INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Tesis presentada para obtener el grado académico de
Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente.

María Isabel Giménez Melgarejo

Profesor guía: Javier Ruiz- Tagle

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
Pontificia Universidad Católica de Chile

16 de septiembre de 2020

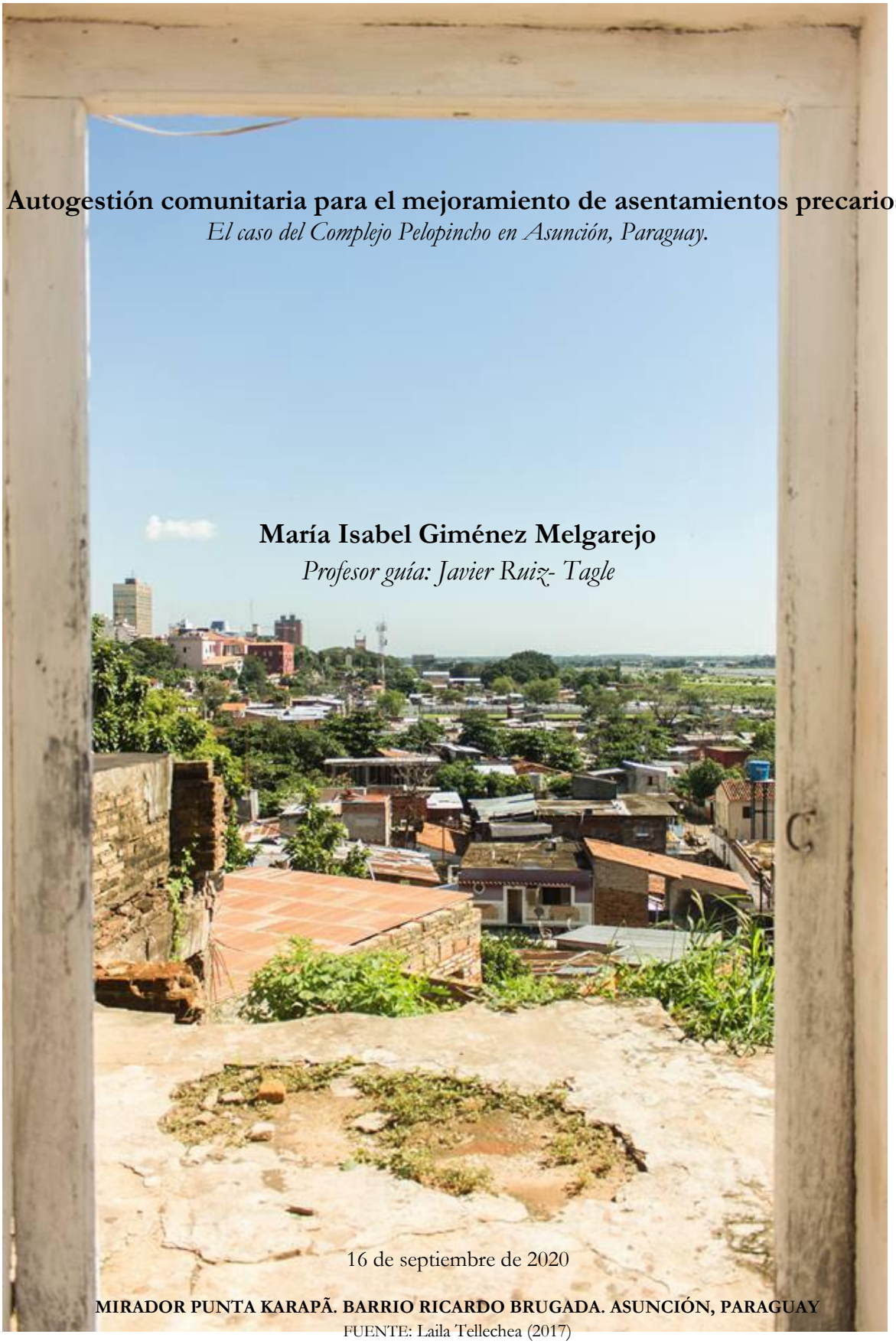
Autogestión comunitaria para el mejoramiento de asentamientos precarios

El caso del Complejo Pelopincho en Asunción, Paraguay.

María Isabel Giménez Melgarejo

Profesor guía: Javier Ruiz- Tagle

16 de septiembre de 2020



MIRADOR PUNTA KARAPÃ. BARRIO RICARDO BRUGADA. ASUNCIÓN, PARAGUAY

FUENTE: Laila Tellechea (2017)

Gracias….

A todas las personas que han colaborado de alguna manera en el desarrollo de esta investigación.

A quienes han sido mis profesores a lo largo de mi formación académica.

A mis hoy amigas Ale, Anya, Consu, Sol y Pauli, mujeres que me han enseñado mucho. A mis compañeros del Magíster, las charlas, los consejos y su compañía hicieron llevadero y enriquecedor este proceso de aprendizaje.

A mis amigos, de aquí y de allá, los de antes y los de ahora, con su presencia o una simple palabra me animaron a seguir.

A mi mamá María y a mi hermana Margarita, por su constante apoyo, por confiar en mí. Porque aún hoy aprendo de ustedes, son mi inspiración de lucha y superación personal.

Esta Tesis va dedicada a mi familia en especial a mis sobrinas Cecilia, Celia y Celina, porque afuera hay un mundo de conocimiento que las espera….

RESUMEN.

En el Paraguay, el número de ocupaciones informales en los centros urbanos va en aumento. Sin embargo, para el Estado esto parece ser un problema menor, marginal dentro del déficit habitacional. La respuesta estatal con los asentamientos precarios ha sido siempre desde el asistencialismo, postura que alienta el clientelismo y el oportunismo político, y a su vez resultado en políticas públicas de carácter cortoplacista. Pero estas ocupaciones son la respuesta natural de la población más vulnerable en la lucha por el acceso a una vivienda digna, que se reproducen en un contexto de informalidad y de marginación. En este escenario, la capacidad de organización de las comunidades en los asentamientos precarios, marca la diferencia en el proceso de formalización y el mejoramiento general del territorio. La comunidad del Complejo Habitacional Pelopincho en Asunción, tiene una larga historia de trabajo organizado. Justamente, desde la acción colectiva han mejorado el territorio en el orden físico y social aun sin la titulación. La Comisión Vecinal, que representa a la comunidad, ha pasado por varias etapas pero en la actualidad la dirigencia ha decido operar de forma autónoma como estrategia para operar al margen de las elites políticas y administrativas. Pero el camino de la autonomía tiene un costo.

Esta investigación plantea el estudio del rol de la autogestión comunitaria en el proceso de formalización de asentamientos precarios en el AMA. Se establecen distintas dinámicas de relacionamiento que promueven decisiones en función de su autonomía.

Palabras clave: informalidad, asentamientos precarios, autogestión comunitaria.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción……..……..……...….. 01

1. **Antecedentes**…...……..……...….. 03
   - *1.1 Movimiento migratorio en el Paraguay.*
   - *1.2 Formación de asentamientos precarios en el AMA.*
   - *1.3 Políticas estatales para la formalización.*
   - *1.4 Autogestión comunitaria en asentamientos precarios.*
2. **Marco teórico**…...……..……...……...….. 15
   - *2.1 Informalidad urbana y asentamientos informales.*
   - *2.2 El Estado y las políticas de formalización de asentamientos informales.*
   - *2.3 Autogestión comunitaria.*
3. **Planteamiento de la investigación**…...……..……...…...….. 24
   - *3.1 Pregunta de investigación.*
   - *3.2 Hipótesis.*
   - *3.3 Objetivo general.*
   - *3.4 Objetivos específicos.*
4. **Metodología**…...……..……...…... 26
   - *4.1 Enfoque metodológico.*
   - *4.2 Justificación de elección del caso de estudio.*
   - *4.3 Diseño metodológico.*
5. **Análisis de resultados**…...……..……...….. 30
   - *5.1 Identificación general.*
     - Caso de estudio.
     - Descripción de la organización de base.
   - *5.2 El proceso de formalización del territorio.*
   - *5.3 La organización comunitaria y su evolución.*
   - *5.4 Autogestión Comunitaria: mejoramiento sin titulación.*
6. **Conclusiones y propuestas**…...……..……...….. 49
7. **Bibliografía**…...……..……...…...….. 58

LISTA DE ILUSTRACIONES, TABLAS Y GRÁFICOS.

Figura 1. Municipios del AMA y sus límites……...……..04
Figura 2. Viviendas ubicadas en los Bañados……. 06
Figura 3. Ubicación de asentamientos precarios en Asunción según SENAVITAT (2011)……..06
Figura 4. Asentamientos en el AMA en porcentaje y su antigüedad……...08
Figura 5. Antigüedad de los asentamientos precarios en el AMA……..08
Figura 6. Características de los sub-procesos y sus agentes……....11
Figura 7. Movilizaciones sociales……...……....13
Figura 8. Esquema del proceso de formalización de asentamientos precarios……..14
Figura 9. Lista de entrevistas realizadas……....28
Figura 10. Esquema de objetivos específicos……...……....29
Figura 11. Asunción y los municipios del AMA……...……31
Figura 12. Área de los Bañados en Asunción y viviendas precarias……....31
Figura 13. Asunción y el barrio Ricardo Brugada……....32
Figura 14. Zonas del barrio La Chacarita……...……....33
Figura 15. El barrio La Chacarita y el Complejo Pelopincho……...……...34
Figura 16. Imágenes del Complejo Pelopincho……..……..35
Figura 17. Autogestión comunitaria en Pelopincho.……...42
Figura 18. Proceso de formalización de Pelopincho. Línea de tiempo……50

LISTA DE ABREVIACIONES Y SIGLAS

AMA: Área Metropolitana de Asunción.

CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

COSIC: Coordinadora de Organizaciones Sociales e Instituciones de la Chacarita

CONAVI: Consejo Nacional de la Vivienda.

DGEEC: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

IPVU: Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo.

MCA: Municipalidad de Asunción.

MDS: Ministerio de Desarrollo Social.

MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

MUVH: Ministerio de la Vivienda y el Urbanismo.

PRAM: Programa de Regularización del Área Metropolitana.

PRAMTN: Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional.

RAP: Relevamiento de Asentamientos Precarios.

SAS: Secretaría de Acción Social.

SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

STP: Secretaría Técnica de Planificación.

TEI: Tribunal Electoral Independiente.

INTRODUCCIÓN.

A finales de la década del '70, se produjeron grandes migraciones desde el campo hacia los centros urbanos en Paraguay. La población campesina empobrecida fue la protagonista del éxodo. Esta masa migrante, se ubicó de manera informal en asentamientos precarios, siendo los destinos principales: Asunción y las ciudades aledañas, zona conocida como Área Metropolitana de Asunción (AMA).

Pero, en comparación con otros países latinoamericanos, en Paraguay el problema de la informalidad parece ser marginal. En materia de política habitacional el Estado, busca reducir el déficit habitacional pero las acciones son insuficientes y han estado focalizadas en la población con capacidad de pago, dejando de lado al estrato social de más bajos recursos. Sumado a lo descrito, la migración interna se ha intensificado en las últimas dos décadas, aumentado así la cantidad de asentamientos precarios en el AMA.

La razón que mueve a las personas para asentarse de manera informal, dando origen a ocupaciones informales, es la necesidad de vivienda, de un lugar donde habitar. En el Paraguay estas ocupaciones inician de dos maneras: por medio de la invasión de terrenos o a través de un mercado informal de suelos.

Desde los años 90, el Estado ha impulsado una política para la formalización de estos asentamientos precarios. Esta formalización en Paraguay es un proceso muy particular que comprende a su vez otros tres sub-procesos: **1. la regularización de la ocupación**, con la obtención de títulos de dominio del terreno, **2. el mejoramiento urbano,** que implica el acceso de manera formal a servicios básicos y obras de infraestructura, y por último **3. el mejoramiento o la construcción de viviendas**. Pero en realidad, para el Estado este tipo de ocupaciones no son prioridad en la agenda. Por otro lado, el proceso tampoco está exento de problemas. Los reclamos y necesidades de las comunidades son atendidos desde el asistencialismo, respuesta que las convierte en víctimas del oportunismo político. Esta situación se agrava considerando que en el país no existe un registro oficial de asentamientos precarios y tampoco se conoce la cantidad de personas habitando en ellos. Aun así, se registran casos de formalización de las ocupaciones, pero no son la mayoría.

En este escenario, la inserción de los asentamientos precarios a lo conocido como *"ciudad formal"* es un proceso impulsado desde la organización comunitaria. En el proceso de formalización la acción colectiva es fundamental, siendo la organización, la resistencia y la persistencia, las únicas maneras para vencer la adversidad. Los pobladores se organizan para la ocupación del terreno, evitar el desalojo, alcanzar el acceso a servicios básicos y conseguir una vivienda. Sin embargo, las organizaciones comunitarias son débiles y en la mayoría de los asentamientos ni siquiera están organizados.

Es por ello que la capacidad de autogestión de las comunidades se torna en una herramienta necesaria que cobra fuerza como estrategia de decisión para operar con autonomía al margen de las presiones políticas, negociando con las instituciones y movilizándose en caso de que no sean escuchadas.

Esta capacidad organizativa, que se mueve con astucia entre canales formales y la movilización social, logra el mejoramiento del territorio aun sin la titulación. Pero trabajar de forma autónoma conlleva dificultades. Ante esta realidad, se considera pertinente conocer la producción de ciudad desde los pobladores de las ocupaciones informales. Para ello es preciso comprender el rol que desempeña la autogestión comunitaria en el proceso de formalización de asentamientos precarios.

El territorio de estudio elegido es la ciudad de Asunción, uno de los centros urbanos con mayor densidad poblacional. En la capital, la mayoría de los asentamientos precarios se ubica en un área inundable, al borde del río Paraguay, denominada Bañados. El caso de estudio es el Complejo Habitacional Pelopincho, que forma parte del barrio Ricardo Brugada (La Chacarita). Este asentamiento fue protagonista de una fuerte intervención estatal tras un trágico incendio que consumió la mayoría de las viviendas en la década del '90. Además, en el mismo se registran prácticas autogestionarias desde la ocupación del territorio y cuentan con una organización comunitaria activa.

Así, el presente trabajo de investigación se estructura en seis capítulos. En el primero, *Antecedentes* se entrega información de Paraguay y del AMA sobre crecimiento poblacional, urbanización informal, políticas del Estado de vivienda y de formalización, y por último una reseña de autogestión en asentamientos precarios. En el segundo, *Marco Teórico* es donde se abordan la informalidad urbana, con las distintas posturas acerca de la misma y la necesidad de descolonizar el conocimiento; las políticas estatales acerca de la formalización, donde se analizan las políticas de intervención y posturas teóricas al respecto, y la autogestión comunitaria poniendo atención en la acción colectiva y en la denominada planificación insurgente. En el tercer capítulo, *Planteamiento de la investigación* se describen la pregunta de investigación, la hipótesis y los objetivos. En el cuarto capítulo, *Metodología,* se explica el enfoque de investigación, el diseño metodológico y el trabajo de campo.

En el quinto capítulo *Análisis de resultados* se describe el caso de estudio y se expone el trabajo investigativo en torno a tres grandes temas en coincidencia con los objetivos específicos: el proceso de formalización del territorio, la organización comunitaria y su evolución, y la Autogestión Comunitaria en el mejoramiento del territorio pero sin titulación. Por último en el capítulo seis, *Conclusiones y propuestas,* se recogen los principales hallazgos, con una síntesis en respuesta a la pregunta de investigación, se describen las implicancias teóricas y políticas de los resultados, se reconocen las limitaciones del estudio, y se señalan futuras líneas de investigación e intervención desde esta experiencia de investigación.

CAPÍTULO 1
ANTECEDENTES

VISTA AÉREA DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN.

FUENTE: Juan Carlos Meza (2012)

1. Antecedentes.

La ciudad de Asunción, capital del Paraguay, ha sido protagonista de una conurbación junto a otras diez ciudades del Departamento Central. En conjunto los municipios de: Luque, Fernando de la Mora, San Lorenzo, Villa Elisa, Lambare, Capiata, Limpio, Ñemby, San Antonio y Mariano Roque Alonso, forman la denominada Área Metropolitana de Asunción (AMA) (Figura 1).

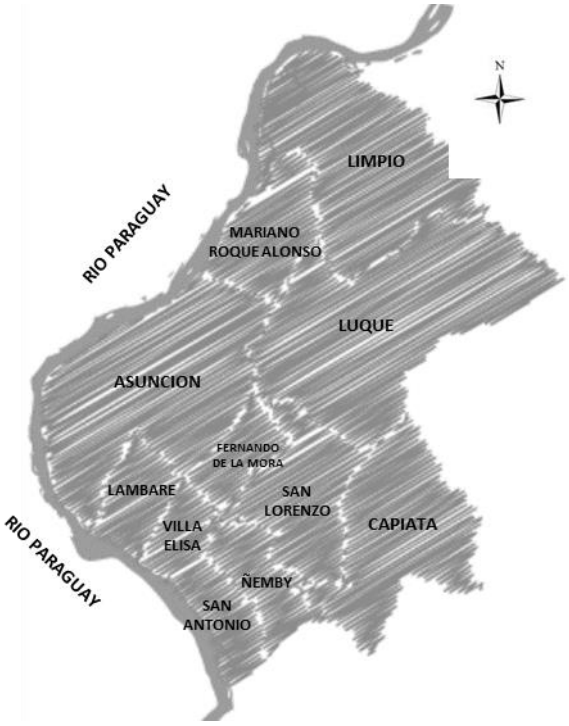


Figura 1. Municipios del AMA y sus límites.

FUENTE: (TECHO, 2015)

1.1. Movimiento migratorio en el Paraguay.

El proceso de urbanización en Paraguay es tardío con respecto a los países vecinos. En 1974, el 37% de la población nacional era urbana, ascendiendo a un 59% para el 2012, según el último censo del mismo año (BID, 2014). Al mismo tiempo, en otros países latinoamericanos, en 1974 la población urbana de Argentina era del 80.4% y en Brasil del 58.8%, mientras que para el 2012, en Argentina ascendió a 91.3% y lo mismo en Brasil con 84.9% (CELADE, 2019). Comparando estas cifras, se observa que el Paraguay se sigue urbanizando pero ahora a un ritmo acelerado, creciendo la población urbana en un 20% en casi 40 años. El aumento precipitado de la población, se enfrenta con la poca capacidad de las ciudades de otorgar suelo urbanizado y servicios básicos.

Por otro lado, Galeano (1997) citado por Riquelme (2015), refiere que el proceso migratorio paraguayo es muy diferente con respecto a América Latina. A mediados del ’70 en Latinoamérica, la migración rural-urbana era la predominante mientras que en Paraguay el proceso era inverso. Galeano atribuye el hecho a una economía nacional basada en la agro-exportación, con un desarrollo industrial casi nulo. De este modo la primera migración a nivel país es rural-rural, y se inició en 1883. A consecuencia de la venta de tierras públicas los campesinos se quedaron sin un lugar donde vivir. A esto se suma la expansión de la ganadería, en desmedro de la agricultura campesina, sin condiciones desde el Estado para su crecimiento (Riquelme, 2015). Otros autores como Bareiro (2004) y Flores (2012) agregan que, esta migración se desencadena producto de la mala distribución de tierras por acumulación en casi monopolios.

En un momento posterior, la población se vuelca hacia las ciudades dando paso a la gran migración rural-urbana paraguaya, en la que se identifican dos períodos. El primero a finales de la década del '70, consecuencia de la producción agrícola a gran escala de empresas agroindustriales. Entonces, como la población campesina no puede competir en la tenencia del suelo ante su alto valor, abandona las tierras rurales y migra a los centros urbanos (Riquelme, 2015). Este desplazamiento poblacional, según Riquelme (2015), coincide con la política estatal de colonización llamada "La Marcha hacia el Este", en el período comprendido entre 1954-1989. Esta política buscaba abrir el comercio con el Brasil desde la frontera este, alentando la colonización brasilera de suelo nacional.

La segunda corriente migratoria, inicia en la década del '90 y se intensifica en los años 2000 por la crisis económica en el sector rural, el descenso en la producción de algodón y la disminución del precio de los productos provenientes del agro (Morínigo, 1997), coincidente con el cultivo masivo de soja transgénica. En este período, es cuando aumentan los asentamientos precarios en el AMA.

Según el "*desarrollismo*", las migraciones desde el campo a la ciudad son importantes en la transición de una sociedad tradicional a una moderna (Riquelme, 2015). Sin embargo, en Paraguay no sucedió lo mencionado. La población migrante no logró su inserción en la "ciudad formal" como se verá en el siguiente apartado.

1.2. Formación de asentamientos precarios en el AMA.

Según datos censales del año 2012, la población paraguaya estimada asciende a 6.461.041 de habitantes. En porcentajes la población de las áreas urbanas es de 59% (3.825.311 habs.), superando a la rural con 41% (2.635.730 habs.), siendo los departamentos con más habitantes Central y Alto Paraná, que junto con Asunción, concentran casi la mitad de la población total del país (DGEEC, 2016). En el año 2012 la población total estimada de la capital ascendía a 529.433 personas, mientras que la población estimada del AMA era de 2.200.000 habitantes, siendo 99% urbana (BID, 2014).

Estos antecedentes refuerzan lo expuesto por la literatura: concentración poblacional en centros urbanos y acelerado crecimiento demográfico en el AMA, durante las últimas dos décadas. Como la capital, siempre ha ejercido una fuerte influencia en el sistema de ciudades, atrajo la mayor cantidad de migrantes rurales (BID, 2014). Estas personas se asentaron de forma espontánea en territorios que encontraron disponibles: terrenos fiscales, municipales, calles, plazas y también en propiedades privadas sin cuidado o abandonadas por sus dueños (Morínigo, 1997). En la ciudad de Asunción, la mayoría de las ocupaciones informales están situadas en la ribera del río Paraguay, en zonas inundables denominadas Bañados (Figura 2 y 3). Según Flores (2012), esta población ocupaba terrenos destinados al desarrollo de obras viales y servicios básicos, por ello con el tiempo se vieron obligados a abandonar Asunción, desplazándose hacia la periferia -ciudades aledañas que conforman el AMA- originando los llamados

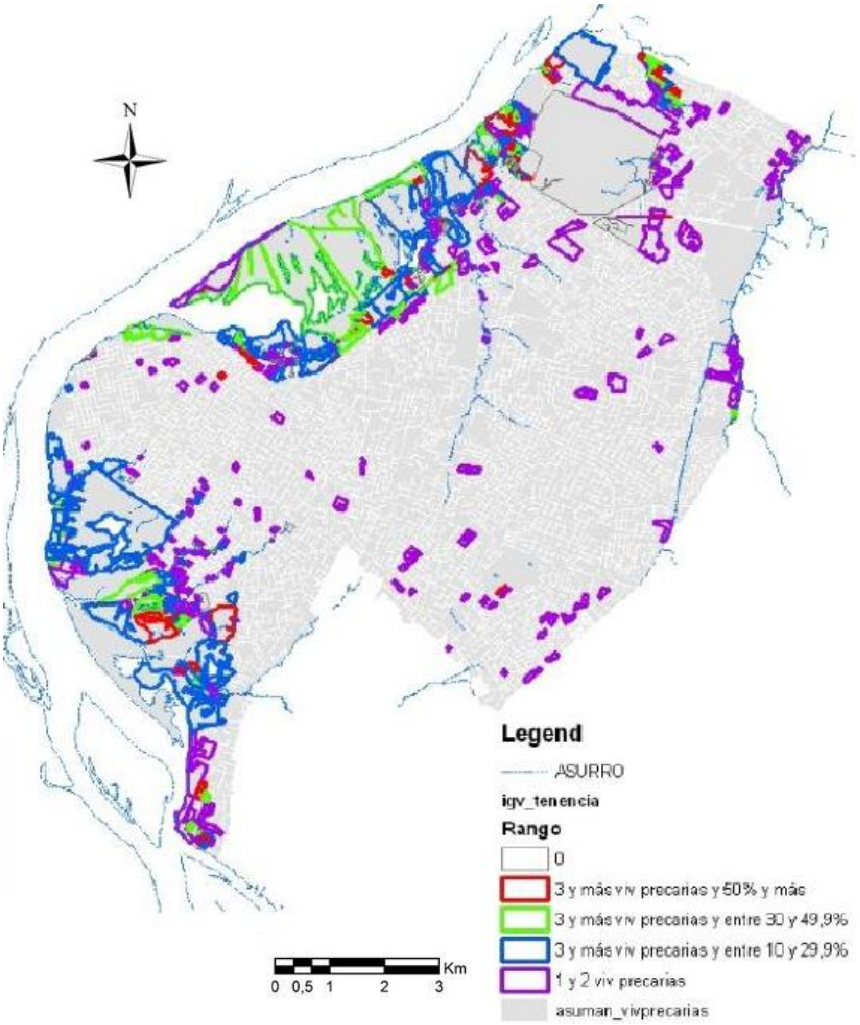
cinturones de pobreza. Así, los asentamientos precarios capitalinos se formaron con la población rural expulsada del campo y los habitantes pobres de la ciudad.

Figura 2. Viviendas ubicadas en los Bañados.

FUENTE: La República (2014)

FUENTE: La Unción (2019)

Figura 3. Ubicación de asentamientos precarios en Asunción según SENAVITAT (2011).



FUENTE: Barrios (2010) en (Canese, Marta et. al., 2019).

En la actualidad, unas 150.000 personas viven en asentamientos precarios en Asunción y en el resto del AMA otras 91.000. Totalizando unas 240.000 personas estarían habitando en ocupaciones informales en el AMA (Canese, Marta et. al., 2019). Pero, en Paraguay no se cuenta con datos

consolidados acerca de la cantidad de ocupaciones informales. Por ello en el año 2015 la Secretaría Técnica de Planificación (STP) junto con la ONG TECHO, realizó un relevamiento de asentamientos precarios (RAP) en el AMA. En el mapeo se identificó 405 asentamientos en el AMA con alrededor de 38.179 familias viviendo en 31.948 hogares.

Según datos de la CELADE (2019), en la ciudad de Buenos Aires, la población en las "villas miseria"[1] representa un 7.6%. En Latinoamérica la población en asentamientos informales bajó desde un 39% en el año 2000 hasta un 30% en el año 2010. Según la ONU (2016), la población urbana viviendo en tugurios[2] a nivel regional disminuyó, en el orden de 25,5% al 21,1% en el período 2005-2014. Al comparar la cantidad de asentamientos informales de Asunción, con ciudades latinoamericanas, en la región la tendencia apunta a la disminución en contraste con la realidad paraguaya, a pesar de los programas de formalización implementados en el país. La declinación en la región, está relacionada con políticas de formalización desde programas de titulación de tierras. Pero este tipo de políticas, dejan sin resolver el déficit de viviendas, pues no se ocupan de la construcción de viviendas nuevas y tampoco están orientadas en mejorar de la calidad de la mismas (ONU, 2016).

En cuanto a producción de vivienda, el déficit habitacional estimado del año 2012 totaliza 780.073 viviendas a nivel país y coincide con el área de residencia urbano-rural en razón de 50,6% y 49,4%, respectivamente. De ese déficit un 88% corresponde a déficit cualitativo, es decir, la mayor necesidad de viviendas está relacionada con ampliación o mejoramiento. Vale aclarar que el déficit cualitativo es un indicador de precariedad característico de las ocupaciones informales. En la distribución por departamento, Central es el que concentra la mayor cantidad del déficit habitacional con un 18% del total (DGEEC, 2016).

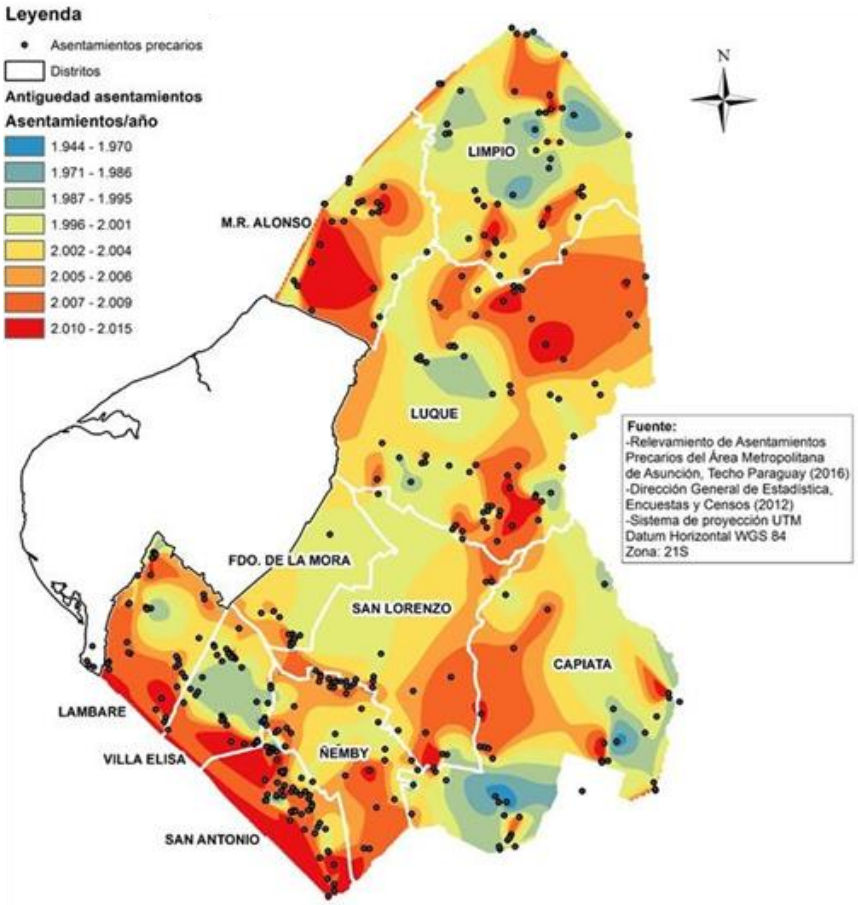
En el abordaje del déficit habitacional es necesario revisar el desempeño estatal. La política habitacional está abocada en reducir el déficit de viviendas pero las medidas llevadas a cabo son insuficientes. En año 2013, según declaraciones del ex secretario general de la Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), se construían unas 5.000 viviendas al año, pero la demanda es 15 a 20 veces mayor. En cifras, el 96.92% de las viviendas nuevas en Paraguay corresponde a producción del sector privado entre los años 1950 y 2010. Estos números revelan la deficiente política habitacional del Estado, que no cubre la demanda habitacional y tampoco está orientada a los sectores más vulnerables, pues en su mayoría los programas benefician a sectores con capacidad de pago (Fruet Cardozo, 2015).

Al cruzar los datos de cantidad de familias con el número de personas viviendo en asentamientos (240.000 aproximadamente), la cifra es relevante en razón que la población del AMA es eminentemente urbana y este número representa el 11% de la población total, porcentaje que tiende a aumentar. Y al

[1] Lo conocido en Paraguay como asentamiento precario en Argentina es llamado villa miseria.
[2] La Un-Hábitat 2015, define como *tugurio* a un hogar, donde un grupo de personas viven bajo el mismo techo y carecen de: acceso al agua potable, saneamiento, tenencia segura, vivienda durable y área suficiente para vivir.

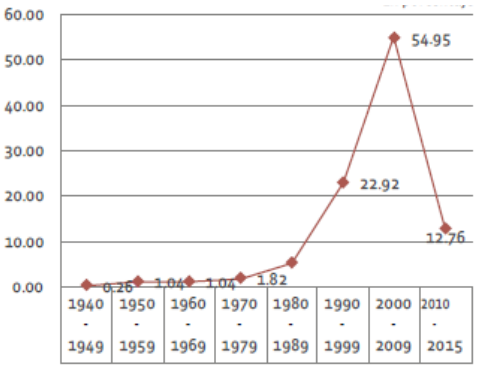
analizar el déficit habitacional, se observa la incapacidad del Estado para cubrir la demanda, con una necesidad real de 680.000 viviendas en el país y de 122.000 aproximadamente en el AMA. Reflexión que cobra sentido con las declaraciones del ex Secretario de SENAVITAT, al afirmar que la capacidad estatal de provisión de viviendas al año está muy por debajo de la demanda real. En cuanto al período de formación de estos asentamientos, tanto TECHO (2015) como SENAVITAT et. al. (2018) coinciden en que casi el 90% de ellos se originó en los últimos 20 años, siendo la década del 2000 cuando se produjo cerca del 54.95%, en coincidencia con el segundo momento migratorio nacional (Figuras 4 y 5).

Figura 4. Asentamientos en el AMA en porcentaje y su antigüedad.



FUENTE: (Canese, Marta et. al., 2019).

Figura 5. Antigüedad de los asentamientos precarios en el AMA.



FUENTE: (TECHO, 2015)

Desde el Estado, se esperaba que estas ocupaciones fueran transitorias y que la población lograría vencer el umbral de la precariedad. Sin embargo, nada de eso sucedió. Por el contrario, según los datos expuestos el número de asentamientos aumentó junto con la población en ellos.

Así, los asentamientos del AMA nacen producto de la necesidad, como reflexiona Abramo (2012) acerca de las ocupaciones informales en Latinoamérica. La necesidad de un lugar donde habitar y la falta de recursos económicos, obliga a las personas a asentarse –de forma colectiva o individual- en lugares que encuentran disponibles, siendo la única opción de manera espontánea e informal generando asentamientos precarios. En otros casos, las ocupaciones son alentadas por terceros con intereses económicos donde, según Abramo (2012), opera la lógica del mercado informal de suelo con ventas o alquiler de terrenos.

Por último, se identifica un tercer factor en la formación de los asentamientos y es desde la esfera política. En algunos casos, en época electoral dirigentes políticos para asegurar los votos de la población, promueven e incitan a invasiones o prometen beneficios en los asentamientos ya gestados, para presionar a las autoridades de turno según sus intereses particulares. Además de las lógicas del mercado y de la necesidad sobre las que reflexiona Abramo, se identifica la injerencia de actores políticos de manera prebendaria y clientelar en la formación y en el proceso de desarrollo asentamientos precarios del AMA (Rojas, 2018).

1.3. Políticas estatales para la formalización.

En este apartado, se describe brevemente cómo el Estado paraguayo aborda la problemática de las ocupaciones informales. En documentos oficiales se los denomina Asentamientos Precarios, y en Asunción se dividen en:

- Asentamientos intra-urbanos: formados en el tejido urbano de la ciudad. Pueden consolidarse en mayor medida por su ubicación, pues no están expuestos a amenazas naturales.
- Asentamientos costeros: ubicados en las orillas del río Paraguay. En su mayoría son precarios y en épocas de inundaciones los habitantes abandonan el territorio. El emplazamiento hace más difícil la formalización.

Esta diferenciación es fundamental para comprender, en parte, las razones por las cuales algunos asentamientos tienen mejores condiciones de habitabilidad y alcanzan la formalización.

A nivel nacional, según Flores (2012) en un principio los asentamientos informales eran ignorados por los municipios y el gobierno central. En el año 1964, el Estado reconoce el problema habitacional, y crea el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU). Luego, en 1990 instituye el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), que absorbe al IPVU, con la intención de atender a la población de escasos recursos en materia de vivienda. Posterior al abordaje del problema habitacional, en los años '90, se establecen programas para la formalización de los asentamientos precarios.

En este proceso de **formalización** se pueden distinguir otros **tres sub-procesos**: 1. la *regularización* de la ocupación con la entrega de títulos de dominio del terreno, 2. el *mejoramiento urbano* mediante el acceso servicios básicos y obras de infraestructura, y 3. el *mejoramiento habitacional* con la construcción de viviendas.

En cuanto al primer sub-proceso, en el año 1960 se dictó la Ley 622[3] para entender la informalidad de dominio, en los asentamientos urbanos y rurales, que obligaba a los propietarios a subdividir sus tierras para la venta a sus ocupantes. Sin embargo, la burocracia en los trámites, el desinterés de los propietarios, y la falta de educación y recursos de los ocupantes, hicieron que persista hasta hoy la tenencia irregular de tierras. Posteriormente, se creó el Programa de Regularización del Área Metropolitana (PRAM)[4], que en el año 2001 se transformó en el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN) para atender los asentamientos informales que afectaban a propiedades privadas (Flores, 2012).

Este programa fue cambiando hasta convertirse desde el 2009, en el programa Tekoha llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)- antes Secretaria de Acción Social (SAS)-, que atiende los asentamientos informales, en cuanto a dos aspectos: regularización jurídica de la tenencia del suelo y apoyo en el acceso a servicios básicos. Desde el MDS para intervenir en una ocupación, deben ser declarados territorios sociales, los asentamientos o núcleos poblacionales urbanos o suburbanos afectados por los programas de la Institución, y se ofrece la *"regularización de la ocupación por medio de compra de inmueble para Territorio Social, regularización de los documentos del territorio social, firma de contratos de compraventa, titulación del inmueble"* (SAS, 2016). La misma regulación sigue en vigencia.

El programa se encarga de la regularización en la tenencia del suelo mediante la titulación del lote. Así, desde el Estado se alienta la legalización de las ocupaciones con la entrega de títulos de dominio pero sin el beneficio de la vivienda. Esta política, está fuertemente influenciada por los postulados neoliberales de titulación de Hernando De Soto (Abramo, 2012).

El segundo sub-proceso, se refiere al programa de intervención de mejoramiento de barrios[5], plazas y espacios públicos, llevado a cabo desde mediados de 2011 por la SENAVITAT. Fue ejecutado mediante convenios inter-institucionales entre municipios, gobernaciones y otras instituciones. Pero ya no está en vigencia. En la actualidad existen otros programas de mejoramiento integral de barrios, desde el Ministerio de la Vivienda y el Urbanismo (MUVH) y la Municipalidad de Asunción (MCA) con financiamiento externo. Estos programas, también se originan por la influencia de agencias

[3] Ley Nº 622/60. *Ley de colonizaciones y urbanizaciones de hecho*.
[4] Los inicios del programa se remontan al año 1.995, cuando fue ejecutado primero por el Ministerio del Interior según decretos N° 11.277/95- 17.464/97. Luego las atribuciones pasan al CONAVI según decreto N° 8.497/00; y por último la ejecución queda a cargo de la SAS en los decretos N° 14.228/01- 1.038/03- 12.051/08- 10.410/07- 10.413/07- 10.522/ 07- 10.548/07- 1.767/09.
[5] Resolución N° 1.544 del año 2.011, de la SENAVITAT, que aprueba el *"Reglamento del Programa de Mejoramiento de barrios, plazas, y espacios públicos"*.

internacionales y están orientados a mejorar las condiciones de habitabilidad de las personas en asentamientos informales, reconociendo la urbanización desde la producción informal de la vivienda y el hábitat (ONU, 2016).

En cuanto al último sub-proceso, el MUVH es el encargado de la política habitacional del país. Desde sus distintos programas ofrece soluciones habitacionales al sector más vulnerable con la entrega de subsidios. En Paraguay el Estado, a pesar de las políticas y programas, no ha podido controlar la creciente urbanización informal y los procesos migratorios (Flores, 2012). En la Figura 6 se presenta un resumen de los sub-procesos.

Figura 6. Características de los sub-procesos y sus agentes

FUENTE: Elaboración propia

Pero el proceso de formalización, no está exento de problemas. En el año 2009 se registraron denuncias de negociados en el CONAVI por compra de tierras, tanto en el gobierno de aquel año como en el anterior. En el RAP realizado por TECHO (2015) se destaca, que el trato desde los municipios para la regularización de los terrenos es del tipo oportunista. Así, funcionarios o autoridades, se acercan a pobladores en busca de votos, con falsas promesas de formalización, ofreciendo permisos de ocupación sin valor legal. Se observa la reiterada acción clientelar a cambio de favores desde la esfera estatal.

Es así que la capacidad organizativa de los pobladores cobra sentido para la formalización; ante la incapacidad estatal de otorgar soluciones en materia de vivienda, la lógica de la necesidad que lleva a la ocupación informal del territorio y las presiones de actores políticos.

1.4. Autogestión comunitaria en asentamientos precarios.

En los asentamientos precarios el escenario no es el mejor y tampoco las condiciones de vida. En consecuencia, la respuesta natural de los ocupantes para afrontar la carencia y la exclusión, ante la ausencia del Estado y las presiones políticas, es la organización comunitaria. Según Canese et. al (2019), los pobladores se organizan antes o al poco tiempo de la ocupación, siendo la primera razón, evitar el desalojo mediante la defensa del territorio ocupado. Para ello deben ser reconocidos por las instituciones gubernamentales y además vincularse con otros movimientos.

La forma de organización popular más común, son las comisiones vecinales. Mediante éstas, se gestiona la regularización del terreno. También se ocupan de solucionar los problemas comunitarios existentes. La participación comunitaria articula y torna posible el espacio urbano. Además de comisiones vecinales, los pobladores se agrupan en asociaciones, coordinadoras, consejos y movimientos (Canese, Marta et. al., 2019). En la actualidad los líderes son elegidos en procesos comunitarios participativos, situación que para TECHO (2015) promueve el dinamismo y las capacidades colectivas, pero según Canese et. al (2019) en sus inicios estas organizaciones eran controladas por el partido de gobierno, a través de las seccionales.

Se identifican dos tipos de organizaciones según sus objetivos. Por un lado las comisiones vecinales o parroquiales y las asociaciones, y por el otro los movimientos. Las primeras con objetivos puntuales, son de menor tamaño y permanencia en el tiempo más corta, y las segundas los movimientos que se organizan en coordinadoras, con fines a largo plazo que aglutinan a organizaciones menores (Canese, Marta et. al., 2019).

En cuanto a los vínculos que se establecen en los asentamientos precarios, además de los actores estatales intervienen otros actores. Según TECHO (2015), en las áreas inundables del AMA, comparten espacio las organizaciones de culto religioso y las ONG'S. Ambas brindan apoyo a los pobladores para potenciar sus capacidades de organización.

Ante lo descrito, en el proceso de formalización, participan varios actores y cada uno opera según sus intereses. Los pobladores con un rol protagónico en el inicio de la ocupación buscan conquistar cierto poder para las negociaciones, además de adquirir identidad colectiva (Barrios, 2015). Por otro lado, los actores políticos persiguen intereses electorales y económicos, y por último las organizaciones religiosas y ONG'S buscan el fortalecimiento de la comunidad.

En el desarrollo del proceso de formalización, en la mayoría de las ocupaciones, alcanzado el primer sub-proceso (la regularización) se persiguen otros objetivos. Estos objetivos están relacionados al segundo sub-proceso (gestionar mejoras en el orden de infraestructura vial, salud, trabajo y educación) y al último sub-proceso (mejoras en las viviendas o la construcción de nuevas) (Canese, Marta et. al., 2019). Todos estos sub-procesos, son auto-gestionados por las organizaciones comunitarias. Es así que,

caminos, plazas, espacios recreativos o puestos de salud han sido construidos por los pobladores y los servicios básicos existen mediante la gestión comunitaria (TECHO, 2015).

> *"Pese a la carencia de servicios, las familias de los asentamientos "no permanecen estáticas, sino que desarrollan acciones de transformación, resistencia y subsistencia para satisfacer sus necesidades más básicas", a través de organizaciones comunitarias y comisiones vecinales"* (EFE, 2016).

Por otro lado, se identifican dos momentos claves en la organización popular del AMA: uno es en la década del '90, coincidente con la segunda migración rural-urbana, en que se inician las luchas por la tierra y la vivienda, y el segundo desde el 2008, con grandes movilizaciones a causa de las inundaciones en el AMA (Canese, Marta et. al., 2019). Este hecho revela un cambio en la acción de la organización comunitaria. Primero en los años '90 perseguían el reconocimiento y la articulación con actores. Después, en el nuevo milenio, una vez afianzada la capacidad de autogestión en el territorio, cobra fuerza y se torna más reactiva recurriendo a la movilización social cuando los reclamos no son atendidos por los canales institucionales (Figura 7).

Figura 7. Movilizaciones sociales

FUENTE: Movimiento político 15 de junio

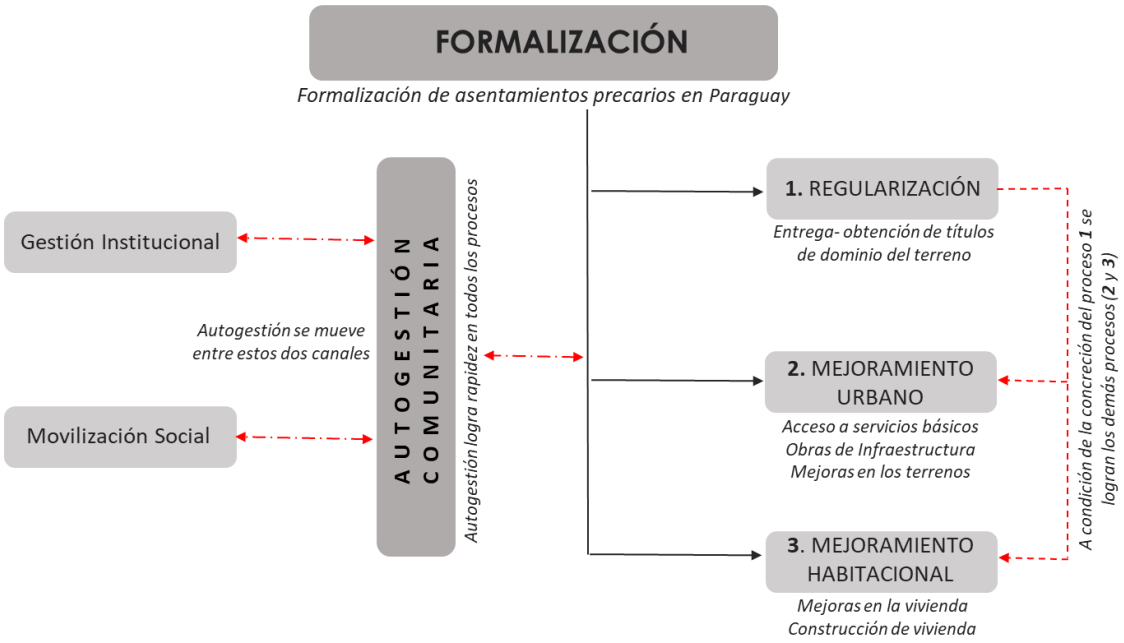
Sin embargo, a pesar de los beneficios de la organización comunitaria, no todos los asentamientos están organizados o la organización es frágil. Algunos se mantienen aislados de las organizaciones locales y su acción gira en torno a su reivindicación, otros carecen totalmente de organización y movilización pues ya se encuentran asentados, y el desalojo o amenazas naturales no representan peligros (Canese, Marta et. al., 2019). En otros casos, no están organizados porque no poseen capital social, carencia que los hace más vulnerables.

Entonces se destaca como positiva la unión de los vecinos, mientras que su ausencia resulta un problema. En los asentamientos donde los pobladores están unidos se logra el acceso a servicios básicos, mientras que en los que no están unidos se agudizan las dificultades (TECHO, 2015). Lo mismo señala Canese et. al. (2019), cuando menciona que los asentamientos que implementan autogestión comunitaria alcanzan mejores condiciones de habitabilidad. Estas mejores condiciones son entendidas según acceso a servicios básicos, apertura de calles, dotación de equipamiento comunitario y recreacional. Ambas fuentes coinciden, en la necesidad de conocer el proceso de lucha de las organizaciones y de considerar las acciones desde la autogestión comunitaria en la producción de ciudad.

Por otro lado, en materia de producción académica sobre asentamientos precarios en Paraguay, se citan algunas investigaciones: Causarano (2006), la Tesis de Amarilla (2018) y la publicación realizada en conjunto con Ruiz-Tagle en el mismo año; Canese et. al. (2019): Galeano Monti (2019); Zavattierro y Ortiz (2019); Pereira y Valdez (2019); Ortíz, Goetz, Gache (2020). Sin embargo, ninguna aborda el tema de procesos autogestionarios de las comunidades.

De esta manera, el proceso de formalización inicia con la titulación, pero la espera es prolongada llevando décadas para que se materialice. Por ello, en los asentamientos no organizados este proceso se demora más o incluso no se concreta. Como se resume en la Figura 8, en el Paraguay el proceso de formalización, inicia con la regularización en el dominio del terreno (primer sub-proceso) y los demás sub-procesos están supeditados al cumplimiento de este. Para el acceso a la vivienda, es clave la tenencia segura del suelo.

Figura 8. Esquema del proceso de formalización de asentamientos precarios.



FUENTE: Elaboración propia

Teniendo en cuenta lo descrito, se consideró pertinente conocer la producción de ciudad desde los habitantes de las ocupaciones informales. En ellas la inserción a la *"ciudad formal"* es un proceso impulsado por la organización comunitaria y la acción colectiva es una herramienta para vencer la adversidad. Así, esta investigación busca comprender el rol que desempeña la *autogestión comunitaria* en el proceso de formalización de asentamientos precarios. Poniendo el foco en la *organización comunitaria* de un asentamiento, se presume que mediante la autogestión se logra el *mejoramiento del territorio*.

CAPÍTULO 2
MARCO TEÓRICO

BARRIO RICARDO BRUGADA.

FUENTE: Juan Carlos Meza (2017).

2. Marco Teórico.

En este capítulo se realiza una aproximación teórica, para entender el proceso de autogestión desde tres temas generales. Se parte de la *informalidad* para explicar la informalidad urbana y los asentamientos informales, desde la Teoría de la Marginalidad hasta las visiones postcoloniales con énfasis en el sur global. Luego se aborda el *papel del Estado* y las políticas de formalización de los asentamientos informales, por último se puntualiza en la *autogestión comunitaria* desde la organización popular que se mueve entre la gestión institucional y la movilización social.

2.1. Informalidad urbana y asentamientos informales.

Se supone necesario, al plantear una discusión teórica acerca de asentamientos informales, iniciar la reflexión desde la **informalidad**. Abramo (2012) considera que la informalidad no es un concepto como tal, sino que es empleada de manera descriptiva para detallar fenómenos de varias disciplinas y situaciones de la vida social. En específico, se refiere a la informalidad urbana como un conjunto de irregularidades en relación con los derechos. Clichevsky (2009), entiende lo informal como algo espontáneo, surgido sin planificación. Señala que es aquello no integrado al sistema convencional y define a la informalidad urbana como una trasgresión al modelo establecido, desde aspectos dominiales -carencia de títulos de propiedad- y del proceso de urbanización -transgresión a las normas de ocupación-, y además relaciona este último proceso con la falta de requerimientos ambientales. Por su parte, Jaramillo (2012) se refiere a la urbanización espontánea, marginal o informal, como la manera en la que hacen ciudad los habitantes empobrecidos.

En América Latina los estudios sobre las ocupaciones informales y el contraste en las prácticas espaciales de la ciudad comienzan en los años 60, y sientan las bases de la llamada Teoría de la Marginalidad. Desde esta teoría, surgen a su vez posturas antagónicas conocidas como *Teoría de la Modernización* o de derecha y *Teoría de la Dependencia* o de izquierda. Una de las posiciones teóricas es la de Samuel Jaramillo.

Jaramillo (2012), expone que en sus inicios la *Teoría de la Modernización* estuvo adscripta a la tradición de la sociología urbana de EE.UU. según la cual en la transición de una sociedad rural a una moderna, es necesaria la migración campo-ciudad. Sin embargo, en el proceso de transición grupos de la sociedad quedaron al margen y fueron ocupando espacios que quedaron libres en la ciudad dando origen a barrios pobres construidos de forma precaria, los llamados asentamientos informales. Las políticas estatales que se desprenden de esta teoría, recurren a la represión como una herramienta para eliminar estas ocupaciones, y en algunos casos reubican a los habitantes en *"conjuntos de vivienda modestos"*. Pero ante el aumento de las ocupaciones informales, las posturas represivas cedieron volviéndose más tolerantes y reconociendo su existencia.

En contraste a esa posición, la *Teoría de la Dependencia* sostiene que la ocupación informal es una manifestación racional de los pobladores, en su esfuerzo por salir de la pobreza. También valoriza a modo de rasgo positivo la capacidad de autoconstrucción de los ocupantes, como una respuesta lógica ante la escasez de recursos y la precariedad. Estos argumentos animaron la respuesta del Estado desde políticas de vivienda muy variadas (Jaramillo, 2012).

Al analizar las ocupaciones informales es preciso mencionar la existencia de un mercado informal de suelos. Abramo (2012) afirma que la producción de suelo informal en Latinoamérica es consecuencia de dos lógicas de coordinación social: la del mercado y la del Estado. Pero también identifica una tercera lógica, y es desde la necesidad. Esta última lógica mueve la acción individual y colectiva para la producción de "ciudades populares". Y en la combinación de las lógicas de la necesidad y del mercado, es que surge un mercado informal de suelo, es decir, es la suma de dos facetas de la informalidad: la urbana y la económica. Según Clichevsky (2009), la existencia del mercado informal de suelo también se relaciona con el clientelismo político y los votos que se puedan conseguir del hecho. Reconoce también como causa las restricciones en el acceso legal a la tierra para producción y comercialización, pues normas muy estrictas sobre producción de suelo hacen que aumente el mercado informal ante la carencia de recursos económicos.

Abramo (2012) concluye que a pesar de los esfuerzos en materia de regularización, la existencia y continuidad de un mercado informal de suelo, habla de la incapacidad del Estado en dar respuesta a la demanda habitacional. Clichevsky (2009), enfatiza que las acciones realizadas son para solucionar la informalidad pero no para evitar que ocurra.

En los últimos años, el enfoque respecto a la informalidad urbana ha cambiado, consecuencia de una literatura emergente desde las teorías postcoloniales con énfasis en el Sur Global. Sin embargo, la mayoría de esta producción literaria centra su interés en ciudades del sur de Asia y en la África Subsahariana. A pesar de esto, surgen investigaciones acerca de Latinoamérica. Las mismas contribuyen al estudio postcolonial desde una mirada crítica al capitalismo y al imperialismo, fijándose en la informalidad como resistencia y en el desafío posestructuralista de la dicotomía *formal-informal*. En cuanto a la resistencia, la misma depende de una serie de observaciones que no se pueden generalizar, y por su parte la fórmula *formal-informal* ofrece cuestionamientos sobre la implicancia del Estado en lo informal (Varley, 2013).

En esta nueva forma de abordar la informalidad urbana, King (2015) sugiere que el colonialismo ha hecho que las ciudades sean vistas desde generalizaciones que reducen las diferencias entre tiempos y lugares. Pero el enfoque a partir de los años '90, al cambiar de posición intelectual es hacer uso del lenguaje vernáculo. Del mismo modo, Robinson (2015) plantea que los estudios urbanos poscoloniales precisan desprenderse de la categorización de ciudades como ejemplo a seguir, pues esto ha limitado posibles futuros para las ciudades. Según Varley (2013), para AlSayyad (2004) la informalidad es "un nuevo

paradigma para entender la cultura urbana". AlSayyad (2003) considera a la informalidad urbana como una respuesta a la liberalización económica mundial y por lo tanto plantea la necesidad de un cambio de marco analítico donde sea considerada no sólo dentro de la economía política sino también como forma de vida.

Por su parte Roy (2013), afirma que la mayoría de las teorizaciones urbanas tienen su origen en la tradición canónica euroamericana que no es capaz de analizar las múltiples formas de modernidades metropolitanas. En consecuencia, el foco de estudio debe moverse hacia "nuevas geografías". De esta manera, la informalidad ayuda a comprender las ciudades del Sul Global y es un "modo primario de producción del espacio metropolitano". Por lo tanto, la informalidad no es un dominio desregulado sino estructurado por medio de varias formas de regulación, es una forma de producción espacial donde el urbanismo se lleva a cabo en la producción informalizada del espacio.

2.2. El Estado y las políticas de formalización de asentamientos informales.

El papel del Estado con las ocupaciones informales, ha pasado por varias etapas que van desde la represión, la tolerancia y la admisión, hasta propiciar las ocupaciones de tierras (Clichevsky, 2009). Ante la cantidad de urbanización espontánea, Jaramillo (2012) señala que la política represiva cedió, dando paso a actitudes de tolerancia no precisamente voluntaria. Así tuvieron su origen las políticas que abordan *"la ciudad marginal"*. En un primer momento, luchan contra los barrios marginales desde la visión de que el espacio físico marginal es un círculo vicioso que reproduce marginalidad social y por ello se debe romper (Jaramillo, 2012). Estos barrios en su mayoría eran invasiones que no respetaban el régimen de propiedad y violaban toda reglamentación urbanística e inmobiliaria. Los esfuerzos se abocaron entonces en erradicar los asentamientos informales, pero la población viviendo en ellos aumentaba, por lo cual a finales de los años '60 –y con más ímpetu en los años '80- los gobiernos comenzaron a diseñar políticas para regularizar la tenencia del suelo.

Un factor determinante para el giro en las políticas públicas sobre las ocupaciones informales, fue la figura de John Turner. Sus postulados influyeron mundialmente en la forma de hacer ciudad, en la década del '60 y luego en el '70 en especial después de la Conferencia Hábitat I de Vancouver en 1976 (Ramírez Corzo & Riofrío, 2006). Turner resaltaba las bondades de la autoconstrucción como un procedimiento que adoptaron las personas en situación de pobreza. Afirmaba que sin el esfuerzo de los pobres, para hacer sus viviendas y sus barrios, la penuria en los asentamientos informales sería mayor. Así, con la autoconstrucción, el escaso recurso monetario se sustituye por fuerza de trabajo, dando paso a la ejecución de la vivienda de manera progresiva, en largo tiempo y con el beneficio de ampliación según las necesidades de cada familia (Jaramillo, 2012). Es entonces, que a mediados de la década del '70 los programas públicos reconocen a los asentamientos informales y se focalizan en que los mismos pobladores construyan sus viviendas (Brakarz, 2002).

Estas premisas fueron adoptadas desde la Alianza para el Progreso y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos mediante políticas de autoconstrucción con diversos nombres ("ayuda mutua", "esfuerzo propio", "desarrollo comunitario" o "progresivo", "pies de casa" o "lotes con servicios"). Esta fue la línea seguida por el Banco Mundial desde 1975 con Robert McNamarra al frente de la entidad, viendo en la autoconstrucción la *"solución"* al problema habitacional y como única alternativa para los sectores populares con la promoción de los "lotes con servicio" (Pradilla, 1995).

Un ejemplo, son los programas de legalización de tierras llevados a cabo en países como México y Perú. En Perú la política era muy restrictiva pero fue cediendo de forma gradual. Entre los años 1964 y 1980 el gobierno dirigió sus esfuerzos en las ocupaciones informales con ideas de mejoras por sobre la erradicación (Clichevsky, 2009). Así, "*barrios marginales*" accedían a lotes con servicios, donde el proceso iniciaba y terminaba con una acción legal. Primero, se legalizaba la ocupación del suelo, luego se realizaban las tareas de mejoramiento y por último se entregaban los de títulos de dominio a los ocupantes (Ramírez Corzo & Riofrío, 2006).

Pero este matrimonio intelectual entre Turner y McNamarra y sus resultados, son cuestionados por intelectuales marxistas como Emilio Pradilla (1995). Para él, Turner y sus seguidores son apologistas de la autoconstrucción que no establecen la naturaleza del proceso ni sus contradicciones. Y argumenta que las determinaciones estructurales de la autoconstrucción son: concentración monopólica del suelo y acumulación de ganancias de los fraccionadores, la inflación y las elevadas tasas de interés bancarias, el carácter financiero del Estado que deja en manos de privados la ejecución de viviendas, y la inspiración y soporte ideológico del neoliberalismo. Subraya que en la práctica los programas impulsados desde el Estado fueron muy limitados y por ello los pobladores debieron seguir autoconstruyendo por sus medios en terrenos ilegales. Sin embargo, destaca algunos planteamientos positivos de Turner como: el proceso mismo de la construcción, la localización con respecto de la ciudad, la movilidad de las personas y las distintas soluciones para las viviendas.

Por otro lado, si bien este tipo de políticas lograron disminuir los costos y una mejor focalización de los recursos públicos, no alcanzaron los resultados esperados (Brakarz, 2002). Según Clichevsky (2009) y Ramírez & Riofrío (2006), los gobiernos entonces diseñaron políticas para mejorar la situación urbana en los asentamientos informales, desde la legalización masiva de suelo ocupado hasta programas de mejoramiento de barrio. Ambos enfoques en adelante acompañaron el desarrollo de ideas en materia urbana. La inclusión de esta perspectiva, para Brakarz (2002), hizo que los asentamientos informales sean registrados como parte del crecimiento de las ciudades, con el reconocimiento de la propiedad y las inversiones hechas en el terreno por las familias.

Clichevsky (2009), identifica los fundamentos para este cambio según: **1)** acciones gubernamentales para la promoción de la tenencia a partir de 1996 con la Conferencia Hábitat II, **2**) el cambio del financiamiento de agencias internacionales, desde políticas de viviendas de lotes con servicios,

luego de legalización y por último de mejoramiento de barrios, **3)** la influencia de las ideas de Hernando De Soto (1987-2003) para la recaudación de impuestos mediante regularización de la tierra, y **4)** el papel de los gobiernos con el objetivo de lograr la inclusión social.

Es entonces que a partir de la década del '80 y luego desde los '90 hasta la actualidad, se considera que el problema de la falta de vivienda es la suma de las carencias social y habitacional donde el componente más importante es la tenencia segura de la propiedad. Sin embargo es el más difícil de concretar (Brakarz, 2002). Este nuevo interés por el recurso suelo, visibilizó la realidad del crecimiento del mercado informal de suelo y la adopción de políticas neoliberales de titulación postuladas por De Soto, fueron la tendencia en varios países latinoamericanos (Clichevsky, 2009).

Para De Soto, la tierra ilegalmente ocupada es un capital que debe ser movilizado. Una vez legalizada la tenencia del suelo, el propietario podrá pagar impuestos (lo que se relaciona con el ajuste fiscal y las reformas del Estado en los países latinoamericanos) y ser objeto de crédito del sector financiero formal. En el caso de Perú, el objetivo de la titulación era aumentar el valor de los terrenos (Clichevsky, 2009). Sin embargo, estas políticas de formalización de la propiedad privada con entrega de títulos de dominio, generaron condiciones para la exclusión social ante la inexistencia de una política urbana estatal (Ramírez Corzo & Riofrío, 2006).

Por último, tanto Brakarz (2002) como Ramírez Corzo & Riofrío (2006), coinciden en que estos programas buscan mejorar las condiciones de vida de los pobladores, pero en su mayoría no abordan o lo hacen de manera parcial, el tema de la vivienda. Además, la posesión legal del terreno no es suficiente para mejorar la calidad de vida, pues el enfoque debería ser el derecho a una vivienda digna y el Derecho a la Ciudad.

2.3. Autogestión comunitaria.

Como se mencionó en el apartado anterior John Turner, resaltó el valor de la autoconstrucción en los asentamientos informales y junto con ello destacó la importancia de la organización comunitaria y la *"libertad para construir",* como una salida para cubrir las necesidades de suelo y vivienda en las ciudades (Ramírez Corzo & Riofrío, 2006). En esta línea, Carnevalli et. al (2010) enfatiza que la acción colectiva es el único camino para mejorar las condiciones de vida en estas ocupaciones y otorga a las comunidades herramientas, recursos y capacitación para gestionar el desarrollo del hábitat. De forma paralela al proyecto comunitario aparece el tema de la vivienda como eje principal del hábitat. Sin embargo, la importancia de la autogestión en la construcción y el mejoramiento del hábitat, ha sido poco reconocida por los organismos estatales (Castillo C., 2011).

Un ejemplo de los beneficios de la acción colectiva es el *Movimiento de Pobladores* en Chile. Este movimiento en su lucha por la vivienda procedió a "*tomar"* tierras urbanas de manera frecuente entre 1957 y 1970, recurriendo a la movilización como forma de presión al Estado. Los "pobres urbanos"

chilenos consiguieron reivindicar su Derecho a la Ciudad mediante luchas colectivas que pueden ser observadas desde 1920 (Escoffier, 2015).

Las invasiones se registraron siempre, pero en la década del '60 tras el fracaso de la reforma urbana había una convicción política de tener independencia del Estado y del mercado. A su vez, la acción represiva del Estado cedió dando origen a la ocupación masiva de tierras urbanas, los llamados *campamentos*. Estos eran símbolo de una ideología política, y estaban organizados por algún partido político. Sin embargo, como el Movimiento no estaba unificado en torno a un programa sino que dependía de los partidos políticos, esta dependencia terminó siendo su debilidad y disminuyó la participación de base. Si bien, el Movimiento desapreció en los años '70, mientras estuvo activo mediante su capacidad de movilización masiva produjo cambios en los servicios urbanos. Muchas personas obtuvieron vivienda y servicios básicos contra toda lógica del mercado (Castells, 2015).

En la década del '90, a raíz de la política habitacional chilena de producción masiva de viviendas sociales con la intervención del sector privado mediante la entrega de subsidios, cobran de vuelta protagonismo los movimientos sociales en Chile desde el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) y el Movimiento Pueblo sin Techo (MPST). Ambos movimientos se plantean el Derecho a la Ciudad desde el proceso de autogestión y la necesidad de cambio en la política estatal de suelo y de vivienda. Se identifican no como beneficiarios de programas, sino como productores de ciudad y reconocen en la autogestión, la vía para evitar la marginación social y satisfacer las necesidades de vivienda social. Se originan en respuesta a la política habitacional chilena de producción masiva de viviendas construidas por empresas privadas con subsidios del Estado (Castillo C., 2011).

En estos movimientos la autogestión se mueve entre la formalidad institucional y la movilización social como forma de presión. Y es justamente a través de los mecanismos de presión que los pobladores pueden negociar con el Estado. Desde las estrategias de autogestión y de trasformación política alcanzan sus objetivos (viviendas de mejor calidad y mayor superficie a las proveídas por el Estado). Los proyectos del MPL y el MPST gozan de una mejor localización y calidad superior a otros proyectos financiados con el mismo subsidio. Ambos movimientos son autónomos y complementarios al colaborar mutuamente y con otras organizaciones, llegando incluso a negociar parte de la política habitacional con el gobierno iniciado en 2010 (Castillo C., 2011).

La experiencia de los pobladores indica, que no se trata solo de auto-proveerse de elementos del consumo urbano sino de organización en espacios auto-gestionados y de movilización luchando en el plano político (Carnevali, 2010). De este modo, el proceso de autogestión ha evolucionado desde la reivindicación de derecho al suelo mediante tomas de terrenos hasta la participación en temas de planificación territorial (Castillo C., 2011). Este cambio en la acción colectiva, desde una actitud pasiva a una propositiva, origina prácticas de planificación desde las bases, proponiendo soluciones y alternativas a problemas reales con impacto en políticas estatales.

2.3.1 Planificación insurgente.

En la mayoría de los países, las crisis económicas, sociales y políticas han sido el origen de los reclamos de los movimientos sociales (Nel-lo, 2016). Miraftab (2009), coincide en que la reducción de la acción en las sociedades post estado del bienestar, fortaleció la desigualdad y con ello creció la población marginada en las ciudades. Afirma también que los marginados toman en sus manos los desafíos de vivienda, barrio y desarrollo urbano, fuera de las estructuras formales de decisión y planificación dando origen a los movimientos sociales urbanos. Estos movimientos son agentes de acción por la conquista de espacios públicos, el derecho a la vivienda, servicios básicos y la práctica de economía social, y a su vez promueven el interés desde fuera de los canales institucionales mediante la acción colectiva (Nel-lo, 2016). Holston (2008), citado por Miraftab (2009), se refiere a las actividades espontáneas no planificadas, en las ciudades del Sur Global como urbanización insurgente.

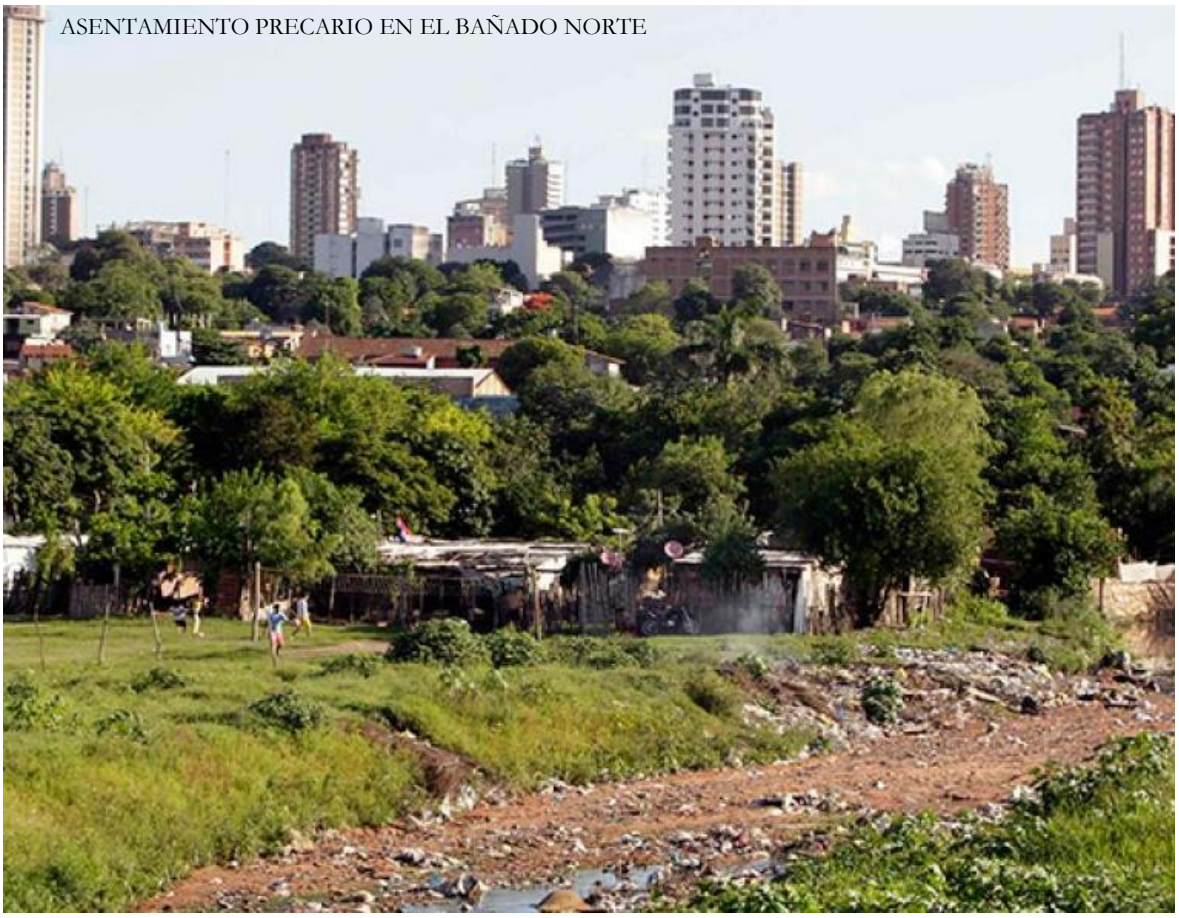
Para Miraftab (2009), estas luchas emergentes revelan la complejidad en la relación ciudadanía-Estado que dan origen a prácticas de planificación contra-hegemónicas. Expone además la necesidad de reconocer el abanico de estas prácticas como instancias de hacer ciudad, que van más allá de las sancionadas por el Estado y las denomina planificación insurgente. Pero, la planificación insurgente comprende no solamente las formas determinadas de acción y de las organizaciones reconocidas por los grupos dominantes, los llamados *espacios de acción convidados*, sino que también desde formas de insurrección e insurgencia que el Estado y las corporaciones buscan relegar y criminalizar, los *espacios de acción inventados*. Ambos espacios están en relación dialéctica y no binaria. Por ello, las prácticas de acción se mueven entre ambos espacios según sus necesidades de lucha, utilizando instrumentos de los *espacios convidados* pero sin limitarse a ellos pues también se movilizan en los *espacios inventados* del activismo (Miraftab, 2018).

Nel-lo (2016) destaca la capacidad que tienen los movimientos para relacionarse y organizarse en defensa del bienestar social y el bien colectivo proponiendo además alternativas. Miraftab (2009) sostiene que el objetivo de los movimientos sociales es combinar las luchas por la redistribución y el reconocimiento, identificando estrategias formales y prácticas de oposición en su accionar. También Miraftab (2018), identifica en la planificación insurgente una planificación hecha a medida, que tiene lugar en comunidades subordinadas como son los asentamientos informales que a su vez son la expresión de la insurgencia, de pobladores organizados que se movilizan para reclamar su Derecho a la Ciudad. Por su parte, Merklen (1997) hace hincapié en la relación de la acción colectiva en las ocupaciones informales con el Derecho a la Ciudad y de interacción directa entre masas y el sistema político.

Para consolidarse los movimientos sociales no pueden despreciar su relación con las instituciones (Nel-lo, 2016). Pero las instituciones ven a los movimientos sociales como una amenaza y un obstáculo, y los movimientos ven a las instituciones como extraños en el territorio por lo que adoptan una postura antagónica. Tanto Merklen (1997) como Nel- lo (2016), coinciden en que el relacionamiento con el Estado se puede reducir a un intercambio de favores, porque los dirigentes deben asociarse a políticos

para conseguir beneficios y estos ven en las organizaciones la capacidad de movilizar electores. Sin embargo, los movimientos urbanos pueden mejorar la acción institucional, desde la formulación conjunta y la aplicación de políticas. De esta forma, la experiencia de los movimientos urbanos entrega beneficios colectivos, como un instrumento eficaz para cambios en la ciudad y trasformaciones sociales más amplias (Nel-lo, 2016).

CAPÍTULO 3
PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN



FUENTE: Elpais.com.co | EFE

3. Planteamiento de la investigación.

Teniendo en cuenta la larga historia en Paraguay y en específico en el AMA, de autogestión en la formalización de asentamientos precarios, se plantea como necesario conocer el rol de la organización comunitaria en las ocupaciones informales. Esta investigación, toma al Complejo Pelopincho de Asunción como caso de estudio debido a sus características particulares de formalización.

3.1. Pregunta de investigación:

¿De qué manera la autogestión dentro de la organización comunitaria ha favorecido el proceso de mejoramiento sin titulación del Complejo Pelopincho, en Asunción-Paraguay?

3.2. Hipótesis:

En el contexto paraguayo, las claves que favorecen el particular proceso de un mejoramiento sin titulación de los asentamientos precarios, se relacionan con la capacidad de organización de la comunidad y su forma de operar.

En el caso del Complejo Pelopincho, se asume que tanto las instituciones como el mercado tienen poca presencia en este proceso. Ante ello la organización comunitaria, lidera el proceso e identificó en la autogestión el camino para el mejoramiento general del barrio, promoviendo decisiones en función de la autonomía, que son estratégicas con agentes externos a pesar de que el camino autónomo no necesariamente facilita sus procesos.

3.3. Objetivo general.

Analizar el modo en que los mecanismos de autogestión dentro de la organización comunitaria, favorecen el mejoramiento sin titulación del Complejo Pelopincho, en Asunción- Paraguay.

3.4. Objetivos específicos.

1. Describir los pasos que se han dado en el proceso de formalización del Complejo Pelopincho, que deberían incluir (1) regularización de la ocupación con títulos de dominio del terreno, (2) mejoramiento urbano con obras de infraestructura y acceso a servicios básicos, y (3) mejoramiento de viviendas.

2. Analizar la evolución de la organización comunitaria en el Complejo Pelopincho, sus objetivos, la forma de operar, y la dinámica de las relaciones que establece con agentes externos en el proceso de formalización del territorio.

3. Comprender la incidencia de la autogestión comunitaria en los distintos pasos del proceso de formalización (títulos de dominio del terreno, mejoramiento urbano, y de viviendas), y describir el nivel de éxito relativo en este proceso.

CAPÍTULO 4
METODOLOGÍA

COMPLEJO HABITACIONAL PELOPINCHO

FUENTE: Comisión Vecinal Pelopincho

4. Metodología.

4.1. Enfoque metodológico.

Se planteó la investigación desde el paradigma constructivista, con un enfoque metodológico cualitativo para aproximarse a una realidad subjetiva. Con este enfoque el fin fue describir y comprender el fenómeno de estudio desde la perspectiva de los protagonistas. Esta aproximación es recomendada cuando el fenómeno ha sido poco explorado (Hernández, 2014). Entonces, se examinaron los procesos autogestionarios del mejoramiento como parte del proceso de formalización de un asentamiento precario. Para ello se recurrió al análisis de un caso en particular y se profundizó en la acción colectiva desde la experiencia de los líderes comunitarios y sus vínculos.

4.2. Justificación de elección del caso de estudio.

La zona de estudio seleccionada fue el AMA, área compuesta por municipios de características muy distintas. En específico, como los asentamientos ubicados en Asunción están en zonas inundables, a orillas del rio Paraguay formando un cordón que bordea la ciudad, el emplazamiento hace que la formalización sea más difícil de concretarse. Así, luego de conversaciones informales con líderes comunitarios de tres asentamientos de Asunción y una entrevista con una investigadora en urbanizaciones populares del AMA, fue elegido como caso de estudio el Complejo Pelopincho, de la ciudad de Asunción. Este es un asentamiento consolidado –no así formalizado- con particularidades como:

- *"Caso limite"*: en temporalidad, pues se origina en los años '80 antes de las grandes migraciones a la capital. Sin embargo, alberga migrantes de varias épocas y su población es de origen diverso.
- Atípico: en el universo de asentamientos informales, porque nace de la invasión de terreno y tras una tragedia el Estado interviene con una solución habitacional integral pero sin la entrega de títulos de dominio a las familias.
- Formalidad/informalidad: este hecho ubica a Pelopincho en una situación intermedia de informalidad porque a pesar del aporte estatal y de un emplazamiento favorable (zona no inundable) siguen en proceso de formalización por la falta de títulos de dominio.
- Organización comunitaria: se encuentra activa y en evolución.
- Autonomía: han logrado cierta independencia como organización en su accionar.
- Prácticas autogestionarias: que se registran desde la primera ocupación provisoria del territorio, aunque intermitentes.

Todas estas especificidades hacen a Pelopincho interesante de abordar para esta investigación que busca conocer el rol de la autogestión para el mejoramiento -pero sin titulación- en asentamientos precarios. También fueron considerados: la facilidad de acceso a información sistematizada proveniente de la MCA y la predisposición de los líderes comunitarios para colaborar en la investigación porque el trabajo de campo fue realizado en un tiempo limitado durante los meses de enero y febrero de 2020. Una

vez elegido el caso, se concretaron visitas a Pelopincho, para conocer el territorio y realizar las entrevistas con líderes comunitarios. Las entrevistas con expertos, miembros de la sociedad civil y funcionarios municipales fueron realizadas en sus lugares de trabajo.

4.3. Diseño metodológico.

Se planteó la triangulación de información con entrevistas individuales semiestructuradas, análisis de datos secundarios y revisión de documentos. Como el proceso de formalización no ha sido documentado y la información al respecto es escasa, en primer lugar se recurrió a fuentes secundarias de información en general (investigaciones académicas, censos y publicaciones periodísticas).

En un segundo momento, para caracterizar y analizar el fenómeno, y conocer la opinión de los protagonistas el instrumento de recolección de datos fueron las fuentes primarias de información, las entrevistas. Las mismas fueron aplicadas a actores claves de la comunidad (líderes de la Comisión Vecinal de Pelopincho), actores institucionales tanto del ámbito público (funcionarios de la MCA), como de la sociedad civil (Pastoral Social de la Iglesia Católica y ex coordinador del proyecto habitacional), y a expertos (investigadores paraguayos en urbanización popular y en exclusión social). En la Figura 9 se detallan las entrevistas realizadas.

Figura 9. Lista de entrevistas realizadas

ENTREVISTAS REALIZADAS	NOMBRE (Seudónimo)	TIPO DE ORGANIZACIÓN	TIPO DE ACTOR
1	Ignacio	Comisión Vecinal Pelopincho	Líder comunitario. Candidato a presidente de Comisión Vecinal Pelopincho
2	José	Comisión Vecinal Pelopincho	Líder comunitario. Ex Presidente de Comisión Vecinal Pelopincho.
3	Victoria	Asociación de Adultos Mayores de la Chacarita	Líder comunitario . Presidenta de Asociación de Adultos Mayores de la Chacarita
4	Pedro	Comisión Vecinal Pelopincho.	Líder comunitario. Presidente de Comisión Vecinal Pelopincho.
5	Maria	Municipalidad de Asunción.	Jefa de departamento
6	Daniel	Municipalidad de Asunción.	Promotor social
7	Marta Canese	-	Experta- Investigadora
8	Nina	Pobladora antigua del barrio	Pobladora antigua del barrio
9	Miguel	Comisión Vecinal Don Bosco.	Líder comunitario. Ex Presidente de Comisión Vecinal Don Bosco.
10	Antonio	Municipalidad de Asunción.	Jefe de departamento
11	José Galeano	-	Experto- Investigador
12	Rosa	Municipalidad de Asunción.	Trabajadora social
13	Oscar	Pastoral Social Arquidiocesana	Pastoral Social Arquidiocesana
14	Raúl	BID	Ex encargado de obra del Complejo Pelopincho

FUENTE: Elaboración propia

En el análisis de resultados, por aspectos éticos se utilizaron seudónimos para referirse a los líderes comunitarios y a los funcionarios municipales. Los expertos entrevistados fueron citados por nombre y apellido. Los entrevistados conocían el objetivo de la entrevista, las cuales fueron grabadas, posterior a la firma del consentimiento informado.

Figura 10. Esquema de objetivos específico

OBJETIVOS ESPECIFICOS	OBJETO DE ESTUDIO	PROCESO ESTUDIADO	ACTIVIDAD
Objetivo 1 Describir los pasos que se han dado en el proceso de formalización del Complejo Pelopincho, que deberían incluir (1) regularización de la ocupación con títulos de dominio del terreno, (2) mejoramiento urbano con obras de infraestructura y acceso a servicios básicos, y (3) mejoramiento de viviendas.	Proceso de formalización	- Problemas y limitaciones de la organización en la formalización. - Calidad de en los pasos de la formalización (títulos de dominio, mejoramiento urbano y construcción de viviendas).	- Entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios. - Entrevistas semiestructuradas a actores institucionales. - Revisión de fuentes de información general (investigaciones académicas y publicaciones periodísticas).
Objetivo 2 Analizar la evolución de la organización comunitaria en el Complejo Pelopincho, sus objetivos, la forma de operar, y la dinámica de las relaciones que establece con agentes externos en el proceso de formalización del territorio.	Organización Comunitaria	- Evolución de prácticas comunitarias. - Autogestión comunitaria (disputa entre institucionalidad y movilización social). - Dinámica relacional con agentes externos. - Conquistas y alcances de operar al margen de esferas de poder.	- Entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios. - Entrevistas semiestructuradas a actores institucionales. - Entrevistas semiestructuradas a actores de la sociedad civil.
Objetivo 3 Comprender la incidencia de la autogestión comunitaria en los distintos pasos del proceso de formalización (títulos de dominio del terreno, mejoramiento urbano, y de viviendas), y describir el nivel de éxito relativo en este proceso.	Autogestión comunitaria y proceso de formalización.	- Incidencia de autogestión comunitaria en el proceso de formalización. - Resultados de la relación entre autogestión y formalización.	- Entrevistas semiestructuradas a expertos. - Revisión de fuentes secundarias de información general (investigaciones académicas y publicaciones periodísticas)

FUENTE: Elaboración propia.

CAPÍTULO 5
ANÁLISIS DE RESULTADOS

POBLADORES DE PELOPINCHO Y LA SOCIEDAD CIVIL.

FUENTE: Comisión Vecinal Pelopincho

5. Análisis de resultados.

En este capítulo se describen los principales hallazgos de la investigación, referida al Complejo Pelopincho. En un primer apartado se exponen en detalle el caso de estudio y la organización comunitaria en *Identificación General*, y luego los resultados se agrupan en dos grandes temas: el *Proceso de Formalización del Territorio y* la *Evolución de la Organización Comunitaria*. Bajo estos títulos se describen subtemas, que fueron citados de manera recurrente por los entrevistados. Por último, se analiza la incidencia de la autogestión y sus resultados en el territorio.

5.1. Identificación general.

- **Caso de estudio.**

Según la DGEEC (2016), en la ciudad de Asunción, alrededor del 20% de la población habita en zonas aledañas al río Paraguay, que son inundables y no habitables (Galeano Monti, 2017). Porcentaje que es aproximado ante la inexistencia de censos y catastros oficiales. Según Semillas para la democracia (2012) 180.000 personas viven en este sector, conocido como Bañados (TECHO, 2015). El mismo se inicia en el cerro Lambaré (Yukyty) y va hasta Zeballos Cué. En medio de estos dos puntos se desarrollan los Bañados Norte y Sur, con subsectores entre ellos a lo largo de unos 15 kilómetros. El Bañado Norte está dividido en los siguientes subsectores: **Ricardo Brugada (La Chacarita),** zona Mbiguá, Tablada, Lombardo, Botánico y Zeballos Cué (TECHO, 2015).

Figura 11. Asunción y los municipios del AMA.

FUENTE: (TECHO, 2015)

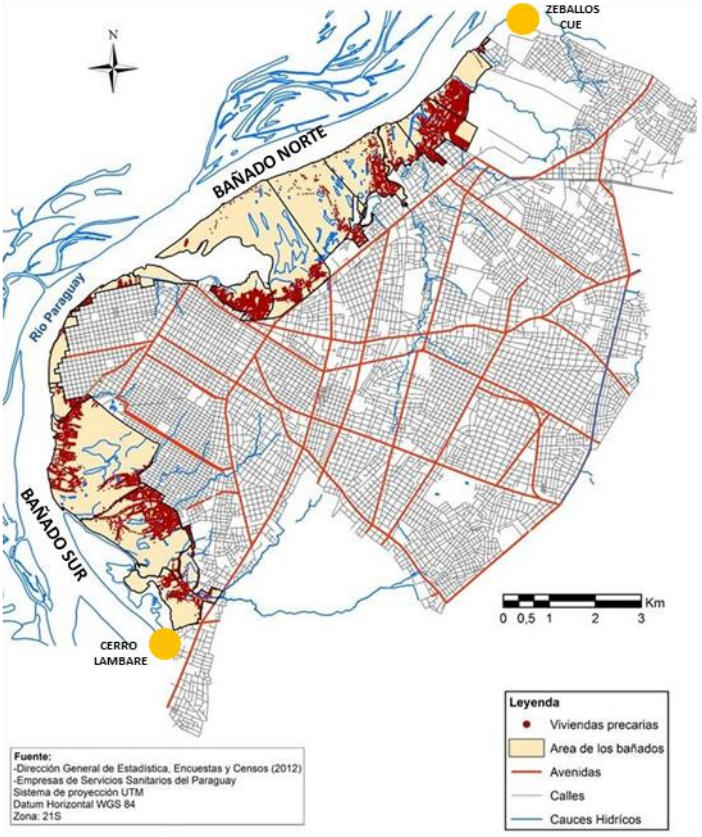
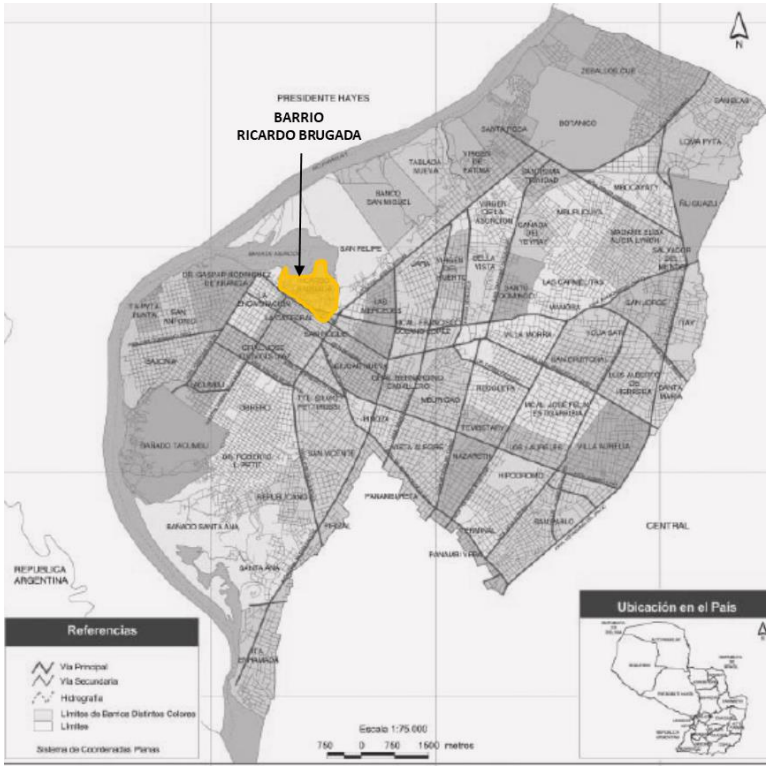


Figura 12. Área de los Bañados en Asunción y viviendas precarias.
FUENTE: (Canese, Marta et. al., 2019)

El barrio Ricardo Brugada, llamado popularmente La Chacarita es parte del Bañado Norte. Según la Arq. Mabel Causarano, La Chacarita es una de las ocupaciones más antiguas de la ciudad, su origen se remonta a la época de la colonia, en la primera mitad del siglo XVIII. Los primeros pobladores fueron indígenas dedicados a la pesca, a los que se sumaron negros, mulatos y personas del interior del país. El resultado actual es una población de origen heterogéneo (Silgueira, 2017).

Figura 13. Asunción y el barrio Ricardo Brugada.



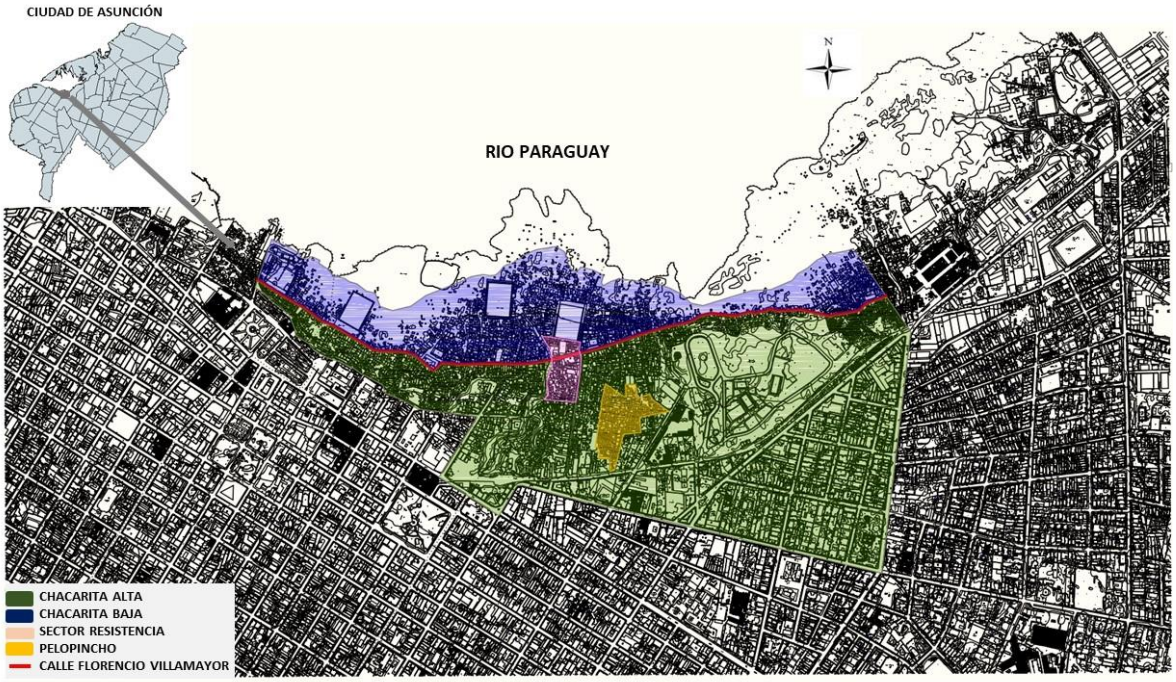
FUENTE: (Atlas, 2002).

La Chacarita fue configurándose alrededor de clubes deportivos y de la Iglesia Santa María Goretti. Es un barrio de contrastes y estigmatizado, con pobladores de clase humilde y trabajadora, donde distintas instituciones tanto públicas como de la sociedad civil asisten socialmente a la comunidad. Cada sector barrial está identificado y es nombrado así: Barranco, Minisanto, Campanero, Arroyense, Ka'i Kygua, Villa Tosca, Chorro, Huracán, Amapola; además de Resistencia, Oriental, 3 de Febrero, **Pelopincho**, Refugio, San Felipe, San Pedro, San Vicente, Nuestra Señora de la Asunción (Silgueira, 2017). Según la DGEEC (2002), en La Chacarita habitan 10.455 personas, con una densidad poblacional 6.970 hab/km^2. La calle Florencio Villamayor ubicada en la cota 63, máximo nivel de inundación registrado en Asunción, divide al barrio en Chacarita Alta y Chacarita Baja (Figura 14). Cabe aclarar que La Chacarita Baja aun hoy es zona inundable en épocas de crecidas del rio Paraguay.

En una de las tantas inundaciones por la crecida del río, pobladores de la zona conocida como Ka'i Kygua del sector de Resistencia ya no tenían donde vivir. Las seccionales y el club Resistencia les

cerraron las puertas, fue entonces cuando un sacerdote les dio cobijo, y así en el año 1967 unas siete familias ocuparon el terreno del hoy Complejo Pelopincho (Crónica, 2018).

Figura 14. Zonas del barrio La Chacarita.



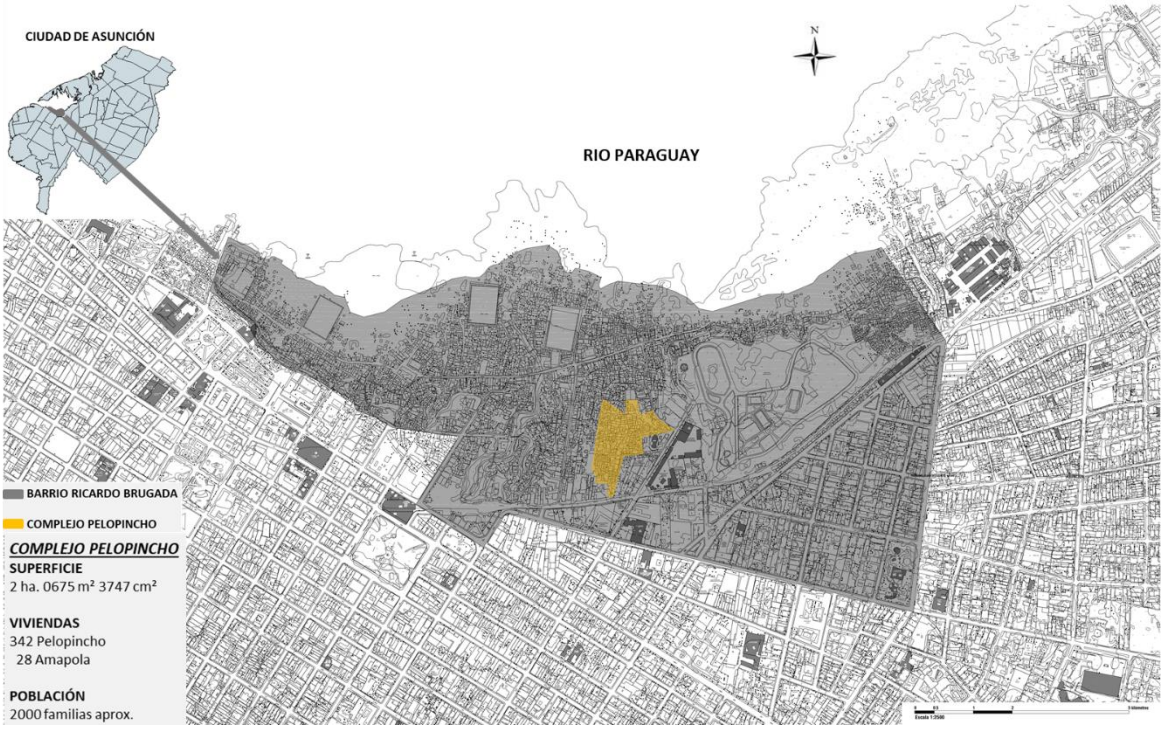
FUENTE: Elaboración propia en base a información cartográfica de la ciudad de Asunción.

Según los líderes entrevistados, familias de distintos sectores de La Chacarita se fueron sumando tras inundaciones posteriores, hasta que en la década del '80 se asentaron definidamente en el territorio. Los primeros pobladores habitaban de manera muy precaria, sin servicios básicos, con viviendas también precarias. El asentamiento debe su nombre a una marca de piscinas desmontables (Pelopincho), pues en el lugar corría agua de un arroyo donde los vecinos se juntaban para bañarse (Sanz, 2017). Los límites físicos del asentamiento son: al norte el sector Amapola, al sur la calle Manuel Gondra, al este la calle EE. UU. y Capitán Leguizamón y al oeste La Chacarita.

El 13 de octubre de 1999, un incendio se registró en Pelopincho y consumió la mayoría de las viviendas. Luego del incendio unas 450 familias quedaron en situación aún más vulnerable. A raíz de este sensibilizador evento tuvieron cobertura periodística y cobraron notoriedad en la sociedad, más aún porque los pobladores se manifestaban en reclamo de una solución. Además, en ese momento la Iglesia Católica activaba fuertemente en los Bañados, desde Obras Sociales Salesianas con la construcción de viviendas mediante ayuda mutua. La suma de la movilización social, la presión social, la injerencia de la Iglesia y la extrema precariedad de las familias viviendo en situación de calle, obligó al Gobierno Central a buscar una solución. Se inició, un proyecto habitacional financiado con fondos del BID y coordinado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), en conjunto con la MCA. Como el terreno era propiedad privada, la MCA compró el inmueble para el desarrollo del proyecto pero no realizó

el loteamiento. En consecuencia, fue entregado un permiso de uso a cada familia, que es renovado anualmente en la actualidad. Este fue un proyecto integral de mejoramiento de barrio mediante la construcción de viviendas (del tipo dúplex pareadas), dotación de infraestructura física (plaza, infraestructura vial) y comunitaria (centro comunitario), y acceso a servicios básicos (red de agua potable, red de desagüe sanitario y red de energía eléctrica) que terminó en el año 2001 con la entrega de las viviendas (Laterra Leiva, 2019).

Figura 15. El barrio La Chacarita y el Complejo Pelopincho



FUENTE: Elaboración propia en base a información cartográfica de la ciudad de Asunción.

En la actualidad no existen registros oficiales de los habitantes, pero se estima que viven unas 2.000 familias, en 370 viviendas donde 342 son del Complejo Pelopincho y 28 del sector contiguo conocido como Amapola. La población ha aumentado porque las familias han crecido - en una vivienda habitan incluso seis familias- y también hay recambio de ocupantes, pues pobladores originales han "vendido" sus viviendas. El barrio está compuesto por personas de recursos económicos limitados, en su mayoría con trabajos informales (recicladores de residuos, cuidacoches) y trabajadores del sector público. Actividades al interior del barrio como el micro-tráfico de drogas y la delincuencia aumentan la marginación y la estigmatización.

- **Descripción de la organización de base.**

En el Complejo Pelopincho, al igual que en la mayoría de los asentamientos precarios del AMA, la organización comunitaria de base es la Comisión Vecinal que debe estar reconocida por la MCA. El

estatuto legal que rige sobre las Comisiones Vecinales es la Ord. N° 569/15[6]. Ahí se establecen sus funciones y se forman por iniciativa de los pobladores que se aceran a la MCA o al centro municipal de la zona. Obtener un registro de los asentamientos a partir de ellas es difícil porque no todos los asentamientos cuentan con comisiones vecinales o muchas están inactivas. Además, en los barrios formales también hay comisiones vecinales.

Pedro[7], afirma que la Comisión Vecinal es el órgano encargado de trabajar en y por la comunidad, además la representa tanto dentro del Complejo como con actores externos. Entre su ámbito de acción se puede citar: administrar y mantener la comunidad, mantención de normas de convivencia, seguridad interna, vínculo con otras organizaciones, gestión de servicios básicos, formalización del territorio. Según Laterra (2019) está integrada por "*jóvenes activistas de raíces y experiencias adquiridas, grupos juveniles de la Iglesia"*, todos ellos pobladores de Pelopincho elegidos en Asamblea. Actualmente, la comunidad se encuentra a la espera de la realización de la Asamblea para elección de nuevos miembros.

Figura 16. Imágenes del Complejo Pelopincho[8].

FUENTE: Comisión Vecinal Pelopincho

Los líderes comunitarios refieren que las luchas de la Comisión Vecinal, giran en torno al ámbito social, y al cambio de percepción de la sociedad para con el barrio. Así, los objetivos, en el corto plazo

[6] Ordenanza Municipal N° 569/15 *"Reglamento de las comisiones vecinales, coordinadoras de comisiones vecinales y consejo de coordinadoras de comisiones vecinales de la ciudad de Asunción".*

[7] [seudónimo], un dirigente comunitario entrevistado de Pelopincho de unos 30 años.

[8] Imágenes del proyecto "*Pelopincho de colores*" iniciativa de la Comisión Vecinal para "cambiar la imagen del barrio". Contempla la pintura de las fachadas de las viviendas por parte de cada familia con aporte económico de la MCA.

apuntan a disminuir la Vulnerabilidad Social, pues la drogadicción y la delincuencia son un problema en especial en ciertos horarios. La Comisión Vecinal busca combatir estas prácticas haciendo contrapeso con otras actividades en el futuro "Espacio de protección de niños, jóvenes y adolescentes", a ser habilitado en el Centro Comunitario. Se espera que funcionen en el mismo: biblioteca, taller de teatro, de pintura, clases de baile, y escuela de fútbol.

Los objetivos de largo plazo de la Comisión Vecinal, están relacionados con cambiar la imagen que la ciudadanía tiene del barrio. Anhelan convertir a Pelopincho en un barrio turístico, semejante al primer barrio turístico (2013) de Asunción conocido como San Jerónimo. Cabe mencionar, que San Jerónimo es uno de los barrios más antiguos de la capital -data de 1800-, donde parte de los ocupantes alcanzó la titulación de los terrenos en la década del '80 y recientemente fue producto de un proyecto de mejoramiento urbano mediante financiamiento del BID.

Pedro también señala que la Comisión Vecinal, establece vínculos con otras organizaciones comunitarias más grandes. El hecho de formar parte de organizaciones mayores hace que coordinen trabajos para la lucha comunitaria. Por ejemplo, a través de la Coordinadora de Comisiones Vecinales -de la cual es parte la Comisión Vecinal de Pelopincho- se formó la COSIC (Coordinadora de Organizaciones Sociales e Instituciones de La Chacarita), para hacer frente a las recurrentes inundaciones. La COSIC es un aglomerado de sindicatos, asociaciones, Iglesia e Instituciones de La Chacarita.

De este modo, el trabajo de la Comisión Vecinal de Pelopincho gira en torno a la *Acción Colectiva* y se torna esencial como gestora del territorio y para establecer redes.

5.2. El proceso de formalización del territorio.

5.2.1. Debilidad Institucional.

Como la MCA es la institución responsable de los planes urbanísticos de la ciudad, su misión es la *"reinserción de los asentamientos a planes urbanísticos, paisajísticos y ambientales"*. Por ello, es la que se relaciona más de cerca con Pelopincho, siendo las Áreas Social, de Asesoría Legal y de Catastro, las encargadas de la formalización. Pero el desempeño municipal se caracteriza por ser débil. Al respecto, una funcionaria entrevistada hace referencia a la responsabilidad del municipio en el proceso de formalización.

> *"[....] porque muchos* ***no están bien enterados****, verdad, la* ***Muni también es culpable*** *porque tendría que hacer las capacitaciones, las reuniones con ellos [....] muchas veces no manejan bien" (María, funcionaria municipal, entrevista 5).*

Según los funcionarios entrevistados, esta debilidad se relaciona con pocas capacidades profesionales instaladas consecuencia de insuficientes recursos humanos y técnicos, y la necesidad de reorganización. Así, el municipio cae en una serie de trabas burocráticas e indicios de corrupción, falencias que afectan el proceso de formalización de Pelopincho. Esto también afecta a otras organizaciones

comunitarias, por ejemplo en el barrio Ricardo Brugada hay veintitrés comisiones vecinales reconocidas de las cuales solo tres están activas y la MCA no hace nada por reactivarlas.

Por otra parte, tiempo atrás las asambleas de algunas Comisiones Vecinales eran poco trasparentes o los líderes se rehusaban a abandonar el cargo, a raíz de esto durante la administración del intendente Arnaldo Samaniego, se implementó el Tribunal Electoral Independiente[9] (TEI). Desde entonces las asambleas de las Comisiones Vecinales deben llevarse a cabo con presencia del TEI. Sin embargo, el afán de procesos transparentes, ocasionó que muchas comisiones vecinales desistan de hacer asambleas porque no cuentan con un TEI instalado en su zona.

El ejercicio municipal es aún más deficiente, pues carecen de un registro de los asentamientos precarios. Los funcionarios entrevistados admiten, que la carencia de recursos humanos, no es el único motivo para la falta de control en los asentamientos precarios, y desconocen –o no quieren hablar- sobre las causas políticas de fondo. Marta Canese[10], opina que el registro de los asentamientos, junto con brindar seguridad a sus ocupantes, resguardaría –aunque mínimamente- sus derechos y los del resto de la ciudadanía. Además, la falta de un registro se traduce en alta evasión, morosidad y beneficios duplicados para las familias, mientras que un proceso distinto al actual les otorgaría posibilidad de recaudación, junto con una mejor aproximación a la realidad para el desarrollo de políticas municipales. Se han registrado iniciativas, en la administración municipal anterior de realizar un censo en el sector de los Bañados, pero sin continuidad y con el cambio de autoridades "se pierde" la poca información recolectada. Las prioridades del gobierno municipal, cambian de acuerdo con las autoridades de turno y están orientadas según políticas cortoplacistas e intereses partidarios.

"No hay un control, nadie les aprieta, [….] y tenemos mucha evasión [….] porque la ***Municipalidad es kangy*** *(débil), no se les aprieta para que ellos se acerquen a regularizar" (María. funcionaria municipal, entrevista 5).*

Este tipo de políticas públicas de corto plazo, son comunes en gobiernos locales y también en el gobierno central. La voluntad del Estado paraguayo no está centrada en resolver las ocupaciones informales porque no representan un problema masivo, sino marginal, dentro del déficit habitacional. Sin embargo, José Galeano[11] afirma que es marginal porque no existen datos, ya que información extra oficial de conexiones clandestinas a electricidad, donde se registran cerca de 1.000 asentamientos a nivel país.

5.2.2. Proceso de titulación.

Según los funcionarios municipales, la visión a futuro para la formalización del Complejo Pelopincho es incierta. No pueden responder porque no saben cómo seguirá el proceso. Como las unidades habitacionales ocupan menos del área requerida (120 m²) se plantean dos posibles soluciones:

[9] Dependiente del Tribunal Superior de Justicia Electoral.
[10] Investigadora paraguaya entrevistada.
[11] Investigador paraguayo entrevistado.

- *Desde el Municipio*: la titulación por régimen de copropiedad es la opción más viable para la MCA. Sin embargo, implica una gran inversión monetaria, pues se deben titular por escribanía las viviendas con un costo aproximado de 590 USD por familia. Demás está decir que las familias no cuentan con dichos recursos económicos. Además los pobladores se manifiestan reacios a esta solución por desconocimiento del funcionamiento de la normativa. Deducen que no podrían disponer libremente de su vivienda y también tienen miedo de perder la propiedad titulada a manos del copropietario.
- *Vía de excepción*: se realiza la titulación mediante un proyecto de Ley, aprobado por el Congreso de la Nación. Esta opción estaba siendo considerada por líderes de la Comisión Vecinal al momento del trabajo de campo. Sin embargo, además de cumplir con los requisitos legales, deben agotar todas las instancias de la copropiedad, y sobretodo precisan de apoyo político, que no tienen. Por ello, esta es una vía complicada para la titulación.

Al respecto uno de los líderes entrevistados reconoce:

"[....] la casa ya es ya (de ellos) pero ***no tiene título****...la Municipalidad es el problema…porque el* ***terreno es de ellos*** *y se tenía que pagar pero nunca se pagó (el terreno)…****nunca abrieron*** *como para pagar (Ignacio, líder comunitario, entrevista 1).*

En este escenario, el Complejo Pelopincho, se encuentra en una especie de "*limbo formal*", una situación intermedia de informalidad. Han accedido a una solución habitacional desde el Estado, la MCA les permite vivir en el predio con un permiso de uso lo que hace que la ocupación de suelo sea *"casi legal"* pero tanto el terreno como la vivienda no son propiedad de los ocupantes. En casos como este, ante la ausencia de suministro de vivienda tradicional en países como Bélgica, Francia e Inglaterra, se establecieron los Community Land Trusts (CLT). El mecanismo de los CTL es considerar al suelo un bien común, para evitar la especulación inmobiliaria (Eukadis, 2018). Con la disociación entre propiedad del suelo y de la vivienda, a través de diferentes arreglos legales se ofrecen viviendas accesibles a personas de bajos ingresos (Lesquel, 2018).

Es necesario recordar que el proceso de formalización comprende: titulación, mejoramiento urbano y de viviendas. Por lo tanto, la titulación es un componente más del proceso, y en el caso de Pelopincho no es lo más importante para la comunidad. Los líderes deciden, según sus necesidades, qué componente de la formalización priorizar. Como tienen otros problemas, en el orden social y de mejoramiento urbano que apremian a la población, sus esfuerzos están enfocados en fortalecer su autonomía, cambiar la imagen social del barrio, disminuir la vulnerabilidad social y mejoras físicas.

Aun así, la Comisión Vecinal ha iniciado los trámites para la titulación pero la MCA presenta múltiples obstáculos para la titulación. Además, la titulación no trae aparejados beneficios sino compromisos económicos como el pago de impuestos. Desde el Estado tampoco existe una política sostenida de formalización de las ocupaciones informales.

Por su parte, los funcionarios municipales señalan que el interés en la titulación depende de cada Comisión Vecinal, que generalmente no es prioritario para las comunidades, y además está supeditada a los intereses del líder comunitario de turno. Marta Canese, coincide en que la titulación no es una expectativa de los ocupantes, en donde predomina la conciencia de que "*lo formal no va conmigo*". Los ocupantes consideran que no obtienen beneficios con la regularización del terreno. Pero la falta de interés de las comunidades en la titulación está relacionada con: la excesiva burocracia con normaticas muy exigentes, el desconocimiento del proceso de regularización, la inversión económica para la titulación y el posterior pago de impuestos territoriales.

La **titulación**, es el sub-proceso más promovido desde las agencias internacionales para la regularización de ocupaciones informales. Sin embargo, José Galeano recuerda que en el país los programas para titulación de tierra son casi inexistentes. En primer lugar, menciona que en muchos asentamientos hay dudas acerca de la titularidad de la propiedad. En el país cerca del 30% de las tierras son mal habidas, otras propiedades afrontan litigios (superposición de títulos, sucesión, usucapión[12], mora de impuestos, etc), o son excedentes fiscales.

Segundo, la superficie de los lotes no permite la titulación. La Ley N° 3966/10[13] exige un área mínima (360 m²) superficie muy alta en comparación de países como Chile. La Ley permite superficies menores para viviendas de interés social, donde la MCA[14] establece como mínimo 120 m², área que aún sigue siendo elevada. Algo similar sucede con la normativa en países del antiguo Imperio Británico como la India que, ante normas muy exigentes, la gran mayoría de las viviendas terminan calificando como informales.

Un tercer factor es la inversión económica. Cuando el Servicio Nacional de Catastro catastra los terrenos, estos quedan registrados en el municipio y comienzan a generar impuestos territoriales. El siguiente paso es la titulación[15], a título oneroso. Si bien, la Ordenanza N° 33/95[16] determina los montos y formas de pago, para los ocupantes de asentamientos precarios es imposible cumplir con las obligaciones económicas. Los funcionarios entrevistados hacen hincapié en que los asentamientos nacieron de ocupaciones informales, por lo que deben ser regularizados y reinsertados a un plan urbanístico, en igualdad de condiciones a los terrenos privados con los mismos derechos y obligaciones para **<u>recaudar impuestos territoriales</u>.**

---

[12] *"[…]es un modo de adquirir la propiedad de bienes inmuebles en virtud de la posesión, por el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas en la Ley, de manera pacífica y pública […]"* https://www.pj.gov.py/notas/14124-usucapion

[13] Ley Orgánica Municipal N° 3.966/10, *"que establece los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial y Plan de Desarrollo Sustentable"* de los Municipios. Esta Ley establece en su artículo 227, que la superficie mínima de terrenos. A su vez plantea, que cada municipio, mediante ordenanza, puede considerar superficies de terreno menores, para soluciones habitacionales de carácter social o para asentamientos de hecho.

[14] Según Ordenanza N° 141/00 *"Por la Cual se establece un régimen urbanístico especial para los asentamientos urbanos de interés social"*.

[15] El proceso comprende: 1) Mensura administrativa (medición del o de los lotes). 2) Proyecto de rehabilitación urbana, que es el loteamiento (en la Municipalidad lo hace una sola arquitecta). 3) Remisión a la Junta Municipal del loteamiento y posterior envío a Intendencia. 4) Desde la Intendencia, se remite a Catastro Nacional (que registra manzanas y lotes).

[16] Ordenanza N° 33/95 *"Que modifica y sustituye a las Ordenanzas N° 28/92, 55/92 y 5/93, sobre tierras municipales"*

5.2.3. Vías de acceso a la vivienda.

En el Paraguay con el fin de satisfacer la **necesidad de vivienda,** la dinámica de ocupación informal se registra mediante dos estrategias. La más común y de mayor número, continúa siendo la invasión de terrenos, conocidas como *"tomas de terreno"* en Chile e *"invasión"* en Perú. La otra es mediante operaciones en un mercado informal de suelo. En Pelopincho fue posible identificar ambas prácticas. En principio la invasión dio origen al asentamiento y en la actualidad pobladores antiguos han "vendido" sus propiedades a nuevos habitantes como lo expone el siguiente extracto:

"[....] porque acá hay muchos que ***no es de acá*** *(originarios) vienen a* ***comprar*** *y se quedan acá [....]" (Ignacio, líder comunitario, entrevista 1).*

Demás está agregar que ambas prácticas, están prohibidas por la MCA. Según la Ordenanza 33/95[17] el permiso de uso de suelo, anual en la actualidad, es similar a un contrato y es otorgado a personas que demuestren necesidad social. La MCA prohíbe la venta de terrenos de su propiedad porque no son para lucro, por este motivo los terrenos deben ser ocupados. Tampoco pueden ser transferidos salvo caso de fallecimiento del titular donde puede ser traspasado al hijo pero no a un tercero. Todos estos trámites comprenden a varias dependencias de la MCA[18] y por último son aprobados vía resolución por la Junta Municipal.

Así, las instituciones toleran las ocupaciones otorgando en algunos casos "permisos casi legales para habitar".

Por lo general, en la invasión de terrenos las precarias viviendas son levantadas por autoconstrucción pero van mejorando conforme las familias logran cierta estabilidad en el asentamiento. El investigador José Galeano aclara que esta es la única forma de habitar que conoce un sector de la población y que les permite el acceso a una vivienda. Por ello replican el modelo generación tras generación.

La entrevistada Marta Canese, identifica que la mayoría de los pobladores de los asentamientos precarios tampoco están formalizados en el ámbito laboral. Entonces, cuando tienen una propiedad titulada, se convierten en blanco de tarjetas de crédito y préstamos, como carecen de educación financiera entran en una cadena de consumo y endeudamiento incontrolable, y terminan perdiendo el terreno titulado. Así, para satisfacer la necesidad de vivienda, recurren a un mercado informal de suelos que se mueve entre la venta y el arriendo de terrenos no titulados.

Es muy común en los asentamientos, que los ocupantes aprovechen la posibilidad de negocio y decidan "vender" su "propiedad" a algún interesado cuando ya no existe peligro de desalojo. Tras la venta, con el dinero obtenido, van y ocupan un terreno en otro asentamiento. Para Marta Canese

---

[17] Ordenanza N° 33/95 *"Que modifica y sustituye a las Ordenanzas N° 28/92, 55/92 y 5/93, sobre tierras municipales"*

[18] El trámite para el permiso de uso de suelo comprende: pedido de informe de lote, ingreso por mesa de entrada, topografía, catastro, bienes inmobiliarios, de ahí la Dirección Social se acerca a la familia para conocer la historia de la ocupación, luego Asuntos jurídicos y por último la Junta Municipal.

"comprar" un terreno en un asentamiento precario más o menos formalizado[19], es la manera de acceder a un suelo que les permite después invertir en la vivienda. Así, los terrenos entran en una cadena de valor inmobiliario no formal, pues los lotes no tienen título de dominio, la transacción carece de legalidad, y se mueve entre la "venta" y el "arriendo". El contrato privado es útil para conocer la historia de ocupación de un terreno, pero no otorga seguridad jurídica sobre el mismo. En asentamientos más consolidados o mejor ubicados, el precio de los terrenos es mayor.

Una situación similar ocurre en Perú. Según Cornelio (2019), la legislación otorga constancias de posesión –para el acceso a servicios básicos- sobre propiedades no tituladas. Sin embargo, este procedimiento otorgó facultades a los llamados *urbanizadores piratas*[20] para lucrar con los terrenos. Se identifica similitud en el tipo de transacción que Cornelio (2019) llama de "*Traspaso o transferencia de posesión"* en el contexto de Paraguay. Las operaciones de compra-venta se realizan entre los ocupantes - sin intermediación de urbanizadores piratas- mediante contrato privado por escribanía, llegando a alcanzar unos 23.000 USD en el caso de viviendas consolidadas. En otros casos, aparece la figura del arriendo, pues no existe un registro de los ocupantes. Entonces, una misma familia habita un asentamiento y arrienda un terreno en otro asentamiento.

Por otro lado, según Amarilla (2018) la política de vivienda del país está enfocada desde una función subsidiaria, en reducir el déficit habitacional cuantitativo mediante el aumento de la productividad con la participación del sector privado. Se nota el paso del derecho a la vivienda para consolidar la vivienda como mercancía, siguiendo el modelo chileno de producción masiva. Para José Galeano, el déficit habitacional y las ocupaciones informales no son problemas nuevos sino consecuencia de la falta de previsión del Estado de hace 30 o 40 años atrás.

5.3. La organización comunitaria y su evolución.

5.3.1. Bases de la organización.

Los líderes comunitarios afirman que en el Complejo Pelopincho, la población trabaja de manera organizada desde la ocupación del territorio. Laterra (2019) identifica que la Comisión Vecinal se origina con el fin de alcanzar **una vivienda digna**, tras la inundación de 1983, y que en sus inicios perseguía tres motivos. El primero, afrontar la inundación, resistir en el lugar y construir viviendas precarias. El segundo motivo fue la necesidad de negociar los derechos legales del territorio. En Pelopincho los trámites para la titulación del terreno fueron iniciados por la Comisión Vecinal, para conseguir el loteamiento y la posterior titulación del terreno. Y el último motivo fue el acceso a servicios básicos, concretado en el marco del proyecto habitacional. Testimonio de un líder comunitario hacen referencia a la manera de trabajar en la comunidad:

[19] Con servicios básicos, infraestructura urbana y vivienda consolidada, un lugar con un mínimo de calidad.
[20] Expresión utilizada por la literatura para referirse a traficantes de terrenos en el mercado informal de suelo.

"[....] cosas que están pasando acá ***no iba poder tener*** *si no existía* ***organización****….todas estas cosas que se hacen (materiales)* ***a través de*** *la* ***comisión*** *se hace…nosotros hacemos una nota, tenemos esta necesidad y de ahí nos viene la ayuda" (José, líder comunitario, entrevista 2).*

Figura 17. Autogestión comunitaria en Pelopincho.

FUENTE: Comisión Vecinal Pelopincho

En este sentido, Zibechi (2008), resalta el valor de la ayuda mutua en los Bañados[21]. Señala que las acciones comunitarias van desde brindar comida a los más carentes hasta la recaudación de fondos para mejoramiento urbano. Además identifica una división de labores y de aporte según recursos, desde contribuciones económicas hasta fuerza de trabajo. Así han construido calles, puestos de salud y alumbrado público para sus asentamientos. Pero, a pesar de la importancia de la acción comunitaria, no todos los asentamientos se encuentran organizados, la organización es débil o se forma para alcanzar un objetivo y luego se disuelve. Es más difícil superar las condiciones de precariedad sin organización y el acceso a los beneficios de la ciudad formal se torna casi imposible. Según José Galeano, en la mayoría de los casos, los pobladores carecen de capital cultural y no se reconocen como sujetos de derechos.

En cuanto a la manera de operar desde la organización comunitaria, los líderes comunitarios, reconocen la movilización como una opción válida y recuerdan que en los inicios de la ocupación fueron necesarias para presionar a las instituciones. Y luego del incendio fueron aún más necesarias, ante la

[21] Área inundable y no habitable que bordea Asunción y hace de límite con el río

urgencia de una solución habitacional. Estas movilizaciones consistían en manifestaciones pacíficas, llevadas a cabo frente al municipio o en calles del micro centro capitalino. Sin embargo, ya no se movilizan como lo hacían en épocas pasadas. Consideran que desde la organización comunitaria van alcanzado los objetivos propuestos, y por sobretodo son atendidos por las instituciones –en especial la MCA- en sus reclamos. Sin embargo, a pesar de los logros, ninguna de las comisiones vecinales a lo largo de estos 20 años ha conseguido los títulos de dominio.

En este punto, Marta Canese señala que la manera de operar de las organizaciones comunitarias, es desde la autogestión, que se mueve entre la gestión institucional y la movilización social. También observa que hay complementariedad entre ambas acciones por sobre una disputa. Y menciona que las organizaciones comunitarias reconocen la gestión con distintas instituciones como un requisito para la formalización. Sin embargo, muchas instituciones (municipios, entes prestadores de servicios), les presentan dificultades o no escuchan sus demandas. Entonces, es que recurren a la movilización social para reclamar y hacer valer sus derechos. Y no pueden prescindir de la lucha en las calles, porque los hace visibles para la sociedad y ejerce presión sobre las autoridades.

5.3.2. Madurez en la dirigencia.

Para el desarrollo autónomo de las organizaciones comunitarias, ante la injerencia de actores políticos en los asentamientos, se considera clave la información que manejen los líderes y el nivel de formación al que han podido acceder. Los pocos casos de independencia exitosa se han dado cuando los líderes pudieron informarse y autoformarse para trabajar al margen de las élites políticas y administrativas -con las que deben lidiar- además de haber aprendido a presionar en momentos y lugares precisos. Y un ejemplo de caso exitoso es: la Comisión Vecinal de Pelopincho.

> *"**No depender más de la seccional**, del comité, de los políticos, si vos te organizás hasta es más, te llena más hacer vos los proyectos a que otro te venga a hacer" (Pedro, líder comunitario, entrevista 4).*

Al examinar las primeras formas de organización de Pelopincho, el ex encargado del proyecto habitacional recuerda que la organización comunitaria se estableció en torno a un líder carismático que aglutinaba a la comunidad, distinto al de los caudillos zonales -sin prepotencia y fuera del clientelismo-. Sin embargo, esta característica fue una debilidad pues fallecido el líder la organización comunitaria perdió fuerza. Según Laterra (2019) tras varios años, la Comisión Vecinal es reactivada por un grupo de jóvenes líderes. Mediante un liderazgo democrático, con un sistema asambleario que tiene su origen en la primera Comisión Vecinal han logrado que la comunidad opine y se involucre. Se han ido ganando la confianza de los pobladores mediante la concreción de proyectos. Para Laterra (2019) con el refuerzo motivacional transfieren el valor de los proyectos a la comunidad, así los cambios en la conducta vecinal interna han logrado la cohesión como puede notarse en el extracto:

"nosotros […] como Comisión Vecinal salimos, conversamos, hablamos con la gente, andamos por ahí ***en grupo*** *[…]" (José, líder comunitario, entrevista 2)*

Los líderes entrevistados reconocen que han madurado como organización desde liderazgos paternalistas, administraciones poco transparentes y clientelares -promovidas por líderes políticos- hasta distinguir que trabajan mejor desde la acción colectiva y la capacidad de autogestión. Destacan su capacidad resolutiva, dejando de plantear problemas para esbozar posibles soluciones.

"[…] políticos más se acercan ***cuando hay elección****. Antes de las elecciones, después que ya hubo elecciones ya se olvidan" (José, líder comunitario, entrevista 2).*

Esta es una de las pocas organizaciones que ha logrado cierta independencia, al no depender de los políticos de turno para su desempeño. Consideran necesario trabajar al margen del asistencialismo cortoplacista que deja sin solución los problemas de fondo, generando roces y quiebres al interior de la Comisión y la comunidad. Con un estilo de liderazgo de desarrollo propio, negociando lo que se deba pero manteniendo autonomía.

"[…] ape nda'ipori bandería política o sino ningo roikovai pata lo mita, ape la remoingero umia" (Idioma guaraní).

"[…] acá ***no hay bandería política*** *o sino pelearíamos entre todos, si introducimos eso (política)" (Ignacio, líder comunitario, entrevista 1).*

Cada integrante de la Comisión Vecinal tiene una afiliación –o simpatía- política, incluso algunos son operarios de políticos. Sin embargo, no permiten que caudillos guíen a la organización o comprometan las acciones comunitarias a cambio de votos. Garay (2014) alude complicidad de la clase política en el hecho de conservar en condiciones de pobreza a los habitantes de los Bañados, pues resulta rentable conseguir votos a través de favores y promesas electorales.

"[…] no no, añete cada uno oreko la i´partido" (Idioma guaraní).

"[…] no no, cierto ***cada uno tiene su partido****" (Ignacio, líder comunitario, entrevista 1).*

*"[…] siempre rechazamos…****no nos hacemos dueño de ningún político****, de ningún color para desarrollar nuestro trabajo" (José, líder comunitario, entrevista 2).*

Pero tampoco caen en la necedad de cortar las relaciones con los políticos, pues son conscientes que no poseen capital económico para superar sus muchas necesidades. Así, entra en juego el político con aporte financiero. Durante la dictadura y parte del período democrático, el partido colorado era el protagonista en los asentamientos pero actualmente los partidos y movimientos de izquierda tienen fuerte presencia.

"[…] nosotros no tenemos ***poder económico*** *para poder sustentar una obra […] en la comisión sin importar, marca, color ni religión aceptamos todo lo que es* ***beneficio*** *para nuestro barrio […]" (José, líder comunitario, entrevista 2).*

5.3.3. Vínculos externos.

La Comisión Vecinal de Pelopincho, establece relaciones con distintos actores, tanto del sector institucional (Ministerios, Municipios, partidos políticos) como de la sociedad civil. El relacionamiento es necesario pues no todos los procesos son auto-gestionados. La dirigencia de Pelopincho, ha tomado conciencia acerca de la necesidad de estar organizados para recibir apoyo externo. Pero la dinámica de relacionamiento es distinta según los actores. Laterra (2019), identifica que en sus inicios la organización comunitaria estuvo radicalizada pero que actualmente son un caso de éxito de negociación con actores sociales, institucionales y partidos políticos.

" […] la ***gente espera*** *que haya* ***organización****, porque si no hay organización entonces tampoco tenemos ayuda […] de las instituciones, por ejemplo cosa que está pasando acá[…]* ***no íbamos a poder tener*** *si es que no existía una organización […]" (José, líder comunitario, entrevista 2).*

Los líderes comunitarios relatan que desde la MCA reciben asistencia en el ámbito social y también con obras de mejoramiento, como la ampliación del Centro Comunitario (MCA, 2019). Este proyecto fue ejecutado en conjunto desde la Comisión Vecinal y la Fundación Alas Paraguay. Si bien esta asistencia es una necesidad declarada por los líderes, es casi simbólica pues nada tiene que ver con la formalización del territorio.

"A todos le agarramos ***cualquier beneficio*** *que traiga para la comunidad. Ese es pacto entre nosotros […..] porque ese tema pues es motivo de pelea y de destrucción del grupo"(Pedro, líder comunitario, entrevista 4).*

Los líderes también reconocen la necesidad de mesas de trabajo interinstitucionales (MCA, ESSAP, ANDE, Ministerios) para resolver problemas en el orden del mejoramiento del territorio y el ámbito social. El Complejo Pelopincho data del año 2000 y desde entonces no se han hecho obras de mantenimiento a la infraestructura. Laterra (2019), reconoce que la relación con instituciones públicas colaboraría con la Comisión Vecinal pero se caracterizan por la burocracia, la falta de información y la carencia de políticas públicas que sean eficientes.

Marta Canese menciona que desde la sociedad civil las organizaciones comunitarias son más escuchadas, destacándose el interés de ONG´S y entidades de culto religioso. Los líderes comunitarios, resaltan el trabajo con la Fundación Juan de Salazar[22], en actividades como el "Taller cómo construir una convocatoria para tu barrio en Asunción" cuyo objetivo fue la capacitación en *"metodologías de participación y mediación comunitaria para la puesta en marcha de laboratorios ciudadanos en la ciudad de Asunción"* para conocer saberes, necesidades y deseos del territorio (GRIGRI, 2019).

Por su parte las entidades de culto religioso, tienen larga trayectoria de trabajo con los asentamientos precarios, en especial en los Bañados, donde el acercamiento es mutuo. Así, la Iglesia – católica y luego la evangélica- fue la primera en sensibilizarse con las comunidades y en tomar contacto

[22] La Fundación Juan de Salazar es parte del Centro Cultural de España Juan de Salazar, Integrado en la Red de Centros Culturales de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

con los pobladores. Con el paso de los años, las organizaciones comunitarias se han independizado de la Iglesia con la ayuda de los mismos sacerdotes, fomentando las capacidades organizativas de las comunidades, en un proceso educativo de formación de líderes (Zibechi, 2008).

5.4. Autogestión Comunitaria: un mejoramiento sin titulación.

Esta investigación, asume que la organización comunitaria de Pelopincho, en la figura de la Comisión Vecinal, ha liderado todo el proceso de formalización ante la poca presencia de las instituciones y el mercado. Así, han sido protagonistas del proceso procurando la tenencia segura del terreno, los progresos en infraestructura y acceso a servicios básicos, el equipamiento comunitario, y el acceso a vivienda.

"[…] nuestro objetivo principal es […] no agarrar el cargo y ponernos a conducir en nuestras casas no más […] o que salgamos no más así de vez en cuando […] sino que ***participemos más con la comunidad****, que conversemos más […]" (José, líder comunitario, entrevista 2).*

Sucede que en Paraguay este proceso de formalización de asentamientos precarios es muy particular y comprende los sub-procesos: 1.**regularización de la tenencia**, 2.**mejoramiento urbano** y 3.**mejoramiento habitacional**.

En cuanto a **regularización de la tenencia**, un líder entrevistado recuerda:

"Ya ikuerai lentoma ore'hegui (ya estarán cansados de nosotros) los intendentes….en ***cada*** *cargo que toman los intendentes desde que se adquirió* ***Pelopincho****…****luchamos*** *el tema* ***del título****…el reclamo principal es el título" (José, líder comunitario, entrevista 2).*

José Galeano reconoce que la situación es compleja porque en el país no existe una política de formalización como tal sino acciones de carácter asistencialista. **S**egún Pereira (2018), en el caso de los Bañados el Estado ha intentado el desalojo con promesas de mejoramiento urbano. En cada inundación el Estado construye refugios temporales, pero no soluciona el problema de la regularización de la tenencia ni de la vivienda (MUVH, 2019).

Ante la poca presencia de las instituciones, en el **mejoramiento urbano** las acciones comunitarias están orientadas en mejorar lo existente y en construir infraestructura comunitaria. Las mejoras físicas en el barrio promueven mejoras sociales. Según Laterra (2019), vecinos se han organizado en grupos de electricistas para la mantención de los alumbrados públicos y para colocar más artefactos. Pero trabajar de forma autónoma tiene un precio. Cada Comisión Vecinal prevé entre sus gastos para colocar los alumbrados una "coima" para los trámites de rigor en el ente estatal (Pereira, 2018).

*"Tenemos proyectado arreglar la cancha, hacer un tinglado, arreglar las calles para mejorar…..****estamos mejorando****….la cañería cloacal tenemos que arreglar también" (José, líder comunitario, entrevista 2).*

Para el acceso a servicios básicos de manera formal la posesión de títulos de dominio no es un requisito excluyente, pues con el permiso de uso del municipio se puede gestionar la conexión a servicios.

En Pelopincho, si bien cuentan con servicios básicos de manera formal, los mismos no abastecen a toda la población ni se ha realizado mantenimiento de las instalaciones. Los vecinos señalan que la falta de mantenimiento podría estar vinculada con la falta de titulación de la propiedad (Laterra Leiva, 2019).

> *"La cañería cloacal estaba todo trancado y* ***nosotros reparamos*** *todo…por parte arreglamos. Pedimos (la cañería) ha ore rojapo (hacemos)" (Ignacio, líder comunitario, entrevista 1).*

En cuanto al **mejoramiento habitacional**, Pelopincho surgió para cubrir la necesidad de vivienda. Mediante la organización y su capacidad de movilización –y otros factores ya citados- tras el incendio accedieron a una solución habitacional por parte del Estado. El proyecto fue construido por ayuda mutua, la entidad ejecutora proveyó materiales y asistencia técnica, y la comunidad contribuyó con mano de obra. Después de la entrega del proyecto habitacional, el Estado casi no está presente. Entonces, las familias por motus propio, han ampliado lo existente o han ido ocupando espacios públicos y veredas. Laterra (2019) destaca el esfuerzo de los pobladores de Pelopincho para superar la adversidad ante la ausencia de políticas de inserción y desarrollo de barrios populares.

Las políticas del Estado no están orientadas al mejoramiento habitacional y tampoco satisfacen la demanda habitacional pues los subsidios otorgados no están al alcance del sector más vulnerable. Además, para el acceso a viviendas sí es necesaria la titulación de las tierras, porque el Estado no puede entregar un subsidio habitacional a una propiedad que no esté registrada.

De este modo, el proceso de formalización de asentamientos precarios en el Paraguay no es una tarea sencilla, y según Marta Canese es **multifactorial** porque intervienen distintos factores:

- *Ambientales*: las condiciones naturales del entorno y el emplazamiento, hace que asentamientos como los ubicados en zonas inundables no puedan ser formalizados por Ley.
- *Económicos*: los ocupantes no pueden invertir en la titulación a causa de sus limitados recursos económicos. Además, ciertos terrenos como los ubicados en la ribera del río son objeto de deseo para inversores inmobiliarios.
- *Políticos*: desde el Estado las políticas de regularización de la tenencia y de mejoramiento urbano son casi inexistentes y de corto plazo. También influyen intereses políticos desde el clientelismo y el prebendarismo, pues caudillos encuentran en los sectores populares su bastión electoral.
- *Administrativos-Institucionales:* relacionada con el débil desempeño municipal, la excesiva burocracia en los trámites, la negligencia, las exigencias normativas y los largos procesos para la formalización.
- *Culturales*: respecto al nivel de formación al que accedió la población, la calidad de información que manejan y el conocimiento de sus derechos como ciudadanos.
- *Sociales*: en el orden de la marginación y exclusión social, pues esta población sufre discriminación de la sociedad por su origen y por el lugar que habitan.

Ante lo expuesto y sin una política de formalización como tal sino con acciones de carácter asistencialista, la interrelación de los factores citados hace que el proceso de formalización sea muy lento y lleve años para concretarse pero que avanza en función de la autogestión comunitaria.

Hoy Pelopincho es un barrio ***organizado*** *y* ***mejorado*** *por la comunidad pero sin títulos de dominio donde las personas han construido una porción de ciudad a lo largo de más de tres décadas, y han identificado en la autogestión el camino para el* ***mejoramiento del territorio****.*

CAPÍTULO 6
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

FUENTE: Comisión Vecinal Pelopincho

6. Conclusiones y propuestas.

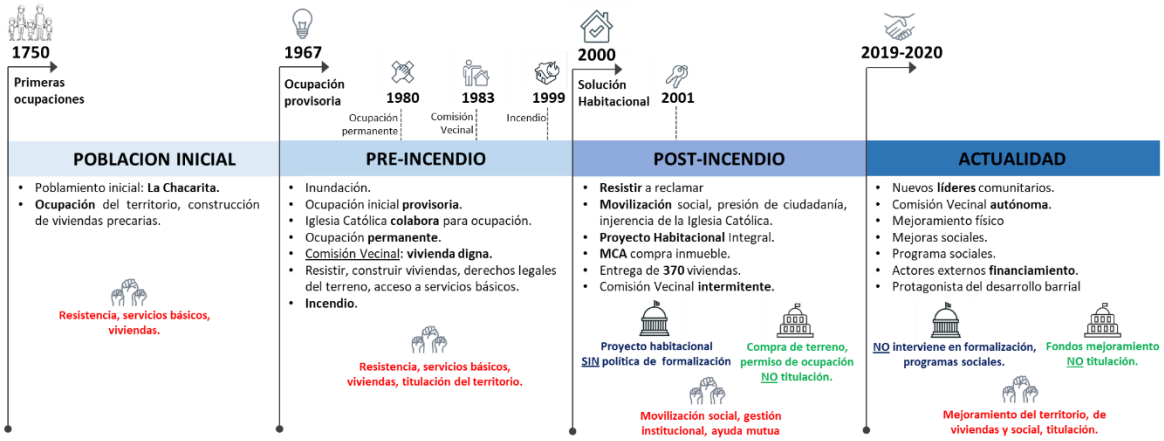
En el Paraguay, la producción de "*ciudad*" desde las ocupaciones informales y a través de éstas el acceso a vivienda, es una realidad que va en aumento. Se considera necesario conocer el rol de la organización comunitaria en el mejoramiento sin titulación, teniendo en cuanta que se registra una larga historia de autogestión en el proceso de formalización de los asentamientos precarios. La mayoría de estas ocupaciones se ubican en los centros urbanos, especialmente en las ciudades del AMA. Desde un caso de estudio en la ciudad de Asunción esta investigación se cuestiona: *¿De qué manera la autogestión dentro de la organización comunitaria ha favorecido el proceso de mejoramiento sin titulación del Complejo Pelopincho, en Asunción-Paraguay?*

La delimitación de un territorio permitió conocer: el desarrollo del proceso de formalización; la evolución de la organización comunitaria, sus objetivos y aspiraciones, cómo opera y el tipo de relaciones que establece; y la incidencia de la autogestión comunitaria en el mejoramiento sin titulación. Así, el presente capítulo de conclusiones se estructura en cuatro partes. Primero, se resumen los *Principales hallazgos*, con una síntesis que da respuesta a la pregunta de investigación. Segundo, se profundiza sobre las *Implicancias teóricas y políticas* de los resultados. Tercero, se reconocen *Limitaciones del estudio,* que son descritas en detalle. Y cuarto, se señalan *Futuras líneas de investigación* desde la experiencia de esta investigación, y se proponen algunos temas a profundizar.

6.1. Principales hallazgos.

En esta aproximación a la construcción de ciudad desde los asentamientos precarios, se indagó en la fuerza que toma *la autogestión comunitaria- como mecanismo de acción- y el mejoramiento sin titulación* como parte del proceso de formalización. Los resultados obtenidos permiten resumir el proceso de formalización de Pelopincho y sus actores en una línea de tiempo según sigue:

Figura 18. Proceso de formalización de Pelopincho. Línea de tiempo.



FUENTE: Elaboración propia.

- Población inicial: Pelopincho es parte de La Chacarita, una de las ocupaciones más antiguas que data de los inicios del siglo XVIII. Se caracteriza por: la resistencia de los pobladores ante el desalojo, la necesidad de servicios básicos y la construcción de viviendas precarias **Organización protagonista.**
- Pre-incendio: En 1967 ocupación provisoria de propiedad privada mediante invasión. Desde 1980 ocupación permanente con más familias. En 1983 se forma la primera comisión vecinal con el fin de una vivienda digna. Además de resistir, el acceso a servicios básicos y vivienda ya buscan la titulación del terreno. En 1999 un incendio consume casi todas las viviendas. **Organización protagonista**.
- Post-incendio: cambio en la acción, de resistir a reclamar. La movilización social como mecanismo de reclamo para respuesta estatal. Esto sumando a otros factores desemboca en un proyecto habitacional integral coordinado por el MOPC y la MCA compra el terreno.

En 2001 se entregaron 370 viviendas y la MCA otorgó un permiso de ocupación a las familias pero sigue siendo la propietaria hasta la fecha. Se nota la acción del Estado, la MCA y los pobladores. Si bien la Comisión Vecinal inició los trámites de titulación, de ahí en adelante sigue operando pero de manera intermitente, con administraciones poco transparentes y clientelismo político. El Estado se muestra casi ausente en materia de formalización del territorio de la misma manera que la MCA. Actores: **Estado, MCA, organización comunitaria.**

- Actualidad: nuevos dirigentes reactivan la Comisión Vecinal, logran autonomía y financiamiento externo pero sin intermediarios, al margen de actores políticos y consiguen.

Actores: el **Estado** con programas sociales (niñez, subsidio adulto mayor, cedulación) pero sin intervención en la formalización. El **Municipio** con aporte económico puntual y trabas para la titulación. La **Comisión Vecinal** se ocupa de mejoramiento físico aun sin la titulación (lumínica, ampliación centro comunitario, pintura de fachadas), es la **protagonista** del **desarrollo del barrio**.

Los principales hallazgos empíricos de la investigación fueron agrupados según los tres objetivos específicos planteados. Así, al igual que en la mayoría de los asentamientos precarios, en el Complejo Pelopincho la organización comunitaria de base es la Comisión Vecinal. Desde la *Acción Colectiva*, la Comisión Vecinal se torna en gestora del territorio, donde sus tareas son de carácter físico y social. En el corto plazo sus objetivos apuntan a disminuir la vulnerabilidad social y en el largo plazo buscan cambiar la imagen del barrio. En su labor también establece redes con organizaciones comunitarias más grandes.

6.1.1. La deficiente intervención Estatal propicia la existencia de ocupaciones informales.

La falta de voluntad del Estado se traduce en políticas de corto plazo, porque en Paraguay las políticas estatales y locales están orientadas desde intereses partidarios y según una visión cortoplacista, lo que

ubica a la informalidad en un período de ***"tolerancia e inacción"*** al igual que ocurrió en otros países latinoamericanos en distintos momentos. Así, el *sub-proceso de titulación es el más difícil de concretar en el proceso de formalización* y mantiene a Pelopincho, en una especie de ***"limbo formal",*** una situación intermedia de informalidad ante programas de titulación casi inexistentes. Por ello en Pelopincho, *la necesidad de vivienda es el factor principal en la producción de suelo informal* porque más de 19 años después del proyecto habitacional, las necesidades de las familias han cambiado y no han tenido respuesta en materia de vivienda.

6.1.2. La organización comunitaria es la gestora del Complejo Pelopincho.

La motivación de la Comisión Vecinal siempre ha sido el acceso a una vivienda digna y con ese fin han trabajado de manera organizada en Pelopincho desde el inicio de la ocupación. En la actualidad, el reclamo es por el Derecho a la Ciudad con mejoramiento físico y social. Esta motivación es acompañada por *la evolución positiva de la organización comunitaria* que cobró fuerza y alcanzó en la autonomía una estrategia de decisión para el mejoramiento del territorio y la titulación, donde fue clave la información que manejan los líderes y el nivel de formación, y autoformación al que pudieron acceder. Pero la organización comunitaria continúa en proceso de consolidación por lo que aún es débil. En este contexto, el trabajo organizado es un requisito para generar vínculos, entonces *la Comisión Vecinal de Pelopincho es el canal entre la comunidad y los agentes externos.*

6.1.3. La Autogestión es un mecanismo para el mejoramiento son titulación.

En Paraguay el particular proceso de formalización comprende titulación, mejoramiento urbano y de viviendas. La organización comunitaria de Pelopincho impulsa cada componente del proceso donde los pobladores han estado organizados desde el inicio de la ocupación. Sin organización no hubieran accedido al proyecto habitacional. En este contexto es que la autonomía cobra fuerza como estrategia de decisión en el mejoramiento del territorio y la titulación. En la actualidad iniciaron los trámites para la titulación y mediante el financiamiento externo ejecutan sus proyectos, con participación de la comunidad, para mejorar el territorio en lo social y en lo físico con: pintura de viviendas, alcantarillado, iluminación, pavimento de calles.

La Comisión Vecinal tuvo momentos de debilidad y mala gestión pero sigue en desarrollo. Sin embargo, es quien marca más presencia en la comunidad y lidera todo el proceso general de mejoramiento aun sin la titulación, y no el Estado. Por ello en Pelopincho, el *esfuerzo colectivo suple la poca presencia estatal.* Si bien, este es uno de los pocos casos donde el Estado otorgó viviendas a una ocupación informal, hoy aparece con programas sociales, en el mejoramiento acude desde el asistencialismo y se mantiene distante del proceso de formalización. El proyecto habitacional solucionó parte del problema pero fue una medida paliativa ante debilidades estructurales, como la falta de una política seria de intervención en asentamientos informales y con una política de vivienda incapaz de cubrir la demanda. Debido al

crecimiento poblacional la necesidad de vivienda es evidente con hasta 6 núcleos familiares por casa lo que alienta la existencia y posible crecimiento del mercado informal de suelos.

6.2. IMPLICANCIAS TEÓRICAS Y POLÍTICAS.

Ante los resultados expuestos, esta investigación plantea reflexiones acerca de la informalidad en el Paraguay, acerca de la política del Estado a lo largo del tiempo y acerca del rol de la autogestión comunitaria en los asentamientos precarios.

En este proceso reflexivo, es pertinente hacer un paralelo con el abordaje de la informalidad en los países Latinoamericanos. Clichevsky (2009), menciona que el papel del Estado ha pasado por varias etapas. Desde los años '60 con políticas orientadas a la erradicación y persecución de las ocupaciones informales, pasando en las décadas del '70 y '80 a valorizar la autoconstrucción y la libertad que implica este proceso como una alternativa al problema habitacional, hasta los años '90 con políticas que finalmente reconocen a los asentamientos informales como parte del crecimiento de la ciudad, unos desde programas de mejoramiento urbano, y otros desde la mera entrega de títulos de dominio. Este último enfoque neoliberal orientado al mercado es el que predomina hasta la actualidad. Pero según Ramírez Corzo & Riofrío (2006), esta visión mercantil del suelo ante la falta de políticas de desarrollo urbano, ha hecho que aumente la exclusión social y además deja de lado el tema del acceso a la vivienda y la seguridad de la tenencia. Y en este punto es donde se encuentran similitudes con el contexto de Paraguay en la actualidad.

Así, la política estatal de no hacer política propicia la existencia de las ocupaciones informales. En el caso de Paraguay, a mediados de la década del '60 se comienza a poner atención al tema habitacional y en la década del '70 se registran las primeras migraciones campo-ciudad y se originan los asentamientos precarios. Este período coincide con la dictadura militar, cuya postura fue de reprimir fuertemente estas ocupaciones. La década del '90 coincide con el advenimiento de la democracia y la postura estatal se torna más permisiva con las ocupaciones informales, llegando en algunos casos a ser alentadas por dirigentes políticos. Y es también cuando se establecen las primeras iniciativas para la formalización de asentamientos precarios. Pero estas políticas no tienen continuidad.

La carencia de una política de planificación urbana y acciones orientadas desde intereses políticos y de corto plazo, no son más que la muestra de la ineficiencia estatal. Desde la década del '60 en Paraguay y en específico en el AMA, esta *urbanización espontánea* va en claro aumento y como menciona Jaramillo (2012), se ha ido generando sin ningún tipo de planificación, fuera de las normas establecidas y carentes de toda legalidad. Se puede afirmar que la *informalidad* se encuentra en una etapa de "*tolerancia e inacción"* sin ningún tipo de abordaje por parte del Estado que no asume su rol en la producción informal de suelo. Así, ante el crecimiento demográfico y la concentración poblacional en los centros urbanos, adopta una actitud de permisividad y de pasividad con las ocupaciones informales en las que interviene desde el

asistencialismo, con medidas "parche". Clichevsky (2009) señala que desde esta postura las acciones apuntan a que la informalidad quizás disminuya, pero no evitan que siga apareciendo.

La injerencia de agencias internacionales ha hecho que se actúe en las ocupaciones informales con programas de mejoramiento urbano, reconociendo a los mismos como parte de la ciudad. Y si bien en el país se registran algunas intervenciones de este tipo, no son la mayoría. Y en las pocas existentes hay un gran vacío entre la planificación y la ejecución, lo que denota grandes problemas a la hora de gestionar las intervenciones. En países como Perú, este tipo de programas apuntaron a la tenencia segura de la tierra, que es el componente más difícil de lograr. Y en el caso de Paraguay, ante un Estado negligente y permisivo, que no muestra interés ni preocupación en erradicar los asentamientos precarios, ni en tener una política de vivienda robusta, la política de entrega de títulos de dominio sería pura rentabilidad electoral. Es otras palabras, con muy poco gasto se obtendrían muchos votos a cambio, como ha ocurrido en el caso peruano.

En Pelopincho la ***titulación*** *no es primordial para los líderes, en parte por lo engorroso del trámite y el compromiso económico que conlleva y porque el permiso de uso otorgado por la MCA suple la titulación. Pero son conscientes de que no son propietarios del terreno.*

Por su parte, el enfoque del Estado en la política habitacional paraguaya está orientado al mercado, mediante la entrega de subsidios. Como en la mayoría de los países latinoamericanos el déficit cualitativo prima sobre el cuantitativo. Pero, como señala Amarilla (2018), el Estado sigue insistiendo en abordar el problema con la producción masiva de viviendas, emulando la política habitacional chilena con sus sabidas consecuencias tanto sociales como urbanas.

Abramo (2012), manifiesta que este contexto propicia la presencia (y eventual crecimiento) de un mercado informal de suelo y vivienda en los asentamientos precarios, que se mueve entre la venta o el alquiler de viviendas. En este punto, Clichevsky (2009) enfatiza que la existencia del mercado informal está muy relacionada con normas muy restrictivas para el acceso al suelo ante la carencia económica y con el clientelismo político, práctica que es muy arraigada en la idiosincrasia paraguaya, que mantiene cautiva a la población más vulnerable.

Autogestión como respuesta a los vacíos del Estado. En Pelopincho la autogestión aparece cuando el Estado no está suficientemente presente, va llenado los vacíos que deja y se gesta producto de algo más que la pura necesidad. El Estado otorga financiamiento pero sin acompañamiento, es decir, no hay completa autonomía porque la organización depende de las instituciones ni tampoco completa intervención estatal. Aquí, todo es parcial tanto la autogestión como la intervención del Estado y están a medio camino hacia la formalización. Situación que remite a la discusión de la informalidad, más allá de la dicotomía formal-informal porque Pelopincho no puede ser leído como blanco o negro sino desde sus matices. Donde se identifica la implicancia del Estado en el quehacer informal de la ciudad, desde sus formas de regulación. Por ello un abordaje de Pelopincho distinto al actual le otorgaría legalidad y con

ello su completa inserción a la ciudad formal y sus beneficios. En esto se confirma la hipótesis de que la organización comunitaria lidera el proceso consiguiendo mejoras en el territorio, aunque sin la titulación. Estos matices de la informalidad, muestran en Pelopincho una planificación sin un planificador, son indicios de una planificación insurgente pero incipiente por lo que carece de fuerza para negociar en materia de políticas públicas porque la organización está iniciando el camino autónomo y continúa consolidándose.

Como se expuso en el caso de estudio, la organización comunitaria ha decidido administrarse de forma autónoma, al margen del clientelismo político. Esta decisión es una estrategia de acción que otorga fuerza a la organización comunitaria para el mejoramiento y la titulación. Mantienen sus vínculos con el Estado y los partidos políticos, pero con un desarrollo independiente, donde utilizan el recurso económico otorgado pero sin la intervención de terceros.

Los líderes comunitarios de Pelopincho priorizan el ***mejoramiento*** *por sobre la titulación y están más interesados en* ***mantener su independencia*** *porque consiguieron desligarse de los partidos políticos. Esto les permite utilizar recursos del Estado para hacer las cosas a su manera y sin intermediarios. Decisión impulsada por una convicción política, aunque no sean conscientes de ello.*

En un primer momento la acción colectiva estuvo movida por el acceso a la vivienda y hoy está avocada a superar la vulnerabilidad social, y así, se espera que más temprano que tarde la titulación será prioridad. Las familias aspiran a conseguir la propiedad del suelo, motivadas desde el interés particular en poseer un bien, producto de la influencia del libre mercado. Pero si la lucha por la vivienda se enmarca desde la acción colectiva, la lucha por la propiedad privada es individual. Por eso no todo es positivo, pues la autogestión tiene dos caras. Por un lado, la organización comunitaria de Pelopincho ha madurado pero su desarrollo ha sido intermitente y aún es débil. Además, la autogestión otorga autonomía a las organizaciones pero el trabajo colectivo desaparece cuando se alcanza el objetivo anhelado.

Hoy la lucha colectiva está centrada en proyectos ***sin continuidad*** *futura (obras físicas) y en la propiedad privada (titulación), por ello corre el riesgo de caer en redes clientelares (por la rentabilidad electoral de las obras físicas).En el escenario actual la* ***titulación*** *es un objetivo aún lejano y difícil de concretar, pero cuando sea prioridad y se alcance el objetivo es muy probable que la* ***lucha colectiva desaparezca*** *y con ella la organización comunitaria al igual como ha ocurrido en muchos países latinoamericanos.*

6.3. LIMITACIONES.

Se encontraron limitaciones respecto a la carencia de datos, la elección del caso de estudio y el trabajo de campo. La falta de datos acerca de asentamientos precarios y de un censo actualizado a nivel país hizo que se deban construir los antecedentes desde múltiples fuentes.

En el trabajo de campo, la distancia y el tiempo fueron las principales limitantes. El caso de estudio se encuentra en Paraguay, por lo que las entrevistas fueron aplicadas en un período de tiempo

reducido, desarrollo que se retrasó por la coincidencia con el período vacacional en el país. A pesar de concretar las entrevistas con antelación, surgieron imprevistos y algunas fueron canceladas por lo que no se realizó la cantidad prevista. Además, las características del barrio con altos niveles de delincuencia y drogadicción, hicieron que las visitas sean necesariamente en compañía de "un portero de campo" y en determinados horarios del día. Después del análisis de las mismas, surgieron interrogantes, pero no fue posible regresar al territorio ante la contingencia sanitaria mundial del COVID-19.

Sin embargo, el hecho de elegir un solo caso de estudio tras la visita a tres asentamientos fue positivo pues permitió una mejor profundización sobre el territorio. Así, las conversaciones informales mantenidas con líderes comunitarios fueron muy provechosas para ahondar sobre las prácticas organizativas, el proceso de formalización en el que se encuentran y las relaciones que establecen.

6.4. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN E INTERVENCIÓN.

Líneas de investigación: la experiencia de este trabajo señala la necesidad de ahondar en el estudio de la urbanización informal en Paraguay, más aun considerando el gran vacío de conocimiento en el área de estudios urbanos y territoriales. En el país, la informalidad es un problema menor con respecto a otros países latinoamericanos y para el Estado no es un problema masivo sino marginal. Sin embargo comprender esta dinámica de crecimiento, tanto urbano como rural, ayudaría a robustecer las bases teóricas de un fenómeno que ha sido largamente estudiado en Latinoamérica y ofrecería herramientas para políticas públicas, tanto estatales como locales.

Líneas de intervención: la falta de datos fidedignos y actualizados, y lagunas de información hacen urgente la creación de un catastro integrado de los asentamientos precarios en el AMA y a nivel país. Si bien, la ONG TECHO ha realizado el Relevamiento de Asentamientos Precarios en el AMA, este no está integrado a las bases de datos de las instituciones públicas. El registro permitirá conocer el universo de los asentamientos informales para el posterior abordaje d los mismos.

En este sentido, debería plantearse una política seria para el tratamiento de los asentamientos informales. Como parte de esta política de formalización, una fórmula distinta e interesante es el modelo cooperativo para el acceso a viviendas y de ayuda mutua. Si bien este modelo necesita apoyo por parte del Estado, permitiría mayor autonomía a las organizaciones comunitarias al prescindir de intermediarios. Además de instalar capacidades autogestionarias en las organizaciones, es una manera de acceso a la vivienda desde las posibilidades económicas y sociales del sector más vulnerable. Así, para la integración de los asentamientos precarios a la ciudad, es preciso se flexibilicen los trámites burocráticos de regularización junto con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales.

6.5. REFLEXIONES FINALES.

Con el fin de comprender la autogestión como mecanismo de acción de las organizaciones populares, esta investigación ofreció un acercamiento al proceso de formalización de asentamientos precarios en el AMA desde el trabajo comunitario, como actores en la construcción de ciudad para mejorar sus condiciones de vida a pesar de la carencia de títulos de dominio. Se pudo identificar que la acción comunitaria no solo interviene con mejoras físicas en el territorio sino que también plantea proyectos sociales ante la poca presencia del Estado, y también de la sociedad.

Esta realidad es similar en todo el país donde la población en las ocupaciones informales tiende a aumentar. Las actuales políticas de regularización no disminuyen la informalidad ni ayudan a erradicar la pobreza. Por eso, se considera fundamental iniciar un proceso de integración de asentamientos precarios a la ciudad para superar la exclusión y la marginación como un paso hacia la equidad territorial.

En este panorama, la Comisión Vecinal de Pelopincho es un caso exitoso de autogestión para el mejoramiento, pero no de formalización. Por otro lado, si lograran la formalización del territorio, con la titulación de la propiedad privada, es muy probable que pierdan fuerza organizativa y dejen de trabajar por el mejoramiento, lo que tendría consecuencias negativas para el barrio. Esta paradoja del caso deja abierta la discusión y la reflexión.

CAPÍTULO 7
BIBLIOGRAFÍA

FUENTE: Comisión Vecinal Pelopincho

7. Bibliografía.

- Abramo, P. (2012). La ciudad informal COM-FUSA: el mercado y la produccion de la territorialidad urbana popular. En C. E. Salazar. México: El Colegio de México.
- AlSayyad, N. (2003). Urban Informality as a "New" Way of Life. En A. &. Roy, *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia.* Maryland: Lexington Books.
- Amarilla Riveros, M. X. (junio de 2018). La política habitacional en Paraguay: entre la informalidad y la movilidad del "modelo chileno". *Tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano.* Santiago, Chile : Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- Atlas. (2002). Atlas Censal del Paraguay. Asunción, Paraguay.
- Bareiro, L. (2004). *Red de bibliotecas virtuales de CLACSO.* Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cde/20121009125952/paraguay.pdf
- Barrios, e. a. (2015). De la lucha a la integración urbana: de la ciudad de San Lorenzo, Departamento Central. El caso del barrio 26 de Febrero. *Población y Desarrollo*, 61-71.
- BID. (28 de ocubrre de 2014). Plan de Acción Área Metropolitana de Asunción Sostenible. Asunción, Paraguay: BID.
- Brakarz, J. e. (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios.* . Washington, D.C.: BID.
- Canese, Marta et. al. (2019). *Urbanización popular en el Área Metropolitana de Asunción: Resistencia y perspectivas de cambio.* Asunción: CONACYT.
- Carnevali, N. e. (23 de junio de 2010). *Redalyc.org.* Obtenido de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55516107002
- Castells, M. (2015). "Squatters and the State: The Dialectics between Social Integration and Social Change (Case Studies in Lima, Mexico, and Santiago de Chile)". En F. &. Miraftab, *Cities of the global south reader.* (págs. 277-294). London: Routledge.
- Castillo C., M. J. (2011). Producción y gestión habitacional de los pobladores. La autogetión de vivienda en Peñalolén y La Pintana, Santiago de Chile. *Boletín CF+S 54. La ciudad a escala humana*, 134-144.
- CELADE. (2019). *División de Población de la CEPAL. Revisión 2019 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019). World Population Prospects, 2019, edición online.* Obtenido de https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa
- CHA, P. (2016). *ISSUU.* Obtenido de https://issuu.com/ecosistemaurbano/docs/plan_cha_t2_p1_estrategias_1-5
- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora 14* , 63-88.
- Cornelio G., J. M. (8 de Agosto de 2019). Transando la posesión del suelo: Análisis del caso de Pamplona Alta- San Juan de Miraflores en Lima. *Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y*

Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.

- COSIC. (agosto de 2019). Obtenido de https://www.facebook.com/199063947666147/videos/375864669763406/
- Crónica. (18 de enero de 2018). Pelopincho, un barrio de historias. *Crónica*, págs. http://www.cronica.com.py/2018/01/13/pelopincho-barrio-historias/.
- DGEEC. (Diciembre de 2016). *Atlas Demográfico 2012*. Fernando de la Mora, Paraguay: DGEEC.
- EFE. (6 de noviembre de 2016). *Agencia EFE*. Obtenido de https://www.efe.com/efe/cono-sur/economia/asentamientos-son-la-mas-clara-muestra-de-desigualdad-en-paraguay-dice-ong/50000758-3088708
- Escoffier, S. (marzo de 2015). Obtenido de Researchgate: https://www.researchgate.net/publication/320724928
- Eukadis, S. G. (2018). *VIVIENDA ASEQUIBLE PARA CIUDADES INCLUSIVAS*. País Vasco: www.euskadi.eus/europa.
- Flores, A. R. (2012). Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy. En CLACSO, *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica* (págs. 145-167). Quito: CLACSO.
- Fruet Cardozo, J. V.-M. (2015). Paraguay: una propuesta de financiamiento de viviendas para los segmentos de ingresos medios- bajos . *Revista CEPAL 117*, 87-107.
- Galeano Monti, J. (2017). *Territorios de exclusión social.* Asunción: Arandura.
- Garay, G. (2004). Basta a las inundaciones. *Mandu'a*, 52-58.
- GRIGRI. (julio de 2019). *GRIGRI projects*. Obtenido de https://www.grigriprojects.org/acciones/taller-como-construir-una-convocatoria-para-tu-barrio/
- Hernández, R. (2014). Metodología de la Investigación. En R. Hernández Sampieri, *Metodología de la Investigación* (págs. 391-393). México: Mc Graw Hill.
- Jaramillo, S. (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas, una revisión al debate latinoamericano para pensar lineas de acción actuales. En C. E. Salazar, *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (págs. 33-83). Mexico: El Colegio de Mexico.
- JMA. (1995). Ordenanza Municipal N° 33/95. *Ordenanza que modifica y sustituye a las ordenanzas Nros. 28/90, 55/92 y 5/93, sobre TIerras Municipales*. Asunción, Paraguay: Junta Municipal de Asunción.
- JMA. (2000). Ordenanza N° 141/00. *Por la cual se establece un régimen urbanístico especial para los asentmientos urbanos de interés social.* Asunción, Paraguay: Junta Municipal de Asunción.
- JMA. (1 de agosto de 2015). Reglamento de las Comisiones Vecinales, coordinadoras de comisiones veciales y consejo de coordinadoras de comisiones vecianles de la ciudad de Asunción. *Ordenanza N° 569/15*. Asunción, Paraguay: Junta Municipal de Asucnión.

- King, A. D. (2015). Colonialism anda Urban Development. En F. &. Miraftab, *Cities of the global south reader* (págs. 29-39). London: Routledge.
- Laterra Leiva, D. F. (2019). Gestión de la comisión vecinal del Barrio Popular Pelopincho para la integración a la ciudad de Asunción periodo 2017 / 2018. *Tesina para optar a la Licenciatura en Ciencias Sociales*. Asunción, Paraguay: Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias Sociales y Ciencias Políticas .
- Lesquel, E. (24 de mayo de 2018). *Le Moniteur* . Obtenido de https://www.lemoniteur.fr/article/faciliter-l-accession-sociale-en-dissociant-les-murs-du-foncier.1973579
- Ley Orgánica Municipal. Cámara de Senadores del Paraguay. (15 de setiembre de 2009). *N° 3966*. Asunción, Paraguay: Poder Legislativo Paraguay.
- MCA. (26 de setiembre de 2019). *Municipalidad de Asunción*. Obtenido de https://www.asuncion.gov.py/area-social/asuncion-amiga-de-los-ninos-habilita-el-centro-comunitario-pelopincho
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad N° 149*, 162-177.
- Miraftab, F. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *SAGE publications*, 8-32.
- Miraftab, F. (2018). Insurgencia, planificación y la perspectiva de un urbanismo humano. *Territorios N° 38*, 215-233.
- Morínigo, J. N. (1997). *Infrome DD.HH. en Paraguay*. Asunción: CIPAE.
- MUVH, M. B. (2019). *ISSUU*. Obtenido de https://issuu.com/habitatpy/docs/diagn_stico_de_chacarita_alta_-_baja__1_
- MUVH, MCA, BID, HPHPY. (julio de 2019). *Issuu*. Obtenido de https://issuu.com/habitatpy/docs/diagn_stico_de_chacarita_alta_-_baja__1_
- Nel-lo, O. (2016). Seven challenges for the study of urban movements. *City, Territory and Architecture*, 3-23.
- ONU. (2016). *Informe regional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III) para América Latina y el Caribe: Ciudades sostenibles con igualdad* . Quito.
- Pereira, H. (2018). Urbanismo excluyente versus resistencia en el espacio popular construido en Asunción. *QUID 16. Revista del área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani*, 91-120.
- Pradilla, E. (1995). El mito neoliberal de la informalidad urbana. En J. L. Coraggio, *Mas allá de la informalidad* (págs. 29-52). Quito: CIUDAD, Centro de Investigaciones. Obtenido de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Ecuador/ciudad/20121009040840/mito.pdf
- Ramírez Corzo, D., & Riofrío, G. (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: Bien legal, bien marginal*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

- Riquelme, Q. V. (2015). *Agricultura campesina. agronegocio y migración. El impacto de los modelos de producción en la dinámica de los territorios.* Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Robinson, J. (2015). "World Cities, or a World of Ordinary Cities?". En F. &. Miraftab, *Cities of the global south reader* (págs. 66-72). London: Routledge.
- Rojas, R. G. (2018). Los derechos a la vivienda digna y a vivir en la ciudad se conquistan en el Paraguay. En *Derechos Económicos, sociales y culturales* (págs. 251-266). Asunción.
- Sanz, M. (07 de mayo de 2017). Un barrio de Asunción colorea sus casas de la mano de los epañoles Boa Mistura. *Ultima Hora*, págs. https://www.ultimahora.com/un-barrio-asuncion-colorea-sus-casas-la-mano-los-espanoles-boa-mistura-n1083996.html.
- SAS. (14 de noviembre de 2016). Resolución N° 1331/2016. Fernando de la Mora, Paraguay.
- SENAVITAT. (12 de agosto de 2011). Resolución N° 1544. *Reglamento del Programa "Mejoramiento de barrios, plazas y espacios públicos"*. Asunción, Paraguay: SENAVITAT.
- SENAVITAT et. al. (2018). *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay.* Asunción : SENAVITAT.
- SENAVITAT, e. a. (2011). *Metodología para identificar Asentamientos Precarios en Áreas Urbanas: EStudio de caso en algunos asentamientos de Asunción y el Departamento Central.* Asunción: SENAVITAT.
- Silgueira, P. G. (agosto de 13 de 2017). El efervescente y popular barrio de La Chacarita. *ABC color*, págs. https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/el-efervescente-y-popular-barrio-de-la-chacarita-1621927.html.
- TECHO. (2015). *Relevamiento de aentamientos precarios del Área Metropolitana de Asunción* . Asunción : Techo Paraguay.
- Varley, A. (2013). Postcolonialising informality? *Environment and Planning: Society and Space. N°31*, 4-22.
- Zibechi, R. (31 de julio de 2008). *CETRI*. Obtenido de https://www.cetri.be/Banados-de-Asuncion-La-potencia-de?lang=fr