lo que una estrategia para abastecer de recursos al país, que permitiese encarar la reconstrucción, fue la venta de tierras públicas por parte del Estado paraguayo, principalmente a capitales financieros extranjeros. Estos capitales, compuestos fundamentalmente por varias empresas anglo-argentinas, brasileñas y francesas, derivaron en la privatización de inmensas cantidades de tierras, tanto de la región Oriental como en la Occidental, como refiere Yamili Yaluff, entre 1884 y 1914 estos capitales, compuestos fundamentalmente por varias empresas anglo-argentinas, brasileñas y francesas, derivaron en la privatización de inmensas cantidades de tierras, tanto de la región Oriental como en la Occidental, de modo que aproximadamente el 77% de la tierra estaba en manos de inversores y especuladores extranjeros (Yaluff, 2006).

Esta dinámica de apropiación del suelo configuró el origen de los latifundios y la extracción masiva de capitales hacia el extranjero, los cuales se sostenían especialmente de la explotación extractiva de recursos naturales. Lo destacable de este modelo económico, de enclaves extractivos para el mercado internacional, es que no ha generado un asentamiento permanente y estable por parte de las poblaciones que ocupaban estos territorios, esencialmente por que generaban escasa inversión local para propiciar el desarrollo de las localidades, desarticulando así la relación entre territorio y habitantes.

Otro suceso relevante al ahondar en la relación de la población con el territorio nacional es el de las corrientes migratorias. A finales del siglo XIX, Paraguay optó por una política de Estado que impulsase la atracción de la inmigración internacional, respondiendo a la necesidad de modernizar la actividad agropecuaria. De la mano de los agricultores europeos, y con la finalidad de ocupar territorios de la periferia, se propició un modelo de instalación de colonias extranjeras situadas sobre las áreas de influencias de las más importantes vías de comunicación del país. En este sentido, Víctor Imas señala que “generalmente el Estado favorece la migración, propiciando el avance de la agricultura capitalista, abandonando a su suerte a las personas dedicadas a la pequeña agricultura o dirigiendo la movilización poblacional hacia otras zonas territoriales” (Imas, 2013).

Estos acontecimientos configuraron un esquema de organización territorial, que supuso la necesidad de inversiones en infraestructuras que permitiesen la conexión entre las diferentes porciones territoriales del país.

Por otro lado, la consolidación de este modelo económico, basado en la agro-exportación de materias primas, otorgó fundamental importancia a los puertos fluviales. En este sentido, al margen de los principales ríos, el Paraguay y el Paraná, tuvo lugar el surgimiento de nuevas ciudades basadas en una directa dependencia del dinamismo portuario. No es de extrañar que hoy las ciudades más importantes del país como ser Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, se encuentren a la margen de estos ríos y que a su vez éstas se conecten con centros poblacionales de los países limítrofes, acentuando las dinámicas económicas fronterizas. En este marco de análisis, Fabricio Vázquez destaca que “el río como sistema de transporte, activó las áreas aledañas y sobre todo las áreas urbanas y rurales próximas a los puertos” (Vázquez, 2006).

También dentro del siglo XX, tuvieron lugar otros hitos de gran relevancia para la configuración de ciudades, basados en la consolidación del transporte ferroviario y, posteriormente, la construcción de las rutas terrestres. La irrupción de estas dos vías de comunicación, alternadas en diferentes tiempos históricos, propició una notable vitalidad económica y comercial para los centros urbanos del país y para fortalecer el intercambio de mercancías a nivel

regional. En este sentido, Vázquez agrega que “las inversiones en vías de comunicación se multiplicaron en el periodo 1970-1990, pero concentrándose preferentemente en las zonas económicas más dinámicas y marginando aún más a las regiones históricamente relegadas” (Vázquez, 2006).

Esta acotación permite destacar elementos fundamentales para comprender la conectividad de las ciudades y el desarrollo, o ausencia de este, en las diferentes localidades del país. Asimismo, este investigador señala que durante la década del '60 del siglo pasado, se ejecutó “el Plan Triángulo” consistente en la implantación de infraestructura vial, a través de rutas asfaltadas, que permitiese la unión entre las ciudades de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este, con ramales perpendiculares que sirvieron de medios de expansión de influencia y de integración de la periferia (Vázquez, 2006).

Además de lo expuesto, y considerando que el Estado es el encargado de direccionar las políticas territoriales con el fin de administrar y transformar los recursos disponibles en función a los objetivos sociales y económicos pre-valetientes, se resalta que durante todo el siglo XX Paraguay atravesó un periodo de reordenamiento territorial caracterizado por el surgimiento y consolidación de la división política y administrativa de la superficie nacional, generando categorías geográficas o geo-económicas para configurar el país en regiones, departamentos y distritos. Se debe destacar que, pese a las transformaciones y divisiones territoriales que se han dado durante todo el siglo, Asunción, la capital del país, continúa siendo una localidad de centralización institucional y poblacional.

El siglo XX, también se encontró atravesado por la construcción de dos represas hidroeléctricas binacionales entre los años comprendidos entre las décadas del '70 y '90, Itaipú y Yacyretá, que generaron nuevos patrones de estructuración territorial y distribución poblacional. Respecto a la construcción de la represa Itaipú, en la zona Este del país, Vázquez afirma que “en esta zona se materializan los proyectos geopolíticos, productivos y sociales del Paraguay, que cambia de eje y sistema de conexión con el mundo, tanto como del Brasil que atrae al Paraguay a su órbita de influencia” (Vázquez, 2006), es importante enfatizar que esta modernización nacional, de la mano de grandes infraestructuras como las citadas, se da durante el gobierno del Gral. Alfredo Stroessner.

En dicho sentido, José N. Morínigo destaca que, además de los emprendimientos económicos mencionados, durante la década del '70 se acrecentaron las inversiones en el sector de la construcción, proceso que alteró de manera sustancial el mercado de la tierra y la vivienda y que, en convergencia con otros factores, dinamizaron el proceso de inserción de la tierra y la vivienda urbana al denominado ciclo de especulación financiera, de comercio y de acumulación, alterando de manera sustantiva el uso del espacio: “El modelo económico

convirtió a la tierra urbana en factor clave de un proceso de especulación sin precedentes en la sociedad paraguaya. La conformación de un sector empresarial – inversionista, así como la creación de instituciones que facilitaban a los sectores de ingresos medios y altos, invertir en la compra de tierra y vivienda urbanas, sentaron las bases de un proceso que alejó las posibilidades de los sectores para acceder a la tierra y la vivienda urbanas” (Morínigo, 1998).

Además, es importante mencionar que los efectos del periodo de modernización nacional, encarados durante el gobierno de Stroessner, además de generar una mejora económica temporal y de consolidar la corrupción institucional del país, trajeron aparejados otros efectos sobre el uso del suelo. En dicho sentido, Mabel Causarano resalta que la construcción de un mega-emprendimiento como la represa de Itaipú, además de impactar negativamente sobre las condiciones ambientales del lugar, afectó a las poblaciones que se encontraban asentadas sobre las márgenes del río Paraná, provocando innumerables desplazamientos. En palabras de la autora, “las indemnizaciones fueron insuficientes para la compra de nuevas tierras en el Brasil; por tanto, millares de agricultores afectados emigraron hacia las zonas fronterizas del lado paraguayo, en donde el costo de las tierras era (y sigue siendo) más barato. Este proceso dio origen al grupo social conocido como *brasiguayo*, denominación que se aplica también a los descendientes de los primeros colonos, ya nacidos en el Paraguay y, por tanto, ciudadanos paraguayos” (Causarano, 2011).

Estos avances en la consolidación de infraestructura del país, estimularon a que la zona Este del territorio nacional se constituya en un centro influyente de la economía, tanto por el fortalecimiento de la actividad comercial fronteriza, como por la expansión de la producción de monocultivo. Este último genera dinámicas territoriales sin precedentes a nivel nacional.

El modelo económico, que se consolida en las últimas décadas del siglo XX, basado en la agudización de monocultivos, se convierte en el factor principal de expulsión de personas del campo a la ciudad, es decir, de la migración interna, que aporta de manera significativa al crecimiento urbano. La modificación en los patrones de tenencia de la tierra y la necesidad de constante expansión y baja ocupación de mano de obra agrícola que genera esta matriz productiva, confluyen en impulsar la retracción de la agricultura campesina y la necesidad de buscar nuevos lugares de residencia para la población sobrante.

Se debe resaltar que, en este contexto, la migración es un mecanismo que utilizan las personas para enfrentar las condiciones desfavorables de sus zonas de orígenes bajo la expectativa de encontrar un nuevo lugar de arraigo que le permita acceder a mejores condiciones de vida.

Como se identifica, los modelos económicos, basados en la lógica de mer-

cado, fueron los motores de formación de los espacios productivos locales y de la formación de las ciudades. Para la región Oriental del país, la agricultura ha sido la actividad estratégica tanto en la consolidación de mercados como en la destrucción de territorios. El avance de empresas extranjeras, que imponen una producción agrícola masiva con tecnología avanzada, ha sido un elemento determinante para la contracción de la economía campesina familiar y la reconfiguración territorial de muchas ciudades.

El cultivo estrella de este modelo económico de agroexportación y capitalización de empresas extranjera es la soja. En esta línea, Vázquez señala que “El cultivo de este rubro ordena, a su manera, un territorio donde la mayor parte de las infraestructuras, bienes y servicios están supeditados a su cultivo, acopio y comercialización” (Vázquez, 2006). A partir de esta acotación, se debe resaltar que la producción mecanizada genera una profunda transformación del territorio rural nacional, considerando que este sistema requiere de escasa contratación de mano de obra campesina y elevada cantidad de tierras fértiles para su cultivo, provocándose el aceleramiento de la producción empresarial y de la migración del campo a la ciudad por parte de la población que se encuentra excluida de este sistema: “la fuerza del mercado y de las nuevas tecnologías debilitó la economía de los pequeños agricultores, empujándolos a abandonar el campo” (Borda, 2016). Además, se debe mencionar que las ciudades se tornan funcionales a este sistema de mercado, adaptando la infraestructura necesaria para que los condicionamientos de producción y comercialización de este producto se desarrollen con agilidad para la masa empresarial.

En este marco, Ana Rojas señala que “la concentración de la tierra es uno de los ejes principales que marca la trayectoria de la economía del país y la distribución de los ingresos” (Rojas, 2016). Esta autora agrega que, pese a que en los últimos años Paraguay ha experimentado un crecimiento económico sostenido, la dependencia de la economía en base al sector primario de producción, evidencia la segmentación de la población y la concentración de recursos productivos en una escasa porción de la población: menos del 3% de la población es propietaria del 85% de las tierras cultivables del país (Rojas, 2016).

En este marco de reflexión sobre las características de la economía paraguaya y la interrelación entre población y desarrollo territorial, se destaca la afirmación de Bernardo Esquivel que manifiesta que hasta la década de los '80 el país era inminentemente rural y que en las últimas décadas Paraguay ha comenzado a experimentar un proceso de creciente aumento poblacional en zonas urbanas, señalando que el mercado laboral no ha podido absorber eficazmente esta dinámica. Esta coyuntura ha provocado precariedad en las condiciones de trabajo, y de vida, de los nuevos habitantes y ha sido determinante en la expansión de áreas marginales urbanas y el consecuente incremento de



problemas sociales. Además, este autor resalta que “los procesos migratorios internos tienen otras implicancias en el proceso de desarrollo, pues en ellos se originan las dificultades para la integración social de los grupos migrantes, tanto de los que se desplazan hacia el área urbana como de los que van a las zonas rurales” (Esquivel, 2007).

En perspectiva con este análisis, se evidencia que a partir de la década de los '90, con la acentuación de las condiciones de recepción de inmigrantes brasileños y la apertura democrática, se acelera el patrón de modificación territorial de las décadas pasadas. En este sentido, Yaluff señala que a partir de este periodo se constata una fuerte concentración de la población en el área metropolitana de Asunción, siendo esta ciudad la que concentra los poderes estatales (Yaluff, 2006). No obstante, se resalta que estas modificaciones territoriales no han sido totalmente pacíficas, por lo que en esta década también comienzan a acentuarse los conflictos por la tierra entre los campesinos y los propietarios “brasiguayos” por la dicotomía que genera el modelo de agronegocios. Este patrón productivo, además de repercutir negativamente en las actividades laborales de los campesinos, genera un grave deterioro ambiental, afectando la estructura alimentaria y la salud de las familias rurales.

Se debe señalar que el estudio de la metropolización es un campo que presenta dificultades conceptuales que obstaculizan su precisión a cabalidad. No obstante, Causarano enfatiza que “la metropolización es el proceso por el cual una ciudad principal, la metrópolis, y otras colindantes conforman un *continuum* urbanizado, que adquiere las características de una urbe extendida” (Causarano, 2006). En esta perspectiva, la autora señala que el territorio nacional presenta tres grandes sistemas metropolitanos, encabezados por las ciudades de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, que para el año 2002 emplean al 60% de la población ocupada del país (Causarano, 2006). La *Zona Metropolitana de Asunción*, compuesta por 20 municipios, abarca el 16% del territorio nacional, aglomera al 36% de la población total país y al 57,56% de la población urbana nacional, denotando una densidad poblacional de 1710,5h./km<sup>2</sup>, cifra que supera en 135 veces al promedio nacional (Causarano, 2006). Esta densificación poblacional y de la actividad económica, llevan a la autora a afirmar que “el Paraguay es pródigo en asimetrías, disparidades y desequilibrios internos a cada sistema metropolitano, y también entre estos y con el territorio circundante” (Causarano, 2006).

En continuidad con este análisis, se destaca que la localización de asentamientos urbanos precarios es una constante en estos sistemas metropolitanos. En este sentido, Borda resalta que “los asentamientos urbanos carecen de acceso adecuado a los servicios y bienes públicos. Las viviendas son precarias y están expuestas a los riesgos climáticos y a la contaminación ambiental. Algu-

nos de sus pobladores viven de los desechos de la ciudad y acceden a trabajos precarios como “limpiavidrios”, “cuidacoches”, vendedores ambulantes, juegos callejeros y la mendicidad. Otros se dedican a trabajos de construcción, puestos de ventas de baratijas, jardinería y tareas afines. Y, otros caen en los negocios ilícitos y en la delincuencia” (Borda, 2016).

Con respecto a lo mencionado, es importante destacar que si bien Asunción ya no es el foco principal de atracción de la población migrante, aún se perciben las secuelas de los tiempos pasados en el que las poblaciones tendían a ocupar los espacios residuales de la ciudad, conformando así asentamientos informales costeros e intraurbanos (Flores, 2009).

### 3. Características de la conflictividad en torno a la vivienda

Se estima que los problemas de vivienda afectan actualmente a más de una tercera parte de las familias de América Latina y el Caribe que habitan en ciudades, por lo que se puede afirmar que disfrutar de servicios básicos de calidad, de la accesibilidad a infraestructura y equipamientos, a la posibilidad de desarrollarse en un ambiente salubre, confortable y seguro, no verse obligado a acceder a fuentes de empleos muy lejanas, no sentirse acechado por la inseguridad y la violencia, más que genuinos ideales, deberían ser condiciones naturales de residencia de los seres humanos. Es en este sentido que se desprende la correlación de abordar vivienda, territorio y entorno como un complejo interrelacionado y no excluyente para medir la calidad de vida.

A este respecto, analizar la urbanización y la problemática de vivienda en esta región del mundo lleva a exponer conceptos como es la *segregación residencial* de los habitantes más pobres y las barreras que ésta impone en los procesos de inclusión social, desarrollo económico y superación de la pobreza. En efecto, se entiende que la segregación residencial es el patrón de configuración territorial en el que, por un lado, se da una fuerte concentración de grupos medios ascendentes y de élites en un espacio territorial, que condensa infraestructuras y servicios de calidad y que, generalmente, se ubica en el centro de la ciudad y, por el otro lado, soslayados de estos aprovisionamientos, se visibiliza la aglomeración de los estratos más pobres, generalmente en las periferias urbanas, dando cuenta que las ciudades decaen física y socialmente hacia los contornos de la misma (Sabatini, 2006).

Este modelo de ciudad, que se desarrolla con fuerza en América Latina, se identifica con una marcada aglomeración de élites en el centro de las urbes y de pobreza en las periferias, siendo este un patrón de segregación similar al experimentado por Europa. No obstante, se debe señalar que en la región latinoamericana se ha ensayado también un modelo anglo-americano de ciudad,

caracterizado por la consolidación de suburbios, con un patrón antagónico al citado anteriormente, en el que las clases más altas ocuparon las periferias urbanas y las poblaciones más pobres acapararon los centros de las ciudades.

Se ha popularizado que la segregación es un fenómeno que debe ser erradicado, o al menos mitigado, para promover la cohesión social. En ese mismo sentido, se indican algunas ideas sobre las causas que explican la segregación en las ciudades: 1. la segregación de las urbes como producto de las propias desigualdades sociales, 2. la segregación residencial atribuida a la capitalización de la tierra y a la acción de los agentes inmobiliarios para generar lucro a partir de ésta, y 3. la segregación urbana atribuida a la imitación de patrones de residencia propio de las élites.

En esta línea, Francisco Sabatini e Isabel Brain argumentan que es un mito considerar que lo genuinamente relevante para las personas pobres y vulnerables se reduce al hecho de contar con una vivienda, sin interesarse por el lugar de ubicación de ésta. Poniendo el foco en el estudio de ciudades chilenas, pero con énfasis en demostrar las características de residencia de los habitantes de América Latina, estos autores subrayan que la localización es un asunto perentorio para analizar la cuestión residencial de las clases más pobres, entendiendo que son éstas las que experimentan mayores dificultades de inserción laboral y política (Sabatini y Brain, 2008).

En definitiva, lo genuinamente visible en las ciudades de América Latina y el Caribe es la polarización residencial por clases sociales, que contribuye a la reproducción de la exclusión, degradación y desintegración social. Estas lamentables características constatan las restricciones del derecho a la ciudad y del usufructo equitativo de las oportunidades de residir en espacios urbanos.

Los enfoques contemporáneos se alejan de los análisis tradicionales de los problemas habitacionales, los cuales se concentraban en debatir los atributos de la vivienda para la satisfacción de las necesidades, para ubicarse en un sendero de interpretación de la influencia del entorno y la vivienda en la calidad de vida de los residentes. El fuerte correlato entre ubicación espacial y problemática de vivienda lleva a analizar algunos factores que han propiciado este fenómeno social en las ciudades de América Latina y el Caribe. En dicho sentido, César Patricio Bouillon argumenta que los problemas de vivienda que afectan actualmente a la región tienen una data de por lo menos 60 años y comienzan a visibilizarse a partir de la recepción masiva de inmigrantes. Tal situación se complejiza aún más en ciudades con escasa planificación para recibir estas oleadas migratorias, por lo que la limitada inversión en infraestructura y equipamientos de las ciudades más urbanizadas tiende a dinamizarse para atender a un nuevo caudal poblacional (Bouillon, 2012).



Por lo argumentado, en una primera instancia es importante mencionar la relevancia del reconocimiento formal del derecho a la vivienda, siendo este plausible de ser demandado por la ciudadanía que se considera en estado de privación del mismo. En este contexto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), que parte de la necesidad de reglamentar garantías básicas e inalienables para todos los seres humanos con el fin de que las personas accedan a un desarrollo integral, es el primer instrumento en considerar el derecho a la vivienda como uno de los derechos fundamentales de los seres humanos para garantizar un nivel de vida adecuado, salud y bienestar, tanto propio como familiar (artículo 25).

De la declaración de las Naciones Unidas se han inspirado otras series de reglamentaciones e instrumentos jurídicos a nivel internacional, por lo que los derechos consagrados en las diferentes herramientas legales también son objeto de análisis y debate por parte de intelectuales que evalúan su correlación con la realidad práctica, con las ideologías imperantes, y con los intereses que se esconden cuando estos comienzan a tener mayor relevancia en las agendas públicas. Por lo mencionado, resulta importante destacar los argumentos que se arguyen cuando se habla del derecho a la vivienda, y más precisamente a una vivienda adecuada.

En este sentido, John Gledhill afirma que el análisis sobre el derecho a la vivienda puede ser evaluado a partir de una lectura burguesa en donde el mismo es considerado como sinónimo de propiedad, en tanto es exigible por los ciudadanos que identifican que sus derechos se ven restringidos o violados. No obstante, pese a las interpretaciones que puedan realizar los sujetos, según se define en las convenciones internacionales, el derecho a la vivienda no implica, necesariamente, el derecho a ser propietario (Gledhill, 2010).

El énfasis puesto en que el derecho a una vivienda puede ser considerado como el derecho a poseer una vivienda debe ser analizado dentro de un contexto que abarque la interpretación subjetiva que hacen los individuos. En general, los habitantes pueden considerar que el hecho de poseer una vivienda les otorga seguridad y estatus social, por lo que a su vez, los elementos internos y externos que pueden confluir en la amenaza de su pérdida se vuelven factores cruciales para el entendimiento de lo que significa “tener una casa”.

Retomando la noción de derechos, se debe mencionar que los contextos históricos tienen gran incidencia en las configuraciones institucionales de cada época, por lo que no se debe considerar el derecho a la vivienda como una cuestión de definición estática y de pacífico consenso, ya que su abordaje se ha visto atravesado por diferentes procesos de reinterpretación en base a las interconexiones espaciales y sociales que han hecho del concepto de vivienda un campo de difícil aprehensión. Abandonar la perspectiva de que el derecho a

la vivienda no se reduce a una cuestión de techos y paredes no fue un proceso lineal.

En esta compleja transversalidad de la vivienda con la vida humana, se debe destacar la preponderancia que ha tenido la estructura residencial y su relación con la familia, en este sentido, afirman Carlos Almeida Marques & otros (2010) “el entorno de la vivienda es el lugar donde se produce las relaciones más intensas, íntima y fuerte entre personas que comparten su espacio”. Así, en un hogar, los miembros pueden otorgarle significaciones diferentes acorde a las propias experiencias y/o proyecciones que cada uno asigna a esa estructura residencial, a las funciones que consideren conveniente, a su entorno y a los entramados sociales que la atraviesan. A su vez, esto proyecta la construcción social del espacio y del lugar, por lo que el “habitar” se torna un proceso activo en función de las prácticas y relaciones sociales.

Ahora bien, entendiendo que los seres humanos son capaces de construir significaciones que confluyen alrededor de los modelos residenciales y la experiencia de habitar, se debe resaltar que los atributos que estos le otorguen a su relación con la vivienda son constructos propios generados a partir de sus interacciones como seres sociales en contextos históricos determinados. En este sentido, el acceso a una vivienda se envuelve en una trama de elementos que determinan si la misma posee las condiciones de ser adecuada o no para el desarrollo humano, y es a partir de esta valoración que se han discutido los diversos factores que tienen incidencia directa en determinar la condición de la misma.

De este modo, no menos conflictivo que considerar el derecho a la vivienda como sinónimo de vivienda propia, es considerar los indicadores que determinan que una población disfrute de una vivienda adecuada. Es decir, la determinación de lo que pudiese ser una vivienda adecuada, el sentido y la validez, a su vez el consenso respecto a ésta, conlleva a la necesidad de definir cuáles son los parámetros tenidos en cuenta para acordar qué es propiamente una vivienda adecuada o digna.

En este sentido conviene señalar que en los más de 60 años que el derecho a la vivienda se encuentra sólidamente reconocido por la Naciones Unidas, ha sido objeto de constante reinterpretaciones pudiendo ser abordado a partir de diversos elementos que lo configuran, como son: las relaciones sociales, los parámetros de calidad estructural, la seguridad jurídica del lugar de ocupación, la ubicación espacial, la accesibilidad, entre otros; estos abordajes intentan precisar cuáles son las características esenciales para que una vivienda sea definida como digna o adecuada.

Es entonces que al asumir el proceso de habitar se convierte en un elemento

aglutinador entre las dimensiones sociales y físicos-espaciales se propicia el debate sobre los elementos considerados indispensables y definidores para la calidad de vida de los habitantes. Las controversias surgidas ante el término de vivienda adecuada pueden ser amplias e interminables, puesto que necesariamente se entrevé un tinte subjetivo e ideológico que lo determina. En esta misma correlación de ideas que hacen del hecho de habitar una valoración subjetiva por parte de los habitantes, en dicho sentido Carlos Almeida Marques & otros mencionan que “la vivienda puede entenderse como un mecanismo físico, cuya forma es el resultado de la idea que una sociedad determinada, tiene sobre las «necesidades básicas», que deben ser adecuadamente representadas en la vivienda, donde su evaluación depende sobre el tipo de respuesta, definida culturalmente, donde cada sociedad tiene la intención de satisfacer las necesidades humanas para respirar, comer, dormir, vivir limpio, amar, procrear y convivir”(Marques & otros, 2010).

Retomando el planteamiento de los atributos que inciden en la formulación de lo que es una vivienda adecuada, las Naciones Unidas afirma que la misma debe estar enmarcada en un contexto más holístico y trascendental que la mera estructura, es decir, que se integre al derecho de vivir con seguridad y dignidad. Dando cuenta de la conflictividad de la definición de “adecuado”, y su interdependencia a factores sociales, económicos, culturales, climáticos, entre otros, esta organización considera que los Estados deben consensuar condiciones básicas de vivienda aplicables en cualquier contexto, a partir de elementos fundamentales, como aquellos relativos a: la seguridad en la tenencia, considerada en términos de imposibilidad de desalojos forzosos, la destrucción y demolición arbitrarias del hogar, la disponibilidad de servicios e infraestructuras accesibles a los ciudadanos, la asequibilidad, considerando que la proporción del ingreso gastado en la vivienda no sea tan alto que perjudique la satisfacción de otras necesidades básicas, la habitabilidad, considerando nociones de seguridad física y de espacio suficiente para sus miembros, la ubicación, en relación al contexto espacial en el que se encuentre la vivienda que sea de relativa proximidad a las fuentes básicas de subsistencia y servicios (como empleo y hospitales) y a su vez distanciamiento de factores de riesgos (contaminantes o riesgos ambientales) y la adecuación cultural, que de cuenta del respeto de la expresión de la identidad.

A partir de lo expuesto se evidencia que el problema habitacional no puede ser reducido a una encrucijada de oferta y demanda, en el que la intervención estatal se centre meramente en la provisión de recursos a la ciudadanía que es incapaz de costear los elevados requerimientos que convergen para acceder a una vivienda. Los parámetros para el acceso a una vivienda hoy se hayan en constante redefinición, en tanto se piensan en la interdependencia de la misma

a partir del acceso a la tierra, a la reivindicación de la identidad cultural, a la necesidad de acceso a condiciones básicas de servicios y medios de subsistencia, entre otros elementos, en el que el Estado debe permanecer como un agente regulador.

Al inicio de este siglo, la socióloga argentina Maristella Svampa ha desarrollado un interesante análisis en un libro que ha denominado *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, destacando que alrededor de las ciudades latinoamericanas se observan comunidades enrejadas y barrios cerrados en una especie de áreas residenciales con accesos restringidos. La autora enfatiza que, en su país de origen, esta proliferación de urbanizaciones cerradas emerge a partir de la década de los '80 y que es una de las expresiones más emblemáticas de una época caracterizada por la revelación exacerbada de las privatizaciones y la polarización social. La acentuación de las desigualdades sociales y la crisis del Estado para garantizar seguridad a sus ciudadanos ha conllevado a un fenómeno de inseguridad urbana que propicia el encierro de ciertas clases (Svampa, 2001).

Diversas perspectivas teóricas esbozan hipótesis sobre las causas que confluyen para que una proporción elevada de habitantes resida en condiciones de vulnerabilidad. Bouillon considera que son tres los factores interrelacionados que con mayor frecuencia se citan como los principales causantes de los malos resultados de la región en materia de vivienda: “sus altos precios en relación con el ingreso familiar, la falta de acceso al crédito hipotecario y los altos precios de la tierra y de la construcción, que son a su vez los factores críticos que más influyen en los costos de la vivienda” (Bouillon, 2012). En este sentido, es importante reconocer que gran parte de los asentamientos precarios y de la informalidad urbana son consecuencia de la falta de suelo y vivienda accesibles para los habitantes.

Es un vasto análisis el que se puede desarrollar a partir de la comparación de las características residenciales de los estratos altos y bajos de las sociedades de la región. Como se demarcó, los estratos más pobres padecen las peores condiciones de accesibilidad y asequibilidad de servicios e infraestructura básica, además de sentimientos constantes de estigmatización y marginación social. Asimismo, es importante hacer énfasis en el punto vulnerabilidad frente a los condicionamientos naturales, si bien las ciudades se han mostrado resilientes a los azotes de la naturaleza, es en las clases más pobres donde se encruce el impacto de estos eventos, y esto se debe principalmente a que los mismos residen en contextos territoriales peligrosos, altamente deficitarios y en viviendas precarias.

Es importante mencionar que, si bien este extracto analítico pone énfasis en el análisis de las urbes y su correlato con la problemática de vivienda, no se

pretende soslayar que la localización geográfica es aún más determinante en los entornos rurales. En ese entorno geográfico las limitaciones de accesibilidad a condiciones básicas de vida resultan aún más deficitarias, esto se explica por la relativa dispersión de asentamiento de la población que propicia que la instalación de infraestructura básica sea más costosa y hasta inviable en comparación a las ciudades urbanizadas.

En este análisis se debe resaltar que Paraguay remarca las características de inequidad y exclusión que afectan a toda la región. En este país las condiciones generales de vida de sus habitantes se expresan en estadísticas que dan cuenta del relegamiento histórico en la atención pertinente a los derechos humanos y los servicios básicos que los mismos deben poseer para su pleno desarrollo. Esta desatención ha conllevado a acentuar las brechas de pobreza, marginación, desigualdad y exclusión social, características naturalizadas y concebidas como inalienables por gran parte de la población, y que se manifiestan con especial énfasis en la cuestión habitacional.

Al 2015 la población paraguaya estaba conformada por un total de 6.926.100 personas agrupadas en 1.799.936 hogares que residen en 1.796.443 (EPH 2015); las estimaciones respecto al déficit habitacional se encuentran representadas por una afectación de 1.100.000 viviendas aproximadamente, considerando el 87% de este total como una deficiencia cualitativa en las viviendas de residencia, es decir, necesidad de mejoramiento y/o ampliación de vivienda. El restante 13% representa una deficiencia cuantitativa, entendida esta como demanda de nuevas viviendas. Es decir, se estima que en la actualidad el 61% de las viviendas en Paraguay no posee condiciones adecuadas de habitabilidad.

Como características más relevantes de este escenario país, y que inciden en la problemática habitacional, se pueden mencionar: la masiva expulsión de personas del campo hacia la ciudad con un escaso ordenamiento y planificación territorial, un crecimiento desorganizado de los centros urbanos, la representación poblacional de un grupo etario joven con tendencia al concubinato y/o matrimonio, una tasa de crecimiento poblacional que ronda el 2% anual, elevados índices de pobreza que por varias décadas afectan entre el 30 y el 40% de la población, acentuada concentración en la tenencia de tierras, marcadas brechas de desigualdad y exclusión social, un modelo económico con escasa absorción de mano obra, entre otros. Estos elementos se conjugan en los ciudadanos que vienen generando una importante presión al Estado en búsqueda de obtener respuestas a sus necesidades habitacionales y que, hasta la actualidad, no encuentran herramientas que le permitan habitar fuera de la precariedad, el hacinamiento y la insalubridad.

El contexto mencionado, sumado a la postergación histórica de las nece-

sidades habitacionales a nivel país, ha generado una problemática social de difícil atención y de elevada magnitud.

En Paraguay, los indicadores para estimar el déficit habitacional apelan a una serie de componentes que confluyen en la evaluación del tipo de deficiencia que impacta en las viviendas. Como se ha manifestado con anterioridad, a la fecha no existen consensos y criterios comunes en la región que permitan viabilizar estudios certeros para la estimación del déficit habitacional, por tanto, comprender a cabalidad la naturaleza y envergadura de los problemas de vivienda, aún es una deuda pendiente. No obstante, en el país la problemática habitacional es identificada por dos aristas: por un lado, el déficit cualitativo, representado por aquellas construcciones que requieren de mejoramiento en la calidad de los materiales, en la tipología constructiva, en las redes de saneamiento o en la ampliación de la vivienda, que evite el hacinamiento y garantice privacidad y desenvolvimiento armónico de los integrantes del hogar. Por otro lado, el déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas nuevas que deben ser construidas, tanto para reemplazar las viviendas irrecuperables, como para dar respuesta a los hogares agrupados en una misma vivienda.

En cuanto se intenta analizar la situación habitacional por dominio geográfico se logra visibilizar que las condiciones deficitarias tienen una tendencia a concentrarse en zonas rurales. En dicho sentido, Ortiz (2001) expone un análisis realizado a partir del Censo de Población y Vivienda de 1992 y las Encuestas Permanente de Hogares de los años 1995, 1997/98 y 1999, en el cual identifica, analizando los componentes constructivos y de saneamiento, que la situación habitacional en esos años muestra una marcada tendencia al mejoramiento de la calidad de las viviendas, pero resaltando que las viviendas calificadas como de mala calidad se concentran en el área rural del país, por lo que se asume que el acceso equitativo a los servicios citados continúa siendo un desafío pendiente (Ortiz, 2001).

Por otra parte, como se identificó anteriormente, la condición de hacinamiento es otro elemento que determina la deficiencia o no de una vivienda para satisfacer las necesidades de las personas que residen en ella. Este indicador guarda relación con la experiencia de habitar en un espacio físico determinado, entendiendo que la aglomeración de personas en un espacio determinado de la vivienda, como son los dormitorios, tiene una incidencia negativa. En Paraguay se utiliza una simplificada fórmula que permite estimar el hacinamiento en los hogares, consistente en dividir la cantidad de personas de hogar por la cantidad de dormitorios disponibles en la vivienda de residencia, si esta división arroja un número mayor a 3, se considera que en ese hogar existe hacinamiento. También si en una vivienda reside más de un grupo hogar, es un indicador de hacinamiento.



La simplicidad de la fórmula denota las carencias analíticas para captar el hacinamiento real que se pueda presentar en los hogares. En dicho sentido, un análisis exhaustivo debería considerar elementos como la dimensión de los dormitorios, la distribución de los habitantes y su modo de residir en estos espacios.

Por otra parte, otro fundamento que no debe soslayarse cuando se evalúa el déficit habitacional, es la correlación existente entre los ingresos familiares y la calidad de la vivienda, puesto que, en la mayoría de las oportunidades, estos ingresos determinan la posibilidad de acceso a mejorar las condiciones de habitabilidad. De esta manera, Ortiz resalta que acorde a los parámetros de investigación citados más arriba, los resultados obtenidos en el periodo abordado dan cuenta que “a mayores ingresos per cápita de los hogares paraguayos corresponden mejores condiciones de habitación” (Ortiz, 2001).

El análisis por parte de los entes públicos no se encuentra ajeno a esta realidad, por lo que desde la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, en su formulación del Plan Nacional De Hábitat Y Vivienda – PLANHAVI expresan que “la debilidad institucional para orientar y regular las dinámicas socioeconómicas conduce a que los actores más poderosos dispongan de mayores márgenes de acción para el logro de sus intereses particulares o sectoriales. Estos fenómenos generan y reproducen las inequidades sociales, tanto en las zonas rurales como urbanas” (PLANHAVI, 2013).

En el Informe Nacional de Paraguay, desarrollado para la Conferencia de las Naciones Unidas - HÁBITAT III, el gobierno expresa que el territorio paraguayo muestra desequilibrios en tanto se evidencia concentración poblacional, principalmente en áreas metropolitanas y, por otro lado, un marcado despoblamiento en otras áreas del país, como ser el área urbana. Ante este diagnóstico expresa que “este fenómeno de saturación y congestión territorial genera sobrecostos en el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos y afecta las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población de un lugar y, en contrapartida, las bajas densidades también generan un círculo vicioso de despoblamiento y deterioro” (Informe Nacional de Paraguay, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas Sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - HÁBITAT III, 2016). Este documento señala que la aprobación de una Ley de Ordenamiento territorial es una cuestión impostergable para el país. En este sentido, conviene señalar que la incapacidad institucional y la ausencia de mecanismos que viabilicen el ordenamiento territorial del país, redundó en que el déficit habitacional se inscriba principalmente en el ámbito de urbanizaciones informales.

Este instrumento además destaca que el crecimiento urbano del país también se vio propiciado por la inversión privada, en la cual se han generado

estrategias de venta de lotes para poblaciones de bajos recursos, las cuales se han caracterizado por la ausencia de servicios básicos que, además de generar una expansión urbana desordenada, han provocado una serie de problemáticas relacionadas con problemas ambientales, sociales y de infraestructura que no pueden ser paliadas por los organismos municipales.

En esta línea Vázquez (2013) manifiesta que el factor determinante de los desajustes urbanos en el país se debe a “la poca eficacia de las escasas políticas públicas urbanas y territoriales, lo que vuelve invisible la pertinencia del desarrollo territorial como política pública”. En este mismo análisis, el autor señala que de las 224 ciudades que conforman el país, 3 cuentan con más de 200.000 habitantes, 4 ciudades con más de 100.000 habitantes, tan solo 25 ciudades entre 10.000 y hasta 100.000 habitantes, y que el restante 86%, 192 ciudades, se encuentran compuestas por menos de 10.000 habitantes. Resalta además que de este total, 57 ciudades no alcanzan siquiera una población de 1.000 personas (Vázquez, 2013).

Por su parte, en un análisis sobre el proceso de urbanización nacional y el impacto que el mismo ha generado sobre la cultura paraguaya, Morínigo destaca que “La precariedad material de las viviendas, el alto nivel de hacinamiento al que debe agregarse en muchos casos la inestabilidad crónica del asentamiento, la ausencia de servicios organizados y eficaces inciden directamente en el deterioro ambiental de los barrios pobres, y también en la calidad de vida de sus pobladores. En este sentido, por sus efectos inmediatos en la salud, la carencia de un sistema adecuado de distribución de agua potable, pasó como un régimen permanente de eliminación de residuos, constituyen dos aspectos, determinados en la degradación ambiental urbana” (Morínigo, 1998).

Es importante mencionar que la Constitución Nacional, en su artículo 100, establece que la vivienda digna es un derecho de todos los habitantes, asumiendo por parte del Estado el compromiso de establecer las condiciones necesarias para viabilizar ese derecho, a través de la promoción de planes de vivienda de interés social. Además, este artículo resalta que los planes de vivienda tendrán especial énfasis en las familias de escasos recursos, para las cuales dispondrá de sistemas de financiamientos adecuados a la población. En este sentido, Morínigo conviene en señalar que “el mecanismo concreto que se plantea en el artículo 100 es el de los “sistemas de financiamiento adecuados”, lo que implica que no necesariamente deben ser organismos ligados al Estado los que realicen efectivamente la construcción de las viviendas, sino más bien, en el sentido que se facilite un adecuado acceso a créditos accesibles y de largo plazo” (Morínigo, 1997). Cabe mencionar que en su análisis el autor resalta que, 5 años después de la declaración de esta Constitución, las condiciones de los sectores bajos para acceder a una vivienda se han dificultado, dando cuenta



que las alternativas de financiamiento se dirijan principalmente a sectores de la clase media y alta, tanto por los elevados costos de las cuotas como por las exigentes condiciones impuestas para aprobar un financiamiento destinado a vivienda.

En esta dirección de análisis, Juan Fruet y Guzmán Muñoz afirman que el acceso de la vivienda en Paraguay presenta varias dificultades para las diferentes clases, puesto que no solo las clases de bajos recursos son las que tienen limitaciones para cubrir esta necesidad. En este sentido, exponen que, en algunos casos, las familias paraguayas no pueden siquiera cubrir el costo de una vivienda básica, en otros casos, la informalidad del mercado laboral no les permite documentar sus ingresos, por más de que estos sean acordes para solicitar un financiamiento, por otra parte, destacan que en el mercado financiero existen ofertas con hipotecas muy costosas o bien directamente escasean las ofertas de viviendas para la compra (Fruet y Muñoz, 2015). Además de que no existe un mercado financiero que se ajuste a las características sociodemográficas y económicas de la población para atender esta necesidad, estos autores mencionan que, pese a existir una serie de planes de vivienda por parte de diferentes instituciones, los mismos carecen de sostenibilidad en sus programas.

#### **4. Particularidades de la interacción social y pública en la cuestión habitacional**

En un análisis integral sobre problemáticas sociales en temática habitacional, no se debe soslayar el modo en el que opera la intervención estatal sobre los desafíos emergentes. El posicionamiento mundial sobre una economía de mercado globalizada, con énfasis en el libre comercio, traspaso de responsabilidades públicas al ámbito privado y la retracción del Estado en materia de políticas públicas, marcan una línea de acción que permea a su abordaje sobre lo social. En esta perspectiva, las políticas territoriales pueden ser vistas como las acciones y omisiones que emanan de los Estados y que determinan un modelo de “distribución y localización de determinados bienes y servicios, sectores y grupos sociales que tendrán acceso a ellos que, en consecuencia, también podrán satisfacer necesidades habitacionales básicas” (Rodríguez & otros, 2015).

Así, el Estado se vuelve un modelador de las políticas sociales que serán objetos de intervención de los gobiernos en determinados contextos, y que buscarán, ante todo, minimizar los conflictos sociales a partir del otorgamiento de garantías ciudadanas que legitimen su accionar como actor protagónico para el mantenimiento del consenso y la cohesión social.

Por lo expuesto, se considera relevante evaluar el accionar estatal ante la problemática de vivienda, con el fin de visibilizar el modelo de intervención al

cual responden las estrategias desarrolladas. Respecto a las políticas de vivienda, Eva Juan resalta que las mismas tienen sus inicios a principios del siglo XX en Europa Central y del Norte, con medidas directas e indirectas para asegurar el acceso a una vivienda digna y de calidad a los ciudadanos (Juan, 2012). No obstante, el hito más importante en esta fase se vislumbró luego de la Segunda Guerra Mundial donde el rol del Estado fue la provisión de prestaciones públicas para la construcción de una gran cantidad de viviendas.

Desde ese periodo comienza un proceso de intervención intencional por parte del Estado ante la situación de vulnerabilidad de los habitantes para acceder a una vivienda. En este mismo siglo, la vivienda comienza a asimilarse a los procesos más integrales de protección social del Estado bienestar, como uno de los servicios esenciales que forman parte de los elementos que ayudan a mejorar la capacidad de las personas para salir de la pobreza o prevenir caer en ella.

Ahora bien, nuevos planteamientos sobre la función del Estado se desprenden a partir de la crisis del Estado de Bienestar y la reinterpretación de la sociedad y la economía desde la perspectiva neoliberal emergente desde la década del setenta del siglo XX. La política de vivienda, pese a haber sido uno de los pilares del Estado de Bienestar en muchos países europeos, no quedó exenta de sufrir las modificaciones propias de esta nueva ideología, por lo que en la actualidad se encuentra siendo objeto de una tendencia del Estado de retracción en la esfera del mercado y en las inversiones realizadas en materia de políticas sociales.

Nuestra contemporaneidad se encuentra permeada por una coyuntura de crisis financieras y económicas, por el retroceso de la intervención pública y la ralentización en la implementación de políticas sociales; estas tendencias, en materia de política de vivienda social, se traducen en menor protección de los derechos conquistados en décadas pasadas.

Los análisis en materia de vivienda dan cuenta que los elevados costos relacionados a la vivienda (hipoteca o préstamos para la vivienda, pago de intereses para los propietarios y pagos de alquiler para los inquilinos, servicios públicos y los gastos relacionados con el mantenimiento regular, entre otros) tienen mayor incidencia en las poblaciones más pobres y vulnerables, ya que a menudo representan una alta proporción de los ingresos de los hogares, lo que significa que la renta disponible podría impedir que algunas personas puedan satisfacer esta necesidad o afectar otras necesidades básicas: “existe una fuerte correlación entre ingresos más bajos y peso más alto del coste de la vivienda, no nos debe extrañar que sea sobre las capas de población con menores ingresos, es decir, sobre aquellas entre las que se ceba la pobreza o el riesgo de pobreza y de exclusión social, en las que también el coste de la vivienda tenga

sus efectos más perversos, es decir, que sean las más vulnerables al coste de la vivienda. Para las personas con ingresos bajos, los costes de la vivienda suponen, como media, la mayor proporción de su renta disponible” (Trilla, 2014).

En una realidad en donde gran parte de la población mundial ha tenido que encontrar sus propias soluciones a los problemas de vivienda, hoy se busca consolidar asentamientos humanos habitables, puesto que la idea de los denominados “barriadas chabolistas” (barrios pobres) aparece como inadmisibles en las agendas públicas. Esta es la noción de partida para que en las agendas de los Estados y los organismos internacionales se plasmen intervenciones tendientes a promocionar el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en base a grandes inversiones locales, con el fin de evitar la segregación social. En esta lógica no se interpela las condiciones de producción de las elevadas brechas de desigualdad y exclusión social que hoy imperan para millones de habitantes del mundo en torno a las condiciones de vivienda. En tanto estos elementos no son cuestionados, se buscan estrategias de integración social y regularización de vivienda con el fin de apostar a mejorar las estructuras barriales, considerando que son estas alternativas de mejoras para el desarrollo de las sociedades.

En Europa se encuentra en boga la creencia que en los barrios donde existen grandes acumulaciones de viviendas sociales se encuentran mayores déficits de cohesión social y limitaciones para el desarrollo de las personas, por ende, la intervención estatal se encuentra direccionada por la presunción de que la diversificación de la tenencia de la vivienda, y por ende de la composición del tejido social, en una especie de efecto derrame, puede contribuir a prevenir problemas sociales a escala de barrio y a propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Visto de esta manera, podría decirse que las políticas de vivienda son pensadas como un mecanismo de intervención social que, necesariamente, debe integrarse con otras políticas en los ámbitos de la salud, la educación, la promoción al empleo, la regeneración urbana o los servicios sociales, proyectándose así como un instrumento facilitador de la cohesión e integración social. No se plantea la focalización de la intervención como un pantalla para soslayar que las dificultades reales de los grupos poblacionales menos favorecidos son el producto de cuestiones estructurales mucho más profundas y complejas.

En un espacio de invisibilidad del Estado como factor de producción de la informalidad, se ha atravesado el camino de abandono de las políticas de demolición de los asentamientos ilegales para adquirir un posicionamiento más “humanitario” de incorporar a los pobres a espacios legalmente establecidos, con intervenciones para reducir las desigualdades, la precariedad económica y la exclusión social desde una perspectiva territorial, en una lógica de accio-

nes pacificadoras desde arriba. Los asentamientos, el mercado de la tierra y la vivienda, marcan hoy la agenda pública en temática de vivienda y derecho a la ciudad.

Desde los discursos hegemónicos, la consideración de una vivienda y entornos sociales “adecuados”, puede disentir con la realidad práctica de los sectores más vulnerables y de sus estrategias cotidianas de reproducción de vida, sobre todo en lo concerniente a la maximización de oportunidades económicas y al costeo de las nuevas condiciones de habitabilidad.

Además, congruente con este planteamiento, se debe considerar la elevación de los costos de vida, del valor de la tierra, las viviendas y los alquileres, que al ser objeto de mejoras sustanciales, ya sea por parte de los gobiernos o de empresas privadas, tienden a volverse inaccesibles para los habitantes que cuentan con menores recursos, por tanto, el ideal de formalización puede conducir a la exclusión y desposesión de los residentes más pobres que se ven obligados a encontrar nuevos asentamientos para instalarse.

Como se planteó en párrafos anteriores, en los debates sobre los problemas en relación a la vivienda impera una perspectiva orientada preponderantemente hacia el consumo, como elementos que trazan las intervenciones del Estado, y estos lineamientos planteados no se encuentran ajenos a esa perspectiva. No se debate que el Estado, desde su no-intervención, es un factor determinante de las condiciones de vida estructurales de la población, en tanto que la conformación de asentamientos urbanos en condiciones de informalidad es el producto de una toma de posición del Estado.

Además, no se interpela la conexión de los barrios con la sociedad en general más allá de las condiciones de mejoramiento material que puedan darse, es decir, la estigmatización histórica construida hacia los barrios pobres, que pese a las inversiones realizadas desde el Estado o desde las propias estrategias comunitarias, estos asentamientos son vistos por la sociedad en general como riesgos y amenazas siempre latentes. Por tanto, las condiciones de mejoras materiales no necesariamente implican mejoras en la percepción que se tiene sobre el barrio, por lo que esto suele estar asociado a una sumatoria de elementos estigmatizantes. La sociedad tiende a estigmatizar las problemáticas sociales desde la focalización territorial de los residentes añadiendo variadas etiquetas de culpabilidad a los mismos, sin percibir que es el Estado el que opera por detrás de todo eso.

En este sentido, América Latina y el Caribe no se encuentran ajenos a experimentar esta retracción del Estado. Es posible generalizar para la región una afirmación evocada por Mercedes Castillo en su análisis sobre los problemas de vivienda en Colombia, ésta enfatiza que “El Estado ha venido retirándose

de lo que constituye su misma esencia, en lo que podría definirse como el tránsito del estado benefactor hacia el estado facilitador, que significa la renuncia de sus deberes y su correspondiente traslado a los particulares y el desmonte de entidades e institutos centralizados, en una descentralización administrativa que viene a otorgar más funciones a los gobernantes locales pero no necesariamente más recursos y que termina en la quiebra de varios municipios y su posterior renuncia a la autonomía” (Castillo, 2004).

Ahora bien, como se ha manifestado en estas páginas, la agudización de las políticas neoliberales en esta región del mundo, provocó la acentuación de las condiciones de precariedad de millones de habitantes que, imposibilitados de ingresar a la lógica de mercantilización de bienes y servicios, así como de libre mercado, comenzaron a instrumentar estrategias de sobrevivencia. Las condiciones de habitabilidad fueron gravemente afectadas por su implicancia en costos para cubrir esta necesidad.

Las instalaciones de nuevos asentamientos humanos se conquistan a partir de procesos progresivos de ocupaciones y generación de condiciones básicas para residir en esos espacios. En esta lógica de construcción de habitabilidad se enmarca un concepto muy popularizado que resulta pertinente traer a colación: la producción social del hábitat. En esta línea Enrique Ortiz señalará que:

*“por producción social del hábitat entendemos todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Pueden tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables. Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat” (Ortiz Flores, 2002: 11).*

La intensa interacción y retroalimentación teórica y práctica de este concepto, sumado a la reflexión constante, ha permitido la incorporación de nuevos elementos que contribuyen a reflejar de manera más precisa los procesos de producción social del hábitat. En este marco, Paiva indica que se entiende por producción del hábitat “todas las estrategias –colectivas o mercantiles– instrumentadas por los habitantes para acondicionar el sitio donde viven, lo que incluye las estrategias utilizadas para acceder a los terrenos, las usadas para edificar la vivienda y los mecanismos puestos en marcha con el fin de acceder a los servicios mínimos indispensables: agua, luz y gas” (Paiva, 2015).



En sintonía con este análisis, se puede afirmar que Paraguay, en donde la característica del crecimiento urbano desorganizado se encuentra determinado por factores que tienen incidencia negativa para el desarrollo de sus habitantes, como ser la segregación social en zonas pauperizadas, el difícil acceso a la tierra y las marcadas condiciones de carencia de infraestructura de servicios básicos y vivienda. Este crecimiento urbano, sumado a las condiciones de los pobladores migrantes del campo que se incorporan a la matriz urbana, y que, generalmente son de escasos recursos, inciden en que esta población acceda a condiciones de vida en extrema precariedad.

El énfasis analítico sobre las regiones metropolitanas es primordial para encausar la problemática habitacional a nivel nacional, en vista a la marcada densificación poblacional y la agudización de problemas sociales que la misma presenta. Ante esto, se debe señalar que la complejidad de los fenómenos que presentan estas regiones se ve acompañada por una fragmentada y desarticulada atención por parte de las entidades públicas y principalmente por una carencia de planes de desarrollo holísticos para el territorio. En el mismo sentido, Causarano (2006) señala que en los sistemas metropolitanos del país “escasean proyectos de desarrollo local, es baja la calidad de la gestión y débil la articulación intermunicipal y con la gobernación, se suman los conflictos entre intendentes y juntas municipales, condicionantes que disminuyen la capacidad de gobierno local y los niveles de gobernabilidad”.

En cuanto se pretende analizar la trama urbana y sus problemáticas emergentes, se deben indagar sobre las manifestaciones ciudadanas y los procesos organizativos que surgen en la sociedad con el fin de buscar genuina atención a esos dilemas. En dicho sentido, en Paraguay el proceso de urbanización significó la puesta en marcha de nuevos movimientos sociales y de la conformación de nuevas organizaciones con el fin de reclamar mejores condiciones de vida y, a su vez de, exponer estrategias que permitan un avance en las condiciones de habitabilidad. Con respecto a esto, Imas señala que a partir de la década del '70, a raíz de las transformaciones anteriormente mencionadas, comienzan a surgir algunas acciones colectivas en Asunción y otras zonas que tienen como objetivo la ocupación de las tierras urbanas (Imas, 1998).

Respecto a esto, las transformaciones sociales y económicas de la década del '70 y la consecuente propensión a asentar áreas urbanas, trajo consigo la ocupación de las llamadas “áreas inundables” y la configuración de asentamientos espontáneos, en vista a que acceder a espacios formales y de calidad resultaba un imposible para la capacidad de muchos pobladores que se insertaban a la capital del país. En esta lógica de encuentro de individuos aglutinados bajo una carencia compartida, la falta de vivienda, es que surge el movimiento social de los “Sin Techos”. Este movimiento se encuentra conformado, principalmente,

por familias campesinas pobres que, al migrar a la ciudad, no han encontrado acceso a viviendas adecuadas y han debido recurrir a estrategias de residencia como cuartos de alquiler, moradas en condición de hacinamiento con parientes o a asentarse precariamente en zonas inundables. Algunas precondiciones estructurales y el contexto de apertura democrática en 1989, conllevó a mejores condiciones y a la consolidación de una estructura organizativa, aunque se debe reconocer que el movimiento ha sido permeado por etapas de debilidad y estancamiento. La ocupación de terreno ha sido la estrategia más utilizada por los “Sin Techo” para el logro de su objetivo, el acceso a la vivienda. En ese periodo de transición, el gobierno utilizó diferentes mecanismos para afrontar esta problemática, una de ellas fue la creación de la CONAVI (Consejo Nacional de la Vivienda), donde además este movimiento fue parte de dicho Consejo, por lo que Imas afirma que este fue el intento de cooptación del movimiento por parte del Estado (Imas, 1998).

Por otro lado, los asentamientos precarios surgidos en las zonas inundables de Asunción, propició la organización de los pobladores que, además de residir en condiciones de extrema precariedad y carentes de viviendas adecuadas, se encontraban afectados por las constantes crecidas del río Paraguay. El movimiento que emergió de ellos, los “Inundados”, cobra mayor fuerza con la apertura democrática y converge en evidenciar el problema que, para la época, afectaba a más de 7.500 familias, por lo que reivindican la alternativa de la “defensa costera” para mitigar los efectos de las inundaciones. El apoyo de la Iglesia Católica y de otras organizaciones no gubernamentales, ha colaborado a que este movimiento pueda presentar planteamientos concretos al gobierno de turno, aunque sin respuestas concretas a la fecha (Imas, 1998).

En esta perspectiva de estudio, se debe señalar que también las organizaciones no gubernamentales se han hecho eco de los problemas habitacionales de los ciudadanos, principalmente, a partir de la década del '80. Estas organizaciones buscaban incorporar la participación activa de la población afectada con el fin de exponer alternativas que palien sus necesidades inmediatas de vivienda, dirigiendo proyectos para sectores populares, bajo la combinación de construcción con el sistema de ayuda mutua y promoviendo espacios de intercambio, debate y difusión sobre la problemática del hábitat popular (Sánchez, 2003).

También, a finales del siglo XX, surgieron en el país las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) que, durante los primeros años de ejecución, dieron como resultado la construcción del primer barrio cooperativo del país “Kuarahy Resê”, en la ciudad de Itá. Las posteriores iniciativas de cooperativas con este fin han propiciado el fortalecimiento y la articulación, dando lugar a la creación de las Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua

del Paraguay (CCVAMP), que además han sido reconocidas por la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) como una propuesta válida para la solución de la vivienda social. En un periodo de 8 años, del 2003 al 2011, estas cooperativas han logrado otorgar más de 640 soluciones habitacionales en el país (Vila, 2012).

En estas páginas se ha podido reiterar la vinculación constante que tienen la tierra, la vivienda y el desarrollo humano. La tierra, es el elemento que condiciona la producción y asentamiento de las personas, por ende, la relación que genera el desarrollo de ciudades con las dinámicas poblacionales es un factor determinante para los fenómenos sociales y económicos que se consolidan entorno a estos elementos.

Ahora bien, es importante considerar que el déficit habitacional no constituye un problema que pueda ser modificado sustancialmente sin una intervención significativa de la estructura que genera esta situación alarmante de déficit a nivel país. En este sentido, la coordinación de políticas públicas debe ser una premisa desde el Estado para dar atención oportuna a las necesidades de los ciudadanos. En dicho sentido, respecto a la cuestión habitacional, en el año 1964 se crea el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (I.P.V.U.) que según manifiesta Martha Sánchez (2003) en su tesis de grado, este organismo se “convirtió simplemente en un intermediario entre los préstamos externos y los beneficiarios, cuando se terminaban de usar los créditos externos, terminaba también la construcción de las unidades habitacionales”. Posteriormente, en 1971, por la Ley 325, se crea el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNV), como una entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio, con el objetivo de facilitar y promover financiamientos para la adquisición, construcción, ampliación y refacción de viviendas, así como para la compra de terrenos donde construirlas. Posteriormente, con la promulgación de la Ley 118/90, se instituye El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), declarada ésta como una entidad autárquica, con personería jurídica y administración y patrimonio propio que tiene como finalidad “fijar la política nacional de la vivienda en el marco de las políticas macro-económicas y el Plan Nacional de Desarrollo que las expresa, tendientes a satisfacer las demandas de viviendas y de soluciones habitacionales” (Ley 118, 1990, art. 2).

En el año 1988 se ampliaron las funciones del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, y en ella se encontraba su facultad de financiar viviendas económicas y de interés social. En este sentido, a partir del año 1992 dicha entidad se constituyó como un agente financiero para El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), con la atribución de captar y proveer recursos financieros necesarios para dicho objetivo.



Un hito importante de esta etapa de construcción de programas habitacionales es el ocurrido en el año 1996. En este periodo se promulgó la Ley 815, por la cual se regula el Sistema de Subsidio Habitacional Directo para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas económicas y de interés social, estableciendo que “el Subsidio Habitacional Directo constituirá una ayuda estatal, sin cargo de restitución, que se otorgará por una sola vez a las personas naturales que sean beneficiarias de los planes del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), para posibilitar la adquisición, construcción, ampliación o mejora de una vivienda económica o de una vivienda de interés social, destinada a la habitación permanente del beneficiario y su grupo familiar” (Ley 118, 1990, art. 1).

Iniciado el siglo XXI, Paraguay se encontró con la coyuntura de que el endeudamiento absorbido por las familias a través de los diferentes programas habitacionales no estaba siendo recuperado eficazmente, las tasas de morosidad se elevaron cuantiosamente, lo que se tradujo en la promulgación de dos nuevas leyes que incorporaron la restructuración de las deudas y las modalidades los financiamientos que habían contraído los grupos familiares directamente con la CONAVI o con la construcción de programas que esta institución realizó con cooperativas, sindicatos y asociaciones de empleados. La agudización de las debilidades operativas y la condición económica de las familias beneficiadas con los programas habitacionales se hacía más visible, por lo que en el año 2005 se promulga la Ley 2637 por la cual se crea un Sistema de Asistencia Social en el que se contemplan situaciones de excepción para quienes se encuentren en mora con los pagos comprometidos, estas excepciones incluyen tolerancia en los retrasos de pago, condonación de intereses moratorios y/o punitivos y hasta la cancelación total de la deuda en situaciones específicas.

Consecuentemente a esta periodicidad histórica, se fueron promulgando otra batería de leyes que permitieron ir modificando, aunque no de manera sustancial, algunas modalidades de los programas y de las atribuciones de las instituciones creadas. Recientemente, en el año 2010, por la Ley 3.909, se crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), como reemplazo de la CONAVI y como una entidad descentralizada y autárquica, siendo ésta la única entidad rectora y responsable de las políticas habitacionales del país. Según dictamina el artículo 2 de la mencionada Ley, esta institución tiene como objetivo “la gestión e implementación de la política del sector habitacional y su correspondiente infraestructura de servicios básicos, viales y transporte, que permita el acceso universal a la vivienda digna a través de planes y programas que favorezcan especialmente a las familias de escasos recursos, en el marco de las políticas socio económicas del gobierno nacional, con el fin de disminuir el déficit habitacional; para el mejoramiento de la calidad de vida de

los habitantes de la República del Paraguay” (Ley 118, 1990, art. 2).

La SENAVITAT, en el Informe Anual de Gestión 2015, expresa su compromiso en impulsar soluciones integrales a la problemática habitacional, que permita la construcción de ciudades eficientes, sostenibles e inclusivas, apostando por una mirada que trascienda la visión unidimensional de las políticas habitacionales. Dicha institución cuenta en la actualidad con 11 programas en ejecución que abarcan los 17 departamentos del país. De este total de programas, 7 se implementan exclusivamente en áreas urbanas, 1 exclusivamente en área rural, 1 con exclusividad para pueblos originarios. Por otro lado, esta cartera del Estado tiene un programa que implica la atención a las tres áreas citadas, urbana, rural y pueblos originarios y un programa abocado a áreas urbanas y pueblos originarios.

Además, en este informe se destaca que, durante este periodo, hubo un aumento de la inversión presupuestaria del 140% respecto al promedio anual que se ejecutaba en años anteriores, inversión que significó una quintuplicación en la construcción de viviendas, logrando culminar 10.095 viviendas. Del total de viviendas construidas, el 18% se concentró en el Departamento Central y la Capital, siendo estos departamentos los de mayor inversión. Por otra parte, se destaca que esta perspectiva de trascender una visión unidimensional de la vivienda, se refleja en la concreción de proyectos estratégicos que acompañen el crecimiento urbano del país.

Para concluir, se debe resaltar que, en vistas a que Paraguay experimenta un constante crecimiento poblacional, se debe considerar que las demandas sociales se acrecentarán concomitantemente con este proceso, por lo que, analizar los escenarios de la atención a estos requerimientos, es de esencial importancia. La vivienda constituye una necesidad indispensable durante todo el ciclo de vida de una persona que, especialmente, se acrecienta en las edades en que los habitantes conforman familias, es decir, nuevos hogares.

Este panorama poblacional viene acompañado desde hace varias décadas de un sostenido incremento de los recursos destinados en concepto de gasto social, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad. No obstante en este escenario de inversión social, en el que abundan las deficiencias institucionales, las políticas habitacionales del país simulan una especie de improvisación sustentada en un discurso político que hace ver a la materia habitacional como de dificultoso abordaje, tanto por su complejidad estructural, como por la supuesta falta de recursos para su atención. De esta manera, técnicos y políticos esbozan en una retórica interminable sobre la supuesta inaccesibilidad para atacar los diferentes factores que limitan a la población a residir en viviendas y entornos adecuados, legitimando una problemática que

se acrecienta año tras año.

## 5. Desafíos para una línea de investigación

En definitiva, se puede afirmar que el crecimiento urbano de América Latina y el Caribe se dio como consecuencia de los procesos políticos y socioeconómicos que experimentó la región a partir de mediados del siglo pasado. Este nuevo panorama de concentración poblacional en las urbes no fue producto de la participación y planificación intencional, por lo que ha primado un proceso altamente desorganizado que se adecuó a la funcionalidad y capacidad de los habitantes que se integraban al nuevo entorno social. Este auge poblacional provocó la expansión urbana con elevadas condiciones de vulnerabilidad, segregación y exclusión de los motores de desarrollo de las urbes, propagándose modelos residenciales con condiciones paupérrimas de vida para una gran proporción de sus ciudadanos. Pese a estas dificultades, las personas han configurado nuevas estructuras para paliar sus necesidades habitacionales, mostrando una fuerte cohesión social ante este objetivo desde una lógica de producción autogestionada del hábitat.

Entonces, a partir de lo analizado en estas líneas y entendiendo que el estudio de la vivienda en sus marcos sociales no puede ser reducido a un análisis simplista de oferta y demanda, de modo que surgen diferentes interpelaciones en torno a las expresiones que hacen los individuos para identificarse con un modo particular de residir en sociedad, de configurar relaciones y de expresar acuerdos, que en muchos casos resultan tácitos, pero que operan con gran fortaleza sobre las experiencias de habitar. Es así que estas experiencias llevan a generar interrogantes sobre la manera en la que han incidido los contextos espaciales y los elementos que convergen en él, en la conformación de los hogares y las características residenciales de sus habitantes en las últimas décadas de agudización de las políticas neoliberales en el mundo.

En este sentido se debe indagar ¿de qué modo las condiciones y los procesos objetivos de constitución de las realidades habitacionales configuran experiencias e interpretaciones intersubjetivas que disputan la significación del espacio urbano, según las posiciones en las que los agentes se sitúan en la sociedad?, ¿qué implicaciones tienen, para los grupos sociales en los espacios urbanos, los acelerados procesos de urbanización bajo una lógica de desigualdad social y segregación espacial, según la cual el mercado apuntala la política residencial urbana y el Estado interviene de manera moderada o incluso deficiente, en la implementación de un ordenamiento territorial con principios de inclusión, equidad y calidad?

Es a partir de esta interpelación que se debe profundizar en un estudio in-

terdisciplinario entre la economía, la sociología y la demografía, que permitan visibilizar los cambios residenciales de los hogares en espacios en donde el Estado y el mercado generan posibilidades, pero también restricciones para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales en tanto y en cuanto derechos humanos.

## Referencias Bibliográficas

Almeida Marques, Carlos, Julián Mora Aliseda & Fernando dos Reis Condeso. 2010. “Vivienda y Territorio”. Revista Electrónica de Medioambiente UCM, número 8, <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-41214/almeidamoradosreis.pdf> (visitada en setiembre 08 2016).

Banco Interamericano de Desarrollo. 2012. “Estudio del BID: América Latina y el Caribe encaran creciente déficit de vivienda”. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>(visitada en octubre 19 2016).

Borda, Dionisio. 2016. “Los elevados costos de las falencias de las políticas públicas”. Revista Economía y Sociedad, número 44. Disponible en <http://www.cadep.org.py/uploads/2016/11/Revista.pdf> (visitada en octubre 30 2016).

Bouillon, César Patricio. 2012. “Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe”. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3472/Un%20espacio%20para%20el%20desarrollo%3a%20los%20mercados%20de%20vivienda%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>, (visitada en octubre 04 2016).

Castillo, Mercedes. 2004. “Anotaciones sobre el problema de la vivienda en Colombia” Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 1, núm. 8. Disponible en:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74800802> (visitada en octubre 12 2016).

Causarano, Mabel. 2006. Dinámicas Metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación. Asunción, Paraguay: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Causarano, Mabel. 2011. “Paraguay: Regiones metropolitanas fronterizas. Una puesta al día”. Ponencia presentada en Reunión de expertos sobre: “Población Territorio y Desarrollo Sostenible”. Agosto 16 y 17 del 2011, en Santiago, Chile.

Congreso de la Nación Paraguaya. 2010.06.07. Que crea la Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat “SENAVITAT” (Ley 3909). Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/marcolegal/Senavitat.pdf>

Congreso de la Nación Paraguaya. 1991.01.09. Que crea la entidad autárquica Consejo Nacional de la Vivienda CONAVI y establece su carta orgánica (Ley N° 118/91). Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/marcolegal/LEY%20N%20118.pdf>

Congreso de la Nación Paraguaya. 1971.12.10. Que crea el Banco de Ahorro y Préstamo para la vivienda y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Ley N° 325/71). Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/marcolegal/LEY%20N%20325-71.pdf>

Congreso de la Nación Paraguaya. 2005.06.21. Que autoriza al CONAVI/BNV a implementar un Sistema de Asistencia Social y determina nuevo régimen de reestructuración de créditos hipotecarios comprendidos en las leyes N° 1741/01 y 2026/02 (Ley N° 2637/05). Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/marcolegal/Ley%20N%202637.pdf>

Congreso de la Nación Paraguaya. 1996.01.24. Que modifica la Ley N° 118/90, así como disposiciones legales vinculadas al Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la vivienda y regula el Sistema de Subsidio Habitacional Directo para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas económicas y viviendas de interés social (Ley N° 815/96). Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/marcolegal/LEY%20815-96.pdf>

Esquivel Vaesken, Bernardo. 2007. “Población, desarrollo y lucha contra la pobreza”. Revista Población y Desarrollo, número 33. Disponible en <http://revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/749> (visitada en noviembre 01 2016).

Fantín, María Alejandra. 2004. “La mortalidad infantil en relación con las condiciones socioeconómicas en la frontera argentino-paraguaya”. Revista Población y Desarrollo, número 27. Disponible en <http://revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/800> (visitada en noviembre 15 2016).

Flores, Ana Raquel. 2009. “Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio”. Centro-h. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115112536004> (visitada en octubre 23 2016).

Fruet, Juan y Muñoz, Guzmán. 2015. “Paraguay: una propuesta de financiamiento de viviendas para los segmentos de ingresos medios-bajos”. Revista CEPAL número 117, [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39458/RVE117\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39458/RVE117_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (visitada en noviembre 23 2016).

Gledhill, John. 2010. “El derecho a una vivienda”. Revista de Antropología Social número 19, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=83817227005> (visitada en setiembre 02 2016).

Imas, Víctor. 1998. “Movimientos urbanos: Los “Inundados” y los “Sin Techo”. En Realidad Social del Paraguay, Caballero, Javier y Céspedes, Roberto (Comp.): 832. Asunción, Paraguay: Centro de Estudios Antropológicos y Cen-

tro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” .

Imas, Víctor. 2013. “Derecho a la tierra, urbanización y migración”. La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos, Dobrée, Patricio (comp.): 179. Programa Democratización y Construcción de la Paz – Paraguay

Juan, Eva. 2012. La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general. Cuadernos de Trabajo Social, Vol. 25-2. Disponible en [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2012.v25.n2.39629](http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n2.39629) (visitada en setiembre 05 2016).

Morínigo, José Nicolás. 1997. “Derecho a una vivienda digna”. Informe de Derechos Humanos en Paraguay 1997. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.

Morínigo, José Nicolás. 1998. “Modernización económica, cultura urbano-industrial y el proceso de urbanización”. Caballero, Javier y Céspedes, Roberto (comp.), Realidad Social del Paraguay. Asunción, Paraguay: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política.

Organización de las Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (visitada en octubre 27 2016).

Ortiz Flores, Enrique. 2002. “Con los pies en la tierra. A manera de introducción”. En Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina, compilado por Enrique Ortiz Flores y María Lorena Zárate, 13-15. México: Habitat International Coalition América Latina-Universidad Autónoma Metropolitana.

Ortiz Flores, Enrique. 2012. “Producción social de la vivienda y el hábitat Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales”. Habitat International Coalition. Disponible en: [http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1240&id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1240&id_categoria=10)[http://www.hical.org/noticias.cfm?noticia=1240&id\\_categoria=10](http://www.hical.org/noticias.cfm?noticia=1240&id_categoria=10) (visitada en octubre 13 2016).

Ortiz Sandoval, Luis. 2001. “Acerca de la Situación Habitacional del Paraguay. Un replanteamiento”. Revista Economía y Sociedad, v. 4, p. 147-169.

Paiva, Verónica. 2015. Trayectorias habitacionales y modos de producción del hábitat en una villa de la Ciudad de Buenos Aires: El caso del sector 104 de la Villa 31 bis (2006-2014). Sociológica, México, v. 30, n. 85. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305039898002> (visitada en octubre 02 2016)



Plan Nacional De Hábitat Y Vivienda – PLANHAVI. 2013. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

Sabatini, Francisco. 2006. “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina”. Disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01437.pdf> (visitada en octubre 15 2016).

Sabatini, Francisco y Brain, Isabel. 2008. “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”. Revista Eure, Vol. 34, número 103, pp. 5-26. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n103/art01.pdf> (visitada en octubre 01 2016).

Sánchez, Martha. 2003. “Políticas habitacionales, con énfasis en la gestión participativa para la construcción del hábitat popular en el Paraguay”. Asunción: Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. 2015. Informe anual de gestión. Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/gestion2015/> (visitada en octubre 02 2016).

Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. 2016. Informe Nacional de Paraguay, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas Sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - HÁBITAT III.

Svampa, Maristella. 2013. Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados. Buenos Aires, Argentina: Biblos

Trilla I Bellart, Carmen. 2014. “Desigualdad y vivienda”. Arquitectura, ciudad y entorno número 9-26, [http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15486/ACE\\_26\\_SE\\_21.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15486/ACE_26_SE_21.pdf?sequence=4&isAllowed=y) (visitada en setiembre 02 2016).

Vázquez, Fabricio. 2006. “Territorio y Población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay”. Asociación Paraguaya De Estudios De Población (ADEPO). Disponible en: [http://www.unfpa.org.py/download/territorio\\_y\\_Poblacion.pdf](http://www.unfpa.org.py/download/territorio_y_Poblacion.pdf) (visitada en octubre 29 2016).

Vázquez, Fabricio. 2013. “Ciudades intermedias y sustentabilidad urbana en Paraguay”. En El Desafío del Desarrollo Sustentable en América Latina, SOPLA – Programa Regional sobre Políticas Sociales: 314. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Vila, Cristina. 2012. “La vivienda social en el Paraguay” en El Camino Posible. Producción Social del Hábitat en América Latina. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.



Wirth, Louis. 2005. "El urbanismo como modo de vida". *Bifurcaciones: revista de estudios culturales urbanos*, número 2, [http://www.bifurcaciones.cl/002/bifurcaciones\\_002\\_reserva.pdf](http://www.bifurcaciones.cl/002/bifurcaciones_002_reserva.pdf) (visitada en agosto 23 2016).

Yaluff, Yamili. 2006. "Las dinámicas territoriales del Paraguay Oriental: configuraciones y movimientos actuales". *Revista Población y Desarrollo*, número 31. Disponible en <http://revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/754> (visitada en octubre 27 2016).

