

# La cultura de la legalidad y su impacto en la resiliencia de los asentamientos vulnerables

## The culture of legality and its impact on the resilience of vulnerable settlements

Federico Vargas Lehner<sup>1\*</sup>, Ana Lucia Giménez Fariña<sup>2</sup>, Hugo Pereira Cardozo<sup>3</sup>, Maureen Donaghy<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Universidad Nacional de Asunción. Facultad de Ciencias Agrarias. San Lorenzo, Paraguay. <sup>2</sup>Estrategia Nacional de Innovación. Asunción, Paraguay. <sup>3</sup>Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Asunción, Paraguay. <sup>4</sup>Rutgers University-Camden. New Jersey, E.E.U.U. \*Autor de correspondencia: federico.vargas@agr.una.py.

Recibido: 9 diciembre 2021

Aceptado: 8 marzo 2022

Recibido en versión modificada: 5 abril 2022

Vargas Lehner, F., Giménez Fariña, A. L. Pereira Cardozo, H. & Donaghy, M. (2022). La cultura de la legalidad y su impacto en la resiliencia de los asentamientos. *Revista investigaciones y estudios - UNA*, 13(1), 78-88. <https://doi.org/10.47133/IEUNA22108a>

**Resumen.** En Paraguay el 62,5 % de la población está asentada en áreas urbanas, con el 37 % asentadas en la ciudad de Asunción y el departamento Central. Muchas de estas personas viven en zonas con una alta vulnerabilidad y a través de la presente investigación se busca comprender como la cultura de la legalidad impacta en sus estrategias de resiliencia. El tipo de estudio es descriptivo, de caso múltiple y enfoque cualitativo; se desarrolló en 8 asentamientos ubicados en el área metropolitana de la ciudad de Asunción con un muestreo dirigido. Las características generales son la baja cobertura de los servicios públicos, las dificultades de acceso a educación y salud, la alta tasa de informalidad en el empleo y la ubicación en áreas de extrema vulnerabilidad ambiental. La cultura de la legalidad es baja, principalmente debido a la percepción de que si uno posee recursos económicos o políticos se encuentra por encima de las normativas; esto genera resquebrajamiento de la organización

comunitaria.

**Palabras clave.** ética, transparencia, organización comunitaria.

**Abstract.** In Paraguay, 62.5 % of the population is settled in urban areas, with 37 % settled in the city of Asunción and the Central department. Many of these people live in areas with high vulnerability and through this research we seek to understand how the culture of legality impacts on their resilience strategies. The type of study is descriptive, multiple case and qualitative approach; It was developed in 8 settlements located in the metropolitan area of the city of Asunción with a directed sampling. The general characteristics are the low coverage of public services, the difficulties of access to education and health, the high rate of informal employment and the location in areas of extreme environmental vulnerability. The culture of legality is low, mainly due to the perception that if one has economic or political resources, it is above the regulations; This generates a breakdown of the community organization.

**Keywords.** ethics, transparency, community organization.

## INTRODUCCIÓN

Paraguay se caracteriza por poseer condiciones sociales de extrema desigualdad, tanto en aspectos socioeconómicos como sanitarios (Sociedad de Economía Política del Paraguay, 2020). Esta dimensión de desigualdad se ve reflejada en los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2019, que demuestra que el 10 % de la población más rica posee ingresos 16 veces mayores a los de la población más pobre (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2020).

Esta situación se ve agravada en muchos casos por la corrupción, la que en Paraguay sigue siendo una parte integral del marco político, económico y social, considerando que la corrupción es un aprovechamiento indebido de los recursos estatales en beneficio propio o de otra persona y donde existe la conciencia de estar violando las reglas (Crosby y Beck, 2008; Juvinel, 2013; Mahecha, 2014).

El surgimiento de los asentamientos informales se da a partir de la combinación de varios factores como el crecimiento de la población, la migración rural-urbana, el aumento de los precios de los alquileres, la pobreza, la falta de viviendas y la falta de una planificación del crecimiento de las ciudades (Candia et al., 2005; Lobo et al., 2010).

La pobreza estructural, uno de los factores destacados del surgimiento de asentamientos informales tiene sus orígenes en la desigualdad en la distribución de los ingresos, situación que se da en la mayoría de los países de América Latina y del cual Paraguay no es la excepción (Tonina et al., 2011).

De acuerdo con las estimaciones oficiales, se calcula que en Paraguay 1.500.000 hogares poseían algún tipo de déficit habitacional en el año 2020. Se

estima que de esta cantidad de hogares unos 500.000 requieren de nuevas viviendas y los restantes necesitan algún tipo de ampliación o mejora. Muchas de estas demandas de mejoras están relacionadas con el acceso a servicios de agua potable y desagüe cloacal (Consejo Nacional de la Vivienda, 2015).

En Paraguay el fenómeno de la formación de asentamientos precarios se ha dado desde el siglo XVIII con la ocupación de zonas ribereñas del río Paraguay en la ciudad de Asunción, pero se ha agudizado en los últimos 20 años (Tonina et al., 2011). En el año 2015, en el área metropolitana de la ciudad de Asunción, se han identificado 405 asentamientos informales donde viven, de manera aproximada, unas 38.100 personas (Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, 2015). Estos números no incluyen a la ciudad de Asunción que sigue concentrando sus asentamientos informales en las zonas de los bañados del río Paraguay. Bañados es el nombre dado a los territorios que comprenden la zona de inundación del río Paraguay y comprende unas 2.000 hectáreas en una franja de terreno de entre 0,5 hasta los 2 kilómetros desde la costa del río Paraguay (Pereira, 2018).

La mayoría de las definiciones consideran como factor principal para la identificación de un asentamiento la precariedad en la construcción de las viviendas. De igual manera se consideran como factores característicos la ocupación ilegal, presencia de condiciones ambientales degradadas, deficiencia en la cobertura de los servicios, altos índices de pobreza y niveles de insatisfacción en cuanto a las necesidades básicas (Candia et al., 2005; Ovalles y Rondón, 2015; Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico, 2015).

Para esta investigación se considera un

asentamiento aquel territorio o urbanización popular que presente diferentes grados de precariedad y hacinamiento, con déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación irregular del dominio del suelo, generando esta situación de informalidad su vulnerabilidad.

Esta vulnerabilidad se ve expresada principalmente por la falta de accesos a servicios públicos, ausencia de las instituciones estatales, poca inversión privada y su exposición a amenazas de origen natural (Sarmiento et al., 2020).

Actualmente el Estado ha desarrollado programas para la regularización de esta situación a través de la compra de inmuebles privados que pasan a constituirse en territorios sociales (Pereira y Valdez, 2019). Las principales acciones llevadas adelante por el Gobierno Nacional están enmarcadas dentro de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat y el Plan Nacional de Hábitat y Vivienda que posee cuatro líneas estratégicas de acción que son la producción del hábitat y la vivienda, el fortalecimiento institucional, el impulso de la participación social y el financiamiento de las acciones (Consejo Nacional de Vivienda, 2015; Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, 2018). Además de los programas propios del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) implementa el Programa “Tekoha” que tiene por objetivo garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad a través de la regularización y el ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales urbanos y suburbanos. Los territorios sociales son aquellos asentamientos o núcleos poblacionales beneficiados por el programa.

Entendiendo la complejidad de las situaciones que se desarrollan en estos asentamientos es importante comprender que las dinámicas que se desarrollan en

su interior no pueden analizarse solo desde la perspectiva de la situación habitacional sino también se deben estudiar las otras variables que se desarrollan en el lugar como las prácticas sociales y los procesos de organización (Tonina et al., 2011). Solo así se pueden plantear soluciones apropiadas a la situación.

Esta investigación pretende describir cómo la visión de equidad y transparencia de los asentamientos vulnerables impacta en su capacidad de resiliencia. Esto se quiere lograr por medio de caracterizar a los asentamientos identificados; determinar el nivel de la cultura de la legalidad existente e identificar cómo estos niveles de la cultura de la legalidad impactan en la capacidad de resiliencia de los pobladores.

Para ello es importante entender cuál es la percepción de los pobladores sobre la cultura de la legalidad, principalmente de los aspectos vinculados a la equidad y la transparencia. En Paraguay existe un importante porcentaje de la población que tiende a no cumplir las leyes debido a una percepción generalizada de un ordenamiento normativo ilegítimo y una profunda desaprobación hacia las tareas llevadas adelante por el Estado (Olmedo, 2019). Este fenómeno se puede explicar debido a una acción colectiva donde la mayoría de las personas piensa que los demás son corruptos y existen diversas presiones para asumir actitudes corruptas (Villoria y Jiménez, 2014); agravándose aún más en los asentamientos vulnerables, principalmente en los bañados donde las personas perciben al Estado como ausente o incluso un enemigo (Pereira, 2016; Pereira, 2018).

Para lograr una cultura de la legalidad, la legitimidad y la legitimación son dos factores fundamentales, tanto desde su dimensión jurídica, como su dimensión política. En la dimensión jurídica, la legitimidad está relacionada a la justificación de las

normas existentes y la legitimación sobre la aceptación de estas normas.

Para poder lograr la legitimación es fundamental la dimensión política, donde las personas deben apoyar y estar de acuerdo con el orden político y la acción de las instituciones; para ello juega un rol fundamental la ética, ya que ésta explica no solo por qué la comunidad aprueba el orden jurídico sino también permite a la comunidad entender que ese orden es legítimo (Wences y Sauca, 2014).

Entonces, para que una comunidad pueda aceptar el orden jurídico existente y las normativas es fundamental lograr la legitimidad y la legitimación del marco normativo; para ello es de vital importancia contar con instituciones que se caractericen por una buena gobernanza a través de la ética del servicio público, la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad (Wences y Sauca, 2014).

En esta investigación se vincula la ética a aspectos como el respeto, ofrecer un trato digno a los demás; la imparcialidad y la no discriminación; la honradez, el principio de la responsabilidad; así como la no maleficencia (evitar el hábito de hacer el mal o causar daño, sea por acción mediante, por ejemplo, el despilfarro, la obtención de comisiones, el uso de la información para el beneficio propio, la difusión de información privilegiada; sea por omisión a través de conductas como, por ejemplo, negligencia, incompetencia o descuido (Ausín, 2010; Wences y Sauca, 2014). Por otro lado, se considera a la transparencia como la disponibilidad de información confiable de carácter económico, social y político por parte de las organizaciones e instituciones accesibles a todos los actores; esta información debe permitir evaluar a las instituciones (Villoria y Jiménez, 2014).

## MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación es de tipo descriptiva, de estudio de caso múltiple y enfoque cualitativo. Fue desarrollada en el área metropolitana de la ciudad de Asunción, incluyendo los distritos de Asunción, Capiatá, Fernando de la Mora, Limpio, Luque, Luque, Mariano Roque Alonso, Ñemby, San Antonio, San Lorenzo y Villa Elisa.

El muestreo fue del tipo dirigido, no probabilístico. Los criterios para la selección de la muestra fueron el tamaño del asentamiento de acuerdo con la clasificación hecha por la organización Techo: pequeño, mediano, grande y macro; la densidad de la población; el tiempo de ocupación (asentamientos nuevos, asentamientos consolidados); las características del territorio ocupado (inundable, no inundable); y la apertura de la población para participar.

Considerando estas características se han seleccionado ocho casos de estudio o áreas, que son la comunidad San Cayetano del Bañado Sur y las comunidades San Miguel Guerrero, Banco San Miguel, San Juan y Caacupemi del Bañado Norte ubicadas en la ciudad de Asunción; Villa Israel y los Pescadores de Corumbá Kue de la ciudad de Mariano Roque Alonso; la comunidad de Remansito del distrito de Villa Hayes; Cerro Corá y Taruma Poty de la ciudad de Luque y Nuevo Horizonte de San Lorenzo.

Las variables de estudio son las características socioeconómicas y ambientales de los asentamientos identificados; las amenazas y riesgos percibidos por la población; las estrategias desarrolladas; la percepción sobre la legalidad y los aspectos de ética y

transparencia consideradas. El “Riesgo” es entendido como cualquier fenómeno de origen natural (huracán, sequía, inundación, entre otros) o humano que signifique un cambio en el medio ambiente que ocupa una comunidad, que sea vulnerable a ese fenómeno; como “amenaza” (para una comunidad de productores) se considera la probabilidad de que ocurra un riesgo (intensidad, frecuencia) frente al cual esa comunidad particular y sus fincas son vulnerables (Henaó et al., 2016); la cultura de la legalidad se entiende como el conjunto de expectativas ciudadanas sobre el respeto a la ley y a los procedimientos legales por parte de los gobernantes, los órganos especializados en la ejecución del derecho y los ciudadanos en general (Villoria y Jiménez, 2014).

Para poder medir la cultura de la legalidad en los asentamientos se estableció el nivel de cumplimiento de las normativas vigentes en la comunidad de acuerdo con lo establecido por Villoria y Jiménez (2014) que identifica 4 niveles posibles: 1-) un nivel alto donde la expectativa de cumplimiento de las normativas es alta y existe un sistema de control interno fuerte y una voluntad de control externa elevada; 2-) un nivel medio alto donde se asume mayoritariamente un cumplimiento de las normas y una presión social fuerte, aun cuando pueden darse algunos niveles de desconfianza institucional; 3-) un nivel medio bajo donde conviven una expectativa de incumplimiento por parte del gobierno o los ciudadanos pero con cierta expectativa de presión social elevadas, o expectativas de cumplimiento por parte de los ciudadanos pero altos niveles de desconfianza institucional; y un nivel bajo donde el cumplimiento de las leyes ya no es siquiera una norma social y no hay expectativas de cumplimiento.

Los datos fueron recolectados durante los meses de marzo a mayo de 2021 y las técnicas empleadas

fueron las entrevistas a informantes claves, grupo focal y encuestas. Para la entrevista a informantes claves fueron identificados líderes comunitarios y políticos pertenecientes a los seis casos de estudios identificados, además los líderes y lideresas entrevistados/as sugirieron a otras personas tanto de la comunidad como externas a quienes se entrevistó, utilizando la metodología de la bola de nieve. Por su parte el grupo focal fue realizado con todas las personas pertenecientes a la comunidad que decidieron participar, realizándose uno o dos grupos focales dependiendo de la cantidad de participantes. Se consideró como límite 30 participantes. Por último, las encuestas fueron realizadas a los pobladores más antiguos y referentes comunitarios; la distribución de la encuesta fue realizada totalmente al azar y considerando la distribución territorial dentro del asentamiento.

Para cada una de las herramientas utilizadas se realizó el consentimiento libre informado de los participantes.

El análisis de los datos fue realizado por medio de mapas, esquemas, tablas y otras técnicas cualitativas. Las principales herramientas para la recolección de datos fueron las entrevistas a informantes claves, grupos focales y la sistematización de datos secundarios.

## RESULTADOS

### **Características generales de los asentamientos.**

La investigación seleccionó ocho casos de estudio de acuerdo con los criterios establecidos en la metodología (Figura 1).

Los ocho asentamientos estudiados presentan características similares y diferentes. Entre las

principales similitudes se pueden citar el acceso deficiente a servicios públicos, la tenencia irregular de las viviendas, los altos índices de pobreza y el trabajo informal; en cuanto a los niveles de precariedad de las viviendas y la degradación ambiental, ésta varía dentro de los propios asentamientos, existiendo zonas con mayores o menores niveles de precariedad y degradación.

En total, de manera aproximada y de acuerdo con lo manifestado por los entrevistados, en estos 8 casos de estudios residen unas 152.000 personas, siendo los asentamientos de mayor tamaño el Bañado Norte, Bañado Sur y Remansito; la densidad de población está muy por encima de los resultados obtenidos en estudios anteriores, con un promedio de entre 6.000 a 3.000 personas por kilómetro cuadrado, en comparación a las 170 a 600 personas por kilómetros cuadrado (Canese et al., 2019).

#### **Niveles de cultura de la legalidad existentes en**

**los asentamientos vulnerables desde la perspectiva de los pobladores.** En casi todos los asentamientos las personas tienen la percepción de que las leyes no son cumplidas o que solo se aplican a aquellos que poseen menos recursos económicos. Consideran que el cumplimiento de las normas está sujeto a varios factores como el poder económico, político, o, también, incluso, a veces se deben dejar de cumplir por cuestiones de necesidad como es el caso de la desocupación laboral o la compra de productos de contrabando que son más accesibles en relación con aquellos que se venden en los locales comerciales legalmente habilitados.

En los 8 casos estudiados la violencia está presente de alguna manera en el día a día de las comunidades. Sus pobladores consideran que esta situación se da por varios factores, pero el principal está relacionado a la ausencia del Estado, lo que habilita en los hechos a la aplicación de la “ley del más fuerte”.

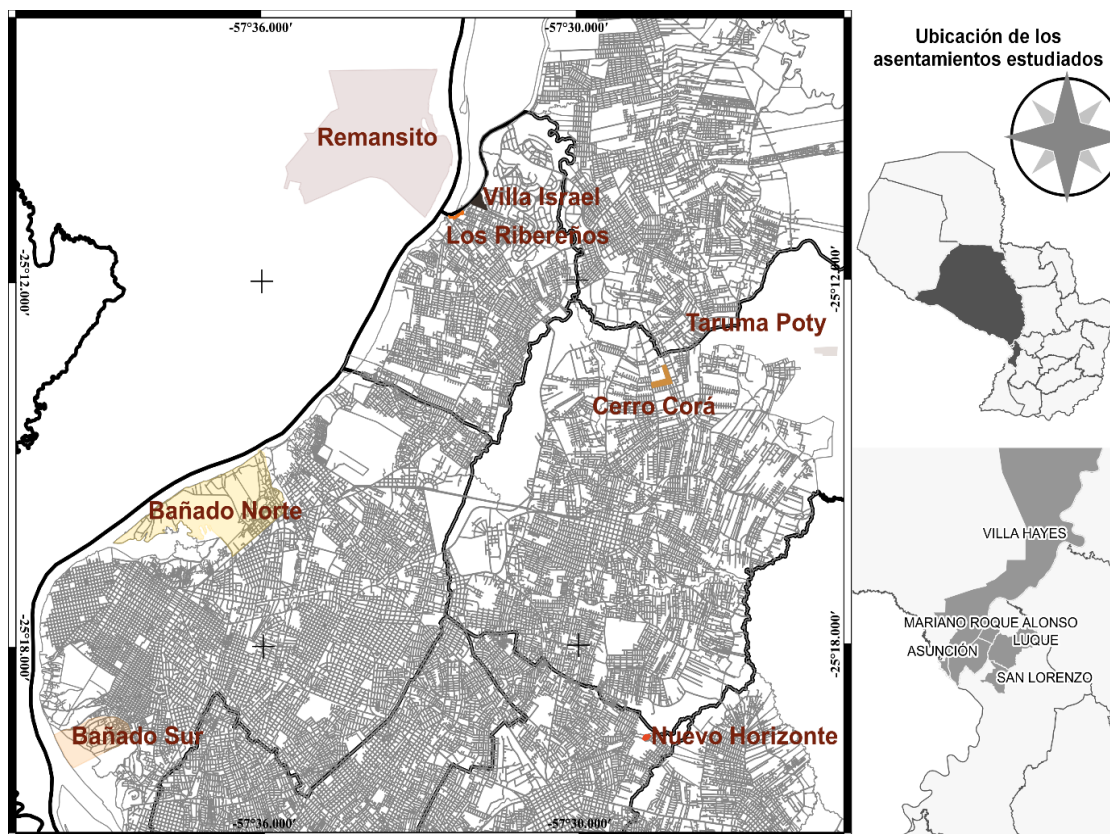


Figura 1. Asentamientos vulnerables seleccionados para el estudio.

La principal estrategia para sobrellevar dicha situación es la organización vecinal como entidad de control. Dicha estrategia funciona mejor principalmente en los asentamientos más pequeños como Cerro Corá, Villa Israel o Nuevo Horizonte donde los entrevistados manifestaron que la violencia o delitos se da en casos puntuales y no como una situación extendida.

En América Latina una de las características observadas es la desconexión existente entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, donde la ausencia del Estado es suplida por mecanismos de organización espontánea que son los que toman las decisiones (Sarmiento et al., 2020). Esta “ausencia del Estado” se da principalmente, según los vecinos entrevistados, por la corrupción imperante, ya que consideran que las fuerzas públicas están vinculadas a los negocios de microtráfico en sus comunidades, principal causa de la violencia.

Además, observan que cuando las personas cuentan con poder político o económico pueden vulnerar las leyes y las consecuencias son menores, en cambio cuando una persona pobre comete un delito siempre es condenado. A partir de toda esta percepción se genera un sentimiento de que en realidad el Estado, en lugar de ser un aliado y garante de sus derechos, se convierte en el principal agresor.

Además, para acceder a los servicios brindados por el Estado se debe contar con una red de contactos, ya sean parientes o amigos, o políticos que puedan priorizar a la familia para que reciba el beneficio como la atención a la salud, recepción de víveres o construcción de viviendas. Esto podría considerarse como otra manifestación de la corrupción en los asentamientos vulnerables.

Una percepción ciudadana elevada de que sus autoridades realizan actos de corrupción o ilegales puede generar un deterioro de la legalidad, incluso

llegando a generar una tendencia de la ciudadanía a no respetar las normas o tiendan a buscar pactar con estos actores políticos para obtener beneficios (Villoria y Jiménez, 2014). Esta situación se ve acrecentada por la baja percepción en las comunidades estudiadas respecto a la participación del Estado en los procesos de resiliencia en los asentamientos, más allá del apoyo puntual en algunos casos con la entrega de víveres, materiales para vivienda o la ayuda para el traslado en caso de inundaciones. Las únicas instituciones estatales cuya presencia se percibe de manera constante en las comunidades son el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Educación y Ciencias a través de las UFS y escuelas, respectivamente.

Es sabido que para que exista una alta percepción de legalidad es necesario contar con instituciones o actores que castiguen aquellos comportamientos considerados ilegales y que las normativas premien actitudes que maximizan un bienestar comunitario (Villoria y Jiménez, 2014).

Solo en el asentamiento Cerro Corá se percibe una presencia del Estado debido a que es considerado como un territorio social por parte del “Programa Tekoha”; esta situación ha permitido el trabajo articulado de varias instituciones gubernamentales en el lugar que ha permitido por ejemplo el acceso a viviendas a través de programas del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, la ejecución del proyecto “Seguridad alimentaria y nutrición a base de soja en comunidades vulnerables de Asunción y el departamento Central” y el fortalecimiento del centro comunitario existente en la comunidad.

Además de la percibida ausencia del Estado, en algunas comunidades existe una percepción de injusticia en cuanto a las normativas vigentes, por

ejemplo en el caso de la Comunidad de Banco San Miguel del Bañado Norte, asentada en la reserva del mismo nombre, que fue creada sin la participación de las personas asentadas en su interior y que afecta sus modos de vida; o en el caso por ejemplo de la venta ambulante de alimentos, situación que fue prohibida por los decretos que impusieron las cuarentenas debido a la pandemia del Covid-19. Otros en cambio manifiestan que las leyes o normativas en sí no son injustas, el problema está en la aplicación de estas.

Es el caso de los terrenos ocupados en los que las personas con dinero compran y venden las tierras sin ninguna consecuencia, en cambio los pobladores son amenazados con desalojos.

Esta ausencia estatal es paliada de alguna manera por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y Organizaciones Comunitarias que cumplen diferentes roles en la comunidad, principalmente en aquellas consideradas como macro. Las principales actividades son desarrolladas a través de centros comunitarios donde prestan servicios de comedores, capacitaciones y en algunos casos, servicios de atención a la salud. Estas ONG's en conjunto con las Organizaciones Comunitarias son actores claves en los procesos de resiliencia y también, la mayoría de ellas, tienen una imagen positiva por parte de la comunidad.

En cuanto a los niveles de transparencia, la mayoría de los entrevistados manifestó desconfiar de las organizaciones estatales y consideran que existe mucha corrupción en su interior. A pesar de esta percepción, muy pocas personas conocen o hacen uso de las herramientas de transparencia existentes como la Ley N° 5.282 promulgada el 18 de septiembre de 2014 “de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”. Pese a todo algunos líderes comunitarios suelen reclamar el uso



correcto de los recursos del Estado y el apoyo a sus comunidades.

Entre las organizaciones comunitarias sí existe un mayor control en cuanto a la rendición de cuentas, aunque no sea un proceso muy estructurado. La mayoría de las organizaciones de las comunidades rinde cuenta de los resultados logrados, equipos adquiridos y otros insumos en reuniones con los asociados, en algunos casos acompañados por facturas legales que respaldan los gastos realizados. Con la pandemia y la dificultad para las reuniones estas rendiciones de cuenta tomaron un carácter más virtual y público, donde incluso algunas organizaciones mostraron en redes sociales o sistemas de mensajería las adquisiciones hechas y el dinero invertido. De igual manera, el manejo de recursos es un punto muy conflictivo, muchas veces causante de rupturas y discrepancias dentro de las organizaciones comunitarias debido a manejos poco claros de los recursos. Esto se da principalmente, no a causa de la deshonestidad de las personas, sino a la dificultad para llevar un registro mínimo de gastos e ingresos por el desconocimiento de cómo realizar este proceso o el bajo grado de escolaridad de algunos dirigentes comunitarios.

Un aspecto destacado es el poco conocimiento existente acerca de cómo está estructurado el Estado paraguayo y los gobiernos locales. La mayoría de las personas desconoce la función de los representantes electos y consideran como casi un único interlocutor válido a los intendentes o al presidente de la república. Esto lleva a que, en muchos casos, las elecciones de autoridades sean consideradas como momentos de intercambio de favores, donde el candidato solicita el voto a cambio de una ayuda material o el compromiso de conseguir un puesto laboral o algún otro tipo de beneficio para el votante.

**Los efectos de la cultura de la legalidad en la resiliencia de los asentamientos.** La presencia del Estado es un factor fundamental para la construcción de los procesos de desarrollo, ya que la presencia de instituciones formales e informales incentivan que el gobierno y la sociedad actúen de forma cooperativa y eficiente y de esta manera eviten conductas extractivas por parte de los gobernantes o desintegradoras por parte de la sociedad (Villoria y Jiménez, 2014).

Entre los principales impactos en la capacidad de resiliencia está el debilitamiento de la capacidad de organizarse de las familias asentadas en estas comunidades. Este debilitamiento hace que ante muchos de los problemas los pobladores tengan que resolverlos de manera individual, lo que genera una mayor probabilidad de tener que recurrir a líderes políticos o personas vinculadas de alguna manera a los poderes políticos. Esto produce ciertos estados de dependencia que no permiten un desarrollo comunitario, debilitando la cohesión social y la percepción de legalidad, debido a que, como manifiestan Villoria y Jiménez (2014) esto genera más confianza en los grupos de poder específicos que en la sociedad misma.

Uno de los principales problemas que afectan a la capacidad de resiliencia de las comunidades es el alto nivel de informalidad en el empleo. Esto provoca que la mayoría de las personas no tengan ningún tipo de cobertura social, por lo que cuando son cesados en sus empleos no cuentan con ningún ingreso y dependen exclusivamente de trabajos en la calle o de los sistemas de protección social del Estado.

## DISCUSIÓN

El control ejercido por los vecinos organizados, salvando las distancias y las particularidades, se asemeja a la situación de los asentamientos en Chile, denominados campamentos debido al orden tipo militar establecido por los dirigentes y la organización comunitaria (Sarmiento et al., 2020).

Existe una percepción de bajos niveles de equidad y transparencia. Por un lado, sus habitantes consideran que la aplicación de las leyes, en muchos casos, depende del poder económico o político, y por otro lado consideran que no existe transparencia en el manejo del dinero público, lo que desemboca en precarios sistemas de transparencia en las instituciones públicas.

Toda esta situación genera que en muchos casos las personas cometan algunos actos considerados ilegales. Se podría decir que esto es producto del contexto mencionado, lo que genera una baja cultura de la legalidad. Esta situación colocaría a las comunidades en un nivel medio bajo de cumplimiento donde las personas consideran que existe una expectativa amplia de cumplimiento por parte de los ciudadanos, pero con expectativa de incumplimiento para aquellas personas que ostentan algún tipo de poder (Villoria y Jiménez, 2014).

Los bajos niveles de transparencia y equidad generan un debilitamiento progresivo de estas organizaciones comunitarias, ya sea por la desconfianza, la intromisión de actores políticos externos u otros factores, que genera una disminución de la capacidad de la comunidad en hacer frente a las amenazas.

Además del debilitamiento de las organizaciones,

otro factor, más de tipo estructural, que afecta a la capacidad de resiliencia, es la alta tasa de informalidad en el empleo, lo que genera que las familias no tengan acceso a los sistemas de seguridad social y por ende dependan, cuando pierden su empleo o sus miembros tengan edad avanzada, de la protección social del Estado o de la solidaridad de vecinos y familia.

## FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Convocatoria a propuestas de investigación en el marco de la Iniciativa del Centro para la Ética, Equidad y Transparencia 2020.

## AGRADECIMIENTO

Agradecimientos a los asentamientos que formaron parte de este estudio, a las organizaciones civiles Techo, Global Infancia y Guerrilla Verde y al Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Nacional.

**Declaración de interés.** Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este material es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista o las posiciones de USAID o el gobierno de los Estados Unidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ausín, T. (2010). Ni ángeles ni demonios ética aplicada al servicio público. En *Ética y servicio público* (pp.

- 433-452). Plaza y Valdés
- Candia, D. (2005). *Metas del Milenio y tugurios. Una metodología utilizando datos censales*. Naciones Unidas, CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). División Población (Serie 63).
- Canese, M., Vuyk, C., Sagüi, N., Ibarra, G., Pignata, R., Velazquez, N., Villalba, G., Lateral, D., Chamorro, J., Godoy, P. & Duré, V. (2019). Urbanización popular en la ciudad de Asunción, Paraguay. *Revista INVI*, 34(95), 9-42.
- Consejo Nacional de la Vivienda. (2015). *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda (PLANHAVI)*. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. CNV
- Crosby, B. & Beck, L. (2008). *Evaluación de la Corrupción-Paraguay*. USAID.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2020). *Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos, EPHC, 2019*.
- Henaó, A., Altieri, M. & Nicholls, C. (2016). *Herramienta didáctica para la planificación de fincas resilientes*. SOCLA
- Juvinel, E. (2013). *Guía para ejercer el control ciudadano en la gestión pública*. Tierra Nueva
- Lobo, C., Celina, N., Rojas, T. & Luzmila, A. (2010). La acción colectiva en los asentamientos informales para la transformación del hábitat. *Provincia*, 23, 11-31.
- Mahecha, E. (2014). Educación y cultura de la legalidad. *Justicia Juris*, 10(2), 36-43.
- Olmedo, C. (2019). La dimensión socio-política de la informalidad económica en Paraguay. Explorando la cultura del incumplimiento. *Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(1), 81-88.
- Olmedo, C. (2019). La dimensión socio-política de la informalidad económica en Paraguay. Explorando la cultura del incumplimiento. *Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(1), 81-88. <https://doi.org/10.30545/academo.2019.ene-jun.9>
- Ovalles, C. & Rondón, L. (2015). Análisis socio económico de los nuevos asentamientos informales del municipio Libertador del estado Mérida, Venezuela. *Economía*, XL(40), 67-89
- Pereira, H. (2016). El derecho a vivir en Asunción y el auge de la gentrificación sobre zonas ribereñas de la capital paraguaya. *Novapolis*, 10, 161-176.
- Pereira, H. (2018). Urbanismo excluyente versus resistencia en el espacio popular construido en Asunción. *Quid*16, 9, 91-120.
- Pereira, H. & Valdez, S. (2019). Asentamientos (in) formales paraguayos: Respuesta a Restricciones de acceso a la vivienda urbana. *Revista Faro*, 2(30).<http://www.revistafaro.cl/index.php/Faro/issue/view/21>
- Sarmiento, J., Castro, C., Sandoval, V. & Hoberman, G. (2020). Cohesión social como base del mejoramiento de la gobernanza en asentamientos informales. *Investigaciones Geográficas*, 59, 59-69.<https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.56953>
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2018). *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay*. Asunción. SENAVITAT
- Sociedad de Economía Política del Paraguay. (2020). Entre la crisis y la pandemia: La encrucijada del Paraguay. *Nuestra América XXI – Desafíos y alternativas*, 42. SEPP, CLACSO. <https://www.clacso.org/pt/entre-la-crisis-y-la-pandemia-la-encrucijada-del-paraguay/>
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. (2015). *Relevamiento de Asentamientos Precarios, área metropolitana de Asunción*. Asunción. STP, TECHO Paraguay
- Tonina, E., Peralta, M., Llano, M., Ayala, C., Rivas, A., & Monsalve, S. (Eds.). (2011). *Metodología para identificar asentamientos precarios en áreas urbanas: Estudio de caso en algunos asentamientos de Asunción y el Departamento Central. Manual metodológico*. SENAVITAT - MINVU. [https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2013/11/MANUAL\\_METODOLOGICO\\_SENAVITAT-2.pdf](https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2013/11/MANUAL_METODOLOGICO_SENAVITAT-2.pdf)
- Villoria, M., & Jiménez, F. (2014). Estado de Derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias* (pp. 83-118). FLACSO. [https://www.researchgate.net/publication/319041514\\_Estado\\_de\\_derecho\\_cultura\\_de\\_la\\_legalidad\\_y\\_buena\\_gobernanza](https://www.researchgate.net/publication/319041514_Estado_de_derecho_cultura_de_la_legalidad_y_buena_gobernanza)
- Wences, I. & Sauca, J. (2014). Cultura de la legalidad: Proyecto y movimiento. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias* (pp. 17-46).FLACSO.