

TERCERA CONFERENCIA DE LAS
NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIVIENDA
Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE
HÁBITAT III

INFORME NACIONAL DEL PARAGUAY



Bahía de Asunción, foto gentileza de Juan Carlos Meza / Fotociclo. CC-BY-NC-SA



SECRETARÍA
NACIONAL
DE LA VIVIENDA
Y EL HÁBITAT


GOBIERNO NACIONAL
Construyendo el futuro hoy

**TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIVIENDA Y
EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE - HÁBITAT III.**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
EVALUACIÓN DEL PROGRESO Y MEDIDAS ORIENTADAS AL FUTURO.	4
I. Cuestiones demográficas urbanas y desafíos para un nuevo programa urbano	4
II. Tierra y planificación urbana: cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano.....	16
III. Medio ambiente y urbanización: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano....	26
IV. Gobernanza urbana y legislación: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano..	31
V. Economía urbana: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano	40
VI. Vivienda y servicios básicos: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano.....	47
INDICADORES.....	56
ESTUDIOS DE CASOS Y DOCUMENTOS DE POLÍTICA.....	59
Bibliografía.....	72

INTRODUCCIÓN

La Asamblea General, en su resolución 66/207, decidió convocar para 2016, como cada veinte años en 1976 y 1996, a la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible -Hábitat III, a desarrollarse en Quito, Ecuador. Su objetivo será el de reafirmar el compromiso mundial con la urbanización sostenible y la vivienda adecuada para todos, que habrá de centrarse en la ejecución de un “nuevo programa urbano”.

Ha sido una recomendación de la Asamblea General que tanto el proceso como la Conferencia se lleven de la manera más inclusiva, eficiente, eficaz e idónea que sea posible. Es por ello que el Paraguay ha impulsado una serie de acciones, en el marco de este proceso preparatorio y de la elaboración del Informe Nacional. Estas se iniciaron en Nairobi, Kenia, en el mes de abril de 2015 con la participación de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat – SENAVIDAT, en la segunda sesión impulsada por el Comité preparatorio, denominado Preprecon 2. En dicha ocasión, se ha concluido que es necesario analizar y dar respuestas a puntos como: el crecimiento descontrolado de las ciudades, el derecho a la vivienda, el derecho al suelo y a la ciudad, entre otros.

Posterior a dicha intervención, la SENAVIDAT ha liderado una serie de acciones participativas involucrando a representantes del gobierno central, la sociedad civil, el sector privado, instituciones académicas y de investigación y otros interesados.

En ese marco, se han realizado cuatro talleres participativos en el 2015, con importante concurrencia. La constitución de equipos interdisciplinarios durante los talleres fue clave para el desarrollo de esta fase, ya que la integración de contenidos requirió necesariamente una construcción colectiva multidisciplinaria.

En ocasión de la primera visita al Paraguay realizada por el Director de ONU-HABITAT para América Latina y el Caribe, Dr. Elkin Velázquez, se ha organizado una Conferencia Magistral a fin de exponer avances en el Informe Nacional y mantener reuniones de trabajo con el mismo.

Es importante mencionar además que los avances del Informe han sido presentados en la XXIV Asamblea de Ministros de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe-MINURVI, realizada en Montego Bay, república de Jamaica, donde se ha acordado la realización de la XXV Asamblea en Asunción en el 2016, bajo la presidencia de Paraguay, a través de la SENAVIDAT.

Un evento importante a destacar fue el Encuentro de Expertos en Viviendas y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe, realizado en el mes de diciembre en el país, para compartir experiencias exitosas y debatir respecto al borrador del Informe Regional, a ser presentado en la Conferencia Hábitat III. El evento fue organizado por la Secretaría de Hábitat III, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, la Oficina Regional ONU-HABITAT para América Latina y la SENAVIDAT. Del encuentro participaron alrededor de 40 profesionales y académicos provenientes de distintos países.

El resultado final del Informe País corresponde a la descripción realizada de este proceso, en breve
síntesis.

EVALUACIÓN DEL PROGRESO Y MEDIDAS ORIENTADAS AL FUTURO.

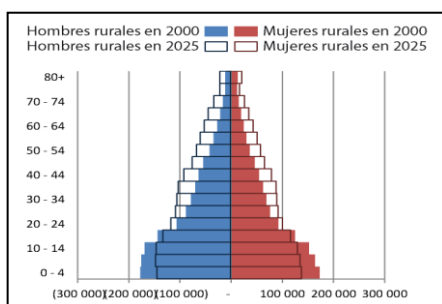
I. Cuestiones demográficas urbanas y desafíos para un nuevo programa urbano

Paraguay - Datos Generales¹ y Demográficos²	
Superficie Total	: 406.752 km ²
Población total	: 6.755.756 hab.
Densidad	: 16,4 hab. /km ²
Total Viviendas Particulares	: 1.223.165 viviendas
La distribución de la población por sexo no muestra diferencias entre hombres y mujeres, 50,5% y 49,5%, respectivamente.	
La razón por sexo al 2015 es de 101,8. Es decir, hay 102 hombres por cada 100 mujeres. En el 2024, existirán 101 hombres por cada 100 mujeres.	
Al 2015, predomina la población residente en áreas urbanas respecto a la rural, 60,5% y 39,5% respectivamente. Para el 2025, la población urbana alcanzará 64,4%.	
El ritmo de crecimiento medio anual de la población paraguaya al 2015 es de 1,48% y experimentará una leve reducción en todo el periodo. En el 2025, se espera sea de 1,33% medio anual.	
La estructura por edad de la población muestra que el 31% de la población es menor de 15 años, el 63% tiene entre 15 a 64 años y cerca del 6% tiene 65 y más años de edad.	
El número promedio de hijos por mujer en el 2015 es de 2,6 y llegaría a 2,3 en el 2024.	
La Tasa de Mortalidad Infantil en el 2015 es de 27,0 defunciones de menores de un año de edad por 1.000 nacidos vivos. Este indicador presenta un comportamiento descendente y llegaría a 23,2 defunciones de menores de un año de edad por 1.000 nacidos vivos en el 2024.	
En 2015, el número de defunciones por cada 1000 habitantes es de 5,7 y se mantendrá alrededor de este nivel hasta el 2025.	
La esperanza de vida al nacer en el 2015 para las mujeres es de 76,5 años, en tanto la esperanza de vida para los hombres es de 70,8 años.	
La proporción de la población de niños y adolescentes experimenta una paulatina disminución, mientras que la de adultos jóvenes y de edad media está aumentando.	
La proporción de población de adultos mayores también está creciendo, aunque más lentamente de lo que disminuye la proporción de población infanto-juvenil.	
En el 2015, la mitad de la población tiene 25 años o menos, y la otra mitad tiene más de 25 años. En el 2024, la mitad de la población tendrá 28 años o menos, y la otra mitad tendrá más de 28 años de edad.	

¹ Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, Resultados preliminares

² DGEEC. Paraguay: Proyección de la Población, Revisión 2015.

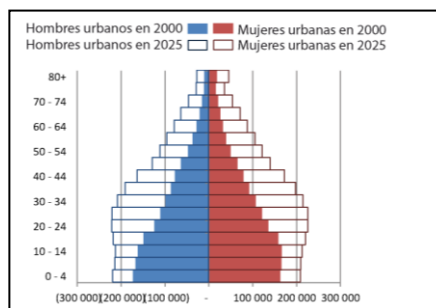
Análisis realizados por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social-STP, sobre estudios preliminares de los resultados del Censo 2012, referentes al comportamiento demográfico, se resumen en los siguientes gráficos:



Fuente: STP - Paraguay

Características de la población rural:

- Población joven disminuye
- Población adulta y mayor crece poco

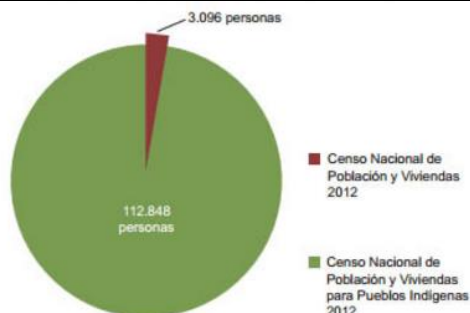


Fuente: STP - Paraguay

Características de la población urbana:

- Crecimiento demográfico se acelera
- Proporción de adultos (20-44 años) se incrementa notoriamente

La razón de dependencia demográfica por edad es de 57,7. Es decir, hay 58 personas en edad de dependencia por cada 100 personas en edad de trabajar.
En el 2024, habrá 54 personas en edad de dependencia por cada 100 personas en edad de trabajar ³ .
Según datos parciales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, provistos por la DGEEC, indican que en nuestro país el 12% de la población total tiene algún tipo de discapacidad, es decir que 12 de cada 100 habitantes tiene algún tipo de discapacidad visual, auditiva, física, intelectual o psicosocial.
En cuanto al conteo de la población indígena en el Paraguay, según resultados preliminares del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012 y el Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, el mismo asciende a 115.944 personas. El Censo también mostró una realidad que no era muy conocida: la de los indígenas que viven en áreas urbanas, como en las ciudades de Hohenau y Encarnación. Con los resultados del censo indígena, se podrá definir si serán reconocidas como comunidades indígenas urbanas.



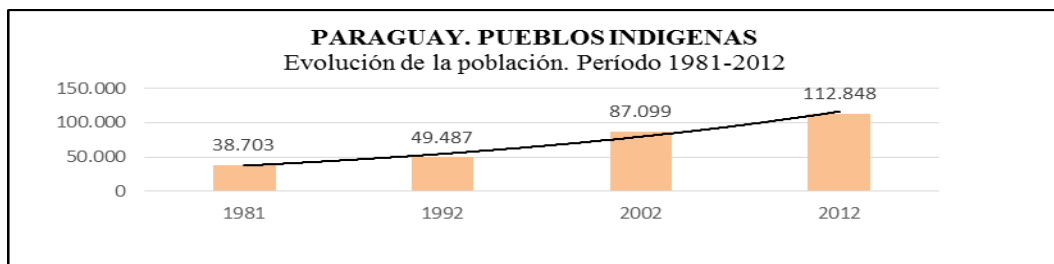
Distribución de la población indígena por fuente – 2012.

(Censo Nacional de Población y Viviendas 2012 y III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012)

Observando la serie de datos censales muestra un crecimiento significativo de los pueblos indígenas, especialmente entre los dos primeros Censos, 1982 y 1992, y los dos últimos 2002 y 2012. Por región se notan importantes cambios que muestran que la mayor parte de la población indígena del país se encuentra en la región Oriental⁴.

³ Proyección de la Población, Revisión 2015.

⁴ III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos indígenas. Pueblos Indígenas en el Paraguay. Resultados preliminares 2012.

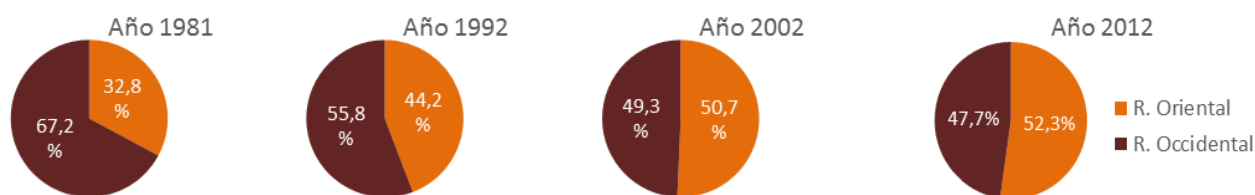


Paraguay. Pueblos Indígenas – Evolución de la población 1981 – 2012
(III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012).

Año	R. Oriental	R. Occidental	Total
1981	12.706	25.997	38.703
1992	21.872	27.615	49.487
2002	44.135	42.964	87.099
2012	58.969	53.879	112.848

Pueblos indígenas. Distribución de la Población por región, período 1981-2012
Pueblos Indígenas. Tasa de crecimiento anual (*)

Período	Tasa de crecimiento (%)
1981-1992	2,26
1992-2002	5,82
2002-2012	2,63
1981-2012	3,52



PARAGUAY. PUEBLOS INDÍGENAS
Distribución de la población por región. Período 1981-2012
(III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012)

1. Gestión de la Urbanización Acelerada

El Paraguay presenta una baja tasa de urbanización y su capital, Asunción, se considera una ciudad intermedia en América Latina⁵. Es un país eminentemente agrícola rural, que, en 15 años, transitó hacia una estructura urbana, concentrada principalmente en Asunción y Ciudad del Este, ciudad fronteriza con Brasil. Ambas ciudades captaron la mayor migración rural en Paraguay, lo que ocasiona numerosos problemas.

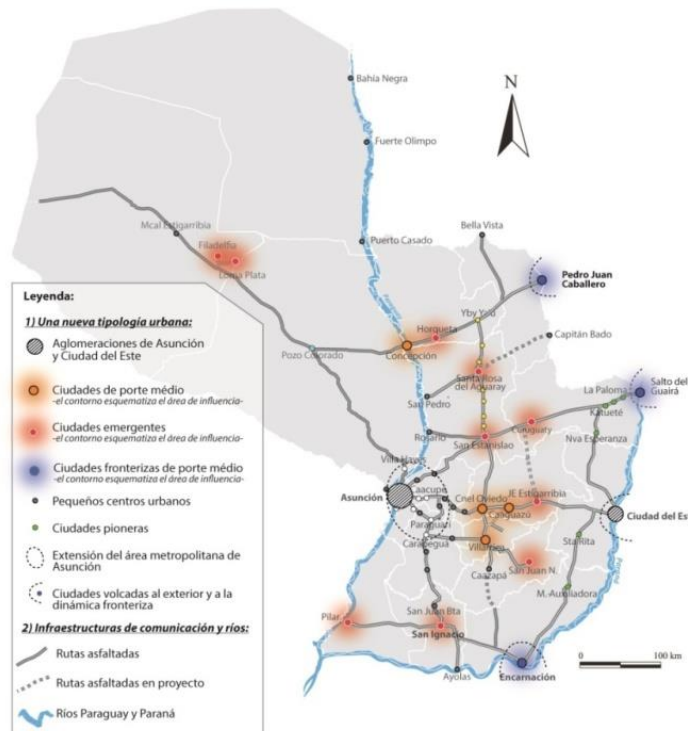
De sus 17 departamentos, el de Central es el más poblado del país, que, sumado a la población de Asunción, reúne poco más de 37% de la población total.

El Paraguay se encuentra en una incipiente etapa de organización y planificación regional. A partir de los años 90, resurgen nuevas infraestructuras y crecimiento de ciudades como:

⁵ En la región, se considera que las ciudades intermedias tienden a tener funciones similares dentro de su país, independientemente de las importantes variaciones en términos de cantidad de población. La noción de ciudad intermedia es relativa al tamaño del país y la estructura de su sistema de ciudades. Las ciudades intermedias, desde la perspectiva de los sistemas o redes de ciudades, corresponden a aglomeraciones urbanas que, como su nombre indica, realizan funciones intermedias entre los núcleos urbanos más pequeños y las grandes áreas metropolitanas. Para países con población de 2 a 10 millones de habitantes, se considera ciudades intermedias a las aglomeraciones de 50.000 a 250.000 habitantes. Fuente: Metodología elaborada para publicación de AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012 - ESTADO DE LAS CIUDADES; Rumbo a una nueva transición urbana; ONU – Hábitat – Por un mejor futuro urbano.

Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Encarnación y otras ciudades a lo largo de las rutas nacionales 2 y 7, evidenciándose la atracción de las ciudades fronterizas. En la actualidad, este escenario está cambiando, y se está dando un mayor crecimiento hacia el norte del país.

Hoy día existe un leve crecimiento urbano, donde emergen nuevas ciudades que se van construyendo y otras fortaleciendo, como ser: San Estanislao, Santa Rosa del Aguaray, Curuguaty, Horqueta, Campo 9, J. Eulogio Estigarribia, San Juan Nepomuceno, San Ignacio y casi siempre en función a las rutas que se van potenciando.



Fuente: STP - Paraguay

La sociedad rural se va transformando, se tienen mayores servicios y equipamientos, siendo éstas la puerta de entrada al modo de vida de la ciudad urbana⁶ en el interior del país.

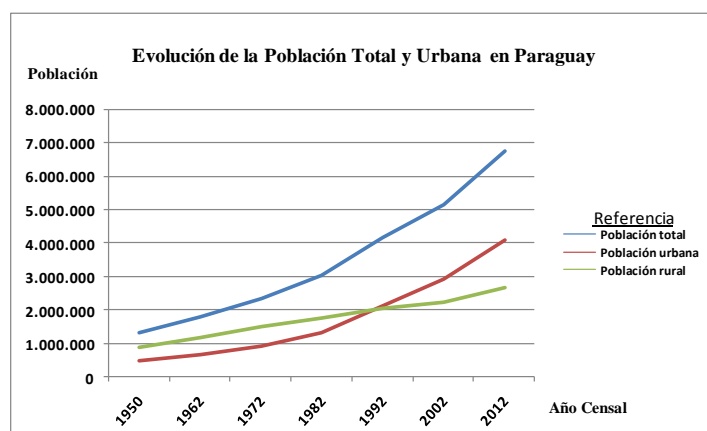
En cuanto a la migración interna y externa, no se cuenta con datos estadísticos actualizados. En términos generales, esta migración se produce desde las ciudades menos atractivas desde el punto de vista económico, laboral y social, hacia ciudades más dinámicas y con mayor potencial en esos aspectos. Al factor del atractivo económico, hay que agregar otros, como ser las ventajas de comunicación y localización. A las ciudades receptoras se suman nuevos problemas, como ser las demandas de servicios básicos: viviendas, agua, desagües, entre otros; equipamientos comunitarios: escuelas, centro de salud, bancos, financieras, farmacias y otros; mayores índices de violencia, congestión del tráfico, altos niveles de contaminación y un coste de vida y del suelo urbano más elevado.

El crecimiento del comercio y los servicios en las ciudades del interior es otro fenómeno. Hay ciudades más pequeñas, con menos de 20.000 habitantes, que muestran ser más dinámicas y más atractivas que otras más grandes.

⁶ **Ciudades urbanas:** cabeceras de distritos oficiales del país definidos conforme a leyes administrativas, presentan forma amanzanada, ... se encuentra delimitada por una línea poligonal que la separa del área rural y generalmente se dividen en barrios. (Clasificador Geográfico DGEEC-Paraguay).

Por Ley Orgánica Municipal N° 3966/10 en su inc. i), el futuro municipio debe contar con la infraestructura urbana mínima, necesaria, propia de un pueblo o ciudad con calles y caminos bien trazados, escuelas, colegios, centro de salud, comisaría policial, oficina del registro civil y de los entes prestadores de los servicios básicos de agua y fluido eléctrico”.

Se observa un lento crecimiento de la población rural con respecto a la urbana a nivel país, lo que hace que, si bien en términos absolutos, la población en áreas rurales no disminuya, sí disminuye su peso relativo respecto a la población total.



Paraguay. Evolución de la Población Total País, Urbana y Rural, según año censales Período 1950-2012 (DGEEC, STP, Resultados Revisión 2015, Paraguay)

Año del Censo	Población total	Población urbana	Población rural
1950	1.328.452	459.726	868.726
1962	1.819.103	651.869	1.167.234
1972	2.357.955	882.345	1.475.610
1982	3.029.830	1.295.345	1.734.485
1992	4.152.588	2.089.688	2.062.900
2002	5.163.198	2.928.437	2.234.761
2012	6.755.756	4.085.396	2.670.360

Evolución de la Población Total, Urbana - Rural en Paraguay

(Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2012, Paraguay)

El comportamiento poblacional presenta, a nivel nacional y rural, una franja etaria joven de 0 a 24 años que irá disminuyendo, con una tendencia al aumento de la población adulta joven y adulta mayor, mientras que en el área urbana, por el contrario, se visualiza que la población joven de 0 a 24 años aumentaría, mientras que la población joven adulta y adultos mayores denotarán una explosión en los siguientes diez años, por lo que se deduce que habría una demanda importante en viviendas.

2. Gestión de los vínculos entre las zonas rurales y urbanas

Para la gestión de la urbanización y de los vínculos entre las zonas rurales y urbanas se han formulado diversos lineamientos, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo – Paraguay 2030, como ser el Plan de Acción Sembrando Oportunidades – Estrategia Urbana para la reducción de la pobreza y el desarrollo social. La estrategia de desarrollo urbano es parte de dicho Plan y se prevé la participación de todas las instituciones del gobierno central, así como de los gobiernos locales.

Con dos niveles geográficos de intervención, ciudades del interior y áreas metropolitanas: Gran Asunción, Ciudad del Este y Encarnación y a través de un enfoque integral, las instituciones públicas, pondrán en marcha políticas complementarias de generación de

empleo, de desarrollo de infraestructuras así como también de instalación de equipamientos y de servicios de calidad.

El objetivo de intervención, en las ciudades del interior, es proponer ofertas habitacionales, adaptadas para el desarrollo de nuevas oportunidades de inversión para la generación de empleos, de modo a diversificar la estructura económica de la región, que en la actualidad está muy orientada hacia el sector primario.

En el interior del país, se tuvieron en cuenta para la selección de ciudades priorizadas en el plan: criterios de densidad poblacional, pobreza, crecimiento económico y ubicación geográfica. Estas ciudades deberán contar con infraestructura básica y servicios de primer rango: hospitales, colegios técnicos y universidades. Los planes municipales y departamentales de ordenamiento territorial deberán apuntar a este objetivo común e identificar plataformas para la instalación de polos rurales de desarrollo.

En las áreas metropolitanas, la propuesta es de planificar y de reordenar las áreas periféricas donde se concentra la mayor cantidad de asentamientos y de espacios urbanos precarios.

El objetivo es dotar a esa población en situación de pobreza, de viviendas dignas y reducir los índices de pobreza existentes en las zonas determinadas. Por esta razón, se propone transformar los asentamientos en barrios a partir de una integración real de las comunidades al tejido urbano de la ciudad.

3. Consideración de las necesidades de los jóvenes urbanos

Los desafíos por atender a la población joven son todavía muchos, considerando que la mitad de la población paraguaya tiene 25 años o menos y cerca del 6% tiene 65 y más años de edad. Esta proporción de niños y adolescentes experimenta una paulatina disminución, mientras que la de adultos jóvenes y de edad media está aumentando⁷. Esto ubica al Paraguay como un país que atraviesa por un periodo de bono demográfico, en el cual la población en edad de trabajar es mayor que la dependiente. El país se encuentra en un momento justo para la planificación y desarrollo de las bases que permitan acelerar el crecimiento económico, avanzar hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades y la mejora de la calidad de vida de la población.

Actualmente estos jóvenes están experimentando un importante cambio social y cultural, con la incorporación de medios de transporte más accesibles, nuevas tecnologías de información y comunicación: celulares e internet y mayor planificación familiar.

Algunos datos muy interesantes sobre esta población joven nos hablan que está conformada por personas de 15 a 29 años de edad que representan aproximadamente el 28,5% de la población total. Cerca del 63% de los mismos reside en el área urbana. Aproximadamente, 64 de cada 100 jóvenes de 15 a 29 años participan en el mercado laboral, ya sea trabajando, ocupado o buscando trabajo, desocupado. Existen diferencias significativas en los niveles de actividad según se trate de hombres o mujeres de 15 a 29 años, mientras el 77,4% de los hombres se encuentra activo, aproximadamente el 51,2% de las mujeres está en esa situación. La población juvenil femenina que reside en el área urbana presenta una tasa de actividad superior a la que vive en el campo, las mujeres urbanas 56,5% y las rurales 41,2%.

El 10,6% de los jóvenes de 15 a 29 años busca activamente trabajo, desempleo abierto. Esta situación afecta con mayor intensidad a las mujeres: 14,4% mujeres y 8,0% hombres. De cada 100 jóvenes activos de entre estas edades, cerca de 25 están subocupados; siendo las mujeres las más afectadas. Cerca del 14,1% de esta población joven tiene 6 o menos años de estudio.

⁷ Proyección de la Población, Revisión 2015.

Existe notoria diferencia según área de residencia, en áreas urbanas dicho indicador se reduce al 7,4%, mientras que en el área rural alcanza el 25,8%.⁸

Del grupo de jóvenes de 15 a 19 años, una parte importante de ellos se halla exclusivamente estudiando, 47,4%; el 21,6% estudia y trabaja; el 19,8% solo trabaja y no estudia y el 11,3% no estudia ni trabaja. Del grupo de jóvenes de 20 a 24 años, más de la mitad, 53,8% sólo trabaja y no estudia; el 11,0% se halla exclusivamente estudiando; el 21,6% estudia y trabaja y el 13,6% no estudia ni trabaja.

Del grupo de jóvenes de 25 a 29 años, gran parte se dedica exclusivamente a trabajar, 69,4%, mientras que el 3,0% se halla exclusivamente estudiando, el 12,4% estudia y trabaja y el 15,2% no estudia ni trabaja, lo que deja en evidencia la dificultad que enfrentan para terminar la secundaria y continuar estudios superiores. Las principales razones para dejar de estudiar son las económicas: la necesidad de trabajar y la falta de recursos en el hogar.

La mayor parte 61% de los jóvenes de 15 a 29 años que trabaja, lo hace en el sector terciario de la economía, sobretodo en el caso de las mujeres, 82,1%. De todos los jóvenes ocupados, casi el 63% se desempeña como mano de obra dependiente o asalariada, empleado y obrero. Casi la mitad de los jóvenes que trabaja, lo hace en empresas de 5 o menos trabajadores 48,2%.

Entre los jóvenes de 15 a 29 años que trabajan como asalariados o dependientes, el 31,9% se halla aportando a un sistema de jubilación o pensión.

Un poco menos de la mitad de los ocupados asalariados de 15 a 29 años percibe menos de un salario mínimo, 47,1%.

Del total de la población juvenil de 15 a 29 años, el 76,1% no cuenta con seguro médico.

Alrededor del 68,5% de los jóvenes de 15 a 29 años accede a internet⁹. Este indicador es importante debido a que nos presenta a internet como un medio principal para acceder a la población joven y como medio central de información por sobre los medios tradicionales.

En materia de salud, uno de los problemas más graves que afecta a las mujeres jóvenes es el embarazo temprano, ya que de él se derivan muertes maternas y deserción escolar. Según el citado informe, el Paraguay tiene una tasa de natalidad en la adolescencia de 63 por cada 1000 mujeres entre 15 a 19 años de edad, superior al promedio latinoamericano.

Por lo expuesto la juventud debe ser el centro de atención de las políticas públicas en los próximos años. Así la constitución de la Secretaría Nacional de la Juventud y la del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, constituyen pasos importantes en el diseño e implementación de acciones específicas dirigidas a la juventud. Actualmente se encuentra en pleno debate el marco rector para una educación integral y la ley de antidiscriminación donde participan diversos sectores.

Hay otras instituciones que también deberían fortalecer su trabajo con intervenciones focalizadas en la juventud: el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en salud sexual y reproductiva; los Ministerios de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Trabajo Empleo y Seguridad Social – incluyendo al Servicio Nacional de Promoción Profesional y al Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, en el ámbito laboral; el Banco Nacional de Fomento y el Crédito Agrícola de Habilidadación en el acceso al crédito; el Instituto de Previsión Social en la formalización del empleo, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat en el ámbito habitacional, entre otros.

⁸ Proyección de la Población, Revisión 2015.

⁹ Población Juvenil – EPH 2014 - DGEEC

Asimismo cabe mencionar que a través del Ministerio de Industria y Comercio, la meta del gobierno actual para el 2018 es la de instalar 200 empresas bajo el régimen de maquila¹⁰, dentro de las 46 existentes, que actualmente ha creado 1.446 puestos de trabajo directo, con una exportación cercana a los 800 millones de dólares.

Actualmente 15,9% de los jóvenes son cabeza de hogar, de los cuales un tercio son mujeres y 88% son mayores a 22 años¹¹.

Considerando la tasa de desempleo poblacional del 6%, el desempleo joven en la franja etaria ya descrita asciende al doble, 12,3% lo cual evidencia la gran dificultad de acceso al empleo con la que se enfrentan los jóvenes.

Actualmente más de 250.000 jóvenes se encuentran en la pobreza de los cuales el 45% vive en áreas urbanas. Estos niveles de pobreza implican una serie de factores importantes que hacen a la misma, como son las necesidades básicas insatisfechas en lo referente a acceso a servicios básicos y el ingreso familiar promedio¹².

4. Respuesta a las necesidades de las personas de edad

La población de personas adultas mayores, constituye uno de los sectores más vulnerables del país. La misma representa alrededor del 7,2% de la población total, es decir 481.763 personas.¹³

El proceso de incremento de la población en edades activas y de progresivo envejecimiento de la población, con el aumento de los mayores de 65 años de edad, se irá intensificando en los próximos años de modo que para 2020, sobre una población total de 7,5 millones de habitantes, el 29,4% estará compuesto por niños/as de entre 0 y 14 años de edad, el 7,3% por mayores de 65 años y el 63,3% (un tercio del total) por personas de entre 15 y 64 años¹⁴.

Existen avances en la legislación referidos al tema a partir de la Ley N° 1.885 del año 2002 De los Derechos de las Personas Adultas Mayores y su decreto reglamentario, además del Plan Nacional de Políticas para Adultos Mayores.

El Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza, creado por Ley N° 3728/09, establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores en situación de pobreza, que no reciban sueldo, pensión o jubilación público o privado y que no tenga casos pendientes con la justicia. Este programa, consiste en una asistencia monetaria mensual, equivalente al 25% del salario mínimo vigente, actualmente equivale a aproximadamente US\$ 78 mensual. A la fecha tiene una cobertura de un poco más de 130.000 personas.

El siguiente desafío que tiene el país es en relación a las necesidades específicas de cuidado del adulto mayor por su condición de dependencia. Desafortunadamente, no hay disponibilidad de información sobre la cobertura de los programas y menos de la calidad de los servicios de cuidado existentes.

Por último, es importante resaltar que al mejorar las condiciones de vida del adulto mayor, también se mejoran las de la familia y la comunidad. En el caso de las mujeres, parte de las razones por la que dejan de estudiar o trabajar fuera de la casa, es que deben asumir las labores del hogar, entre las que se incluye el cuidado de familiares adultos mayores. Esta

¹⁰ Ley N° 1.064/97 de la industria maquiladora de exportación. Esta ley tiene por objeto promover el establecimiento y regular las operaciones de empresas industriales maquiladoras.

¹¹ Datos de la Secretaría Nacional de la Juventud

¹² Datos de la Secretaría Nacional de la Juventud

¹³ Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. STP. 2015.

¹⁴ Política de Población, Ministerio del Interior, STP, Comité Interinstitucional de Población (CIP). Setiembre, 2005.

situación es una de las que inciden en que caigan en la pobreza, pues terminan con muchas dificultades para una rápida reinserción laboral.

Incipientes acciones se van dando para esta franja etaria de la población, como cursos de internet para adultos mayores, proyectos para asilos de ancianos, actividades para la tercera edad desde la Secretaría Nacional de Deportes y otros, quedando aún mucho por hacer.

Cada vez más se incrementará la población de adultos mayores y eso significa que debemos preparar servicios y equipamiento adecuados a una estructura social que va a cambiar, predeciblemente.

5. Integración de la perspectiva de género en el desarrollo urbano

La distribución de la población por sexo, no muestra diferencias significativas entre hombres y mujeres, 50,5% y 49,5%, respectivamente¹⁵.

En la Encuesta Permanente de Hogares - EPH 2014, se verifica una mayor concentración de población femenina en el área urbana y una menor en el área rural.

En lo que hace a las jefaturas de hogares, en los últimos años el porcentaje de los mismos que tienen como jefa a una mujer ha pasado de 25,3% en el 2000 al 31,8% en el 2013, fenómeno registrado tanto en áreas urbanas como rurales. Los cambios demográficos señalados tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. La división del trabajo asigna principalmente a las mujeres la responsabilidad del cuidado de los dependientes, por lo que de no implementarse políticas de cuidado, el proceso de envejecimiento poblacional demandará todavía mayor esfuerzo por parte de ellas, con las consiguientes consecuencias en sus oportunidades educativas y laborales.

La jefatura femenina presenta características particulares que la diferencian con la jefatura masculina; importante participación de hogares monoparentales o extendidos, menor ingreso de la jefatura, acceso limitado a la salud.

En Paraguay, así como en muchas ciudades latinoamericanas, las mujeres contribuyen de manera decisiva a la prosperidad de las ciudades; sin embargo su contribución no se incluye sistemáticamente en la planificación del desarrollo urbano. Esto es de particular importancia, teniendo en cuenta que la mayor parte del futuro crecimiento demográfico tendrá lugar en las ciudades donde en la mayoría de los casos, las mujeres y especialmente las de edad más avanzada serán las responsables de sus hogares y del cuidado de las poblaciones dependientes.

Desde el año 2012, la Secretaría de la Mujer, fue elevada a una jerarquía de Ministerio, por Ley N° 4675/12. El Ministerio de la Mujer se constituye así en institución rectora, normativa y articuladora de las políticas del gobierno central, tiene por objeto acciones dirigidas a promover la igualdad de derechos y oportunidades, entre mujeres y hombres y a fomentar la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural, civil o en cualquier otro ámbito.

La estrategia es la transversalización de género a través de la coordinación del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017 y su objetivo general es promover la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a través de instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género, así como la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la

¹⁵ Proyección de la Población, Revisión 2015.

democratización de la sociedad. Para su logro, el plan define nueve ámbitos y ocho líneas de acción.

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, incorpora la igualdad de género como eje transversal y específico para lograr la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza y extrema pobreza.

En los tres poderes del estado funcionan mecanismos para la transversalización de la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos en todos los ámbitos y en todos los niveles de gobiernos. Un avance significativo en el ámbito de la vivienda ha sido la instalación de un mecanismo de género en la estructura conformando un equipo impulsor desde la mesa técnica interinstitucional de género, vivienda y hábitat, con miras a acciones precisas desde el año 2016.

Es importante señalar, que desde la implementación de leyes y políticas para la igualdad de género se han dado avances importantes en la incorporación de las mujeres: al empleo, la educación en sus distintos niveles, a créditos financieros, a la vivienda, al abordaje institucional de la perspectiva de género y de la violencia basada en género, incluyendo la trata de personas. Sin embargo, persisten brechas en el acceso a asistencia técnica especialmente en zonas rurales, a la tierra, en la participación de las mujeres en puestos de poder, las desigualdades que afectan diferenciadamente y en mayor situación de vulnerabilidad a mujeres rurales e indígenas y los flagelos de la violencia y la trata.

Son alentadores los avances que se producen en la participación de las mujeres rurales y el fortalecimiento de mujeres lideresas en comunidades indígenas. Se destaca la capacidad de articulación del estado, la sociedad civil y organismos de cooperación para llevar adelante conjuntamente la agenda para la igualdad de género.

Según la EPH-2013, la tasa de subocupación ha disminuido del 2003 al 2013, del 28,3% al 23,0 % y la diferencia entre hombres y mujeres es del 19,0 % y 23,0 % respectivamente. Pareciera que la subocupación es netamente territorio femenino. El 19% de la población económicamente activa PEA se encuentra en situación de subocupación, cifra que equivale a un poco más de 656.000 personas que dedican a sus actividades un número menor de 30 horas en la semana, desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo o bien, dedican a sus actividades 30 horas o más semanalmente y perciben un ingreso inferior al mínimo legal vigente.

El análisis del desempleo abierto por sexo revela una mayor proporción de mujeres desempleadas respecto a los hombres, 8% y 4,7%, respectivamente. La diferencia más notable se da en áreas urbanas donde el 9,2% de la PEA femenina está desempleada ante 5,9% de la PEA masculina.

Según la Encuesta Permanente de Hogares - EPH 2012 y los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos - EIG 2011-2012, a nivel país el 64,92% de las viviendas están a nombre de hombres y el 35,08% a nombre de mujeres y de igual manera existen 66,31% de viviendas tituladas a nombre de hombres y 33,69% a nombre de mujeres.

6. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

Se identifica la necesidad de fortalecer el organismo que articule el Sistema Estadístico Nacional, para la producción de datos oficiales estadístico-demográficos centralizados y de calidad, que proporcione información confiable y accesible a los usuarios, para la toma de decisiones y un mayor conocimiento de la realidad del país, de manera que éste provea información pertinente, relevante y comparable a nivel nacional e internacional.

Por otra, realizar diagnósticos particulares para cada ciudad, de manera a dar respuestas a los problemas de las mismas a través de planes y programas integrales, puesto que nos encontramos hoy ante ciudades emergentes nuevas y otras en desarrollo, con problemas específicos de urbanidad, saneamiento básico, servicios, etc. Que nos lleva a preguntarnos ¿qué tan sustentables son estas ciudades emergentes?, siendo que tenemos casos como Santa Rita en Alto Paraná, donde la economía no se basa en la moneda del país, en donde la cultura no es la paraguaya, ¿si esas ciudades son emergentes, a qué le estamos llamando emergente o en desarrollo? ¿Es una cuestión endógena, es una cuestión que depende de otra economía, de una economía externa, tal el caso de Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá y Ciudad del Este. Asimismo necesidad de dar soluciones integrales a los asentamientos rurales que precisan de: vivienda, legalización de la tenencia, servicios básicos, infraestructura, educación, capacitación para el logro de lotes productivos, que conlleven la permanencia y el arraigo de las familias beneficiadas, así como el mejoramiento del hábitat, a través de la Política de Reforma Agraria.

Se ha identificado la necesidad de priorizar la atención integral a los sectores más vulnerables: mujer, pueblos originarios, personas con discapacidad (PCD) y adultos mayores o de tercera edad.

Respecto a la consideración de las necesidades de los jóvenes urbanos, uno de los desafíos es el de ofrecer oportunidades laborales a los que se encuentran en nivel de pobreza, de los cuales el 45% viven actualmente en áreas urbanas, así como, promover y fortalecer espacios de participación de los mismos¹⁶.

7. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Construcción de una Agenda Urbana de Paraguay, que responda a ¿por qué, dónde y cómo?, comprendiendo las dinámicas recientes del fenómeno urbano en el país y caracterizando su red urbana, donde se considere un enfoque integral para el fortalecimiento de la estructura urbana nacional, donde la vivienda es uno de los componentes y también se deben considerar las necesidades de equipamientos e infraestructura y servicios de calidad: educación, salud, infraestructura básica, infraestructuras de comunicación, con un abordaje considerando las particularidades de cada una.

Con respecto a la urbanización acelerada, uno de los desafío es realizar el diagnóstico del desarrollo de ciudades, que considere los siguientes criterios de selección: pobreza, dinámica comercial, ubicación geográfica y densidad poblacional, que deberá ser la base para crear un sistema de ciudades planificado, identificando ¿cuáles son las que crecen y cuáles no?, ¿cuáles deberían crecer y no lo hacen? ¿Qué hacer como gobierno para que esas ciudades se desarrollen?

Otro desafío será canalizar la demanda del territorio a la oferta pública existente en el gobierno central, proponiendo elementos concretos que puedan servir como integradores territoriales de los asentamientos a la ciudad. Es clave esto con todo lo que implica el Derecho a la Ciudad, la gestión democrática de la ciudad, la función social del suelo. En línea con esto, deberían surgir iniciativas más proactivas para frenar la segregación de nuestras ciudades.

¹⁶ Secretaría Nacional de la Juventud, 2015, Paraguay

Desarrollar políticas de estado focalizadas a la atención de los sectores más vulnerables: mujer, tercera edad, pueblos originarios, personas con discapacidad, migrantes, repatriados y población joven, con el involucramiento de los gobiernos central, departamental y municipal.

II. Tierra y planificación urbana: cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

8. Garantizar una planificación y diseño urbanos sostenibles

Como en otros países en desarrollo, las presiones económicas sobre el territorio han provocado el acelerado proceso de conurbación en las principales ciudades del Paraguay, y aunque previsible, no se dispuso de las acciones necesarias para un enfoque de planificación metropolitana.

Como resultado, el territorio paraguayo muestra desequilibrios¹⁷, debido a la concentración de población, especialmente sobre el área metropolitana de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este y al despoblamiento y pérdida de oportunidades de áreas rurales remotas, con bajos niveles de conectividad o baja capacidad de valorización de sus recursos.

Este fenómeno de saturación y congestión territorial genera sobrecostos en el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos y afecta las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población de un lugar y, en contrapartida, las bajas densidades también generan un círculo vicioso de despoblamiento y deterioro, pues al no contarse con una escala de población suficiente, esto no permite generar equipamientos e infraestructuras de calidad que permitan el asentamiento de nueva población y el desarrollo de nuevas actividades, generando como consecuencia una baja calidad de vida y de capacidad de valorización de recursos y por ende, de generación de empleos.

Esto ha resultado en un territorio con una fuerte fragmentación donde cada región y cada lugar intentan resolver sus problemas estructurales y construir dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus recursos y potencialidades en estrecha relación, en muchos casos con los países vecinos y en las áreas urbanas fronterizas.

Al mismo tiempo presenta una desordenada urbanización e industrialización que genera problemas ambientales y de deterioro del patrimonio paisajístico debido fundamentalmente a la degradación o pérdida de biodiversidad como consecuencia de procesos de contaminación.

A esto se suman vacíos legales y superposiciones en el marco jurídico vigente que regula aspectos vinculados al ordenamiento territorial, la planificación urbana y los servicios básicos así como la inexistencia de una Ley de Ordenamiento Territorial que reglamente en referencia a: suelo urbanizado, suelo urbanizable y suelo no urbanizable¹⁸.

A pesar de que la planificación urbana no se institucionalizó como una práctica de regulación de la expansión, el crecimiento y el desarrollo urbano, sí existen varias instituciones en distintos niveles de gobierno que tienen competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial entre las que cabe mencionar: la Secretaría del Ambiente-SEAM, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra-INDERT, las municipalidades, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat - SENAVITAT y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social-STP, entre otras.

Así corresponde a la SEAM proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados¹⁹,

¹⁷ Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay-PMDyOT/STP/ID/2011.

¹⁸ Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014.

¹⁹ Ley N° 1561/00, Art. 12 inciso h.

correspondiendo a la STP elaborar las metas generales de desarrollo por sectores y regiones estableciendo un Plan General de Desarrollo²⁰ y a las municipalidades establecer un Plan de Desarrollo Sustentable-PDS y un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial-POUT encomendados por la Ley Orgánica Municipal²¹.

Y si bien el Ministerio de Hacienda no tiene competencias directa en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo, no obstante, esta repartición ministerial sí incide en el mismo en el ejercicio de sus funciones relacionadas a su participación en la elaboración de la política económica, en las estrategias de desarrollo y en la administración del Plan Anual de Inversiones-PAI.

Así por ejemplo, 17 son las gobernaciones departamentales -GD que debieran formular Planes de Desarrollo Departamental- PDD coordinados con sus respectivos municipios con el apoyo de la Dirección de Descentralización del Ministerio de Hacienda -MH.

Otro problema no menos importante es que no está prevista la sujeción de los planes municipales a los planes nacionales o regionales, como tampoco se tiene previsto un mecanismo para verificar la adecuación de los planes de los municipios con los de la SEAM.

En el 2011, con financiamiento del Programa de Pre inversión PR-0093, la STP impulsó el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay-PMND y OT, el cual propone una estrategia, objetivos e instrumentos para evitar seguir generando desequilibrios sociales, económicos y territoriales, buscando revertir las profundas disimetrías explicitando los roles y funciones que cada zona del país deberá cumplir en este sistema nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, es otro instrumento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y eventualmente los poderes Legislativo y Judicial.

Este establece la necesidad de definir un modelo de ocupación y organización del territorio paraguayo, señalando las acciones territoriales prioritarias: reducción de pobreza, servicios, infraestructura, gestión de riesgos, entre otros y los ajustes institucionales necesarios para su adecuado funcionamiento: acuerdos programáticos para intervención en territorio, desconcentración administrativa y medidas graduales de descentralización.

Esto significa organizar la estructura regional, micro-regional y urbano-rural; definir el esquema de integración interna entre los municipios, departamentos y regiones, así como con los países vecinos y el mundo; orientar la localización de la infraestructura y los equipamientos para el desarrollo humano en relación con el crecimiento y radicación de nuevos polos económicos y definir las áreas de aprovechamiento de los recursos naturales y de preservación de la biodiversidad.

En general se ha dado un importante proceso de urbanización en el país para el cual los municipios no han estado preparados, dando como resultado, un crecimiento urbano no planificado, generando una segregación socio espacial que se manifiesta en la presencia de zonas con buena infraestructura y servicios y otras sin ellos.

Por un lado este crecimiento desordenado fue propiciado, en muchos casos, por invasiones de tierras que originó el desarrollo de asentamientos humanos informales sin parámetros urbanísticos ni ambientales ubicados muchos de ellos en zonas de riesgo. Un reciente estudio

²⁰ Decreto Ley 312/62, Art. 2, inciso b.

²¹ Análisis del Marco Jurídico vigente sobre Planificación y Ordenamiento Territorial – Enrique Sosa / 2010/ GIZ/UNFPA.

de las Naciones Unidas estima que en Paraguay 20% de la población vive en asentamientos precarios e informales²².

Pero por otro lado ha habido también un crecimiento urbano propiciado por inversionistas privados que han desarrollado y vendido conjuntos de lotes sin servicio que posteriormente fueron urbanizados e integrados a zonas urbanas aledañas, como los casos de Asunción, Ciudad del Este y Encarnación.

De este modo y principalmente en éstas tres regiones metropolitanas se destacan éstas dinámicas generadas bajo el impulso de fuerzas sociales y económicas que condicionan su desempeño, situación que se extiende a las ciudades cercanas, que se van integrando a la conurbación. Los gobiernos locales al no contar con planes de ordenamiento territorial se ven afectados por el avance del crecimiento de las zonas metropolitanas sin capacidad institucional y política para ordenar su crecimiento.

Esto originó una rápida expansión de la mancha urbana y una baja densidad poblacional en las ciudades con lotificaciones dispersas que no cuentan con infraestructura básica: agua, saneamiento, transporte; ni servicios sociales: escuelas, centros de salud, espacios públicos. Estas lotificaciones han creado problemas ambientales, sociales, de infraestructura y una demanda de inversiones que no pueden ser cubiertas por las municipalidades locales.

Al respecto, la SEAM ha elaborado un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial cuyo propósito fundamental es el de disminuir las disfuncionalidades entre las ofertas ambientales y las demandas sociales; y lograr una mayor equidad en la distribución de los costos y beneficios de las formas de ocupación, tenencia y uso del territorio, procurando optimizar el nivel y calidad de vida de la población²³.

Para la región metropolitana de Asunción se han estado trabajando herramientas de apoyo para la planificación a largo plazo para este territorio²⁴ como el Plan de Desarrollo Urbano Asunción 2000 -PDU, el Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción -PFC, el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, el Plan Estratégico Metropolitano del Área Metropolitana de Asunción-PEMA, el Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción – Plan CHA, el Plan de Acción ICES -Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, entre otros.

Para el caso del Plan Estratégico Metropolitano del Área de Asunción -PEMA, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - MOPC está ejecutando, con apoyo del BID y la participación de la Municipalidad de Asunción, el Proyecto PR-T1107 con el propósito de avanzar en propuestas de estructura de ordenamiento de desarrollo territorial y uso de suelos, en los instrumentos de gestión, administración y financiación pública y privada y en el marco institucional para la gestión de una jurisdicción metropolitana.

Del mismo modo, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID ha apoyado al Gobierno del Paraguay y a 10 municipios del Área Metropolitana de Asunción - AMA, bajo la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles – ICES, para la realización de un diagnóstico sistemático con el objetivo de identificar las áreas que presentan las mayores oportunidades de mejora en su sostenibilidad ambiental, urbana y fiscal. En colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y otros actores clave, se generó un Plan de Acción, donde se priorizan las actividades y proyectos para el desarrollo urbano del AMA.

²² Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014.

²³ Análisis del marco jurídico vigente sobre Planificación y Ordenamiento Territorial-Enrique Sosa-GIZ/UNFPA.

²⁴ Área Metropolitana de Asunción Sostenible – Plan de acción/BID/MOPC/STP.2014.

Paralelamente, el Gobierno central y la Municipalidad de la Capital promueven el Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción - PLAN CHA²⁵, destinado a revitalizar los espacios de cultura, recreo y actividad comercial en esta área a través de cinco ejes establecidos en el Plan concernientes a: Diseño Urbano y Movilidad, Identidad y Cultura, Gestión y Tecnología, Sociedad y Economía y Ecología y Recursos, traducidos en propuestas de proyectos piloto, vinculados a posibilidades de financiamiento y a actores institucionales o sociales comprometidos en implementarlos.

9. Mejorar la gestión de las tierras urbanas, teniendo en cuenta también la expansión urbana

El concepto de propiedad privada de la tierra está muy arraigado en la población, la cual busca ser dueña del suelo en que construirá su vivienda. Según datos de la DPH 2014, la tenencia de la tierra ésta caracterizada por ser mayoritariamente propia, pagando en cuotas o en condominio, alcanzando el 67,8%, alquilada 24,6% y cedida 7,4%.

Ante la falta de suelo urbanizado en zonas céntricas de las ciudades, se opta por adquirir propiedades en zonas periféricas de las mismas o por instalarse en asentamientos informales.

Según Felipe Morris²⁶, una de las maneras más utilizadas por las familias paraguayas para iniciar el proceso hacia una solución habitacional propia es a través de la adquisición de un lote de terreno de las que se denominan “empresas loteadoras”. Estas son empresas privadas comercializadoras de lotes con financiamiento a largo plazo, principalmente para familias de ingresos bajos.

Este sector tiene un rol importante, con efectos mixtos. Por un lado, han limitado las invasiones de tierras al constituirse en un mecanismo de acceso “formal” a un lote para la mayoría de las familias del país, pero por otro y ante la ausencia de regulaciones de uso de suelo, han contribuido a la expansión de las ciudades, sin asumir los costos de la misma, ya que regularmente comercializan lotes en lugares alejados, sin infraestructura, servicios básicos ni transporte accesible.

Una cuestión singular es que mayormente estos lotes tienen una superficie de 360 mt², lo que implica que estos loteamientos contribuyen a la expansión de las zonas urbanas de baja densidad²⁷.

El origen de la superficie de estos lotes es la Ley Orgánica Municipal – LOM 1294/81 que establecía que los solares urbanos no deberían tener menos de 12 metros de frente ni una superficie menor a 360 m². Posteriormente, la Ley 1909/2002 introdujo una modificación estableciendo en carácter excepcional, la posibilidad de loteamientos de menor superficie, en particular para solucionar situaciones de hecho o urbanizaciones de interés social. Finalmente la LOM 3966/10 flexibilizó este requerimiento al permitir que los distintos municipios establezcan el tamaño mínimo de lotes dependiendo de las circunstancias específicas. Indiferentemente a estas flexibilizaciones, los lotes típicos comercializados continúan siendo de 360 m².

Y aunque estos loteamientos se realicen en concordancia con la legislación del país y constituyan un mecanismo de proveer tierra con vocación urbana, es importante revisar las normas y políticas de permisos para asegurar que éstos se otorguen en zonas donde hay servicios o factibilidad de ellos y que estén dentro de los planes de desarrollo de la

²⁵ Plan CHA -Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción – MCA/SNC/MOPC/ANNP/CN/CAP-2014.

²⁶ Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014.

²⁷ Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014.

municipalidad respectiva, e impedir así lo que viene ocurriendo que es una expansión casi ilimitada de la huella urbana de las principales ciudades del país.

Por otra parte la tenencia del suelo en los asentamientos precarios se asocia a la “ocupación de hecho” de suelos privados, fiscales o municipales y en algunos casos, en terrenos cedidos por terceros. Al respecto la SENAVITAT y la DGEEC han propuesto una metodología para la identificación y caracterización de asentamientos precarios en áreas urbanas, herramienta que proporciona criterios amplios y flexibles de manera de facilitar, a futuro, su replicabilidad a la realidad en los diversos distritos del Paraguay.

Además, existen otros avances como la existencia del Programa "Tekoha de Regularización de tierras de la Secretaría de Acción Social - SAS para asentamientos que nacieron como producto de invasiones.

Otro avance significativo ha sido el Proyecto PROCAR –Programa de Catastro Registral CP N° 1448/OC – PR-BID, como apoyo al Servicio Nacional de Catastro cuyos objetivos han sido los de promover el uso eficiente del recurso de la tierra y contribuir al ordenamiento territorial del Paraguay, elevando la seguridad jurídica de los títulos de propiedad inmobiliaria, reduciendo las barreras a la inscripción de las transacciones en el registro de inmuebles y mejorando la formación, actualización y mantenimiento catastral del país.

10. Aumentar la producción de alimentos de las zonas urbanas y periurbanas

Según datos de la FAO, para 2020 se prevé que el 85% de la población en situación de pobreza en América Latina estarán concentradas en pueblos y ciudades y el mundo urbano tendrá grandes dificultades para ofrecer trabajo formal y oportunidades de ingreso a esta población.

La pequeña agricultura en los espacios urbanos y periurbanos podría ser una solución, en parte, del hambre y de la seguridad alimentaria. Será importante entonces el apoyo a los pequeños productores de manera a que generen alimentos para las ciudades, y consecuentemente, empleo agrícola, como una fuente de ingresos para los más pobres.

Nuestro país no está exento de esta realidad y la agricultura familiar es un sector extendido y dinámico dentro de las zonas periurbanas en donde resulta imprescindible promover la integración física y social de las familias de más bajos ingresos, que en proporción significativa habitan en asentamientos informales en la periferia y que requieren de oportunidades para que las mismas puedan constituir sus hogares en sitios directamente relacionados a los mercados de trabajo.

Pero al mismo tiempo, de continuar la tendencia actual de crecimiento de baja densidad, la expansión urbana tendrá lugar precisamente en estas áreas, tal como señala el estudio de crecimiento urbano realizado por IDOM²⁸, que indican que las mismas están recibiendo fuerte presión urbana, al haberse colmatado el suelo de los centros urbanos alejando a las aéreas de producción.

Por otra parte, los productores familiares aun encuentran limitaciones para el acceso y la aplicación de tecnologías apropiadas para lograr los niveles de calidad e inocuidad de sus productos acordes a las regulaciones nacionales y a las exigencias de los mercados y su participación en las cadenas productivas sigue siendo deficiente, no sólo desde la productividad sino también relacionados con la organización del sector, la gestión y la información para el acceso a mejores condiciones de comercialización.

²⁸ Área Metropolitana de Asunción Sostenible – Plan de acción/BID/MOPC/STP.2014.

Es por esto que bajo la solicitud de Paraguay a la FAO, se ejecutó el proyecto TCP/PAR/3303 de Fortalecimiento de las cadenas productivas de la agricultura familiar para una inserción social y económica sostenible en zonas periurbanas del Departamento Central de Paraguay²⁹ cuyo objetivo principal fue el de contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y la generación de ingresos de los agricultores familiares ubicados en áreas peri urbanas del Departamento Central.

Otro programa referido al tema es el del Fomento al Desarrollo de la Competitividad Agropecuaria – COMPETITIVIDAD³⁰, cuyo programa marco se complementa con acciones, programas y proyectos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y de otras instituciones, (MIC, REDIEX, PYMES, UNA, otros) cuyo enfoque considera el mercado como factor de éxito para el posicionamiento y desempeño competitivo de la producción agraria del país.

Esta dinámica de trabajo representa una oportunidad para que organizaciones de la producción desarrollen y fortalezcan sus capacidades de gestión organizativa y gerencial, y sirvan como nexo con otros sectores: universidades, entidades financieras, comercializadoras, exportadoras y logísticas.

11. Hacer frente a los desafíos de la movilidad urbana

El principal indicio para la mayoría de los ciudadanos de que la sostenibilidad del transporte se ve amenazada es el aumento considerable en los tiempos de desplazamiento y la congestión vehicular³¹. Esto se debe a que la cantidad de vías es limitada y su uso no es eficiente cuando las personas viajan en vehículos individuales en vez de hacerlo en vehículos del transporte público.

En el caso particular del AMA las unidades del transporte público representan tan solo el 1,2% de toda la flota vehicular, pese a que transportan al 52% de los viajes motorizados de la ciudad.

De acuerdo al Plan de Acción ICES-BID otros indicios de amenaza lo constituyen: (i) como principal fuente de emisión de gases de efecto invernadero en el AMA, con aproximadamente 2 millones de toneladas de CO2 equivalente al año; (ii) los altos índices de siniestralidad vial - 20,9 por cada 100.000 habitantes - correspondiendo a las motocicletas el 30 % de todos los casos mortales; y (iii) la falta de incentivos para utilizar formas de transporte no motorizadas, no existiendo infraestructuras adecuadas ni una cultura de respeto hacia el peatón ni hacia el ciclista.

El 54,1% de la población del AMA declara que utiliza el transporte público para llegar a su trabajo o lugar de estudio. El transporte en auto representa el 25,5%; en moto, el 12,1%; a pie, el 4,8%; y en bicicleta, el 1,6%.

El tiempo promedio que los habitantes del AMA demoran en llegar al lugar de trabajo o estudio es de 50 minutos. Este tiempo no varía según los distintos estratos socioeconómicos. El 52,4% considera que este tiempo es excesivo y debería ser menor.

Con respecto al transporte público, la población lo califica como deficiente y las causas de insatisfacción con este servicio están relacionadas con la frecuencia, tanto de día como a la noche, con la limpieza y comodidad de los mismos y con la información sobre sus recorridos.

²⁹ Manual técnico para la implementación de huertas periurbanas – GDC/MAG/FAO-2013.

³⁰ Programas y Proyectos. Página WEB/MAG/2015.

³¹ Área Metropolitana de Asunción Sostenible – Plan de acción/BID/MOPC/STP.2014.

Se estima que cerca de 1,5 millones de personas se trasladan a Asunción en 320.000 vehículos, de los cuales 12.000 son públicos y 308.000, privados. El 44% de estas personas se traslada en transporte privado y el 56% lo hace en transporte público.

Tomando en cuenta que el 25% de la población utiliza vehículos a diésel y el 75%, vehículos nafteros, las distancias y costos mencionados resultan en un gasto diario de US\$2 millones, que representa un gasto anual de US\$497 millones.

El Plan de Acción ICES-BID refiere que para dar respuesta a los retos actuales y potenciar el éxito de los avances, es necesario actualizar una hoja de ruta en materia de movilidad por medio de un Plan Maestro de Movilidad Urbana Sostenible -PMMUS para el AMA, ya que el último plan maestro se realizó hace 15 años.

Es importante que este plan y sus propuestas estén compaginados con acciones y planes en todos los niveles de gobierno incluidos, entre otros, el PEMA, el Plan Nacional de Seguridad Vial 2014-2018, el Plan Nacional de Logística y el Plan Maestro de Infraestructura y Servicio de Transporte.

Al respecto se destaca la existencia de una propuesta de mejora del transporte interurbano en el corredor entre las ciudades de San Lorenzo y Asunción denominado Proyecto METROBUS. Actualmente este corredor es la principal vía de acceso a la ciudad, transporta alrededor del 35% de la demanda total de transporte público en el AMA, y une los tres municipios más poblados del área: Asunción, Fernando de la Mora y San Lorenzo.

La primera etapa del sistema METROBUS se desarrollará en el corredor San Lorenzo - Centro de Asunción y tendrá una línea troncal de 18 km de carriles exclusivos y 26 estaciones, a lo largo de las Avenidas Eusebio Ayala y la Ruta Mariscal Estigarribia.

Otra acción muy importante desde el gobierno central es el Plan de renovación de autobuses durante el 2015 que significará contar con 398³² nuevas unidades dotadas de aire acondicionado y la eliminación sistemática de “buses chatarra”, vehículos antiguos característicos del transporte de pasajeros entre Asunción y las ciudades de su área metropolitana y los departamentos vecinos.

Paralelamente a la planificación del transporte de pasajeros, es imprescindible ordenar los flujos del transporte de cargas desde y hacia los centros de producción y los puertos metropolitanos, evitando el pasaje por zonas urbanas y la superposición de modos y escalas de transporte incompatibles.

Con respecto al centro de Asunción debe repensarse a escala humana, un sistema más eficiente y seguro que ofrezca más opciones de modos y rutas a todo tipo de usuarios. Dar prioridad a los modos no motorizados, generando lugares apropiados para que los residentes, trabajadores y visitantes del centro puedan caminar y pasear protegidos del tráfico, en un ambiente placentero y estimulante.

12. Mejorar la capacidad técnica para planificar y gestionar las ciudades

Las municipalidades tienen una capacidad limitada para controlar el desarrollo de su territorio debido a la falta de instrumentos de planificación y desarrollo urbano y a la insuficiencia o inexistencia de profesionales calificados.

Existen limitaciones en términos de recaudación y de calidad del gasto. Esta problemática no permite aumentar la capacidad de inversión requerida para atender los déficits de

³² <http://www.hoy.com.py/nacionales/celebran-que-ciudadania-prefiera-buses-climatizados>.

infraestructura y servicios básicos de la población urbana y se constituye en una limitante para superar las brechas y desigualdades existentes.

Aunque en los centros urbanos de mayor importancia, un alto porcentaje de los ingresos municipales son propios, en promedio sólo recaudan el 50% del potencial tributario. En cuanto a la calidad del gasto, el 83,4% son gastos corrientes y estos no están orientados por resultados.

Para el caso del AMA, ésta no ha avanzado lo suficiente en la incorporación de nuevas tecnologías para mejorar la gestión pública y ninguno de los municipios metropolitanos cuenta con sistemas electrónicos para el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de objetivos municipales. Esto da cuenta de una debilidad institucional con respecto a la medición de la calidad de la gestión pública³³.

Al respecto la cooperación internacional ha impulsado varias iniciativas para el fortalecimiento de los gobiernos locales en materia de planificación y gestión.

El BID, a través de la cooperación técnica PR-T1003, de apoyo al proceso de descentralización y fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos departamentales y municipales, está otorgando asistencia técnica para mejorar la gestión fiscal y estableciendo diálogos sobre descentralización y gobiernos locales.

Otra instancia ha sido la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ que ha promovido un programa de buen gobierno que apuntó a la formación de capacidades para el diseño y la implementación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial que forman parte de los requerimientos de la LOM 3966/10.

El Programa de Democracia calidad en la gestión pública llevado adelante por la Asociación Gestión Ambiental – GEAM, con apoyo de USAID, es otra iniciativa que apunta a que la eficiencia y la transparencia en la gestión pública sean los instrumentos de promoción de una democracia con calidad, facilitando el proceso de cambio en las instituciones públicas.

Con similares objetivos el Ministerio de Hacienda ofrece jornadas de capacitación en el marco del Programa de capacitación y asistencia técnica para departamentos y municipios - PROCADDEM, fortaleciendo la gestión de los gobiernos municipales, sentando las bases para el proceso de descentralización y desarrollo territorial.

Resulta auspicioso además la existencia del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 del Gobierno Nacional, ya mencionado en otros apartados, como marco orientador para la planificación integral del territorio.

13. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

No existe aún una Ley de Ordenamiento Territorial ni una Ley de Suelos. A pesar de existir varias instituciones que tienen competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial, sin embargo ninguna tiene actualmente competencia plena para regular el ordenamiento territorial y el uso de suelos, ni para articular los planes de los diferentes sectores.

Así la inexistencia de Leyes de ordenamiento territorial, uso de suelo y gestión metropolitana, son obstáculos para resolver los desequilibrios territoriales, y controlar la expansión de las áreas metropolitanas del país.

Al mismo tiempo, la falta de planificación y la inexistencia de mecanismos de coordinación sectorial entre las instituciones de nivel central y local, están provocando ineficiencias en la

³³ Área Metropolitana de Asunción Sostenible – Plan de acción/BID/MOPC/STP.2014.

provisión de los servicios y el uso de los recursos por lo que resulta imprescindible, que éstas trabajen conjuntamente para formular, aprobar e incentivar la implementación de la Ley de Suelos.

Otros desafíos referidos a la planificación urbana son la rápida expansión de la mancha urbana y la baja densidad poblacional en las ciudades. El desarrollo urbano y territorial solo a través de dinámicas generadas bajo el impulso de fuerzas sociales y económicas está creando problemas ambientales, sociales, de infraestructura y una demanda de inversiones que no pueden ser cubiertas por los municipios locales.

Al respecto los municipios tienen una capacidad limitada para controlar el desarrollo urbano. Esto debido a la falta de instrumentos de planificación y desarrollo urbano, a la insuficiencia o inexistencia de profesionales calificados y a la ineficiente gestión fiscal en términos de recaudación y calidad del gasto.

Un desafío también importante del AMA lo constituye la congestión del transporte vehicular.

Así, la preeminencia de Asunción y su zona céntrica, genera un flujo de movimiento vehicular que excede la capacidad de la infraestructura instalada, agudizado por la mala calidad del transporte público, la enorme cantidad de vehículos privados, la excesiva cantidad de motos - con todos los problemas que ello implica- incluyendo los accidentes y la contaminación del aire y de sonido.

Al respecto es notoria la falta de incentivos para utilizar formas de transporte no motorizadas al no existir infraestructura específica para ello. Las aceras adolecen de mantenimiento y prácticamente no hay vías exclusivas para peatones y los conductores normalmente carecen de una cultura de respeto hacia el peatón y el ciclista.

14. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano.

Resulta indispensable aprobar y reglamentar la Ley de Ordenamiento Territorial. El país requiere fortalecer sus capacidades en materia de desarrollo urbano y planificación territorial, lo que le permitirá apoyar el mejoramiento de la planificación urbana, en particular a nivel municipal, para fomentar un crecimiento racional de las ciudades.

Ello significará un uso y ocupación del suelo más racionales, atendiendo a la función social de la tierra y la prevalencia del interés general sobre el particular.

Para ello resulta fundamental igualmente prever las sanciones pertinentes por incumplimiento de la misma por parte de las autoridades departamentales y municipales.

Paralelamente instrumentar el apoyo técnico a las municipalidades para la elaboración de sus planes de ordenamiento urbano y territorial y sus planes de desarrollo sustentable.

Exigir por ello, que dentro del presupuesto municipal, se establezca un monto destinado a la instalación de una instancia de planificación y gestión territorial con apoyo y coordinación departamental y se promueva el estudio y definición de criterios técnicos de ordenamiento territorial que pueden ser expresados en reglamentos administrativos o en instructivos o manuales, que contribuyan a orientar la labor de las instituciones.

Para que esto suceda resulta importante enfatizar programas de formación de recursos humanos vinculados a la planificación y gerenciamiento de los planes de ordenamiento urbano y territorial e igualmente impulsar la realización de talleres de formación de ciudadanía - educación ciudadana - complementando a los planes y políticas a ejecutar y

promover el intercambio de buenas prácticas implementadas a nivel municipal, departamental y regional.

Por otra parte, uno de los mayores desafíos del AMA es alcanzar un modelo urbano más racional, sobre la base de una estructura urbana más compacta y policéntrica, redensificando la huella urbana actual y consolidando las centralidades metropolitanas³⁴.

Resulta necesaria contener la expansión urbana dispersa, preservando las actividades productivas en suelo rural, protegiendo las áreas de alto valor ecológico en la zona periurbana y disminuyendo costos de provisión en infraestructura básica en el área ya urbanizada.

La ciudad debe crecer hacia adentro, a través de la re densificación y revitalización de sectores subutilizados, antes que desarrollar suelo nuevo. La expansión hacia la periferia es el camino menos eficiente ya que a medida que el desarrollo se desplace más lejos hacia el exterior desde el centro, disminuyen los beneficios y aumentan los costos.

Con respecto al sistema de movilidad metropolitana, es importante recalcar la creación de un Plan Maestro de Movilidad Urbana Sostenible - PMMUS para el AMA. Un reparto modal más equilibrado, mediante el incremento de la participación del transporte público en los desplazamientos motorizados y la sustitución de algunos desplazamientos en vehículo privado por el del viaje a pie o en bicicleta, que son alternativas esenciales para la movilidad sostenible.

El transporte público de alta capacidad y los medios de transporte individual no motorizados como el uso de combustibles no contaminantes son modos más eficientes y favorables para el medio ambiente y, por lo tanto, resultan clave para mejorar la calidad de vida en la ciudad y constituyen elementos fundamentales para estructurar un nuevo modelo territorial.

³⁴ Área Metropolitana de Asunción Sostenible – Plan de acción/BID/MOPC/STP.2014

III. Medio ambiente y urbanización: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

15. Combatir el cambio climático

El Paraguay cuenta con una Política Nacional de Cambio Climático en cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Convenio sobre Cambio Climático, adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo - la Cumbre para la Tierra, celebrada en la ciudad de Rio de Janeiro. Por Ley 251/93 se aprueba el Convenio sobre el Cambio Climático y el Decreto N° 14.943/01 por el cual se implementa el Programa Nacional de Cambio Climático.

Este proceso de implementación, en su Fase I – Estrategia de Mitigación³⁵, lo realizan la Oficina Nacional de Cambio Climático, la Oficina Nacional de Mecanismo de Desarrollo Limpio y la Comisión Nacional de Cambio Climático bajo el liderazgo de la Secretaría del Ambiente - SEAM. La Comisión ha considerado pertinente buscar el fortalecimiento de las capacidades institucionales, utilizando como información de base todas las iniciativas, estudios e informes relacionados al Cambio Climático y a otras Políticas Públicas, de manera a generar un instrumento estratégico de planificación que sea de utilidad al sector público, al privado y a la sociedad en general, a corto, mediano y largo plazo.

Con la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático se busca construir un proceso nacional, amplio e incluyente, basado en la construcción de consensos gubernamentales, privados y sociales para proponer líneas de acción, políticas y estrategias que sirvan de base al fortalecimiento del Programa Nacional de Cambio Climático y su proyección en el Plan Nacional de Desarrollo Sustentable.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Paraguay es un país particularmente vulnerable a los impactos de la variabilidad del Cambio Climático. Es objetivo de esta Política, instalar el tema del Cambio Climático a nivel nacional e impulsar la implementación de medidas articuladas, conducentes a su adecuado abordaje, coherentes con las prioridades del desarrollo nacional y la consolidación de un Estado de Derecho, en el marco de los compromisos derivados de los mandatos de las Convenciones internacionales y apuntando a la sustentabilidad del desarrollo.

El país asumió una posición nacional ante la XXI Conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - COP21 y realizó contribuciones con acciones positivas para reducir los efectos adversos del cambio climático, fijando la meta de reducir la emisión de gases en todos los sectores, en el término del 20 % de reducciones en base al comportamiento de las emisiones proyectadas al 2030³⁶.

Entre las medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero - GEI, se trabaja en el estímulo para el uso de energías limpias, frente a las de fósil; control de la deforestación - Ley 2524/04 de deforestación cero y la transversalización del tema en los diversos niveles primario, secundario y terciario de la malla educativa. Al respecto cabe mencionar que la academia ha incorporado líneas referidas a temas ambientales. Así por ejemplo, la Facultad de Arquitectura Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción que ha incorporado a su

³⁵ Mitigación: intervención de origen antrópico cuyo objetivo es la reducción de las fuentes de gases de efecto invernadero y/o la ampliación de sumideros.

³⁶ Posición Paraguaya COP21 – SEAM/ 2015

currículo las cátedras de Cambio Climático, de Ordenamiento Territorial y de Gestión de Riesgos reunidas en la materia de salida Ambiente y Clima.

Otro tema importante vinculado a la problemática e impulsado por el sector privado y algunos organismos estatales se refiere a la sostenibilidad en la construcción. En el Sector Público, el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización - INTN, trabaja sobre normativas de construcción sostenible, con vistas a reducir el impacto de la construcción en el calentamiento global y consiguientemente al cambio climático con la participación de varias instituciones.

Así representantes de la SENAVIDAT participaron en el comité 55 de construcción sostenible que comprendió 4 normativas sobre: Sitio y Arquitectura Sostenible, Energía y Atmósfera, Materiales y Recursos, Eficiencia en el uso del Agua y Calidad de Ambiente Interior. Se considera conveniente que en el marco de políticas de combate al cambio climático, la aplicación de las normas mencionadas en el párrafo anterior sea inmediata y obligatoria en los edificios de las instituciones públicas como ejemplo para los demás sectores componentes de la sociedad.

16. Reducir el riesgo de desastres

Respecto a la reducción de riesgos de desastres, la Secretaría de Emergencia Nacional - SEN, creada por Ley 2615/05 y reglamentada por Decreto N° 11632/13 tiene como objetivo primordial prevenir y contrarrestar los efectos de las emergencias y los desastres originados por los agentes de la naturaleza o de cualquier otro origen, como asimismo promover, coordinar y orientar las actividades de las instituciones públicas, departamentales, municipales y privadas destinadas a la prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas por situaciones de emergencia o desastre. Para ello trabaja con los municipios para la gestión de alertas tempranas y la rápida atención a los siniestros vinculados al Cambio Climático.

El Decreto N° 5243/10 reconoce a la SEN como la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres –PNRRD- en Paraguay, de conformidad al Marco de Acción de Hyogo, Japón. En el mismo se define dicha plataforma como principal foro multisectorial liderado por el Gobierno de Paraguay, a través de la SEN, que sirve de punto focal y en el cual participan las instituciones del sector público, las agencias de las Naciones Unidas, las instituciones financieras multinacionales, los órganos regionales, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica y académica.

La misma se encarga de incrementar la conciencia, así como aumentar el grado de compromiso político y jurídico y el conocimiento científico para incorporarlo en la reducción del riesgo de desastres en las políticas, en los planes, los programas y los proyectos de desarrollo. Dentro de este contexto se faculta a la SEN a implementar la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos - PNGR, a través del Decreto N° 1402/2014.

La SEN se encuentra en el proceso de implementación del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, que estaría reemplazando al Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.

Desde la academia, se han llevado distintas iniciativas para abordar la reducción de riesgos. Así por ejemplo la FADA/UNA lleva adelante Proyectos de Investigación sobre Mapas de Riesgos en tres Municipios³⁷, que servirán de Instrumento de gestión urbana y de

³⁷ En la compleja gestión urbana actual, que requiere el concurso, articulación y cooperación de diferentes Instituciones del Estado para atender ingentes problemas de las ciudades, la Universidad encuentra oportunidades de participación activa (Convenio de por medio) en un proceso de gestión urbana interinstitucional, poniendo al servicio de la ciudad, y de instituciones como la SEN conocimientos y recursos económicos, humanos e instrumentales propios. “FADA UNA, actor facilitador de la gestión urbana interinstitucional en la llegada articulada de las Políticas Sociales a los Asentamientos Precarios Urbanos en situación de riesgo”, es una Investigación que integra, en un mismo

mejoramiento de las capacidades instaladas en la institución, y que se constituirán en base de datos para la SEN.

También se ha dado una alianza con productores de información para la generación de datos con la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil – DINAC - a efectos de mejorar las previsiones meteorológicas.

17. Reducir la congestión del tráfico

En relación a la reducción de la congestión del tránsito para la mitigación de los impactos al medio ambiente y por ende al Cambio Climático, en los Municipios se han iniciado algunas acciones para la movilidad alternativa con propuestas como bicisendas, transporte fluvial y férreo. Se cuenta con la Ley N° 2.153/03 que modifica y amplía a la Ley N° 2018/02 referida a la antigüedad de vehículos usados a ser importados y al sistema de aire acondicionado que no podrán utilizar CFC011 y/o CFC-12, para mitigar los efectos nocivos vinculados a los mismos.

Además, buscando reducir la congestión del tránsito, se han ejecutado nuevas vías de comunicación terrestre, como el primer tramo de la avenida Costanera Norte en Asunción con proyección para un segundo tramo, además la avenida Ñu guazú, mejoras de pasos a nivel y el acceso Este al barrio Campo Grande del área metropolitana. Además se ha concretado la pavimentación de vías interurbanas que favorecen la comunicación a centros urbanos menores.

18. Contaminación del aire

Respecto a la contaminación del aire, se cuenta con estudios correspondientes a los años 2010 y 2014 en la ciudad de Asunción, en puntos determinados que permiten verificar la contaminación del aire proveniente principalmente de vehículos privados y públicos, que sobrepasan los niveles máximos permitidos por la Organización Mundial de la Salud. Estos estudios fueron realizados a pedido de Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Nacionales – CONADERNA - por el Centro Mario Molinas.

Sin embargo existen avances para proteger la calidad del aire y de la atmósfera mediante la prevención y control de la emisión de contaminantes químicos y físicos del aire, como la redacción de la Ley 5.211/14 de Calidad del Aire. Por otra parte se ha creado la Dirección General del Aire de la SEAM y se ha fortalecido la Mesa del aire.

Además se ha establecido el mejoramiento de los combustibles mediante la Resolución N°13.136 del año 2013, del Ministerio de Industria y Comercio.

19. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

Existe la necesidad de concienciación de la sociedad sobre la problemática del cambio climático con todos los aspectos e implicancias y el conocimiento de las medidas de mitigación, incorporadas en el documento de contribución nacional, donde se propone un control efectivo de la deforestación, reducir en 20% el consumo de combustible fósil, aumentar en 60% el consumo de energías renovables, entre otros.

Al respecto, uno de los desafíos encontrados ha sido la identificación de los riesgos urbanos a través de la confección de mapas de riesgos, como las áreas de inundación, de corredores de viento y de zonas de fragilidad ambiental, así como la elaboración de planes de ocupación de

proceso, dos importantes instrumentos académicos de producción del conocimiento: al Docente Investigador de Tiempo Completo-DITCOM y los Trabajos Finales de Grado en modalidad Pasantía – TFG P, para abordar el fenómeno de los Asentamientos precarios en riesgo.

suelo en algunas ciudades, a efectos de evitar situaciones de emergencia como ser el caso de las inundaciones.

Al mismo tiempo se ha detectado la necesidad de conformar mesas de crisis de la SEN a partir del informe sobre pronósticos - alerta temprana, información y clasificación de los eventos climáticos, realizados por las instituciones a través de alianzas estratégicas entre el sector privado, académico, entre otros. El objetivo es generar instancias de formación, articulación y focalización de resultados entre lo académico y lo público.

20. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Hacer visible la necesidad de que las cuestiones relacionadas al Medio Ambiente sean consideradas en los procesos de urbanización, comprendiendo que el Cambio Climático genera situaciones perjudiciales irreversibles sobre los ecosistemas urbanos.

Para el efecto desarrollar la Política Nacional de Cambio Climático según directrices y parámetros regionales y mundiales e implementar el documento compromiso, presentado ante la COP21, en toda su extensión.

Es importante, de igual modo, generar los espacios de articulación entre las instituciones cuyas pertinencias confluyen en relación al combate del Cambio Climático y a la prevención de desastres, al mismo tiempo fortalecerlas para cumplir su misión con eficiencia. Es necesario promover la gestión preventiva y participativa de los riesgos urbanos, superando la mera gestión asistencialista.

Apoyando el cumplimiento de la Ley Orgánica Municipal, se concretará el ordenamiento territorial en todos los municipios, considerando criterios preventivos, factores generadores de situaciones de riesgos ambientales, de desastres y de contaminación del aire.

Resulta importante la promoción de políticas de crecimiento o de expansión urbana con vistas al combate del Cambio Climático, que contemplen la protección de los recursos naturales urbanos, así como la prevención de la contaminación del aire, suelo y agua. En este sentido, es pertinente revisar la Ley 3239/2007, de los Recursos Hídricos para hacerla más adecuada al desarrollo de las políticas mencionadas.

Por otra parte, se requieren de instrumentos reguladores del crecimiento para prever la formación o extensión de islas de calor así como también intervenciones que puedan atenuar los efectos que producen como consecuencia del modelo actual de crecimiento de las áreas urbanas.

Existen algunos desafíos pendientes como el repoblamiento en el Centro y la densificación de aéreas de baja densidad de Asunción, así como de otras ciudades del país, para reducir los tiempos y costos de traslado. Además la concreción de caminos que vinculen en forma directa los centros urbanos periféricos sin atravesar por los centros urbanos.

Otro punto muy importante es promover la implementación de políticas energéticas, conducentes al combate del cambio climático a nivel nacional. Incorporar sistemas de transporte alternativo tecnologías más limpias y menos contaminantes.

Respecto a la gestión integral de los residuos sólidos, es fundamental impulsar la adecuación de la Ley 3956/2009 para todos los municipios del país.

Concomitantemente, lograr concretar el cuerpo normativo de construcción y certificación de materiales que reduzcan su contribución al calentamiento global y consecuentemente al cambio climático. La aplicación obligatoria e inmediata de estas normas en los edificios

públicos y paralelamente establecer estímulos para que el sector privado las vaya incorporando paulatinamente en sus construcciones.

IV. Gobernanza urbana y legislación: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

21. Mejora de la legislación urbana

La Constitución Nacional de 1992 instituye el estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado y adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista fundada en el reconocimiento de la dignidad humana. Desde entonces, el proceso de democratización del país logra avances significativos. Este proceso incide en la gobernabilidad local gracias a la democratización de sus instituciones.

La LOM 1294/87, no se ajustaba al nuevo marco constitucional, restaba autonomía a los gobiernos municipales y limitaba la participación de las organizaciones vecinales y ciudadanas. De hecho las concebía como meros organismos auxiliares del Intendente y dejaba en manos de las autoridades, de manera discrecional, el proceso de reconocimiento y manejo de estas organizaciones. Con las modificaciones legales que posibilitaron la elección de intendentes por medio de votación popular desde 1991, y con la Constitución Nacional de 1992, algunas de las disposiciones de esta Ley quedaron derogadas, pero aún el espíritu de esa vieja legislación seguía no ajustándose al nuevo contexto.

En todos estos años de transición fueron ganando espacio las organizaciones vecinales y comunitarias, quienes asumieron un rol cada vez más protagónico en la vida de los municipios; y, en varias de ellos, se iniciaron nuevas experiencias de relacionamiento entre las autoridades municipales y las comisiones vecinales, relaciones caracterizadas por el esfuerzo de cogestión para la solución de los problemas que afectan a los municipios.

La LOM 3966/10, fue sin duda, desde el punto de vista legal, el aporte más significativo en lo referente a la adecuación de la misma a la nueva carta magna de 1992. Se observa en ella un avance en el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales con definición de nuevas funciones. Se clarificaron las competencias municipales sobre aquellos temas no especificados en la ley. Se precisaron taxativamente funciones tales como el Desarrollo Humano y Social, su participación en las áreas de salud, educación, género, equidad - arts. 12, 13, 14, y 15.

Quedó también establecida, para las municipalidades, la obligatoriedad de la elaboración del Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio - PDSM y del Plan de Ordenamiento Urbano Territorial - POUT, con el inconveniente crítico en cuanto a que la mayoría carece de equipo técnico calificado para planificar y aplicar las acciones previstas, así como de capacidad financiera para contratar apoyo externo.

Un hecho importante fue la sanción de la Ley de Capitalidad 3941/09 y el Decreto 6787/11, los cuales posibilitaron la realización de importantes obras en la ciudad de Asunción.

En el ámbito habitacional el Consejo Nacional de la Vivienda - CONAVI, fue creado por Ley N° 118/90 como entidad autárquica con el objeto de fijar la Política Nacional de la Vivienda. Sin embargo, bajo su gestión no se ha logrado impulsar un plan de carácter nacional y con temporalidad de largo plazo.

Por otra parte, ante la proliferación de instituciones del Estado construyendo para los mismos estratos sociales, surgió la necesidad de contar con una entidad rectora y responsable de las políticas públicas habitacionales del país, que permita el ordenamiento y control de toda esta actividad, por lo que fue creada la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat – SENAVITAT - por Ley N° 3909/2010. Esta institución amplía el enfoque y el objeto de la

acción estatal, con la incorporación del concepto del hábitat. En términos de desarrollo urbano, ha habido un gran avance en la implementación de medidas para garantizar la integralidad de proyectos sociales por parte de dicha Secretaría.

La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal - OPACI es un organismo sin fines de lucro, que tiene por objeto promover y consolidar la constitución de asociaciones de municipalidades, de conformidad a las leyes que regulan la materia y crear las instancias necesarias para el desenvolvimiento y desarrollo de las municipalidades.

Otro actor es la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay - AJUMPA, institución sin fines de lucro cuyos objetivos son: incentivar la integración regional, internacional y nacional, a través del sistema asociativo municipal, en sus múltiples expresiones y promover el mejoramiento de la administración pública en materia de planificación, programación, gerenciamiento, administración y control de gestión.

22. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales

La estructura administrativa del estado paraguayo definida por la Constitución Nacional está diseñada en la igualdad y contrapeso de los tres poderes del Estado -Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial - y en la división del territorio nacional en territorios menores - Departamentos y Municipios.

Este diseño constituyó un salto cualitativo en cuanto al cambio administrativo del Estado y en cuanto a su función y esencia. Desde la proclamación de la Carta Magna de 1992 a esta fecha, se han producido cambios institucionales importantes en cuanto a la conformación de una estructura republicana. Se han podido instalar comicios limpios y transparentes para las elecciones de autoridades locales. El Poder Legislativo ha ganado pluralidad política en su composición y ha fortalecido su autonomía, como poder independiente; el Poder Judicial, a pesar del complejo sistema seleccionador para su conformación y composición, ha iniciado un proceso de re-estructuración institucional más acorde al carácter democrático del Estado paraguayo. En ese sentido, el actual Código Penal y Procesal penal pudieran citarse como ejemplos.

En términos generales, aparecen sectores más desconcentrados del Gobierno Central, aquellos en los cuales ya existe una estructura administrativa y de recursos humanos que de alguna forma está distribuida en el territorio, como ser: salud pública, educación - en algunos aspectos, obras públicas, en lo que se refiere a caminos rurales o vecinales, agricultura y ganadería, gobernaciones, municipalidades, entre otros.

Si bien la Constitución Nacional marcó un salto cualitativo de la forma de Estado, este diseño fue aplicado en forma muy parcial. Hasta el presente no se ha dado una reforma cualitativa de la administración pública. En general, el mismo esquema organizacional central es el dominante. Se han creado los gobiernos departamentales y fortalecidos los gobiernos municipales, todos basados en elecciones libres de sus autoridades, pero no están definidas claramente las competencias de cada nivel de gobierno, los recursos y menos aún están definidos los mecanismos de relacionamiento entre las diferentes esferas gubernamentales.

En cuanto a la descentralización política, se pudiera afirmar que es un hecho en el Paraguay, pero aún no se ha dado el nuevo diseño administrativo. El gobierno nacional, sigue concentrando la mayoría de las competencias. Un claro ejemplo es la STP, que ha elaborado el PND Paraguay 2030, el cual busca nuclear las acciones de las distintas instituciones con miras a una meta común.

La descentralización fiscal, como sistema de distribución de los recursos en los tres niveles de gobierno, sigue siendo una tarea apenas iniciada en el Paraguay, aun cuando se haya dado

transferencias de algunos impuestos e ingresos fiscales a los gobiernos locales. En este aspecto, el Gobierno opera a través del Ministerio de Hacienda transfiriendo a las gobernaciones y a los municipios porcentajes de los ingresos provenientes de Royalties de las Represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, del Fondo de Compensación de la Represa de Itaipú a través del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo – FONACIDE - y un porcentaje del régimen para la explotación de los Juegos de Azar.

23. Mejora de la participación y los derechos humanos en el desarrollo urbano

En el marco legal se cuenta con la Constitución que establece la democracia representativa y participativa. Desde el año 1989, después de un largo periodo dictatorial, se inicia un proceso de apertura democrática y participativa. Las elecciones directas desde el 1991, el Código Electoral de 1990, luego sustituido por ley 834/96, introdujo cambios sustanciales en los procedimientos electorales para la postulación a cargos públicos; en la organización interna de los partidos políticos, en la formación de movimientos y alianzas políticas y en los organismos oficiales encargados de coordinar el proceso electoral. También permite la formación de movimientos electorales, postulaciones independientes y alianzas políticas fuera de las estructuras partidarias convencionales.

En lo político, se fue modificando el mapa electoral desde el período 2008, surgen nuevos actores políticos incorporando aquellos que no eran visibilizados. Se pasó de un sistema de dos grandes partidos a uno con más opciones. Algunos movimientos políticos independientes fueron creados como alternativos a los partidos tradicionales.

La libertad de asociación, de reunión y manifestación fue garantizada plenamente por la Constitución Nacional, en los artículos 32 y 42, siempre que sean pacíficas, sin armas y con fines lícitos.

La Ley N° 1264 de 1998, General de Educación, incluye en su Art. 127 una restricción en la formación de los Centros de Estudiantes. Este artículo fue derogado con la aprobación de la Ley N° 3488 de 2008.

La Ley de transparencia N° 5282/14 que posibilita el libre acceso ciudadano a la información pública es relevante para la participación ciudadana. La gobernanza urbana ha sido fortalecida por esta Ley, dado que tiende a mejorar las condiciones para el ejercicio real de la democracia, el control a los gobiernos por los ciudadanos y el cumplimiento de los programas propuestos por sus representantes.

También la promulgación de la Ordenanza N°337/13 que regula el plan de Metas de la Municipalidad de Asunción genera un importante instrumento de planificación e información ciudadana.

En el marco institucional se cuenta con la Defensoría del Pueblo, creada por Ley 631/95 que posibilitó el avance considerable en la protección y defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios afianzándose la institucionalidad democrática.

Respecto a los Controles ciudadanos, la Ordenanza N°76/11 que establece el reglamento de las Comisiones Vecinales de Asunción constituye un avance en el sentido de que puede ejercer el control ciudadano de la administración municipal.

Como instrumentos para la mejora de la participación y los derechos humanos se cuenta con la figura legal de la audiencia pública establecida por la LOM 3966/10. La misma deroga las limitaciones y restricciones anteriores de las comisiones vecinales y al mismo tiempo

consolida la elección democrática de representantes municipales, contempla figuras como la Audiencia Pública y la participación ciudadana en las sesiones de las Juntas Municipales

Los principales actores de la participación ciudadana se manifiestan entre los jóvenes - defensa de la democracia, luchas por un país mejor; las mujeres - igualdad ante la ley; los estudiantes - reivindicaciones estudiantiles; los trabajadores - derechos laborales; la ciudadanía en general - justicia, empleo, seguridad; los campesinos - reclamos por la tenencia de la tierra, principalmente, pero también créditos blandos, asistencia técnica, precio justo por los productos libertad de organización, entre otros.

Los medios de participación son los partidos políticos y movimientos ciudadanos, comisiones vecinales, cooperadoras escolares, sindicatos, parlamento joven, contralorías ciudadanas, entre otros, personas con discapacidad que luchan por el cumplimiento de sus derechos

Los pobladores de zonas marginales también se organizan con demandas centradas en la vivienda y cuya actuación se localizó básicamente en Asunción.

El reciente movimiento estudiantil universitario – 2015, ha demostrado una emergente participación joven en las decisiones del gobierno universitario nacional en todas las facultades, incluyendo las que se encuentran descentralizadas. El protagonismo de los estudiantes del nivel secundario ha sido potenciado a través de manifestaciones direccionadas a la mejora de la calidad educativa.

Desde el punto de vista de los derechos humanos sociales, económicos y culturales el país presenta un atraso relativo. La economía ha crecido de manera sostenida desde 2003 y ha preservado exitosamente los equilibrios macroeconómicos. No obstante el país es el que presenta el menor gasto social del cono sur.

En cuanto a la salud pública, a partir de agosto de 2008, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social implementa las políticas públicas para la calidad y salud con equidad, de modo a facilitar el acceso a la atención a la salud a través del sistema nacional de salud. Las unidades de salud de la familia, articuladas mediante la estrategia de atención primaria de salud, constituye el acceso a dicho sistema, buscando resolver la mayoría de los problemas de salud de la población adscripta a cada unidad, así como vincularla a las demás instancias de la red integrada de servicios de salud de mayor complejidad, asegurando la atención continua a las personas.

Respecto a la educación se aprueban la Ley N° 1264/98 General de Educación así como la Ley N° 3231/07 que crea la Dirección General de educación escolar indígena. La educación cívica desde temprana edad y en etapas más avanzadas juega un papel fundamental para el desarrollo de las capacidades mencionadas. Se observa mayor participación y apoyo en la tecnología.

Respecto al nivel de vida adecuado y medios de subsistencia se observa que los servicios básicos aún no tienen cobertura nacional y sus carencias afectan principalmente a las personas que viven en zonas rurales, a los pueblos indígenas, a las mujeres y a la niñez, personas con discapacidad. Sin embargo, el acceso a servicios básicos se ha incrementado en los últimos años.

En cuanto a los derechos ambientales, el país ha comenzado a posicionar estos temas en la agenda política y dispone de un extenso compendio de leyes ambientales.

Entre las leyes ambientales cabe destacar las de Polución Sonora, de Calidad del Aire, de Prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con cobertura de Bosques, de regulación de pesca y acuicultura, de los recursos hídricos del Paraguay, de regulación y gestión integral de los residuos sólidos.

También se puede citar la Catalogación del Patrimonio Cultural material e inmaterial, así como la declaración de parques naturales, reservas, áreas protegidas, mantenimiento de bosques, corredores biológicos, regulaciones y vedas para preservar las especies biológicas.

24. Mejora de la seguridad urbana

La delincuencia y la seguridad pública son problemas frecuentes en sociedades en transición a sistemas de gobierno más democráticos; este fenómeno ha sido característico en América Latina³⁸.

Nuestro país, como en años anteriores, sigue manteniendo la tendencia a la baja en el índice de violencia y se encuentra entre los cinco países con menor índice de homicidios y de violencia en América Latina, y el tercer país menos violento en Sudamérica.

Es importante además mencionar avances desde el año 2013 como la integración de las comunas y gobernaciones para canalizar las inquietudes de los ciudadanos residentes, fuera del área metropolitana, mediante la Dirección de Gobiernos Municipales y Departamentales del Ministerio del Interior.

Además la creación de la policía urbana especializada, operando en las zonas céntricas de Asunción y alrededores, ha resultado, al devolver la seguridad a la ciudadanía, una vuelta al centro de Asunción. Al respecto organismos del estado conjuntamente con comisiones vecinales impulsan sistemas de seguridad como instalación de cámaras de seguridad, casetas policiales y patrullajes sistemáticos.

Es importante mencionar, que se cuenta en la actualidad con una estrategia nacional de seguridad ciudadana con los siguientes ejes: la prevención social y situacional, el control y sanción, la rehabilitación y reinserción y la asistencia a las víctimas e información.

Se cuenta también con un Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, como un avance en este aspecto.

25. Mejora de la integración social y la equidad

El acceso a oportunidades de ingresos económicos en Paraguay ha mejorado³⁹. En líneas generales si bien ha habido una disminución del porcentaje de población considerada de pobreza extrema, esto no ha implicado una disminución comparable de la desigualdad de ingresos.

Existen actualmente programas de transferencia monetaria condicionada dirigidos a los hogares en situación de extrema pobreza del área urbano-rural que busca garantizar principalmente el acceso a salud, educación y seguridad alimentaria de los niños, las mujeres embarazadas, los adultos mayores y las comunidades indígenas. También se cuenta con un programa reconociendo el derecho a la pensión alimentaria de las personas adultas mayores en situación de pobreza. En relación a las personas con discapacidad se ha avanzado en el sentido de la inclusión laboral de un porcentaje obligatorio en la función pública.

En materia de educación se ha avanzado en relación a la inclusión social con la sanción de la Ley General de Educación, que sustenta principios como el respeto a todas las culturas, la igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en los centros de enseñanza, la efectiva igualdad entre los sexos y el rechazo de todo tipo de discriminación y la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional. Asimismo,

³⁸ Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadano.

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2030. STP. 2014

en las últimas dos décadas se observan avances positivos en el aumento de los años de escolaridad y en la terminación de algunos de los ciclos educativos.

Respecto al acceso a la atención en materia de salud pública, el mismo se organiza a través de las Redes Integradas de Servicios de Salud - RISS. Las USF, ya mencionadas, son la puerta de entrada al sistema de salud de las personas, familias y sus comunidades, en promedio a aproximadamente a 3.500 personas cada una, según datos del MSPyBS. A partir de ellas se estructura la atención especializada, la urgente, la hospitalaria y las complementarias - farmacéutica, diagnóstica, vigilancia de salud y rehabilitación - conectadas a través del sistema de regulación médica, de comunicación y de transporte.

Además, se ha sancionado una ley de salud indígena, que garantiza el derecho a la salud integral a los mismos y que contempla sus peculiaridades culturales, sus sistemas propios de salud, sus conocimientos y prácticas de la medicina tradicional en articulación con la medicina no indígena.

La incorporación del Sistema Nacional de Telemedicina, a través de las tecnologías de información y comunicación, contribuye al fortalecimiento de la red integrada de servicios y los programas de salud, aprovechando las cooperaciones técnicas de apoyo a la gestión en Salud suscrita por el MSPyBS con organismos nacionales de telecomunicaciones - COPACO, CONATEL, SENATICs, etc., organismos internacionales - OPS/OMS, CIDA Canadá, etc. y universidades nacionales e internacionales a través del tele diagnóstico.

En lo que se refiere al tema identidad, se observa que uno de cada cuatro niños no se encuentra inscripto en el Registro Civil antes del año de vida⁴⁰. Asimismo, jornadas de cedulação, tanto en áreas rurales como urbanas, han permitido que un elevado número de personas, incluyendo a aquellas con discapacidad, hayan accedido a cedulas de identidad, constituyendo esto la base para el acceso a servicios básicos de salud y educación, entre otros.

Según Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012, el 77,1% de la población indígena se ha inscripto en el registro Civil y el 64% cuenta con cedula de identidad a nivel país. Las buenas prácticas en los registros civiles han sido clave para la coordinación de sistemas de documentación masiva, incluso con la opción de inscribirse en la lengua nativa.

Respecto a la Niñez y Adolescencia es posible mencionar que los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años representan el 39% de la población. En términos sociales, culturales y productivos, esta población joven constituye un enorme potencial que podrá expresarse plenamente en la medida en que las actuales políticas impulsen su participación en las instituciones de desarrollo⁴¹.

En cuanto a los avances con respecto al acceso a la vivienda, la SENAVITAT ofrece programas focalizados a sectores de la población que no pueden acceder a la banca privada para adquirir una solución habitacional acorde a su situación socio económico. Al respecto se atiende a mujeres jefa de hogar, adultos mayores, personas con discapacidad y población indígena. Para el efecto se han suscrito Convenios con instituciones como la Secretaría de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad – SENADIS, Instituto Paraguayo del Indígena – INDI, el Ministerio de la Mujer – MINMUJER, entre otros.

26. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

⁴⁰ El derecho al nacer de todos los niños: las desigualdades y las tendencias en el registro del nacimiento. UNICEF/2013.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2030. STP. 2014.

En cuanto a los desafíos encontrados, se pueden destacar varios de ellos en términos de gobernanza y legislación. La falta u obsolescencia de reglamentaciones urbanas para la concreción de las leyes, han dejado un vacío en términos de políticas urbanas.

En este contexto, se observa la falta de reglamentación a la Ley de gestión integral de residuos sólido y la desactualización de reglamentaciones de desagüe cloacal, entre otras, por citar algunos referentes.

Así mismo, se observa la utilización con bajos niveles de control de las herramientas a disposición, como el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo - FONACIDE, el cual se encarga de financiar obras de infraestructura que incluyen ejes transversales como salud, educación, investigación, entre otros. En ese contexto, la adecuada implementación del Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay - MECIP, en las instituciones de gobierno, es un desafío clave para el correcto manejo de recursos.

Respecto a la participación ciudadana, se observa el involucramiento de la población como agentes activos y formen parte del diálogo con miras a la formulación de políticas de Estado sustentables que trasciendan gobiernos y tengan acceso efectivo a las herramientas participativas para el mejoramiento de su calidad de vida a través de decisiones consensuadas entre los diferentes sectores.

La Ley de Transparencia abre camino al control ciudadano quedando aún como desafío la efectiva participación a través del fortalecimiento de las capacidades y el empoderamiento de comunidades, así como la integración de los componentes grupales de las comunidades y la inclusión de los representantes de las mismas en proyectos específicos.

En relación a la integración social, se ha observado una importante segregación en relación a áreas urbanas consolidadas, teniendo como claro ejemplo, el caso del populoso asentamiento precario en la ciudad de Asunción, conocido como la Chacarita, el cual si bien se encuentra en la ribera del río Paraguay en pleno centro de la ciudad, el mismo no está integrado a la ciudad formal.

Adicionalmente, la integralidad en la formulación de proyectos urbanísticos accesibles presenta el desafío de incorporar temas transversales tales como las necesidades de las personas con discapacidad, de adultos mayores, de los sectores minoritarios, de los niños, de los pueblos indígenas, entre otros; y que demandan la inclusión de labores comunitarias y de integración, tales como deportes y funciones culturales; en la vida cotidiana de los diversos integrantes de las comunidades; teniendo en cuenta el derecho constitucional de acceso a esparcimiento, que se encuentra con reglamentación pendiente.

En el marco de los logros alcanzados se pueden destacar la aprobación de varias leyes de alto impacto a nivel de desarrollo de viviendas, tales como; la ley del Fondo Nacional de la Vivienda Social - FONAVIS y el Fondo para Viviendas Cooperativas -FONCOOP.

Además, la aceptación de la SENAVITAT como ente rector de la política habitacional del país, a través de la provisión de fondos para el desarrollo de viviendas que apuntan a proveer a los sectores más vulnerables de la sociedad, tanto como a aquellos habitantes sin capacidad formal de crédito y con intenciones de acceder a la vivienda propia.

Adicionalmente, es importante señalar las acciones consensuadas entre la SENAVITAT y la Secretaría de Acción Social – SAS, el INDI, el INDERT, la SENADIS, municipios, gobernaciones, entidades binacionales, organizaciones de la sociedad civil, entre otras, que proveen una sólida base para la atención a diferentes sectores poblacionales.

En el marco de la política habitacional y como lección aprendida, se destaca lo avanzado en la construcción de una propuesta a través del trabajo en conjunto de la Mesa Intersectorial de

Hábitat y Vivienda –MIHV, integrada por representantes de distintos estamentos del sector público y privado.

Las mesas de trabajo con organizaciones sociales han demostrado también la necesidad de trabajar más de cerca con las diferentes comunidades, ya que las mismas tienen capacidad de proveer de datos veraces y actualizados de la situación de sus entornos y la cronología de hechos que han desembocado en la situación actual.

Para ello resulta una prioridad en la agenda el empoderamiento de comunidades, fomentado en espacios públicos urbanos que alienten a un control social y a un involucramiento suficiente que permita incluir las perspectivas de los residentes de los diferentes contextos a través de tecnologías, estrategias y planes que a su vez construyan y ahonden en el sentido de comunidad de sus habitantes.

27. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Existen varios desafíos futuros, en primer lugar resulta necesario destacar la necesidad de descentralizar los procesos y al mismo tiempo impulsar el trabajo coordinado entre los diferentes niveles de gobierno.

Resulta un desafío clave para llegar a los objetivos el acercamiento de las autoridades centrales, departamentales y locales entre sí, conjugado con la participación ciudadana y las oportunidades que las mismas intervengan en la formulación de políticas y programas de Estado, además de la planificación de sus entornos.

Además, se ha identificado la necesidad de transversalizar los proyectos con temas relacionados a equidad e igualdad de oportunidades, en donde el desarrollo urbano integral tenga un énfasis en el cual provea a los diferentes actores de la sociedad con las herramientas necesarias para una mejor calidad de vida.

Así mismo, la integración de los mencionados actores de la sociedad a través de redes de comunicación disponibles y de servicios y actividades culturales y de deportes, resultan complementarias para lograr un mix social, en donde las comunidades sean formadas por medio de iniciativas sociales, y no necesariamente por indicadores de condiciones económicas.

Un desafío clave que enfrenta el país es en materia de investigación, relevamiento de datos y actualización que implican un gran esfuerzo por parte de las autoridades y de las diferentes instituciones, con miras a intervenciones más focalizadas para la elaboración de políticas públicas.

Así mismo, las herramientas de control deben ser fortalecidas en el marco de la implementación de planes de acción y programas en los diferentes niveles de gobernanza.

Es recomendable que los mismos sean apuntalados entre las diferentes instituciones y que busquen la protección del uso correcto de los fondos del Estado a través de mecanismos de control integrados a las funciones de gobierno. En este contexto, se apunta a fomentar intervenciones inclusivas, de calidad y financieramente factibles.

A pesar de los avances en materia de derechos humanos, todavía el camino por recorrer es bastante largo y subsisten aspectos de los derechos civiles y políticos que implican retos importantes, tales como el derecho a una vida libre de violencia debido a la inseguridad ciudadana, diversas formas de maltrato y abuso cuyos principales afectados son los niños/as y mujeres, grupos vulnerables vulnerabilizados. A esto se suma un sistema de justicia poco eficiente en términos de celeridad de los procesos, la participación ciudadana aún insuficiente,

la limitada participación de las mujeres en los espacios de decisión y un débil proceso de descentralización de la administración pública.

V. Economía urbana: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

28. Mejoras en la financiación municipal y local

Entre las mejoras obtenidas se destaca lo establecido en la Constitución Nacional en el que se determina que los municipios cuentan con autonomía política, administrativa y normativa y a la vez autarquía en la recaudación y uso de sus recursos, en sus artículos 1 y 156; que faculta a las Municipalidades generar herramientas de generación de ingresos y administración de recursos.

Por otra parte, se menciona que con la aprobación de la Ley 125/91 se aprueba la aplicación del Impuesto Inmobiliario, tributo más importante que se dispone en los municipios. Además los municipios cuentan con otros ingresos tributarios provienen de tasas y contribuciones especiales creadas por leyes así como los no tributarios generadas por otras fuentes como multas, prestaciones de servicio, rentas de activos fijos y financieros, entre otros; en base a las facultades otorgadas a través de la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10.

Los municipios reciben además transferencias del gobierno central consistentes en:

- a) Renta Agropecuaria: El Gobierno Central transfiere el 10% de los importes que percibe en concepto de este impuesto a las municipalidades de cada distrito.
- b) Royalties: La Ley N° 3984/10 que establece la distribución y depósito de los royalties y compensaciones en razón del territorio inundado, a los gobiernos departamentales y municipales afectados por las Represas de Itaipú y Yacyretá,
- c) Los cánones e ingresos provenientes de los juegos de azar se distribuyen entre los gobiernos municipales y departamentales donde se implementan los juegos, a la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social - DIBEN y un porcentaje al Tesoro Nacional que se distribuye entre los municipios de menores ingresos.
- d) Reajuste de Precio de Energía: La Ley N° 4758/12 que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo – FONACIDE se aplica de conformidad al reajuste del precio por la energía paraguaya cedida al Brasil, asegurándose que dichos fondos sean destinados única y exclusivamente a inversiones en capital físico y capital humano, con énfasis en la infraestructura educativa a nivel municipal.

El Gobierno Central a través de la Unidad de Departamentos y Municipios del Ministerio de Hacienda ha iniciado la elaboración de un marco de políticas que permita al país implementar de manera ordenada y efectiva el proceso de descentralización de los municipios, orientado al diseño de políticas de descentralización y un plan de mediano y largo plazo para guiar dicho proceso.

También busca mejorar la capacidad de la Unidad de Departamentos y Municipios – UDM, del Ministerio de Hacienda para ejecutar, monitorear y evaluar las políticas y procesos de descentralización mediante la provisión de herramientas de análisis; y asimismo mejorar la capacidad de gestión de los funcionarios de los gobiernos departamentales y municipales en materia de recaudo de ingresos, planificación, presupuesto, administración financiera, diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos mediante la implantación de un curso de capacitación permanente para los funcionarios subnacionales.

29. Fortalecer y mejorar el acceso a la financiación de la vivienda

Conforme a la Ley N° 3909/10 se crea la SENAVITAT con el fin de gestionar e implementar la política del sector habitacional para el acceso a una vivienda digna a familias de escasos recursos.

La situación jerárquica de la Institución facilita la aprobación de una nueva fuente de financiamiento habitacional, a través de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda Social - FONAVIS, según Ley N° 3637/09. Este logro permite al país contar con una fuente estable de recursos que el Estado establece para subsidiar programas de viviendas sociales, a la luz de una visión de desarrollo socioeconómico. Es la principal fuente de financiamiento administrada por la SENAVITAT y su misión es precisamente dar respuesta de manera sostenida a los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza.

Su implementación se lleva a cabo bajo tres modalidades: compra de vivienda, mejoramiento o ampliación de vivienda, construcción de vivienda en lote propio y conjuntos habitacionales. El financiamiento de la solución habitacional contempla tres componentes: el subsidio, el ahorro o aporte propio y el crédito complementario. Los requisitos establecidos para acceder a los fondos fijan los niveles de subsidio máximo por estrato: mayor subsidio a menor nivel socioeconómico.

Otro sistema impulsado desde la institución es el de créditos a través de contratos de compra venta y créditos hipotecarios orientados a cooperativas o grupos organizados de clase media.

Desde la creación de la SENAVITAT hasta el año 2015 se ha posibilitado desde el gobierno central, el acceso a la vivienda para aproximadamente 21.000 familias en el país. No obstante, la superación del déficit habitacional, mayormente cualitativo, para un porcentaje importante de la población todavía significa un desafío para el Estado y para los sectores privados y sociales vinculados a esta problemática.

Los mercados financieros paraguayos son escasos y el financiamiento a largo plazo es muy limitado, tanto en el sistema financiero como en el mercado de capitales, ya que existe una aversión en Paraguay al ahorro de largo plazo, resultante de una crisis financiera en la década pasada. En este contexto el mercado de créditos hipotecarios para vivienda está poco desarrollado⁴².

La falta de recursos de largo plazo en el sistema financiero y en el mercado de capitales llevó al gobierno a crear la Agencia Financiera de Desarrollo -AFD, banco de segundo piso estatal establecido en el 2006 para proveer financiamiento de mediano y largo plazo al sector privado paraguayo a través de las instituciones financieras intermediarias-IFIs⁴³.

La AFD, creada por Ley N° 2640/05, plantea en su oferta el financiamiento de la vivienda a mediano y largo plazo. Así, de junio de 2006 a mayo de 2011 fueron aprobadas 3.506 operaciones que beneficiaron a igual número de familias y movilizaron una inversión de US\$ 127 millones. Del monto total de las operaciones aprobadas, el 37% fue destinado al sector inmobiliario. Las operaciones para vivienda alcanzaron el 60% del total⁴⁴.

Esta agencia suscribió además el contrato de servicios con la Bolsa de Valores, el cual constituye un hito histórico que permitirá a la misma la realización de la primera Emisión

⁴² Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014.

⁴³ Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014.

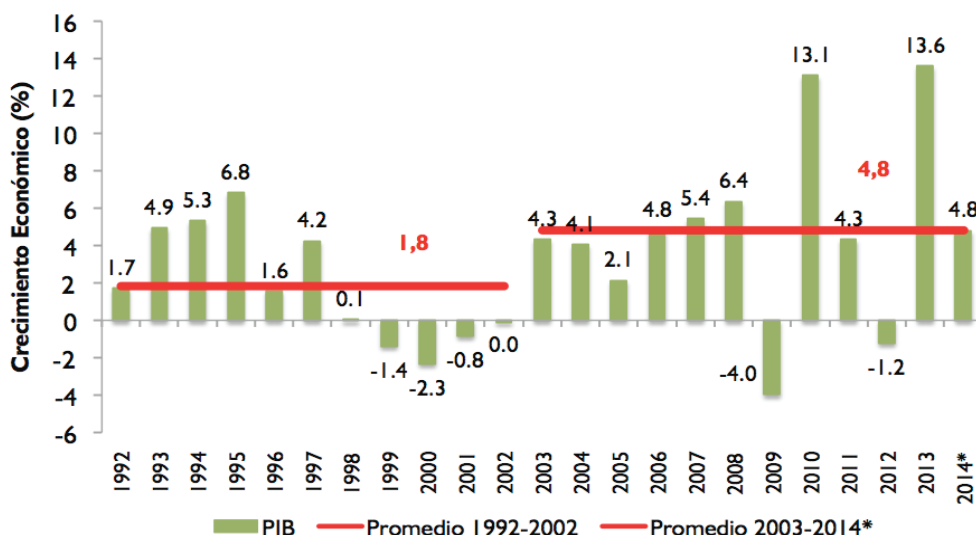
⁴⁴ Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014

Global de Bonos a través de la Bolsa, por un monto inicial de Gs. 20.000 millones, a plazos de uno a tres años.

Respecto al financiamiento proveniente del sector privado, cabe acotar que, según datos del BCP, aproximadamente el 3,5% del total de créditos otorgados entre abril 2010 y abril 2011 fue destinado al rubro de viviendas, movilizandando una inversión aproximada de US\$ 238 millones⁴⁵.

30. Apoyar el desarrollo económico local

Durante la última década tras las reformas estructurales se han fortalecido el marco político y los fundamentos económicos. Las políticas y las reformas estructurales en cuanto a Política Fiscal: el Reordenamiento administrativo y de adecuación fiscal; El establecimiento de Reglas Fiscales, la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública enfocando una prioridad a Gastos de Capital. Política Monetaria: Generación de mecanismos de regulación financiera y de Precios. Política Comercio Internacional: la apertura al comercio internacional a través de los bloques regionales, incrementaron la tasa de crecimiento potencial.



31. Crecimiento Económico / Promedio del PIB (Banco Central del Paraguay)

El promedio del crecimiento económico del Paraguay en la década pasada está entre los más altos de la región. El crecimiento del PIB y del PIB per cápita se ha mantenido durante los últimos 20 años en un porcentaje promedio de 1,8 % y 4,8%, respectivamente.

Desde el 2003 hasta el 2008, Paraguay experimentó el crecimiento de su Producto Interno Bruto. Este crecimiento fue especialmente vigoroso en los años 2006 y 2007.

Por otro lado se observa una caída de la pobreza extrema desde el 2003 hasta el 2005 en coincidencia con el periodo de crecimiento económico. Sin embargo entre los años 2006 y 2007 a pesar del alto dinamismo de la economía la pobreza extrema volvió a crecer.

En el año 2008 la Pobreza Extrema descendió 4,2 puntos. Para el año 2009 los pronósticos de un aumento significativo de la pobreza extrema, como consecuencia de la caída del PIB en 3,8

⁴⁵ Diagnóstico sobre Vivienda en Paraguay/Felipe Morris G./BID/2014

% y una sequía que azotó al país, no se cumplieron y la pobreza extrema tuvo un pequeño descenso a nivel nacional, pero un repunte en el sector rural.

Con respecto al crecimiento del PIB en el primer trimestre 2015 fue del 4,2 % en términos de su tasa de variación interanual. Desde la oferta los sectores con mayor crecimiento fue justamente el de la construcción conjuntamente con el de la industria manufacturera, la ganadería y algunos servicios.

Un punto a destacar es la Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada a fines del 2013, que impone un mayor grado de disciplina fiscal a través de una serie de reglas, entre ellas, el tope del déficit fiscal en un 1,5% del PIB anual.

Aun así la reducción de la pobreza en el Paraguay fue más lenta con respecto a la Región. Por cada punto de crecimiento del PIB por persona, la tasa de pobreza se redujo, en promedio, 1,9% entre 2005 y 2011, a diferencia de Uruguay, Chile y Brasil, que bajaron en más de 3%, según un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, basado en datos oficiales de nuestro país.

31. Crear empleos y medios de subsistencia decentes

El país se ha caracterizado por un rápido crecimiento de su población, la cual se incrementó más del 50% en los últimos 20 años, elevándose a casi 6,8 millones de habitantes. Si bien el desempleo abierto hoy en día es relativamente bajo, el mismo está acompañado por niveles altos de subempleo que refleja una alta proporción de la población en situaciones precarias de empleo y empleabilidad (esta precariedad es mayor entre jóvenes y mujeres). Ver el siguiente Cuadro:

	TOTAL PAIS	HOMBRES	MUJERES
Tasa de desempleo abierto en %	6,0 %	4,7 %	8,0 %
Tasa de subocupación total en %	20,0 %	17,8 %	23,1 %

Fuente: DGEEC – EPH 2014.

Tasas de desempleo y subocupación

La Constitución Nacional en su Artículo N° 82 hace referencia al Derecho al Trabajo, y sin embargo es difícil no percibir que el desempleo en nuestro país tiene un rostro mayoritariamente joven.

A tal efecto se han realizado algunas acciones a través del Servicio Nacional de Empleo - SENADE y la aprobación de la Ley No. 1980/02 - De Primer Empleo, con el objetivo de facilitar la inclusión en el mercado laboral a jóvenes sin experiencia.

Posteriormente mediante el Decreto 7275 del Poder Ejecutivo fue creada la Dirección General del Empleo, en sustitución del SENADE, que dependiendo de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social está destinada a brindar servicios, a las personas, que buscan lograr su inserción laboral o mejorar su situación en el empleo, a las empresas, a través de la intermediación en la contratación y capacitación a su personal y a los institutos de capacitación laboral que deseen promover sus ofertas de acciones formativas.

Por Ley 5115/13 se crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social recomendada por la Organización Internacional del Trabajo – OIT, considerando que el 75% del Presupuesto se destinaba a Penitenciarías, dividiéndose la cartera del Ministerio de Justicia y Trabajo en dos.

Igualmente la municipalidad de Asunción cuenta con una oficina municipal de empleos, que forma parte de la Dirección de Desarrollo Social y Económico la Oficina Municipal de Empleos -OFM, y que constituye es un espacio gratuito para canalizar la necesidad de trabajo, a través de la oferta y la demanda - empleador / mano de obra desocupada. Cuenta con un área encargada de una bolsa de trabajo que recepciona solicitudes de empleos de ciudadanos/as, que son incluidos en la base de datos.

A nivel nacional la capacitación laboral como política pública es llevada adelante por el Servicio Nacional de Promoción Profesional - SNPP, que ofrece cursos de capacitación laboral a todas las personas que cumplan los requisitos mínimos de edad y nivel de educación exigida, pertenezcan o no a grupos vulnerables. Por otra parte el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral – SINAFOCAL, brinda servicios de capacitación a través de las empresas contratadas, pero no realiza seguimiento y evaluación a beneficiarios.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG, a través de la Dirección de Educación Agraria - DEA, ofrece servicios de formación agraria a jóvenes y adultos, varones y mujeres de manera a que potencialicen y califiquen profesionalmente para el desarrollo del área rural con criterios de competitividad, sostenibilidad técnica, económica y ambiental, a fin de mejorar la calidad de vida de la población agraria.

En el área rural se realizan esfuerzos a través de las Escuelas Agrícolas y Centros de Capacitación Agropecuarios Privados del Paraguay, que brindan Educación Técnica Agropecuaria a jóvenes rurales – varones y mujeres – algunas ya desde hace más de 50 años, colaborando y contribuyendo de esta forma con la responsabilidad del Estado de apoyar al sector rural.

La promulgación de la Ley 4457 significó también la creación del Viceministerio de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – MIPYMES, de acuerdo al Decreto No 9261/12, para el apoyo integral de este sector económico en el país.

Para apoyar al desarrollo industrial se ha realizado una alianza estratégica entre la Unión Industrial Paraguaya y el SRH Holding – Heidelberg, que pone en marcha la primera Universidad Alemana privada en Sudamérica, apoyando al desarrollo industrial del Paraguay como un aporte efectivo a la educación paraguaya.

32. Integrar la economía urbana en la política nacional de desarrollo

Como se mencionara en capítulos anteriores, la STP cuenta con el PND Paraguay 2030, constituyendo este un documento estratégico que facilitará coordinar acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial.

Está Inspirado en la visión de un Paraguay competitivo, eficiente, con una fuerza laboral capacitada, proveedor de productos con tecnología, orientado hacia una economía del conocimiento y con altos índices de desarrollo social.

Al mismo tiempo conectado y abierto al mundo; ambiental y económicamente sostenible; con seguridad jurídica y ciudadana; con atención a los pueblos indígenas, un fuerte protagonismo de la mujer y jóvenes visionarios y entrenados liderando el país. Un Estado subsidiario, transparente y que promueva la igualdad de oportunidades.

Las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030 se concentran en tres grandes ejes estratégicos: la reducción de la pobreza y desarrollo social, el crecimiento económico inclusivo y la inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada.

Cada eje estratégico incorpora cuatro líneas transversales: (i) la igualdad de oportunidades, (ii) la gestión pública eficiente y transparente, (iii) el ordenamiento y desarrollo territorial, y (iv) la sostenibilidad ambiental.

Es objetivo prioritario es aumentar los ingresos laborales de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Las líneas de acción correspondientes son las de impulsar el mejoramiento habitacional de los hogares en situación de pobreza, con criterios de diseño y accesibilidad universal y capacitar a sectores vulnerables para capturar oportunidades de empleo en los sectores más dinámicos de la economía rural y urbana.

Así también impulsar, a través del sector público, la oferta de empleo mediante el aumento en la inversión en infraestructura, viviendas y servicios con participación prioritaria de mano de obra en condición de pobreza.

Finalmente mejorar la capacidad de acceso y promoción del empleo de jóvenes en situación de pobreza o vulnerabilidad mediante el despliegue de programas de educación técnica y vocacional como a través de la formación agropecuaria y en oficios de alta demanda, como por ejemplo, en el área de construcción, servicios mecánicos, operadores de maquinarias, entre otras.

33. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

Uno de los desafíos que enfrenta el país es el de reducir el alto nivel de volatilidad del crecimiento económico, asociado principalmente a la alta dependencia e imprevisibilidad del sector agropecuario. Sin embargo, es importante señalar que el PIB no agrícola genera mayor cantidad de empleo y aporte al fisco y en los últimos años se mantuvo estable - en 2012 cayó la economía, pero se redujo la pobreza porque el PIB no agrícola creció 5% y el desempleo se redujo.

En paralelo a la deficiencia en inversión pública y privada, persiste un bajo nivel de ahorro doméstico y débil acceso a mercados de capital internacional, lo cual representa un alto costo financiero para los emprendimientos públicos y privados.

La debilidad del Estado, tanto en su rol de planificación como de regulador, es un factor común. Esta situación se la percibe como la causa principal de los rezagos en la provisión de infraestructura, en la baja calidad en general de los servicios básicos y de la falta de ordenamiento del territorio.

Si bien el acceso a oportunidades de ingreso en Paraguay ha mejorado, la desigualdad sigue siendo preocupante. El 10% más pobre de la población - decil más bajo, tiene un ingreso promedio mensual per cápita cercano a los 183 mil guaraníes y participa con el 1,5% del total de los ingresos en el 2013.

El 10% más rico - decil más alto, tiene un ingreso medio mensual por persona cercano a los 4.740.000 guaraníes y participa con el 37,6% del ingreso total.

El ingreso por persona además es desigual entre área urbana y rural - el ingreso per cápita urbano es 1,7 veces del rural, y también internamente dentro de cada área se evidencia la desigualdad de los ingresos.

La participación del decil más rico en el ingreso total respecto a la del decil más pobre es 18 veces mayor en el área urbana y 25 veces en el rural.

La posibilidad de generar ingresos está ligada a la capacidad particular de emprendimiento productivo y comercial de las personas. Encontramos así que el crecimiento económico en la

última década tuvo efecto positivo para muchos en áreas urbanas aunque fue limitado para los habitantes en situación de pobreza de áreas rurales.

Las estadísticas oficiales para el año 2013 indican que esta situación de escasez de ingresos alcanza a un millón y medio de personas en todo el país, con una incidencia mayor de 57% en zonas rurales, donde además reside aproximadamente el 70% de los pobres extremos.

34. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

El propósito es construir una economía diversificada y competitiva basada en el aprovechamiento sostenible de la riqueza natural del Paraguay como en la creciente incorporación de conocimiento a través del desarrollo del capital humano y la utilización progresiva de tecnologías de última generación.

Por otro lado, a pesar de ser un país mediterráneo, cuenta con ventajas relativas importantes para colocar su producción en el bloque MERCOSUR, lo cual es un elemento significativo para la atracción de inversiones, en especial de capital regional.

El PND Paraguay 2030 se explicitan desafíos para nuestro país relacionados a la reducción de la Pobreza y Desarrollo Social basado en estrategias como el las del desarrollo social equitativo, los servicios sociales de calidad, el desarrollo local participativo y el hábitat adecuado y sostenible.

Así también enuncia otros como el del crecimiento económico inclusivo a través del empleo y seguridad social, la competitividad e innovación, la regionalización y diversificación productiva y la valorización del capital ambiental.

El seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas que hacen operativo al PND Paraguay 2030 es un mandato de la STP que es el órgano rector de los sistemas nacionales de planificación, seguimiento y evaluación.

La implementación de este Plan será monitoreada y evaluada en coordinación con el Ministerio de Hacienda, a través del seguimiento de la ejecución del gasto y la medición de los avances en infraestructura de los programas de inversión vinculados al Sistema Nacional de Inversión Pública, así como de la producción de los bienes y servicios entregados en función de las metas programadas.

VI. Vivienda y servicios básicos: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano

35. Mejorar los barrios de tugurios - asentamientos precarios - e impedir su formación

Según datos de Naciones Unidas del año 2012, a pesar de todos los esfuerzos realizados en América Latina y el Caribe, aún existen 25% de los hogares urbanos viviendo en asentamientos precarios en la región. En Paraguay, la situación de los asentamientos precarios intraurbanos y costeros reflejan las situaciones de tugurización más evidente, especialmente porque resultan sumamente vulnerables, y exhiben un grave deterioro de la calidad de vida.

El país presenta una gran debilidad respecto a la obtención de información consistente. Sobre los asentamientos precarios, en particular, se presenta una dificultad sobre la cantidad existente a nivel país, salvo el caso de algunos municipios o gobernaciones que tienen sus propios registros⁴⁶. Estimaciones del gobierno nacional dan cuenta que en Central, el departamento más poblado del país, existen alrededor de 1.000 asentamientos precarios, sin distinguir entre área urbana o rural.

El compromiso de abordarlos se ha enfocado desde diferentes vertientes. Así, a partir del cálculo del Déficit Habitacional en Paraguay y los datos del Censo 2002, la SENAVITAT ha elaborado en el año 2009, una metodología para identificar asentamientos precarios en áreas urbanas realizando estudios de caso en algunos asentamientos de Asunción y el departamento central. Se trata de una herramienta para identificar y caracterizar asentamientos precarios en área urbana, que provee información básica para encarar la situación diagnosticada, que aún no ha sido aplicada a nivel nacional.

Un caso referencial de atención a los asentamientos ha sido el Programa de Regularización de Asentamientos Municipales – PRAM, llevado adelante por el entonces CONAVI y actualmente por la SAS. Según datos de la SAS del año 2015, en el marco de este programa existían 17.826 familias con contratos firmados de compraventa y ocupación.

Existen además en la actualidad algunos proyectos destinados a la recuperación de asentamientos precarios como el de Chacarita Alta impulsado mediante un préstamo del BID y que apuntan al mejoramiento y la formalización de los servicios en ese barrio siendo la SENAVITAT la instancia ejecutora del Proyecto.

Se dispone además desde esta Institución de un Proyecto integral de relocalización de familias ubicadas en zonas inundables de la Chacarita baja y que está en proceso de definición participativa y existen además otras iniciativas impulsadas en el bañado sur de Asunción.

El caso del Municipio de Encarnación resulta referencial, ya que en el marco de la construcción de su avenida Costanera, se ha impulsado, con apoyo de la Entidad binacional Yacyretá, un proceso de atención a los asentamientos precarios ubicados en el borde del Río Paraná y afectados por las obras.

Pero sin duda, el esfuerzo por impedir la formación de los mismos se da actualmente a través del Programa Nacional de combate a la pobreza “Sembrando Oportunidades”, con el cual se pretende abordar de manera estructural el problema y que tiene como meta principal la “Reducción de la pobreza extrema” en el país. Sobre el mismo se presenta información en apartados anteriores de este Informe.

⁴⁶ Estos registros se basan en indicadores particulares asumidos por cada uno de los gobiernos locales. Se observa la necesidad de aplicar indicadores comunes a nivel nacional que permitan el registro uniforme y comparable de los datos obtenidos de acuerdo los parámetros establecidos por la SENAVITAT – DGEEC en cuanto la definición de asentamientos precarios en área urbana.

36. Mejorar el acceso a una vivienda adecuada

Todo intento de mejorar las posibilidades de acceso a una vivienda adecuada parte de la realización de un diagnóstico que permita conocer la realidad existente y, a partir de ello, orientar políticas y programas.

Por ese motivo SENAVIDAT elaboró, en el 2009, un documento que posibilitó el Cálculo del Déficit Habitacional en el Paraguay. Este fue un producto resultante de un trabajo conjunto entre la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – DGEEC y el Gobierno de la República de Chile, con el apoyo financiero de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile-AGCI.

Con ello se logró, primero reconocer y luego instalar en la agenda pública la situación de emergencia habitacional, con datos más precisos. Este proceso se llevó adelante a través de estudios e investigaciones; dando como resultado principal los siguientes datos:

Departamento	Total de viviendas particulares ocupadas	Tipo de Déficit								Total
		Cuantitativo		Cualitativo						
		Nuevas Viviendas	%	Ampliación (a)	%	Mejoramiento (b)	%	Ampliación y Mejoramiento (c)	%	
Alto Paraguay	2.478	753	30,39	7	0,28	1.130	45,60	614	24,78	2.504
Boquerón	8.887	1.593	17,93	25	0,28	5.501	61,90	1.828	20,57	8.947
Ñeembucú	19.355	3.242	16,75	183	0,95	10.477	54,13	2.096	10,83	15.998
Pdte. Hayes	17.139	2.808	16,38	254	1,48	8.248	48,12	3.815	22,26	15.125
Amambay	24.088	3.357	13,94	125	0,52	16.111	66,88	3.213	13,34	22.806
Guairá	38.222	4.326	11,32	286	0,75	20.832	54,50	6.489	16,98	31.933
Canindeyú	29.396	3.021	10,28	38	0,13	18.419	62,66	7.073	24,06	28.551
Concepción	34.418	3.442	10,00	418	1,21	17.754	51,58	8.502	24,70	30.116
Alto Paraná	119.227	11.261	9,45	1.202	1,01	72.430	60,75	15.442	12,95	100.335
Caazapá	28.290	2.639	9,33	71	0,25	17.079	60,37	6.840	24,18	26.629
Asunción	114.954	10.643	9,26	3.352	2,92	23.642	20,57	4.219	3,67	41.856
Caaguazú	86.296	7.884	9,14	498	0,58	50.405	58,41	20.147	23,35	78.934
Central	293.880	25.319	8,62	12.893	4,39	103.311	35,15	29.324	9,98	170.847
Cordillera	50.554	4.241	8,39	1.556	3,08	23.430	46,35	8.124	16,07	37.351
Paraguarí	48.686	3.668	7,53	945	1,94	25.163	51,68	7.800	16,02	37.576
San Pedro	62.843	4.724	7,52	197	0,31	36.199	57,60	18.485	29,41	59.605
Misiones	23.074	1.254	5,43	379	1,64	11.947	51,78	2.837	12,30	16.417
Itapúa	96.218	4.544	4,72	1.187	1,23	55.635	57,82	17.121	17,79	78.487
Total	1.098.005	98.719	8,99	23.616	2,15	517.713	47,15	163.969	14,93	804.017

Tipo de déficits por departamentos (Cálculo del Déficit Habitacional en Paraguay, SENAVIDAT, en base al censo 2002 - Año de publicación 2009)

Como puede verse, en Paraguay, el déficit habitacional afectaba a amplias franjas de la población.

La demanda de nuevas viviendas se acercaba a las 100.000 unidades, representando el 8,99% del total de viviendas particulares ocupadas y comprendiendo a unidades habitacionales irre recuperables, a los hogares agrupados y a los núcleos hacinados.

La demanda de ampliación, unas 23.000 unidades habitacionales, constituía el 2,15% del total de viviendas particulares ocupadas y se aplica a los casos de viviendas aceptables pero con hacinamiento y agrupamiento, mientras que la demanda de mejoramiento es sumamente alta, unas 500.000 viviendas, representando el 47,15% del total de viviendas particulares ocupadas e implica a las viviendas aceptables con déficit de saneamiento, principalmente, redes de distribución de agua corriente y de desagües cloacales, así como materialidad precaria pero recuperable.

La demanda asociada de mejoramiento y ampliación sobrepasa las 160.000 soluciones habitacionales, significando uno de los problemas que requieren atención prioritaria y representando un 14,93% del total de viviendas particulares ocupadas.

La totalidad de unidades con necesidades en diferentes órdenes rondaba cerca de 800.000 viviendas, para el año en estudio.

Completando el panorama global y según proyecciones de la SENAVITAT incluidas en el PLANHAVI, se reconocía que el déficit habitacional del año 2011 ascendía a unas 1.100.000 unidades, cifra que se distribuye en esas mismas categorías y, lo que comporta mayor complejidad, abre una gran preocupación sobre las demandas que conjugan ampliación y mejoramiento de viviendas.

Se trata de estimaciones que se basan en una proyección del déficit habitacional que parte del diagnóstico realizado por la SENAVITAT en el año 2009 y el probable crecimiento demográfico establecido por la DGEEC.

De todo ello se deducía que el déficit habitacional de tipo cuantitativo - demanda de nuevas viviendas representaba el 13% del total de viviendas deficitarias, mientras que el restante 87% es de tipo cualitativo, es decir demanda de ampliación y/o de mejoramiento, donde el mayor peso se ubicaba en la demanda de servicios básicos y específicamente, en lo referente al desagüe sanitario a través de redes públicas.

DÉFICIT/AÑO	Año 2011
Ampliación	32.516
Mejoramiento	712.150
Mejoramiento y Ampliación	225.512
SUB-TOTAL DÉFICIT CUALITATIVO	970.178
Nuevas Viviendas	135.816
SUB-TOTAL DÉFICIT CUANTITATIVO	135.816
TOTAL DEFICIT HABITACIONAL	1.105.994

Estimación del déficit cualitativo y cuantitativo en el año 2011 (PLANHAVI, SENAVITAT. Año 2012)

La proyección del 2011 puede ser ejemplificadora: de las aproximadamente un millón de viviendas con déficit cuantitativo y cualitativo, un gran porcentaje corresponde a la demanda de mejoramiento, sea sola o compartida con la demanda de ampliación.

En la actualidad los datos del déficit habitacional están siendo procesados por la SENAVITAT en base a datos disponibles del Censo 2012. Es importante mencionar además que a partir del análisis realizado e incluido en el PLANHAVI, se conceptualizó la noción de déficit habitacional crítico, a través del cual se priorizó el núcleo duro de la problemática global, esto es, la suma de demandas de ampliación y mejoramiento, por una parte y de nuevas viviendas, por la otra. Desde esta focalización y en función de los análisis precedentes, en el 2011, el déficit crítico afectaba a más de 360.000 hogares.

Los datos obtenidos en el Cálculo del Déficit Habitacional en el Paraguay del año 2009 y el proceso que ha seguido al mismo, ha servido para que atendiendo a las condiciones habitacionales de ese momento, se impulsara la creación del FONAVIS⁴⁷ en el año 2009 y la SENAVITAT en el año 2010, como única rectora en materia de política habitacional y, además, se declaró en emergencia habitacional a los departamentos de Central, San Pedro, Cordillera, Caaguazú y Alto Paraná; territorios donde se concentra la problemática de forma alarmante.

⁴⁷ Fondo Nacional de la Vivienda Social.

Complementariamente a este proceso, se impulsó el primer Plan Nacional de Hábitat y Vivienda - PLANHAVI en el año 2012 y en la actualidad, para el logro de los objetivos establecidos en él. La SENAVITAT administra un conjunto de programas y proyectos destinados al logro de los objetivos y metas trazadas.

En el marco de estos programas y proyectos, desde la creación de SENAVITAT se ha beneficiado con viviendas a unas 21.000 familias y desde el Estado se ha iniciado la construcción de viviendas con sistemas prefabricados, como estrategia que permita aumentar la producción habitacional.

Respecto a la asignación presupuestaria destinada al sector vivienda se observa un incremento importante en los últimos años. Así, en el año 2015 se ha verificado un incremento del 68% respecto al período anterior asignado a la SENAVITAT. En el ejercicio fiscal del mismo año se ha logrado alcanzar la mayor ejecución histórica de esta Institución pasando de un promedio anual de Gs. 212.779 millones a Gs. 535.684 millones, esto representa un aumento del 152% en cuanto a inversión dentro del sector vivienda. Esto permitió la culminación de unas 11.000 viviendas en el año 2015 logrando de esta manera un record histórico en viviendas culminadas a nivel país.

Por otra parte, un avance importante para el sector habitacional y el país representa la creación de la AFD⁴⁸; agencia financiera que abre oportunidades crediticias para atender el acceso a la vivienda destinada a la clase media contándose además con instituciones financieras que operan en el mercado. También con cooperativas de vivienda que otorgan créditos para el acceso a las mismas.

37. Garantizar un acceso sostenible a agua potable

Históricamente, la provisión de los servicios de agua ha estado a cargo de dos entidades de carácter público: la ESSAP⁴⁹, que atiende a poblaciones de más de 10.000 habitantes; y SENASA⁵⁰, que atiende a poblaciones con menos de 10.000 habitantes. Actualmente la carencia del servicio se complementa con servicios privados – aguateras-, que sirven principalmente a las áreas periféricas de los centros urbanos.

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios en el Paraguay ERSSAN creado por Ley N° 1614/00 establece el marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares-EPH 2013, se estimaba que cerca del 90% de la población urbana tenía acceso a agua mejorada desde distintas fuentes, en ese año.

En centros urbanos metropolitanos se cuenta con plantas de tratamiento de aguas superficiales provenientes de grandes cursos como los ríos Paraguay, Paraná y otras fuentes. El tema más complejo proviene, en esos lugares, del sistema público de distribución; mayormente obsoleto y con urgentes requerimientos que permitan su recuperación, ampliación y mantenimiento de acuerdo a la demanda. Un relevamiento preliminar de la ESSAP ha determinado que gran parte de la infraestructura de tuberías está en condiciones críticas.

En otros ámbitos urbanos la provisión de agua potable procede de fuentes subterráneas⁵¹; algunos de los cuales podrían estar contaminados por la acción de los sistemas de desagües

⁴⁸ Agencia Financiera de Desarrollo.

⁴⁹ Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A.

⁵⁰ Servicio Nacional de Agua y Saneamiento-MSPyBS.

⁵¹ Acuíferos como el Patiño y/o el Guaraní.

cloacales de aguas servidas de tipo doméstico o industrial y por los pozos absorbentes o las filtraciones derivadas del uso de herbicidas.

El déficit de agua afecta, principalmente, a las zonas marginales periurbanas y al área rural, a las poblaciones en situación de pobreza, a las comunidades dispersas, a los asentamientos precarios y a las poblaciones indígenas. Ante esta situación, se han impulsado acciones de coordinación interinstitucional y, además, inversiones concretas en los sectores más vulnerables de la población.

La ESSAP y otras organizaciones del Estado vienen desarrollando un Proyecto de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento. Este proyecto, conocido con las siglas PMSAS, implica una coordinación de las entidades dedicadas al tema y cuenta con la financiación del Banco Mundial.

Por otro lado, SENASA impulsa y participa de manera articulada de programas de agua potable para comunidades rurales e indígenas como los del PAYSRI/BID-AECID, relacionada con la construcción y mejoramiento de sistemas de agua potable en asentamientos campesinos. Lo hace también en el Proyecto Sembrando Oportunidades, en el marco del cual se instalan sistemas de agua y soluciones sanitarias. Esta Institución se encarga de organizar las Juntas de Saneamiento que son responsables del mantenimiento del sistema de provisión de agua tratada y saneamiento.

Igualmente participa en el proyecto nacional de inversión para agua y saneamiento en comunidades vulnerables -fondos locales- el cual apunta al mejoramiento de la calidad de vida de la población, incrementando la cobertura de los servicios de agua y saneamiento en las comunidades rurales y poblaciones indígenas. Estos emprendimientos están dirigidos a garantizar el acceso a servicios de agua potable de los sectores poblacionales que tienen mayores dificultades en ese sentido.

38. Garantizar un acceso sostenible a servicios básicos de saneamiento y desagüe

A nivel país solo el 10,2 % de los hogares tenía infraestructura de alcantarillado sanitario, según estimaciones de la EPH 2013, con sistema individual 69,1 % - sistemas con arrastre de agua, cámara séptica y pozo absorbente; arrastre de agua con pozo absorbente; otras formas 13,3 % y sin servicio de saneamiento, 7,4 %.

El déficit de saneamiento por red pública afectaba principalmente a la población más pobre, según se observa en la tabla siguiente.

Servicios Básicos	Total País	Población Calificada por Quintiles de Ingreso Per cápita				
		20 % más pobre	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % más rico
Tenencia de W.C. de red pública	10,2	(*)	3,7	8,1	9,5	22,1

(*) Insuficiencia muestral menor a 30 casos

Estructura de Hogares por quintiles de ingreso per cápita, según tenencia de W.C de red pública. (DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2013. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay)

En el área metropolitana de Asunción el porcentaje de hogares con conexión domiciliaria al sistema de alcantarillado sanitario es de apenas 21 %. Es significativa la brecha entre Asunción con el 68,4% de cobertura y los municipios de Lambaré 22 %, Mariano Roque Alonso 17%, Luque 11,7%, Fernando de la Mora 5% y algunos municipios cuya cobertura no alcanza el 1% de los hogares, entre ellos Villa Elisa, Ñemby y Capiatá. El porcentaje de aguas residuales colectadas que reciben tratamiento es sólo del 4%, el resto se descarga directamente en cursos de agua, como arroyos urbanos y el río Paraguay, sin tratamiento previo⁵².

Un caso referencial resulta el de la cuenca del Lago Ypacaraí, muy cercano a la capital del país, el cual presenta una condición de deterioro importante y que en ocasiones ha tenido que clausurarse para el uso recreativo.

Intentando encarar estructuralmente esta situación, el PMSAS⁵³ desarrolla tres componentes entre los se encuentra la provisión de agua potable y el aumento al acceso del servicio de alcantarillado en el Área Metropolitana de Asunción. Las líneas de acción son el fortalecimiento institucional para la mejora del servicio y la concreción de obras prioritarias de infraestructura como plantas de tratamiento, la rehabilitación de las redes de agua potable y alcantarillado, la ampliación de la red de alcantarillado y la instalación de medidores domiciliarios.

Existen de manera incipiente, algunas experiencias con sistemas de tratamiento alternativo de aguas residuales, fundamentalmente aplicadas en comunidades indígenas y urbanizaciones en el área metropolitana de Asunción.

Por otra parte, en el tema de residuos sólidos urbanos según la LOM el responsable de la recolección, transporte y disposición en su distrito es el gobierno local, siendo la SEAM la instancia coordinadora a nivel nacional.

Respecto a la disposición final de la basura, según la EPH 2013 cerca del 47% de la población del país tiene acceso a algún sistema de disposición y recolección de la basura pública o

⁵² Área Metropolitana de Asunción Sostenible – Plan de acción/BID/MOPC/STP.2014

⁵³ Proyecto de Modernización del Sector Agua y Saneamiento.

privada. Se observa en la tabla siguiente que el quintil de población de ingreso per cápita más alto tiene una cobertura del servicio de 73% y el más bajo tan solo del 12%.

Servicios Básicos	Total País	Población Calificada por Quintiles de Ingreso Per cápita				
		20 % más pobre	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % más rico
Disposición de la basura vía recolección pública/privada	46,4	12,2	27,7	44,1	58,5	72,6

Estructura de Hogares por quintiles de ingreso per cápita, según disposición de la basura (DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2013. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay).

En el área urbana un 67,7% de la población accedía a algún sistema de disposición y recolección de la basura pública o privada, según la EPH 2013.

39. Mejorar el acceso a fuentes de energía para el hogar no contaminantes

La fuente principal de energía para el hogar en el país es la hidroeléctrica⁵⁴. Según datos de la ANDE⁵⁵, el porcentaje de cobertura en el año 2006 era de 94.7 %, subiendo en el año 2014 a 99 %, en concordancia con datos de la EPH 2013.

Servicios Básicos	Total País	Población Calificada por Quintiles de Ingreso Per cápita				
		20 % más pobre	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % siguiente	20 % más rico
Tenencia de Corriente Eléctrica	99,0	97,7	98,0	99,1	99,7	99,8

Estructura de Hogares por quintiles de ingreso per cápita, según tenencia de corriente eléctrica

(DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2013)

Respecto a la expansión social del servicio, se destaca como un logro la electrificación de territorios sociales; modalidad de servicio que llegó a 192 territorios sociales en el año 2014, beneficiando a 15.000 familias. Se debe mencionar, además, la existencia de una tarifa social destinada a las poblaciones de escasos recursos que en el año 2006 llegaba a 250.000 viviendas y en el año 2014 creció hasta alcanzar a 330.000 viviendas.

En relación a las fuentes de energía para uso doméstico, según la EPH 2013, el 75% de hogares en el área urbana utiliza, preferentemente, gas como combustible para cocinar y 53 % en el área rural utiliza leña para el mismo fin. Se trata de situaciones que deberán ser atendidas mediante programas de sustitución de fuentes energéticas; a los efectos de mejorar el acceso a fuentes de energía para el hogar no contaminantes.

Por otra parte, es importante mencionar que la Superintendencia de Energías Renovables de Itaipú promueve actividades y proyectos que apuntan a concienciar sobre los beneficios de las energías limpias, con el desafío de implementarlos como alternativa válida de producción.

Desde esta instancia, algunos planes y estrategias en marcha están referidas a la instalación de un observatorio de energías renovables, como herramienta a través de la cual la coordinación nacional de energías renovables busca promover el acceso a informaciones sobre los diversos proyectos implementados a nivel país, relacionados con la energía alternativa.

Otra iniciativa constituye la utilización de paneles solares en comunidades indígenas. Algunas de estas contarán por primera vez con energía eléctrica a partir de energía solar y no dependerán exclusivamente del sistema eléctrico nacional.

⁵⁴ Proviene de las represas de Itaipú y Yacyretá.

⁵⁵ Administración Nacional de Electricidad.

Se destaca igualmente la producción de biogás a partir de residuos de empresas. El objetivo de la Itaipú al respecto es establecer unidades piloto para demostrar a las industrias que se pueden autoabastecer a través de la producción de biogás, para la generación de electricidad.

40. Mejorar el acceso a medios de transporte sostenibles

En el país, la contaminación del aire, como resultado de las emisiones de gases de vehículos motorizados, es un problema ambiental que afecta a todas las ciudades, a las de tamaño medio y muy especialmente a las metrópolis.

Se puede mencionar como un avance en este aspecto el mejoramiento de la flota del transporte público urbano en el AMA, con la sustitución de la existente con nuevas unidades más confortables y que incorporan mecanismos que permiten reducir la contaminación. Esto permitirá, además, reducir la cantidad de usuarios de vehículos particulares y aligerar el tránsito.

La promoción del uso de bicicletas o el desarrollo de proyectos de sistema de transporte rápido de autobuses-BRT, por sus siglas en inglés, son buenos ejemplos de políticas que generan beneficios ambientales y climáticos con la reducción de emisiones de GEI. En ese sentido, se ha impulsado la movilidad alternativa con propuestas como bici sendas; aunque todavía esta modalidad resulta incipiente.

Además, la Entidad Binacional Itaipú empezó a incursionar en el campo de vehículos con propulsión eléctrica desde el año 2006, desarrollando prototipos eléctricos, incluyendo carros de paseos, camiones, automóviles, ómnibus y el primer avión tripulado con esta tecnología.

41. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

En relación a los asentamientos precarios urbanos, las herramientas y metodologías impulsadas para abordar los mismos han generado importantes experiencias. No obstante, se necesitan estrategias operativas, recursos económicos y humanos suficientes para implementarlas a nivel país. Se detecta entonces la necesidad de contar con esas bases de datos y diagnósticos consistentes que orienten políticas y programas destinados al abordaje de los mismos.

Respecto al acceso a la vivienda adecuada, fundamentalmente para los sectores más necesitados, los desafíos encontrados han sido varios. Así, la optimización de la gestión institucional pública y privada vinculada al sector habitacional, para lograr eficiencia y eficacia en las acciones emprendidas, ha sido uno de ellos.

También se podría mencionar como desafío encontrado la necesidad de vinculación efectiva de la política habitacional con los aspectos claves del suelo y del desarrollo urbano.

Las lecciones aprendidas han sido varias, fundamentalmente las relacionadas con la necesidad de trabajar en coordinación con todos los actores involucrados en la problemática de la vivienda y el hábitat; sean de carácter local, regional o nacional.

Respecto a mejorar el acceso a agua potable y saneamiento, en la última década han existido muchos desafíos encontrados en estos últimos 20 años y vinculados a las transformaciones de la infraestructura física y la inversión, en respuesta a la demanda de comunidades urbanas y periurbanas sin servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario.

Los trabajos impulsados para el acceso a los servicios de energía eléctrica han dejado lecciones aprendidas y desafíos encontrados vinculados a: requerimiento de mayores inversiones para la cobertura total del servicio eléctrico y en obras de infraestructuras, perspectiva de trabajos interinstitucionales activos y eficientes, planes y estrategias efectivas

para la obtención de presupuestos, la reducción de porcentajes de pérdidas de energía eléctrica a través del mejoramiento del proceso de lectura y facturación y la necesidad de implementar nuevas tecnologías.

42. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un programa urbano

En el ámbito de los asentamientos precarios urbanos es posible identificar el desafío de buscar los mecanismos operativos necesarios para contar con diagnósticos consistentes.

Otro desafío detectado en ese ámbito sería el de fortalecer la implementación de programas de combate a la pobreza, como por ejemplo, Sembrando Oportunidades, y alentar la formulación y aplicación de políticas de generación de ingresos y educación financiera a las familias, fundamentalmente de los estratos más pobres.

Respecto a garantizar el acceso a la vivienda, será necesario apuntalar y proseguir con los trabajos de optimización de la gestión institucional pública y privada para lograr mayor eficiencia y eficacia en las acciones emprendidas.

Vinculado a esto, se identifican desafíos prioritarios como impulsar estrategias que permitan ampliar la oferta de viviendas sociales a nivel país, involucrando al sector privado y a las instituciones de financiación como bancos, financieras, cooperativas, entre otros. Así mismo, acelerar el impulso de estrategias y herramientas financieras desarrolladas por el Estado, de tal forma que permitan, a las personas de escasos recursos, ser sujetos de crédito.

Resulta además importante seguir trabajando en la vinculación efectiva de la política habitacional con los aspectos claves del desarrollo urbano, como el tema suelo, la cohesión social y la promulgación de leyes y normativas que promuevan el acceso a la vivienda.

Por otra parte, se debe fortalecer la línea de trabajo con tecnologías limpias y sistemas alternativos como: prefabricados de viviendas; planta de tratamiento ecológicos, eficiencia energética y de agua, creando programas de comunicación y divulgación del uso de las mismas con miras a su aceptación cultural. Así mismo resulta prioritario mejorar los trabajos y la investigación con instancias como el INTN y la academia, para el desarrollo de procesos y tecnologías innovadoras.

Respecto al acceso a servicios, como agua potable y saneamiento, se necesitan grandes inversiones en mejoras para expandir la cobertura de la red de agua y alcantarillado sanitario y la adecuada eliminación de los efluentes en el área metropolitana de Asunción y otras importantes áreas urbanas de gran concentración del país.

Otro desafío importante representa la conservación del Lago Ypacaraí, mediante el fortalecimiento de acciones concretas orientadas a resolver los problemas de contaminación. Además la atención a acuíferos como el de Patiño, con grados de salinización y contaminación importantes.

En el tema de los residuos sólidos, uno de los desafíos es el de fortalecer el sistema de clasificación, segregación, transporte, tratamiento y disposición de residuos sólidos urbanos con sitios adecuados en cantidad y calidad.

Respecto a la energía eléctrica, se considera importante mejorar el sistema de transmisión desde las represas hidroeléctricas hasta los centros urbanos de todo porte, así como además diversificar fuentes de energía para el hogar, apuntando a sistemas limpios y renovables.

Otro desafío, en términos del acceso a fuentes de energía no contaminantes, sin duda, constituye llegar al 100% de la población nacional, adecuando las instalaciones del sistema eléctrico para satisfacer la demanda y fortaleciendo trabajos coordinados a ser impulsados desde las distintas instancias involucradas en esta temática. Se identifican además desafíos de capacitación con nuevos procesos eficientes, aplicación de nuevas tecnologías y mejora en los procesos comerciales.

Respecto a los medios de transporte sostenibles, se plantea como desafío la prosecución de las líneas de investigación-acción aplicadas en la actualidad y encaminadas a lograr políticas sostenibles en ese sentido. Así mismo, constituye un desafío en esta materia, promover sistemas colectivos de traslado masivo de pasajeros como el metrobús, los sistemas fluviales, los trenes, así como también el uso de bicicletas y vehículos con propulsión eléctrica, tratando de disminuir al máximo el uso de modalidades individuales con motores a combustión.

INDICADORES

Datos correspondientes a los años 1996, 2006 y 2013, desglosados por género.

i. Porcentaje de personas que viven en barrios de tugurios.

Información no disponible a la fecha.

ii. Porcentaje de la población urbana con acceso a una vivienda adecuada.

Información no disponible a la fecha.

iii. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua potable.

CUADRO 1. POBLACIÓN URBANA POR AÑO, SEGÚN ACCESO A AGUA POTABLE

Acceso a agua potable	1996	2006	2013
Total	2.518.164	3.455.127	4.091.361
Acceso a agua potable	67,9	80,54288598	87,9

Fuente: DGEEC - EPH 1996 - 2006 - 2013

iv. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas sin acceso a servicios de saneamiento adecuados.

CUADRO 2. POBLACIÓN URBANA POR AÑO, SEGÚN SIN ACCESO A SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Sin acceso a servicios de saneamiento	1996	2006	2013
Total	2.518.164	3.455.127	4.091.361
Sin acceso a servicios de saneamiento	25,3	13,23650332	7,4

Fuente: DGEEC - EPH 1996 - 2006 - 2013

v. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a servicios regulares de recolección de residuos.

CUADRO 3. POBLACIÓN URBANA POR AÑO, SEGÚN ACCESO A SERVICIOS REGULARES DE RECOLECCIÓN

Acceso a servicios regulares de recolección	1996	2006	2013
Total	2.518.164	3.455.127	4.091.361
Acceso a servicios regulares de recolección	45,6	54,9	67,7

Fuente: DGEEC - EPH 1996 - 2006 - 2013

vi. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a energía para el hogar no contaminante.

La fuente principal de energía para el hogar en el país es la hidroeléctrica⁵⁶. Según datos de la ANDE⁵⁷, en el año 2014; 99 % de los hogares la utilizaba para iluminación y para cocinar; 82% de la población urbana utiliza gas y electricidad. – EPH 2012.

vii. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a transporte público:

El 54,1% de la población del AMA -2.200.000 hab., declara que utiliza el transporte público para llegar a su trabajo o lugar de estudio. Plan de Acción – Área Metropolitana de Asunción Sostenible. BID. 2014.

viii. Nivel de descentralización efectiva para el desarrollo urbano sostenible, medido en términos de:

i) Porcentaje de políticas y leyes sobre cuestiones urbanas en cuya formulación participaron los gobiernos locales y regionales desde 1996 hasta la fecha.

Se promulgó la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10.

ii) Porcentaje de los ingresos y gastos asignados a los gobiernos locales y regionales con cargo al Presupuesto Nacional.

En el ejercicio fiscal del 2015; 25 % de los ingresos municipales provienen desde el Presupuesto Nacional. – Ministerio de Hacienda.

iii) Porcentaje de los gastos de las autoridades locales financiados con cargo a los ingresos locales.

El 83,4% del gasto total municipal, en la región metropolitana de Asunción, son gastos corrientes. Plan de Acción – Área Metropolitana de Asunción Sostenible. BID. 2014.

ix. Porcentaje de autoridades municipales, regionales y nacionales que han aplicado políticas urbanas en apoyo del desarrollo económico local y la creación de empleos y medios de subsistencia decentes.

La municipalidad de Asunción posee Centro Municipal de promoción empresarial de apoyo al desarrollo local y creación de empleos.

x. Porcentaje de autoridades municipales y regionales que han adoptado o aplicado políticas o estrategias de seguridad urbana.

⁵⁶ Proviene de las represas de Itaipú y Yacyretá.

⁵⁷ Administración Nacional de Electricidad.

La LOM otorga al municipio de crear una policía municipal con competencia en el tránsito y vigilancia de edificios públicos municipales y coadyuvante de la Policía Nacional, que es la encargada de la seguridad pública – Ley N° 3966/10.

- xi. Porcentaje de autoridades municipales y regionales que han aplicado planes y diseños para lograr ciudades resilientes y sostenibles, que sean incluyentes y respondan al crecimiento de la población urbana de manera adecuada.

Información no disponible a la fecha.

- xii. Proporción del Producto Interno Bruto (PIB) nacional que se produce en zonas urbanas.

CUADRO N° 2: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE COMPRADOR POR SECTORES ECONÓMICOS.

En miles de guaraníes corrientes.

Sector económico	1996	2006	2013*
Agricultura	2.550.522.367	6.641.081.727	16.677.151.313
Ganadería	745.690.329	2.958.240.205	6.042.844.951
Explotación forestal	383.301.783	920.528.603	1.691.688.627
Pesca	17.888.052	40.165.014	48.276.626
Minería	24.013.118	65.700.757	172.445.900
Industria	2.899.079.252	7.141.197.882	13.179.563.496
Construcción	927.610.619	2.457.483.658	8.698.997.013
Total producción de bienes	7.548.105.520	20.224.397.846	46.510.967.925
Electricidad y agua	352.455.131	1.024.732.218	1.392.008.012
Transportes	579.188.284	2.355.472.592	3.636.709.976
Comunicaciones	362.912.447	1.603.722.061	3.569.265.626
Comercio	3.309.608.311	10.859.855.450	17.437.255.324
Finanzas	535.928.605	1.352.670.968	5.979.530.466
Viviendas	402.320.318	647.244.596	1.084.063.607
Servicios a las empresas	485.718.492	1.221.319.558	2.642.921.354
Hoteles y restaurantes	223.456.270	563.450.730	1.251.248.252
Servicios a los hogares	1.152.036.180	2.903.941.789	6.285.194.146
Gobierno general	1.519.329.960	4.827.240.727	14.773.993.924
Total producción de servicios	8.922.953.998	27.359.650.689	58.052.190.687
Valor agregado bruto	16.471.059.518	47.584.048.535	104.563.158.613
Impuestos a los productos	1.533.315.343	4.686.049.692	11.540.363.309
Producto interno bruto a precios de comprador	18.004.374.861	52.270.098.227	116.103.521.922
Binacionales	2.128.487.237	7.726.407.892	8.749.534.043
PIB con Binacionales	20.132.862.098	59.996.506.119	124.853.055.964

Fuente: Estudios Económicos - Departamento de Estadísticas del Sector Real.
Banco Central del Paraguay

* Cifras preliminares.

ESTUDIOS DE CASOS Y DOCUMENTOS DE POLÍTICA

CASO 1. Proyecto CHE TAPÝI de la SENAVIDAT

Se trata de un proyecto de atención integral a comunidades sub-urbanas vulnerables con la construcción de viviendas, con infraestructura básica y equipamiento comunitario.

Las familias paraguayas en situación de pobreza y extrema pobreza, carentes de vivienda e instaladas en asentamientos precarios o en comunidades indígenas, en inmuebles de propiedad municipal, de la Secretaría de Acción Social-SAS, del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra –INDERT o del Instituto Paraguayo del Indígena - INDI, son las beneficiarias del mismo.

Este proyecto es ejecutado con fondos provenientes de una donación no reembolsable de la República de China-Taiwán de 71.000.000 de dólares. La duración del mismo va entre los años 2014 -2018.

Los aspectos considerados para identificar y seleccionar las localidades incluidas en los proyectos son los lineamientos estratégicos de nivel nacional, departamental, municipal y del Plan Nacional de la Vivienda y el Hábitat-PLANHAVI, condiciones socioeconómicas de la población, demanda de vivienda existente, aspectos culturales además de técnicos, legales y ambientales de los terrenos, verificación de la infraestructura de servicios básicos existentes, otros aspectos relevantes para el proyecto.

Se tiene previsto ejecutar 4500 viviendas en ese período, de las cuales 3500 viviendas serán del tipo UBH+2D con estar/comedor-cocina, 2 dormitorios, baño y lavadero abierto así como 1000 viviendas del tipo ER+2D con espacio reunitivo o galería, 2 dormitorios, cocina y letrina sanitaria, destinadas a pueblos indígenas.

Las obras incluyen además, infraestructura básica para viviendas según necesidades de cada asentamiento como red de agua potable, desagüe sanitario, red eléctrica y red vial. Incluye además viviendas para comunidades indígenas, conforme al proyecto arquitectónico diseñado, según las características culturales y geográficas de las comunidades seleccionadas.

Desde un enfoque integral, se incorpora la construcción de un Centro Comunitario, equipamiento de áreas verdes y recreativas, construcción o mejoramiento de Puesto de Salud o de Unidad de Salud de la Familia – USF, ampliación o mejoramiento de Local Escolar, estos dos últimos a ser evaluados conforme demanda local.

El proyecto se implementa a través de llamados a Licitación Pública Nacional para la adjudicación de las obras, infraestructura básica y equipamiento comunitario. La Unidad Técnica Nacional Ejecutora del Proyecto – UNE CHE TAPYI de la SENAVIDAT se encarga del gerenciamiento del proyecto, incluyendo la administración y contabilidad específica de los recursos.



CASO 2. Primer barrio cooperativo productivo Kuarahy resé – Aveiro, Itá

El proyecto fue desarrollado en el marco del modelo cooperativo de viviendas por ayuda mutua, que busca contribuir a la solución del déficit habitacional creando las condiciones de sustentabilidad bajo un esquema de organización autogestionaria para asegurar el retorno de las inversiones y para generar unidades de producción solidarias.

El proceso de instalación del modelo cooperativo se inició en el país en el 2001 con el impulso del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias-CIPAE, institución ecuménica de larga trayectoria en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en Paraguay y particularmente en experiencias con modelos cooperativos. Siguiendo en esa línea, se tomó contacto con FUCVAM⁵⁸ para la capacitación inicial. Luego se seleccionaron 5 cooperativas existentes que nucleaban a 300 familias en una sola cooperativa-Kuarahy resé, con el fin de establecer un proyecto piloto de viviendas en Paraguay.

El CIPAE otorgó asesoramiento técnico y la FUCVAM les transfirió el conocimiento por medio de pasantías realizadas en el Uruguay. A esto se sumó como actor clave del proceso, el Centro Cooperativo Sueco-SCC que brindó parte de la financiación y la ayuda de la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Hacienda y el BID. Las tierras fueron compradas con el ahorro de los futuros propietarios y el apoyo de la gobernación Central.

El SCC aportó fondos rotativos de pre-obra y con ello iniciaron los primeros trabajos consistentes en el mejoramiento de los caminos de acceso, la infraestructura básica para iniciar la obra: obrador, tendido eléctrico, pozos artesianos y una primera vivienda modelo.

El CONAVI -actual SENAVITAT- ha contribuido a este proyecto con aporte financiero para la materialización de un conjunto de viviendas de este barrio. El sistema de trabajo utilizado fue el de ayuda mutua mixta, con el compromiso de cumplir un mínimo de horas semanales de mano de obra obligatorias por familia. En el año 2010 se ha culminado el proceso de construcción de 300 viviendas. El modelo incorpora procesos de capacitación vinculados a rubros como albañilería, costura, entre otros.

La SENAVITAT ha impulsado, a partir de esta experiencia, el programa de construcción de barrios cooperativos, productivos, sustentables y comunitariamente integrados en base a la Ley N° 2329/03 que crea el Fondo para las Cooperativas de Viviendas-FONCOOP, significando esto un avance muy importante para la sostenibilidad y replicabilidad del modelo.

Algunos beneficios que se obtienen bajo esta modalidad de producción habitacional son:

- a) Solución integral a las necesidades de los socios.
- b) Generación de oportunidades productivas para la sostenibilidad de los proyectos, para hombres y mujeres vinculados al proyecto.
- c) Acceso a la vivienda, servicios e infraestructura, de difícil logro de manera individual y a un costo razonable.
- d) Aprendizaje de un oficio para el futuro, mediante el trabajo en obra y posteriormente en el barrio.
- e) Fortalecimiento de la autogestión para el desarrollo comunitario.

⁵⁸ Federación Uruguaya de Cooperativas de viviendas por Ayuda Mutua

La cooperativa de vivienda por ayuda mutua es una empresa económica y solidaria que administra el barrio cooperativo. El modelo tiende a buscar una solución integral a las necesidades de sus socios. Presenta algunos principios como:

- a) Autogestión: implica que todas las decisiones relativas a la construcción y posterior vida en comunidad son realizadas por los propios cooperativistas con el asesoramiento de los técnicos por ellos y ellas contratados.
- b) Propiedad colectiva: parte del concepto de la vivienda como un bien social de uso. El espíritu de la propiedad colectiva cooperativa implica el derecho de usar y disfrutar la vivienda, bajo el concepto que la misma se trata de un derecho humano irrenunciable. La posibilidad de consolidar la tenencia de la vivienda a través de la propiedad colectiva, posibilita acceder a la vivienda más allá de las dificultades económicas que toda persona o familia puede enfrentar.
- c) Democracia participativa y directa: en las organizaciones existen diferentes tipos de democracia como la representativa, participativa y directa. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua practican por lo menos dos de esos tipos.
- d) Ayuda mutua: la incorporación de este principio permite a largo plazo la construcción de ciudadanía y de una comunidad fortalecida.

La modalidad se ha replicado, a partir de esta primera experiencia, a otras localidades del país permitiendo el acceso a una vivienda y hábitat adecuados, para muchas familias.





CASO 3. Barrio Loma San Jerónimo – Asunción

El barrio Loma San Jerónimo, en las cercanías del puerto asunceno, está ubicado sobre una de las siete colinas de Asunción. Por tratarse de un asentamiento antiguo con rica historia, esta parte de Asunción fue declarada por la Municipalidad de Asunción y el Ministerio de Educación y Cultura “Patrimonio Histórico Cultural”. Su peculiaridad urbanística actual, con callejones angostos y sinuosos, construcciones en espacios reducidos y promontorios de piedra recuerdan su primera época de asentamiento espontáneo.

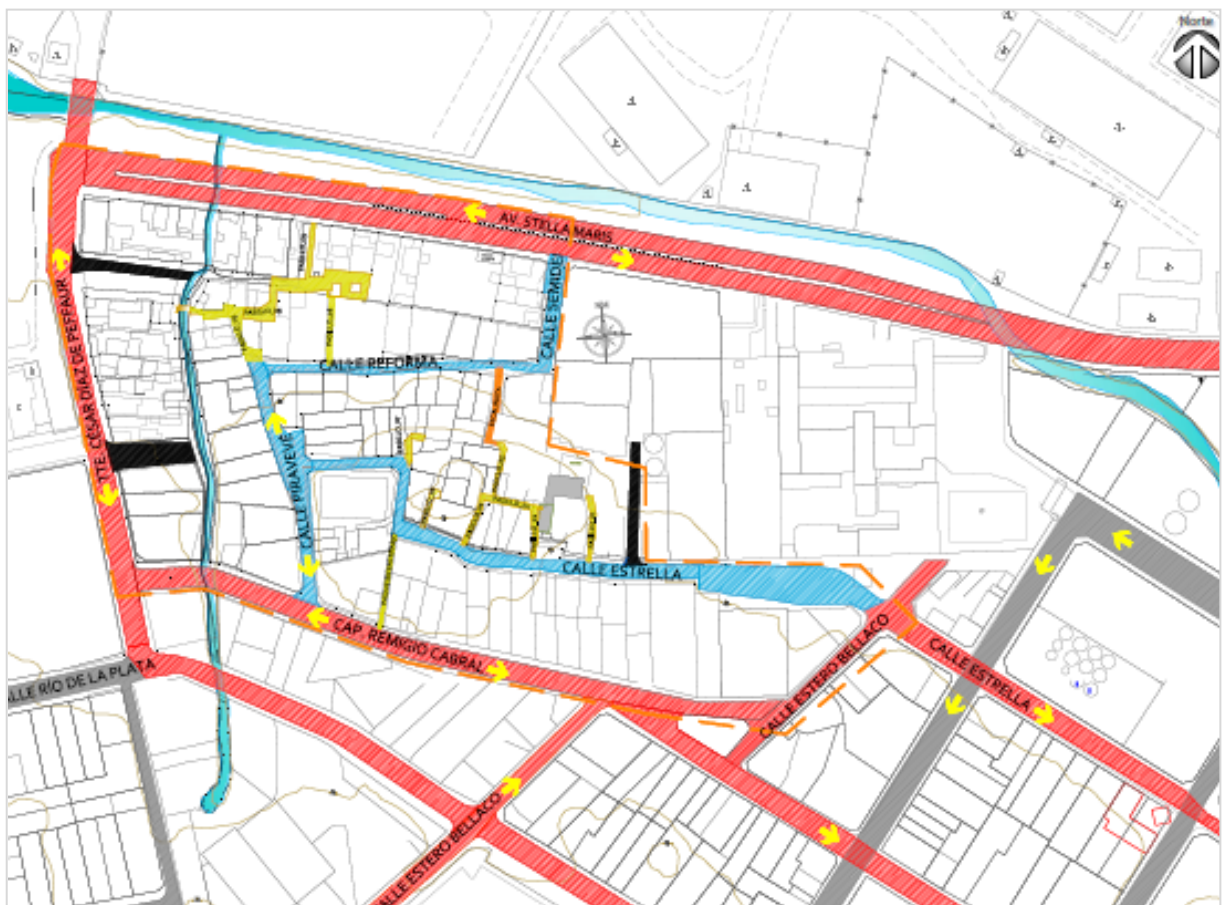
En el marco del Programa de Reconversión Urbana, Modernización del Transporte Público Metropolitano y Oficinas del Gobierno, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, desde el año 2010, se han impulsado dos componentes vinculados a la renovación urbana y al transporte público. En el componente de renovación urbana se incluyó la rehabilitación urbana y puesta en valor del barrio Loma San Jerónimo, que incluía la dotación y mejoramiento de la infraestructura de servicios y espacios comunitarios del barrio. Se incluían además intervenciones en otros aspectos como:

- a) Red vial e infraestructura de servicios básicos: rescate y potenciación de una porción de la red vial vehicular y peatonal existente y la infraestructura de servicios básicos de agua potable, alcantarillado sanitario, desagüe pluvial, mejoramiento de la red eléctrica, iluminación y señales débiles.
- b) Recuperación ambiental y sistema de espacios abiertos de uso público: ejecución o intervención de áreas verdes como el Parque de la Solidaridad, el Parque Lineal arroyo Jaén, paralelo al actual puerto y mejoramiento de las plazas y plazoletas del sector a intervenir. Igualmente, este aspecto comprende la recuperación ambiental de todo el curso de los arroyos Jaén y Jardín, mejorando las condiciones ambientales de toda la población del sector.
- c) Mejoramiento de la infraestructura y los servicios del Mirador, ubicado en el oratorio San Jerónimo con su entorno inmediato.
- d) Centro de oficinas de Gobierno: integración física de diversas oficinas de la administración del Estado en un solo conjunto edilicio, y a la vez, en un punto estratégico y altamente significativo de la ciudad.

La puesta en valor del barrio permitió que se convirtiera en el primer barrio turístico de Asunción. El concepto de barrio turístico responde al deseo de sus propios vecinos de rescatar la historia del barrio, poner en valor sus recursos, revivir sus tradiciones y convertirlo en atractivo capaz de generar el desarrollo turístico de la comunidad. La idea de emprender la iniciativa contó con el apoyo de la Secretaría Nacional de Turismo, institución que ayudó a crear organizaciones, capacitar a los voluntarios interesados en incorporarse al plan de acción y lograr el concurso de profesionales que dieran el toque en los trabajos de restauración, pintura, limpieza y adecuación de los recursos existentes.

Se han impulsado además en el barrio, encuentros vinculados a la educación sobre el manejo de residuos sólidos y áreas verdes entre vecinos del barrio y zonas aledañas a los arroyos Jaén y Jardín, entre otros. Estos encuentros formaron parte del proceso de capacitación continua, brindados en el marco del trabajo de saneamiento ambiental de los referidos cauces hídricos. A más de incentivar la concientización de vecinos, se instalaron cámaras de monitoreo en puntos estratégicos de ambos cauces, administradas por la Dirección de Servicios Urbanos de la Municipalidad de Asunción, para el control del vertido de residuos y buscar así brindar mejores herramientas para el cuidado de los arroyos.

En la actualidad, el barrio cuenta con una capilla, un club deportivo con el mismo nombre - San Jerónimo-, instituciones educativas y otros centros de formación y recreación. Desde estas plataformas, la comunidad organiza eventos religiosos, culturales, sociales, deportivos que llevan el sello de la tradición y del esfuerzo de sus actores para una promoción integral.





F. Loma San Jerónimo. Arte y entretenimiento. 2016



F. Loma San Jerónimo. Arte y entretenimiento. 2016

CASO 4. Barrio General Santos – Borde costero de Asunción

En el marco del Plan de Desarrollo Costero de Asunción se ha impulsado desde el año 2010 un conjunto de intervenciones que incluían la construcción de áreas verdes, equipamiento de la Avenida Costanera y la ejecución de un barrio de interés social.

En efecto, el Parque costero del Bicentenario fue una de las intervenciones impulsadas, con 15 ha. extendiéndose desde el puerto de Asunción hasta la prolongación de la calle Independencia Nacional, llegando hasta la Avenida Costanera, unificando a nivel urbano el Palacio de Gobierno, el Congreso Nacional, el antiguo Cabildo y la Catedral de Asunción y equipado con iluminación, bancos, sanitarios, paseos, bici sendas y jardinería. Así mismo, se ha impulsado el equipamiento de la Avenida Costanera incluyendo veredas, barandas de protección, asientos, iluminación, basureros, cámaras de seguridad, refugios, sanitarios, jardinería y mantenimiento. Se incluyó además la construcción de puestos de servicios de información y servicios higiénicos.

Como parte del componente social del Proyecto, en compensación a los pobladores afectados por las obras del Parque Bicentenario y la zona costera, se ha impulsado la construcción del barrio General Santos.

La inversión en el barrio incluyó el relleno de la zona, la construcción de 114 viviendas y la intervención urbanística. Las viviendas de dos niveles cuentan con cocina-comedor, sanitario, lavadero y dos dormitorios. Cada vivienda tuvo un costo promedio de 142 millones de guaraníes. Las 114 viviendas se ubican en bloques distribuidos en manzanas dentro del barrio General Santos y cuentan con sistema de alcantarillado sanitario con planta de tratamiento y sistema eléctrico subterráneo. Las viviendas fueron adjudicadas a las familias que cumplieron con los requisitos de beneficiarios del proyecto. La distribución de las viviendas se realizó por sorteo público.



Vista aérea. Barrio General Santos



F. www.ip.gov.py

CASO 5. Juntos por tu Hogar – Hábitat para la Humanidad Paraguay

Juntos por tu Hogar es un proyecto desarrollado por Hábitat para la Humanidad Paraguay - HPHPY en alianza con Visión Banco, implementado a partir del año 2010, con el objetivo de reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas, principalmente de familias de la base de la pirámide con ingresos de hasta 5 Unidades de Salario Mínimo, entre US\$ 320 y US\$ 1600, así también facilitar el financiamiento y la bancarización de dicho sector, ofreciendo asistencia técnica constructiva y desarrollando capacidades en autogestión para la construcción de vivienda nueva, reparación, ampliación y mejora progresiva de la vivienda. En este aspecto, Visión Banco ofrece al mercado un crédito total o parcial para la vivienda sin garantía hipotecaria, a 7 años de plazo con una tasa de interés anual del 18%. El monto máximo del crédito es de US\$ 11.000. Dicho crédito es otorgado a las familias quienes autorizan a la entidad transferir a HPHPY dichos fondos para su administración y ejecución.

HPHPY desarrolla un servicio de Asistencia Técnica que incluye: a) organización de la demanda y promoción del producto, b) la administración total del crédito, c) verificación técnica in situ, d) asesoría técnica para el desarrollo del proyecto arquitectónico orientando a la priorización de las familias en base a sus necesidades habitacionales y capacidades financieras, e) elaboración de los planos, lista de materiales y presupuesto, f) supervisión técnica de la construcción consistente en un mínimo de 3 visitas en el sitio de construcción, g) garantía constructiva por vicios ocultos que se puedan observar de hasta 6 meses finalizada la construcción, h) coordinación con proveedores para la compra y entrega de materiales y la capacitación a las familias que consiste en: Módulo I: inducción al servicio, Módulo II: autogestión constructiva, Módulo III: educación financiera-elaboración de presupuesto familiar. El costo de la Asistencia Técnica corresponde al 15% del costo directo de la solución habitacional y se encuentra incluido en el crédito otorgado, de cuyo monto total es descontado por HPHPY una vez recibida la transferencia.

Este servicio vela por el uso y la administración adecuada del crédito ofrecido a las familias, destinado, según cada caso, al mejoramiento de la vivienda o la construcción de una nueva. De esta manera, Juntos por tu Hogar, proyecto de alianza integradora entre el sector financiero y HPHPY, permite evitar desviaciones hacia otras necesidades diversas que habitualmente presenta dicho sector de la base de la pirámide, logrando la optimización en el uso de materiales y mano de obra en el proceso constructivo y estableciendo prioridades constructivas en base a las necesidades y capacidades de las familias.

Los beneficiarios del proyecto pueden ser clientes o no del banco, con actividad laboral de por lo menos 2 años, deben conformar un núcleo familiar y ser propietarios de un inmueble o que ya hayan cancelado al menos el 25% de su valor. El proyecto permite, no solo que personas de bajos ingresos mejoren la condición de sus viviendas, sino también que puedan forjar su historial crediticio, lo cual es crucial para poder acceder al financiamiento de otras instituciones financieras.

El proyecto Juntos por tu Hogar centra su acción en 4 departamentos: Central, Cordillera, Presidente Hayes y Concepción. Desde sus inicios, ha facilitado el acceso a una vivienda adecuada a más de 1500 familias, que en su mayoría se encontraban viviendo en alquiler o en viviendas prestadas, con una inversión aproximada de US\$11.000.000, impactando en la vida de cerca de 7500 personas, propiciando una dinamización de la economía local con la movilización de mano de obra y proveedores. La proyección al 2018 es de beneficiar a más de 5000 familias.





BIBLIOGRAFÍA

1. Censo Nacional de Población y Viviendas 2012 (resultados preliminares), STP/DGEEC.
2. Paraguay: Proyección de la Población por Sexo. STP/DGEEC. 2000-2025 (carácter preliminar, a partir de Censos 1982, 1992, 2002 y 2012).
3. Principales Resultados- Encuesta Permanente de Hogares 2014 – DGEEC- Paraguay.
4. Encuesta Permanente de Hogares 2013. DGEEC/STP.
5. Plan Nacional de Desarrollo – Paraguay 2030. STP. 2014.
6. Metodología para Identificar Asentamientos Precarios en Áreas Urbanas. 2011. SENAVITAT.
7. Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay. PLANHAVI. SENAVITAT. 2012.
8. La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. Margarita Escobar de Morel. 2012.
9. Proceso de descentralización en el Paraguay con énfasis en el ámbito municipal. Rubén Acosta. AJUMPA. 2015.
10. Diagnóstico Sector Vivienda en Paraguay. Informe del Consultor Felipe Morris G. Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo- 2014.
11. Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay – PMDyOT. STP. 2011.
12. Análisis del Marco Jurídico vigente sobre Planificación y Ordenamiento Territorial. Enrique Sosa. GIZ / UNFPA / 2014.
13. Área Metropolitana de Asunción Sostenible. Plan de Acción. - BID/MOPC/STP/2014.
14. Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción. PLANCHA.- MCA/SNC/MOPC/ANNP/CN/CAP/2014.
15. Desarrollo Urbano Integral – Plan de Acción Sembrando Oportunidades – Estrategia Urbana para la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Social. – STP.
16. Manual Técnico para la Implementación de Huertas Periurbanas. Gob. Dep. Central/MAG/STP / 2013.