

Estado y políticas públicas urbanas: principales políticas dirigidas a migrantes rurales y a pobladores de asentamientos periféricos en el espacio urbano, periodo 2018-2021

State and urban public policies: main policies aimed at rural migrants and residents of peripheral settlements in the urban space, period 2018-2021

Quintín Riquelme¹, Julio Espínola¹, Reveca Chavez¹, Pamela Valiente¹, Rossana Aquino¹, Fredy Pereira¹, Natalia Sosa¹, Adriana Ramírez¹, Belinda García¹

Resumen

La ciudad en las últimas décadas es una temática de relevancia en América Latina, a medida que ella se constituya como centros de poder económico y político y también de confluencia de grandes poblaciones y de numerosas migraciones (Álvarez & Delgado, 2014). Una de las mayores preocupaciones de los migrantes pobres que llegan a las ciudades es la inseguridad económica. Esa inseguridad es causada por una diversidad de factores y por una débil capacidad institucional que reduce la eficiencia y la cobertura de las políticas públicas que buscan satisfacer las necesidades de la población que se encuentra en condiciones de pobreza (Maldonado et al., 2011). Esta situación de debilidad y/o carencia de políticas públicas que provoca la huida de la población del medio rural, también se da en la ciudad, produciendo el incremento de los asentamientos urbanos precarios donde las condiciones de vida de la población evidencian la pobreza y la marginación. El objetivo de la investigación es relevar y analizar las políticas públicas urbanas dirigidas a los migrantes rurales a la ciudad y a los/as pobladores/as de los asentamientos en el período 2018-2021 en cuatro asentamientos de dos municipios del área metropolitana de Asunción. La investigación es de tipo descriptivo y analítico con enfoque cualitativo. En los asentamientos seleccionados se pudo constatar que el alcance de las políticas públicas y sociales es limitado. Primero, porque las inversiones sociales están supeditadas a la regularización de la ocupación y segundo, por la inoperancia de las instituciones públicas y por las prácticas clientelares de los políticos. Esta situación genera iniciativas de autogestión, para mitigar, en parte las necesidades básicas de las familias.

Palabras clave: urbanización, políticas públicas, migrantes rurales, pobladores de asentamientos urbanos.

Abstract

The city in recent decades is a relevant theme in Latin America,

¹ Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales. San Lorenzo, Paraguay.

Correspondencia:
quintinriquelme@gmail.com

Recibido:
14 de octubre de 2021
Aceptado:
27 de diciembre de 2021

Doi:
<https://doi.org/10.54549/ky.6.2021.106>



Artículo publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

Cita:
Riquelme, Q., Espínola, J., Chavez, R., Valiente, P., Aquino, R., Pereira, F., Sosa, N., Ramírez, A., García, B. (2021). Estado y políticas públicas urbanas: principales políticas dirigidas a migrantes rurales y a pobladores de asentamientos periféricos en el espacio urbano, periodo 2018-2021. *Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, 6, 106-116. <https://doi.org/10.54549/ky.6.2021.106>

as it becomes a center of economic and political power and also a confluence of large populations and numerous migrations (Álvarez & Delgado, 2014). One of the biggest concerns of poor migrants arriving in cities is economic insecurity. This insecurity is caused by a variety of factors and by a weak institutional capacity that reduces the efficiency and coverage of public policies that seek to meet the needs of the population living in poverty (Maldonado et al., 2011). This situation of weakness and/or lack of public policies that causes the population to flee from rural areas also occurs in the city, producing an increase in precarious urban settlements where the living conditions of the population show poverty and marginalization. The objective of the research is to survey and analyze the urban public policies aimed at rural migrants to the city and the inhabitants of the settlements in the period 2018-2021 in four settlements of two municipalities of the metropolitan area of Asunción. The research is descriptive and analytical with a qualitative approach. In the selected settlements it was found that the scope of public and social policies is limited. First, because social investments are subject to the regularization of the occupation and second, because of the ineffectiveness of public institutions and the patronage practices of politicians. This situation generates self-management initiatives to partially mitigate the basic needs of families.

Keywords: urbanization, public policies, rural migrants, inhabitants of urban settlements.

1. Introducción

En las últimas décadas, el rápido proceso de urbanización en los países latinoamericanos hizo que la ciudad sea una temática de relevancia, a medida que ella se constituya como centros de poder económico y político y también de confluencia de grandes poblaciones y de numerosas migraciones (Álvarez & Delgado, 2014). La urbanización es producto de varias causas: crecimiento poblacional, migración campo ciudad, desplazamiento de las personas de una ciudad a otra, desocupación, subocupación, bajos niveles de ingreso, entre otras. Estas causas son estructurales, razón que explica los profundos cambios en el escenario rural y urbano al igual que en las condiciones sociales y materiales de la población.

En Paraguay, el proceso de urbanización comenzó a acelerarse en la década de 1970 con el auge de la construcción a partir de los ingresos generados por las dos hidroeléctricas, Itaipú y Yacyretá. El incremento de la construcción en la capital del país demandó mucha mano de obra y ella provenía mayoritariamente de los departamentos cercanos al Área Metropolitana de Asunción, Cordillera y Paraguarí. Paralelamente al aumento de la población urbana creció la demanda por tierra y por vivienda. Ante este escenario

de mayor crecimiento y complejidad urbana, comenzaron a aparecer algunas investigaciones que daban cuenta del nuevo escenario y de las nuevas problemáticas generadas y que afectaban a la población urbana en su mayoría migrante.

Los primeros estudios realizados para dar cuenta de esta nueva dinámica en la capital del país, fueron *La vivienda en Paraguay* de Baade (1976) y *Políticas del Estado sobre tierra y vivienda* de Laterza (1976). Años después, Luis Galeano (1979) publicó: *La política urbana del Estado y la inmigración a Asunción*. También, el Equipo Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Paraguaya publicó en 1984 *Tierra y Sociedad. Problemática de la tierra urbana, rural e indígena en el Paraguay*, cuya elaboración estuvo a cargo de un equipo multidisciplinar. Uno de los aspectos centrales de este estudio señalaba: “que la dinámica del proceso urbano que se observa en el área del Gran Asunción afecta de manera directa la expansión de la demanda de la tierra urbana” (Equipo Nacional de Pastoral Social, 1984, p. 22). Y al referirse a la política del Estado expresaba que:

la participación del Estado se observa en torno a dos factores de incidencia directa: a) el sistema de legitimación; es decir, el conjunto de normas

jurídicas que justifica un tipo de apropiación de tierras urbanas; y, b) las acciones directas en la creación de espacios de usos con servicios seleccionados. (p. 31)

Con la apertura política en 1989 y la promulgación de la Constitución de la República del Paraguay en 1992, se establece en el artículo 6 que la calidad de vida de la población será promovida por el Estado mediante *planes y políticas*, y que los denominados *planes de desarrollo* serán indicativos para el sector privado y obligatorios para el sector público (artículo 177).

A partir de este nuevo contexto, el Estado comienza a fortalecer su institucionalidad con la creación de varias secretarías que atienden a sectores poblacionales específicos (mujer, niñez, indígenas y los sinviviendas) y a elaborar sus políticas pensadas en términos más integrales y globales. Desde entonces cada gobierno elabora sus planes, siendo el Plan Nacional de Desarrollo 2030 del año 2014, el último. Varias de estas Secretarías ahora son Ministerios como el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), Ministerio de la Mujer (MM), Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), entre otros.

En este proceso de urbanización, las percepciones socioculturales también juegan un papel importante. En el imaginario de la sociedad urbana, lo rural, lo campesino, implica estar fuera de los avances en la sociedad moderna; la cual ofrece todo y es el ideal al que deberían aspirar los habitantes rurales para salir de ese mundo del atraso. Lo tradicional, la forma de ser rural, es desvalorizada. Con esto se trasmite la idea de que el habitante rural, para alcanzar ese mundo proyectado por el capitalismo en las ciudades, debe abandonar su espacio territorial de origen en el cual forjó su identidad, su modo de ser y todas sus relaciones sociales. Este mundo proyectado y socializado por diversos

canales de comunicación, predispone la transitoriedad de la vida en lo rural. Los jóvenes permanecen en su territorio de origen hasta que llegan a cierta etapa de su vida para aventurarse a nuevos destinos. Y este destino es la ciudad.

Históricamente, la ciudad ha representado el ideal de la vida social, centro de producción, de información, de decisión y de acumulación de capitales. Hábitat III señala que “la urbanización ofrece la posibilidad de nuevas formas de inclusión social, incluyendo una mayor igualdad, el acceso a servicios y nuevas oportunidades, y la participación y la movilización que refleja la diversidad de las ciudades, países y el mundo. (Reynals et al., 2018, p. 99)

Si bien han emergido teorías que hablan de una nueva ruralidad (Gómez, 2008) de la progresiva desaparición de la tradicional dicotomía campo-ciudad, la misma no ha disipado totalmente del imaginario esa dualidad.

En una investigación reciente de Riquelme et al. (2019) realizada en dos asentamientos urbanos del Área Metropolitana, se pudo comprobar el alto porcentaje de personas y familias venidas del campo. También se constató que la migración del campo a estos asentamientos periféricos no es un proceso lineal. En su gran mayoría, los pobladores actuales tuvieron un largo itinerario para finalmente afincarse de manera más o menos estable en un espacio territorial concreto, configurándose de esta manera el fenómeno de la doble y triple expulsión, primero de sus comunidades de origen y luego de los centros urbanos hacia la periferia, lo cual denota un estado permanente de migración.

Por otra parte, están quienes llegan directamente del lugar de origen al de destino. En este caso, los migrantes cuentan con canales directos de comunicación con la ciudad a través de familiares, amigos o dirigentes de organizaciones urbanas, los cuales facilitan la inserción en estos

espacios. Para los que no cuentan con estos canales de comunicación directos, la llegada a la ciudad se torna difícil y compleja la adaptación al nuevo escenario territorial.

Maldonado et al. (2011), señalan que una de las mayores preocupaciones de los migrantes pobres que llegan a las ciudades es la inseguridad económica. Esa inseguridad es causada por una diversidad de factores tales como el desempleo, las enfermedades, la falta de viviendas, los desastres naturales, los cuales inciden directamente en la calidad de vida generando una creciente desigualdad que constituye la principal causa del incremento de la pobreza. A todo ello se suma, la débil capacidad institucional que reduce la eficiencia y la cobertura de las políticas públicas que buscan satisfacer las necesidades de la población que se encuentra en condiciones de pobreza.

Como el volumen de los migrantes es mayor que el número de empleos estables que ofrece la ciudad, gran parte de aquellos no logran conseguir un trabajo estable, y surge así toda una gama de subempleo por medio de los cuales logran difícilmente subsistir. (Maldonado et al., 2011, p. 56)

Esta situación de debilidad y/o ausencia de políticas públicas que provoca la huida de la población del medio rural, también se da en la ciudad, razón que explicaría el incremento de los asentamientos urbanos irregulares donde las condiciones de vida de la población evidencian la pobreza y la marginación

El subempleo es otra de las características prevalecientes en estos asentamientos periféricos. El estudio de Riquelme et al. (2019), encontró en un asentamiento de más de 10 años de constitución, que entre 75 y 85% de los trabajadores informales tenían ingresos en un 70% inferior al salario mínimo legal, de un poco más de dos millones de guaraníes. A diferencia de lo rural, la ciudad ofrece un abanico de posibilidades

laborales para la sobrevivencia en el día a día; pero esas labores están marcadas por la precariedad, la competencia; hay que buscarla cotidianamente como vendedores ambulantes, recicladores, ayudantes albañiles, entre otros.

Esta investigación es la tercera de una serie de estudios iniciado hace cinco años en una de las líneas de investigación de la FACSO con participación de estudiantes: *Movimientos sociales, reconfiguraciones del espacio rural y urbano*. La primera investigación abordó la migración rural-urbana en dos comunidades rurales de San Pedro. Este primer abordaje logró constatar un alto índice de emigración fundamentalmente de jóvenes que abandonan su territorio de origen en la búsqueda de mejores condiciones de vida en la ciudad (Riquelme, Q. Toralez, M. Fernández, D. y Ríos, C. 2017. Inédito).

La segunda investigación abordó la problemática urbana en dos asentamientos periféricos de la ciudad de Limpio y Villa Hayes poblada en su mayoría por migrantes rurales. La pregunta que buscó responder esa investigación fue: ¿cuáles son las condiciones socioeconómicas y culturales de los migrantes en los territorios urbanos? (Riquelme et al., 2019).

Esta tercera investigación indaga sobre las políticas públicas destinadas a los migrantes rurales y a los pobladores de los asentamientos urbanos.

Las políticas públicas son materializadas a través de programas y proyectos elaborados y pensados por un gobierno para satisfacer, mitigar o prevenir necesidades de corto, mediano y largo plazos. Como tal, la política pública es el instrumento con el que cuenta un Estado para planificar, direccionar y distribuir los recursos públicos a la población. Dependiendo a qué área va dirigida, se habla de política pública urbana o rural.

En Paraguay, describir y analizar las políticas públicas urbanas tiene mucha relevancia por el crecimiento de la población urbana como consecuencia de la migración rural. Los efectos sociales,

económicos y culturales que provocan la migración deben ser analizados y puestos a consideración de los responsables de elaboración de dichas políticas. Por otra parte, menor población rural supone menor producción de alimentos para las poblaciones rurales y urbanas. Asimismo, implica cambios socio-ambientales a consecuencia de la ocupación de territorios campesinos e indígenas por la agricultura empresarial y por la ganadería a gran escala; modificaciones en los hábitos de consumo y, finalmente, transformaciones socioeconómicas y culturales. En la ciudad, proliferan los asentamientos precarios por la masiva presencia de los migrantes rurales y por la débil respuesta del Estado para promover y mejorar la distribución de tierra, de ordenamiento territorial, con lo cual las ocupaciones espontáneas se constituyen en la modalidad habitual de ocupación de los espacios urbanos. La Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (2015) en su proyección de la población, estimó la población en el Departamento Central para el 2021 en 2.243.792 habitantes, el 31,4% de la población total del país de 7.152.703 habitantes. En el 2018 Central tenía 2.115.174 habitantes (INE, 2021), en cuatro años incrementó su población en 128.618 a razón de 32.154 habitantes por año, 6.431 familias a un promedio de cinco miembros por hogar.

Abordar las políticas públicas urbanas podría contribuir también a mejorar y a socializar los conocimientos sobre el alcance, la cobertura y los efectos sociales y económicos que producen dichas políticas en las poblaciones de los asentamientos periféricos y a dimensionar las necesidades de las poblaciones en los territorios específicos.

A partir de las constataciones señaladas, las preguntas planteadas son: ¿Qué políticas públicas ofrece el Estado a los migrantes rurales y a los pobladores de esos asentamientos desde el 2018 al 2021? ¿Cuáles son el alcance, la cobertura y los efectos sociales y económicos que producen esas políticas en la población de esos asentamientos? y ¿Qué políticas públicas

se han generado a partir de las iniciativas de los propios pobladores y migrantes?

El objetivo general de este trabajo es relevar y analizar las políticas públicas urbanas dirigidas a los migrantes rurales a la ciudad y a los/as pobladores/as de cuatro asentamientos en dos municipios del Área Metropolitana de Asunción, Luque e Ypane, en el período 2018-2021.

Los objetivos específicos son:

1) Relevar y describir las principales políticas públicas destinadas a los migrantes rurales y pobladores de los asentamientos seleccionados en los cuatro municipios del Área Metropolitana de Asunción en el período 2018-2021;

2). Analizar el alcance, la cobertura y los efectos sociales y económicos de las políticas públicas en los asentamientos seleccionados; y,

3) Relevar y describir las políticas públicas logradas a partir de las iniciativas de los pobladores y migrantes rurales en los asentamientos de las ciudades citadas en el período mencionado.

2. Metodología

La investigación está planteada como un estudio de casos de tipo múltiple. Cuatro asentamientos urbanos periféricos de los municipios de Luque e Ypane. Su alcance es descriptivo y analítico con enfoque cualitativo. Descriptivo porque se describieron los tipos de políticas y analítico porque se buscó explicar los alcances y los efectos que producen dichas políticas en las poblaciones de los asentamientos seleccionados y estudiados.

El universo narrativo abarca aproximadamente mil familias en total en los asentamientos seleccionados. Por un lado, se realizaron tres entrevistas y un grupo focal con cinco participantes a pobladores de asentamientos de Ypane. Por otra parte, dos grupos focales a pobladores de asentamientos de Luque -uno por asentamiento. Además de los asentamientos, se visitaron las municipalidades. En Ypané se entrevistó a un funcionario de la Dirección de

Catastro y en Luque a la directora de la Dirección de Territorios Sociales y dos funcionarias. En ambos municipios se brindaron información sobre cantidad de asentamientos, regularizados, en proceso de regularización y las ocupaciones recientes no atendidas por la institución municipal.

Lastécnicase instrumentos utilizados fueron, entrevistas a profundidad con guías de preguntas abiertas, tanto para las entrevistas individuales como para los grupos focales. Las entrevistas individuales y grupales fueron desgravadas y agrupadas en base a los objetivos específicos y las categorías utilizadas. Las entrevistas fueron realizadas previa conversación con los/as entrevistados/as para asegurar su consentimiento y garantizarle confidencialidad.

3. Resultados y Discusión

3.1. Políticas públicas en asentamientos urbanos

Los dos asentamientos de Ypané seleccionados para el estudio se constituyeron a partir de ocupaciones. El asentamiento 29 de agosto fue ocupado en el año 2000; desalojados unos días después, durante un año se acamparon frente al terreno. En el año 2001 volvieron a ingresar de común acuerdo con uno de los supuestos dueños de la propiedad permaneciendo en el lugar hasta la fecha. Es una presunta propiedad privada de 28 hectáreas y alberga en la actualidad a 500 familias aproximadamente. Después de 20 años sigue sin regularizarse por problemas de documentación.

El asentamiento 16 de agosto también es producto de una ocupación. En agosto del año 2020 un grupo de familias ingresó al predio de 6 hectáreas; no hubo persecución ni desalojo, pero apareció un supuesto dueño que no pudo demostrar ser el titular de la parcela. Actualmente viven en el terreno 120 familias en lotes de 300 m².

En el municipio de Luque, el asentamiento Guillermina Jara fue

ocupado en el 2012 por 190 familias-. Se llegó a un acuerdo con el propietario para la ocupación. Es un territorio social regularizado, comprado en parte por el Ministerio de Desarrollo Social y parte por los pobladores. En el 2016 y 2017 la Senavitat construyó 170 viviendas.

El otro asentamiento de Luque es 10 de febrero, ocupado en el 2020 por 2004 familias en una extensión de 5,8 hectáreas. Es un terreno municipal, actualmente está en proceso de regularización.

Con respecto a las políticas públicas, en general, los asentamientos no regularizados no cuentan con el apoyo formal de los gobiernos locales, departamentales y nacionales. Los municipios no se involucran formalmente en estos asentamientos mientras no se resuelve el litigio por la tierra entre propietarios y ocupantes, en caso de alguna asistencia, las mismas son puntuales, esporádicas y habitualmente se dan en períodos electorarios. De esta manera, los pobladores de estos asentamientos no tienen garantizada su permanencia hasta tanto no tengan algún documento legal.

Un hecho relevante constatado a partir de las entrevistas es la cautela con la que realizan la acción de ocupación. En 16 de agosto, los ocupantes realizaron una tarea investigativa previa al ingreso. Esta es una característica en la gran mayoría de las ocupaciones de los espacios urbanos, difícilmente se ocupan propiedades privadas en situación regular. Con la nueva Ley aprobada que eleva la pena a 10 años de cárcel a los ocupantes de propiedades privadas, la cautela en adelante será mayor. La ocupación generalmente se da en parcelas cuyas documentaciones no están en regla.

Informes brindados por autoridades de la Municipalidad de Ypané, dan cuenta que el municipio tiene registrado 69 asentamientos, varios de los cuales están sin regularización. En Luque la cantidad de territorios sociales regularizados suma 105 y hay 12 no regularizados en proceso de gestión entre el dueño y los ocupantes.

Los asentamientos en la mayoría de los casos, en los primeros dos años no cuentan con servicios de agua potable ni energía eléctrica, que son básicos para la supervivencia en la ocupación. Si bien desde el inicio gestionan la instalación de los mismos, las respuestas por parte de las autoridades se dilatan o sencillamente no se brinda. Ante este hecho, los pobladores se ingenian para instalar la energía clandestinamente y en el caso del agua, recurren a aguateras privadas o a la compra.

En el caso de viviendas, las primeras construcciones generalmente precarias corren por cuenta de los pobladores. Una vez regularizado el asentamiento comienza la gestión con la institución estatal responsable del sector; pero no en todos los casos se consigue. Mientras, la gente va mejorando su vivienda en la medida de sus posibilidades, a veces solidariamente con sus vecinos o con donaciones de los gobiernos locales.

En lo relacionado a los servicios de salud, las organizaciones de ocupantes estudiadas cuentan con atención sanitaria cerca de la ocupación. No obstante, esta cercanía no significa atención ni suficiente capacidad de resolución, en especial en lo referente al acceso a los fármacos. En un caso, un asentamiento cuenta con una red de apoyo para los casos urgentes y graves, así como iniciativas de apoyo a familias que cuentan con personas con discapacidad o adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Otro asentamiento ha construido un dispensario médico. Los medicamentos son gestionados con apoyo de la municipalidad. En el caso de otro asentamiento lograron la apertura y funcionamiento de un puesto de salud.

El servicio de educación para los niños es relativamente accesible. Con el proceso de regularización avanzado algunos asentamientos consiguen la apertura de un establecimiento oficial en el predio ocupado. Mientras tanto, acuden a los centros más cercanos. Durante la pandemia la educación escolar ha sido interrumpido o gestionado de forma irregular.

Los programas de protección social como Tekoporã, Pensión de adultos mayores o Pytyvõ no son generalizados. El alcance de estos programas es muy limitado. Las familias que participan de estos programas lograron su inclusión antes de la ocupación.

3.2. Alcance, cobertura y efectos de las políticas públicas en los asentamientos urbanos

El alcance de las políticas sociales en los asentamientos suburbanos es limitado. Primero porque las inversiones sociales están supeditadas a la regularización de la ocupación. Segundo, por la inoperancia de las instituciones –prácticamente se tiene que obtener la cobertura por presión persistente - y por las prácticas clientelares de los políticos. Esta situación genera iniciativas de autogestión en el ámbito sanitario, sobre todo al inicio de la ocupación y en los primeros años. Todos los servicios conseguidos se comparten y alcanzan a los ocupantes.

Informes de la directora y funcionarias de la Dirección de Territorios Sociales del municipio de Luque indican que la Dirección no asume ninguna responsabilidad con los asentamientos irregulares, trata de mantener la neutralidad hasta tanto se dirime el conflicto entre ocupantes y propietario o propietarios. El municipio de Ypane igualmente trata de mantenerse al margen, a pesar de los reclamos de los pobladores, aunque no deja de atender las solicitudes urgentes como en los casos de desastres naturales por inclemencias climáticas.

En los cuatro asentamientos, los servicios esenciales como agua, energía eléctrica, mejoramiento de calles, se consiguieron con presión, con movilizaciones. “Nadie te regala nada” es la expresión de los/as entrevistados/as en los cuatro asentamientos.

3.3. Políticas públicas e iniciativas ciudadanas

Históricamente las políticas públicas fueron y siguen siendo débiles en

Paraguay. Una constatación importante en los asentamientos seleccionados es la permanente presión ejercida por los pobladores y las pobladoras hacia las autoridades locales, departamentales y sobre algunas instituciones estatales para conseguir apoyo a sus reclamos.

Muchas de las infraestructuras básicas como construcción y reparación de calles, plazas, incluso la distribución de agua en los inicios de la ocupación corre por cuenta de las familias. Asimismo, la atención y los primeros auxilios en los casos de enfermedad también corren por cuenta de la comunidad. Cabe resaltar que, en los dos asentamientos de Luque, los pobladores han conseguido instalar su propia aguatera, administrada hasta el presente por comisiones creadas para el efecto. En los dos casos, la iniciativa surgió de la propia comunidad ante las dificultades de gestión con aguateras privadas. Otra tarea asumida por la comunidad es la delimitación y la parcelación de los lotes. Es una de las principales acciones generadoras de conflictos y de estafa a los ocupantes. Muchas otras iniciativas generan los pobladores ante la ausencia de las instituciones públicas responsables de garantizar derechos básicos en los numerosos territorios sociales de estos dos municipios.

4. Conclusión

El detonante de las ocupaciones de tierras es el déficit habitacional y la vulnerabilidad socioeconómica de la población. Este estado de cosas moviliza a las familias vulnerabilizadas en términos de tierra, vivienda y trabajo a desplazarse incluso fuera de su distrito y/o departamento. En este caso, se han encontrado a varias familias de departamentos como Concepción o Caaguazú, entre otros.

La insuficiencia de políticas públicas para responder a la demanda de viviendas obliga a las familias a analizar las alternativas de acceso a la vivienda. La única que encuentran -muchas veces al

estar en la misma calle- es la ocupación. Esta única opción está relacionada a la aspiración de vivir en la ciudad, puesto que las ocupaciones son suburbanas y tienen alternativas de ingresos informales.

Las estrategias de acceso a la vivienda incluyen estrategias de elección del espacio, de ocupación, resistencia, modos de presentar y negociar demandas con las autoridades y elección de aliados. Simultáneamente, afrontan procesos de construcción de las relaciones internas como comunidad ocupante de un espacio en disputa y como organización. Asimismo, durante las primeras etapas, los ocupantes deben pasar por un proceso de aprendizaje para distinguir entre los oportunistas que lucran con este tipo de situaciones, los políticos con prácticas clientelares y las presiones internas y externas de familias en el espacio de ocupación.

En un segundo orden articulan mecanismos de acceso a los servicios públicos. Los primeros que se demandan son los básicos: agua, electricidad, salud y educación. En otro nivel, transporte, trabajo, etc.

La trayectoria social descrita en las experiencias abordadas narra aproximadamente el siguiente proceso para el acceso a la vivienda. Primero, la *pre ocupación* que son las acciones previas: exigen la investigación para la selección del espacio, constitución del equipo impulsor y sus aliados políticos, la concertación de los interesados y la planificación previa a la ocupación; Segundo, la *ocupación* que consiste en las acciones de ocupación y resistencia propiamente dichas: incluyen la resistencia a los desalojos y amenazas, la distinción entre aliados y oportunistas, las negociaciones con los supuestos propietarios y con el Estado. La tercera etapa corresponde al proceso de *regularización de la ocupación*: abarca el proceso de constitución y formalización organizacional ante las entidades responsables, los trámites técnicos y burocráticos para la regularización de la ocupación, despliegue de dispositivos

de control social de los ocupantes, consolidación de alianzas internas y externas y presentación de mecanismos de solicitud de servicios públicos, generación de proyectos y obtención de servicios públicos. La cuarta etapa se coronaría con *la obtención de la compra y adjudicación de los terrenos*. Implican mecanismos de presión y negociación con las autoridades competentes para acelerar el proceso, consolidación de las fuentes de ingreso familiares, consolidación de la organización interna y de infraestructura comunitaria y de los hogares.

Específicamente en lo concerniente al acceso a la vivienda estos asentamientos demuestran que las políticas de tierra y vivienda son completamente limitadas en cuanto a su alcance. Su enfoque en la unidad familiar, según los casos estudiados no resulta siempre pertinente. Estas ocupaciones obligan a las instituciones públicas a dar respuestas a colectivos organizados; pero aún en estos casos el enfoque no es pertinente porque no se impulsan alternativas de construcción cooperativa o por el sistema de ayuda mutua. Asimismo, el enfoque de construcción de vivienda no incluye la construcción del sentido de comunidad. Sin embargo, los casos estudiados demuestran que no es posible el acceso a la vivienda digna sin consolidar una organización autónoma y una comunidad de intereses; incluso con un estilo de vida consensuado o ajustado a unas reglas de convivencia. Del mismo modo, en enfoque unisectorial aplicado de hecho por el Estado, obvia una dimensión socioeconómica que proyecte alternativas laborales a los ocupantes. Es decir, no se encara – ni por sinergia interinstitucional – un proyecto integral de poblamiento.

En cuanto al alcance y cobertura de los servicios básicos como agua, energía eléctrica, salud y educación, se pudo constatar que tienen un alcance general en los asentamientos estudiados, llegan a la mayoría de las familias, contrariamente a los programas sociales como viviendas, Tekoporã, Pensión Alimentaria a los

Adultos Mayores, que tienen un alcance muy limitado, sólo algunas familias son beneficiarias de estos programas.

Con relación a las políticas públicas logradas por iniciativas de los y las pobladores/as, en la mayoría de los casos, todos estos servicios y asistencias son resultados de largos procesos de lucha, de presión y de movilización. “Nadie te regala nada”, resume la experiencia de la gente para la consecución de algunas políticas públicas. De hecho, en Paraguay las políticas públicas se logran a base de reclamos, de movilizaciones, pero en los casos de los asentamientos producto de ocupaciones, el esfuerzo por conseguir esos derechos se multiplica.

En síntesis, un Estado con una política habitacional limitada en términos presupuestarios, de enfoque, método y gestión obliga a la población sin vivienda a gestionar, por sus propios medios, el acceso a la vivienda digna y a los servicios públicos a través de los mecanismos que dispone.

Referencias

- Álvarez, L., & Delgado, G. (2014). Ciudades, gestión, territorio y ambiente. *INTERdisciplina*, 2(2).
- Baade, P. (1976). *La vivienda en Paraguay*. Asunción: CPES/CIAP.
- Carosini, L. (2004). *Análisis de las políticas y programas sociales en Paraguay: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes*. OIT. http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/dt_188_pol_soc.pdf
- Constitución de la República del Paraguay, 1992.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC. (2015). *Proyección de la Población*.
- Equipo Nacional de Pastoral Social. (1984). *Tierra y Sociedad. Problemática de la tierra urbana, rural e indígena en el Paraguay*. CEP.
- Galeano, L. (1979). *La política urbana del Estado y la inmigración a Asunción*.

- Revista Paraguaya de Sociología*, (45).
- Gómez, S. (2008). Nueva ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos. En E. Pérez, M. A. Farah, H. Grammont (Eds.), *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*. Pontificia Universidad Javeriana-Clacso. https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1254927167.Luciano_Martinez__La_descentralizacion____.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (2021). *Proyecciones de la población paraguaya años 2000-2025*. Instituto Nacional de Estadística.
- Laterza, G. (1976). *Políticas del Estado sobre tierra y vivienda*. CPES.
- Maldonado, P., Miguel, A. E. & Torres, J. C. (2011). La migración rural urbana. En A. E. Miguel (Ed.), *Fundamentos de la planificación urbano-regional*. www.eumed.net/libros-gratis/2011b/943/LA_MIGRACION_RURAL_URBANA.htm
- Reynals, C., Surian, A., Makedonski, P. M. (2018). Movimiento urbano en América Latina de cara a la nueva agenda urbana. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, 5(8). <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/45/4510010/html/index.html>
- Riquelme, Q., Toralez, M., Fernández, D., & Ríos, C. (1917). *Agricultura Campesina en Paraguay: dos comunidades de San Pedro miradas desde las principales teorías sobre la cuestión agraria*. Asunción: ITS-UNA (Inédito)
- Riquelme, Q., Villamayor, A., Fernández, D., Herrera, C., Barreto, C., & Fariña, L. (2019). *El impacto socioeconómico y cultural de la migración rural en dos asentamientos urbanos de los municipios de Limpio y Villa Hayes, período 2008-2017*. FACSOS (inédito).
- Secretaría Técnica de Planificación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2030*. STP.

Sobre los Autores

Quintín Riquelme 

Sociólogo por la Universidad Católica de Asunción. Docente investigador (parcial) de la Facultad de Ciencias Sociales – UNA. Investigador del Centro de Documentación y Estudios.

Julio Espínola 

Docente en la Facultad de Ciencias Sociales – UNA. Formado en Filosofía y Sociología (UCA). Magister en Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador PRONII CONACYT. Miembro de la Academia Paraguaya de la Historia y la Asociación Paraguaya de Sociología.

Reveca Chavez 

Magistra en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en Políticas Sociales y en Didáctica Universitaria por la Universidad Nacional de Asunción, con 9 años de trayectoria en la investigación social en cargos dentro del Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay.

Pamela Valiente 

Estudiante del cuarto año de la carrera Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales – UNA. Miembro impulsora del proyecto de construcción e instalación de biodigestores para familias rurales en Paso Hú, Piribebuy, Paraguay.

Rossana Aquino 

Estudiante del cuarto año de la carrera Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales – UNA. Agente Comunitario en Salud de la Unidad de Salud Familiar San Cayetano, Limpio.

Fredy Pereira 

Estudiante del cuarto año de la carrera Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales – UNA.
Docente de Nivel Inicial y Escolar Básica. Especialista en Educación Inicial.

Natalia Sosa 

Estudiante del cuarto año de la carrera Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales – UNA.

Adriana Ramírez 

Estudiante de la carrera de Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción.

Belinda García 

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción. Investigadora en el área de género, desarrollo rural y periferia urbana. Diplomada en Investigación, Transferencia y Desarrollo en la Universidad Pública por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.