

LA SEGURIDAD HUMANA Y  
SU COMPLEMENTARIEDAD  
CON LA SEGURIDAD  
CIUDADANA:

Un estudio de los  
Asentamientos  
Suburbanos





**INVESTIGACIÓN**  
**“La seguridad humana y su  
complementariedad con la  
Seguridad Ciudadana:  
Un estudio de los asentamientos  
suburbanos”**



## **Ficha técnica**

“La Seguridad Humana y su complementariedad con la Seguridad Ciudadana: un estudio de los asentamientos suburbanos” es una iniciativa del Centro de Estudios Judiciales y cuenta con la financiación del CONACYT a través del Programa PROCIENCIA, con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

Centro de Estudios Judiciales, 2017  
Willian Richarson N° 181 c/ calle Sajonia  
Asunción, C.P. 1645  
Paraguay

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)  
Contacto: [cej@cej.org.py](mailto:cej@cej.org.py)

Las opiniones vertidas en este material son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan, necesariamente, el pensamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

## **Equipo de investigación**

Responsable técnica: María Victoria Rivas  
Asesor internacional: Franz Vanderschueren  
Metodólogo: Isaac Godoy Larroza  
Analista de información: Hernán Mayor  
Evaluadora de programas sociales: Patricia Mendoza  
Asistente técnico: María Elizabeth Flores Negri  
Asistente técnico: Luis Adlán

Diseño y diagramación: Paz F. Ferreiro

Correcciones: Beatriz E. Pompa

# Abreviaturas

<b>AECID</b>	(Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo)
<b>ANDE</b>	(Administración Nacional de Electricidad)
<b>ANR</b>	(Asociación Nacional Republicana)
<b>APAMIES</b>	(Asociación de Adultos Mayores)
<b>BID</b>	(Banco Interamericano de Desarrollo)
<b>CAMSAT</b>	(Centro de Ayuda Mutua y Salud para Todos)
<b>CEBINFA</b>	(Centro de Bienestar de la Infancia y la Familia)
<b>CEJ</b>	(Centro de Estudios Judiciales)
<b>CIPAE</b>	(Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia)
<b>CONACYT</b>	(Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología)
<b>CONOP MST</b>	(Consejo Nacional de Organizaciones Populares Movimiento sin Techo)
<b>CONAVI</b>	(Consejo Nacional de la Vivienda)
<b>CODENI</b>	(Consejería Municipal por los Derechos del Niño)
<b>DGEEC</b>	(Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos)
<b>ECE</b>	(Encuesta Continua de Empleo)
<b>ENSC</b>	(Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana)
<b>EPH</b>	(Encuesta Permanente de Hogares)
<b>ERSSAN</b>	(Ente Regulador de Servicios Sanitarios)
<b>FOCEM</b>	(Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur)
<b>FONACIDE</b>	(Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo)
<b>FLACAM</b>	(Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales)
<b>IPS</b>	(Instituto de Previsión Social)

<b>MEC</b>	(Ministerio de Educación y Cultura)
<b>MP</b>	(Ministerio Público)
<b>MOPC</b>	(Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones)
<b>MSPBS</b>	(Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social)
<b>OEA</b>	(Organización de Estados Americanos)
<b>ONU</b>	(Organización de las Naciones Unidas)
<b>PAIL</b>	(Programa Apoyo a Inserción Laboral)
<b>PNUD</b>	(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
<b>PRAMNT</b>	(Programa de Regularización de Asentamientos en Territorio Nacional)
<b>RUC</b>	(Registro Único del Contribuyente)
<b>SENAVITAT</b>	(Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat)
<b>SENASA</b>	(Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental)
<b>SAS</b>	(Secretaría de Acción Social)
<b>SENAD</b>	(Secretaría Nacional Antidrogas)
<b>SENADI</b>	(Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad)
<b>SIDA</b>	(Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida)
<b>SINAFOCAL</b>	(Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral)
<b>SNNA</b>	(Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia)
<b>SNPP</b>	(Servicio Nacional de Promoción Profesional)
<b>STP</b>	(Secretaría Técnica de Desarrollo)
<b>UE</b>	(Unión Europea)
<b>UEDES</b>	(Unidad Especializada de Desarrollo Social)
<b>UNDOC</b>	(Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito)
<b>UNFPA</b>	(Fondo de Población de las Naciones Unidas)
<b>USF</b>	(Unidad de Salud de la Familia)
<b>VIH</b>	(Virus de la Inmunodeficiencia Humana)

# Índice

<b>Prólogo .....</b>	<b>9</b>
<b>Resumen .....</b>	<b>12</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Selección y delimitación del tema .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Objetivos .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Objetivo general.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Objetivos específicos .....</b>	<b>16</b>
<b>3. Marco Teórico.....</b>	<b>17</b>
<b>4. Metodología .....</b>	<b>27</b>
<b>5. Justificación .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Resultado de la investigación .....</b>	<b>33</b>
Capítulo 1. Políticas Públicas de Seguridad .....	34
1. Planes y proyectos nacionales de Seguridad .....	37
2. Programas y Proyectos de Seguridad a nivel de gobiernos locales .....	48
Capítulo 2. Perfil Socioeconómico y calidad de vida de la población objetivo .....	52
1. Estado socio económico y calidad de vida a nivel local .....	55
2. Datos Generales de situación socioeconómica de los territorios .....	59
Capítulo 3. Presentación de casos .....	76
1. Caso 1: Bañado Tacumbú – Asunción .....	78
2. Caso 2: Asentamiento Las Mercedes de Ñemby.....	99
3. Caso 3: Asentamiento Barcelona, Zona Cuarta Fase de Limpio .....	116
4. Caso 4: Asentamiento 2 de Noviembre de Luque.....	129
Capítulo 4. Propuesta marco de Intervención a nivel local con perfil de género y Juventud .....	138
<b>7. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>145</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>151</b>

## Prólogo

La presente investigación del Centro de Estudios Judiciales (CEJ), realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), aborda la relación entre Gobierno de la ciudad, delincuencia y violencia en los asentamientos suburbanos. Se inspira en las lecciones de la experiencia internacional en la materia, en particular, en la necesidad de abordar la delincuencia y violencia como un aspecto decisivo de la gobernanza de las ciudades. De hecho, la delincuencia, que era un fenómeno marginal en los años sesenta, ha crecido en forma exponencial transformándose en una realidad cotidiana que afecta a todos los ambientes: familias, barrios, escuelas, calles, lugares de trabajo, espacios públicos, estadios, etc. Esta temática interesa a todos los países de la región latinoamericana como lo evidencian los resultados de las encuestas regionales de Latinobarómetro. La demanda de seguridad en los Estados, y sobre todo en las ciudades, constituye la primera o segunda exigencia de los habitantes de todas las clases sociales en la región, en forma constante desde 2005. Esa demanda se vuelve más aguda si se considera que la región latinoamericana es la más violenta en el mundo, alcanzado una tasa de homicidios tres veces mayor al promedio mundial. Ni los gobiernos, ni los municipios, ni la academia pueden eludir este problema.

Además, los numerosos estudios de investigación a nivel internacional enseñan que la delincuencia es multicausal y deriva de la presencia de numerosos factores de riesgos, que si no son manejados adecuadamente conducen a agudizar los conflictos y a generar más violencia y delincuencia. Entre esos factores de riesgo están las políticas urbanas que, ya en el inicio del siglo pasado, la escuela de Chicago de Park había identificado como un factor de “desorganización social” y anomia que conducía a desarrollar violencias de todo tipo en los barrios precarios y a generar un clima que impedía la educación adecuada de los niños y adolescentes. Las investigaciones posteriores, en particular en América latina, confirmaron y reforzaron esta constatación. Este estudio, elaborado por un equipo multidisciplinario del Centro de Estudios Judiciales (CEJ), va en la misma línea al concretizar un análisis sobre cuatro barrios vulnerables representativos de los asentamientos precarios del Gran Asunción.

El estudio muestra, con una simple descripción de la realidad, que las políticas urbanas carentes, erróneas o inexistentes están entre las causas de la delincuencia y violencia, y en la medida que se mantienen las mismas condiciones, los problemas se agravan.

Los estudios y análisis internacionales destacan también el hecho de que la violencia y la delincuencia afectan en forma más dañina a los habitantes más desfavorecidos de las ciudades. Las evidencias

que derivan de este trabajo confirman este hecho: los asentamientos precarios, cuando carecen de políticas urbanas y sociales inclusivas, sufren todos los tipos de violencia y ven sus asentamientos en riesgo de transformarse en caldo de cultivo de una delincuencia multifacética que contamina especialmente a los jóvenes más vulnerables.

El estudio interdisciplinario realizado por el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) consta de tres partes, además de la presentación del marco teórico.

La primera describe brevemente el conjunto de programas que el Estado o los municipios han definido para ayudar a los asentamientos precarios. Esta presentación es bastante exhaustiva y evidencia a través de la sola descripción, sin entrar a analizar la pertinencia de estos programas de envergadura diversa, la ausencia de una visión territorial y, por ende, de una verdadera política social de inclusión de los asentamientos precarios.

La segunda parte describe los cuatro asentamientos elegidos como representativos de la precariedad en el Gran Asunción, que constituyen cuatro situaciones distintas pero análogas a los asentamientos precarios latinoamericanos dispersos en grandes ciudades. Se pone el énfasis en el tema central de este trabajo, describiendo el conjunto de violencias del cual los habitantes de los asentamientos son víctimas: violencia estructural, delictual, familiar y conflictos barriales o con el entorno.

El estudio describe la realidad cotidiana de la inseguridad de los pobladores. Si bien la mayoría de las manifestaciones de inseguridad ciudadana no se diferencian mucho de aquellas que afectan a otros sectores urbanos, la intensidad de esta violencia y, principalmente, la acumulación de todos los tipos de inseguridad, humana como ciudadana, hace de los habitantes de estos asentamientos las primeras víctimas de la delincuencia, de la violencia. Los pobladores perciben esta inseguridad habitual. Sin embargo, donde surge una organización propia que se hace cargo específicamente de los problemas de inseguridad, los pobladores perciben favorablemente la seguridad al interior de su asentamiento, como es el caso del barrio Barcelona donde los habitantes han logrado establecer y legitimar una comisión vecinal que asegura el orden interno, pero aun así perciben con temor las amenazas externas del tráfico de drogas dirigidas a los sectores juveniles más vulnerables.

El daño que genera a la juventud de estos barrios el microtráfico de drogas y el consumo de alcohol frente a los cuales los adultos parecen impotentes, es representativo de lo que sucede hoy en casi todos los barrios pobres de la región. En efecto, lo que está en juego en estos asentamientos y en el trato que las políticas estatales ofrecen es el futuro de las jóvenes generaciones: ¿serán ciudadanos con iguales oportunidades o serán definitivamente condenados a la marginalidad con el inevitable riesgo de la búsqueda de alternativas en la delincuencia simbolizada hoy por el microtráfico o la guerra de las pandillas?

La presencia paralizante de la violencia de género, transversal a los cuatro asentamientos precarios, es otro aspecto relevante de la descripción. Si bien es cierto que se trata de un fenómeno generalizado en la sociedad y una realidad común a todas las clases sociales, su impacto es mucho mayor en zonas de precariedad donde las mujeres acumulan múltiples vulnerabilidades. La ausencia de políticas territorializadas dirigidas a este problema es evidente, y explica por qué, en Asunción como en toda la región, las manifestaciones estructurales e ideológicas de la sociedad patriarcal resisten a necesarias reformas y aun adquieren más fuerza.

Finalmente, esta segunda parte del estudio aborda el tema de la relación policía–pobladores, sin llegar a profundizarlo, indicando que la percepción predominante es la de corrupción o por lo menos de complicidad y, en general, de poca eficacia. Este tema es de suma importancia para la legitimidad de las instituciones, en particular para las generaciones juveniles. De hecho, en estos asentamientos, la ausencia de los servicios públicos hacen que a menudo los habitantes, sobre todo jóvenes, tienen a los policías como únicos interlocutores habituales del Estado. La imagen que proyectan va a determinar la percepción del tipo de Estado que los gobiernan.

En forma muy lúcida, el análisis destaca el rol de los actores locales y su importancia para la solución, aunque parcial, de sus problemas y para el manejo de las carencias de los barrios y, principalmente, relaciona a estos actores con los factores de protección y de riesgo a los cuales están confrontados los habitantes. En ese sentido, este trabajo, al describir el drama cotidiano de muchos de los pobladores, destaca que entre los principales actores de la resiliencia o de fracaso están los propios habitantes y sus organizaciones. El éxito en solucionar sus propias contradicciones y problemas como “comunidad” es un factor decisivo para su avance y su capacidad de relacionarse con el mundo externo y de asumir su propio destino. Pero el importante protagonismo de ellos no es suficiente, porque sin la colaboración de actores de la sociedad civil y/o de aliados políticos es prácticamente imposible enfrentar la dura realidad cotidiana de los asentamientos precarios y sus conflictos. Además, es poco probable que el Estado central o municipal se preocupe realmente de los intereses de estos asentamientos precarios sin que se manifieste una presión de la opinión pública. En este contexto, el conjunto de violencias es demasiado paralizante para que la comunidad de los habitantes vulnerables no se fragmente o se autodestruya y las fuerzas adversas, a menudo cristalizadas en la especulación urbana, no impongan sus intereses. Por estas razones, la puesta en evidencia de los actores locales, de sus contradicciones y del modo de resolverlas es esencial en un estudio de ese tipo. No se puede construir una ciudad justa, aquella ciudad donde se invierte también en los sectores desfavorecidos, sin los actores locales principales beneficiarios. En particular, la forma en que estos actores resuelven el problema de la delincuencia interna y externa, hasta donde pueden hacerlo en alianza con la policía o a veces sin ella, es un elemento importante en su consolidación como comunidad.

El ejemplo de Tacumbú, muy bien analizado en el estudio, es ciertamente el ejemplo más significativo de la relevancia de la cohesión social de los pobladores para su futuro. La fuerza de la organización poblacional que ha permanecido a través de años y ha sido respaldada por la acción de la Iglesia, constituye la única garantía de una posible, aunque difícil, solución al problema del Bañado y en particular del abordaje del drama de las inundaciones que constituyen una pesadilla ecológica y un peligro constante para miles de habitantes y un desafío urbano para toda la ciudad. La propuesta sustentable, elaborada por la asociación de los pobladores y sus aliados, de desarrollo socioeconómico del Bañado implica el saneamiento ambiental de la costanera, el relleno de los territorios para evitar las inundaciones, el embellecimiento del paisaje y un plan de desarrollo económico. Los obstáculos que enfrenta esta propuesta pertinente son enormes frente a especuladores urbanos que promueven propuestas “alternativas” y obligan a alianzas entre pobladores organizados con actores sociopolíticos para modificar la correlación de fuerzas. Sin esta alianza y la persistencia de los pobladores unidos, el derecho a la instalación definitiva e inclusiva de los pobladores, es decir, el derecho a la ciudad, seguirá siendo una utopía y las condiciones favorables a un clima de mayor violencia reunidas.

Si bien en los otros tres casos, la situación aparece menos trágica y la apuesta social y urbana menos espectacular, sin embargo, el futuro de la inclusión social de los asentamientos depende igualmente de esta alianza entre actores locales, de la sociedad civil y de la clase política.

La tercera parte del estudio, creativa porque propositiva, consiste en sugerir una intervención municipal para enfrentar con realismo y justicia social el problema de los asentamientos precarios y para transformarlos progresivamente en constructores de ciudad justa. La metodología de intervención municipal que propone el trabajo del Centro de Estudios Judiciales (CEJ) coincide con la práctica de muchas experiencias internacionales (Canadá, Australia, Colombia y varias ciudades de América Latina como de Europa o África) y retoma elementos del Informe del PNUD de 2013 sobre seguridad ciudadana para la región. Se sitúa en la línea del Programa “Ciudades más seguras” de la agencia ONUHABITAT y en la perspectiva que asumieron en la década de los años 90 en Bogotá y Medellín los alcaldes A. Mockus y S. Fajardo. Ambos alcaldes y sus sucesores lograron, a través de la propuesta de una nueva cultura urbana y de un abordaje preventivo, reducir la conflictividad en sus ciudades, que tenían las tasas más altas de homicidios de la región, y disminuir en forma consolidada la delincuencia y la violencia. Construyeron también ciudad para y con los más desfavorecidos e hicieron pasar sus ciudades “del miedo a la esperanza” (S. Fajardo).

La propuesta apunta al empoderamiento comunitario y a la creación de una cultura preventiva y se centra sobre la acción municipal como condición necesaria para esta política. El estudio del Centro de Estudios Judiciales (CEJ) propone la creación de comisiones de seguridad en los municipios y la realización de un diagnóstico participativo que constituya la base de la estrategia de la comuna en materia de seguridad ciudadana. En línea con la experiencia internacional, sugiere que las prioridades y los proyectos deriven de los resultados del diagnóstico y que los resultados de las prácticas sean evaluados regularmente. Esta propuesta constituye un desafío vigente en Paraguay y merece la atención de los alcaldes como de las fuerzas políticas, y su alcance va más allá de los asentamientos precarios que son la punta del iceberg de la manifestación de ausencia de una política efectiva de seguridad ciudadana y humana.

Al proponer esta orientación política que respaldan los éxitos más espectaculares en la región y las lecciones de la experiencia internacional, el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) logra no solo realizar un estudio original sino también propositivo, transformando la investigación no solo en acumulación de conocimientos sino en propuesta de políticas útiles.

**Franz Vanderschueren**

## Resumen

La investigación analiza la situación que presentan actualmente los contextos urbanos con referencia a factores de exclusión social, discriminación política y económica de individuos en situación de vulnerabilidad o riesgo y el impacto que esto genera en la seguridad ciudadana de sus comunidades.

Específicamente, el estudio se concentra en espacios sociales ubicados en zonas suburbanas de la ciudad de Asunción y en asentamientos suburbanos del Departamento Central.

El estudio demuestra la relación directamente proporcional entre la situación de los indicadores de desarrollo humano que presentan los contextos urbanos en situación de vulnerabilidad o riesgo y el efecto que esto genera en la seguridad ciudadana de sus comunidades, visibilizando las debilidades de las políticas públicas en materia de desarrollo humano integral a nivel nacional y local.

Así como rescata la importancia del núcleo familiar y su incidencia en la seguridad ciudadana, al igual que la cohesión social que presentan las comunidades desplazadas para mitigar los impactos de la inseguridad, donde la participación de las organizaciones sociales se vuelve fundamental en el desarrollo de políticas públicas adecuadas a las necesidades que demanda el entorno.

Ante esta situación, la investigación realiza propuestas destinadas a mejorar la calidad del proceso de análisis de los contextos sociales, considerando los indicadores de desarrollo humano planteados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para establecer las líneas de base y, a partir de este hecho, se conduzca participativamente el desarrollo e implementación de propuestas integrales.

**Palabras clave:** Seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad, inseguridad, violencia, participación ciudadana, políticas públicas, asentamientos, vulnerabilidad, situación de riesgo, indicadores de desarrollo humano, Paraguay, Asunción, Bañado Tacumbú, Departamento Central, Ñemby, Las Mercedes, Limpio, Barcelona, Luque, 2 de Noviembre, Gobierno local, gobernación, municipio.

# Introducción

La presente investigación, a través de un estudio de caso múltiple, analiza la situación que presentan actualmente los contextos urbanos con referencia a factores de exclusión social, discriminación política y económica de individuos en situación de vulnerabilidad o riesgo y el impacto que esto genera en la seguridad ciudadana de sus comunidades. Específicamente, el estudio de caso múltiple se concentra en espacios sociales ubicados en zonas suburbanas de la ciudad de Asunción y en asentamientos suburbanos del Departamento Central, territorios que representan aproximadamente el 37% de la población total del país.

Dicho estudio pretende demostrar que existe una relación directamente proporcional entre la situación que presentan los contextos urbanos con referencia a factores de exclusión social, discriminación política y económica de individuos en situación de vulnerabilidad o riesgo y el efecto que esto genera en la seguridad ciudadana de sus comunidades.

Históricamente, la conformación de asentamientos suburbanos en las áreas metropolitanas en el Paraguay tiene que ver directamente con los flujos migratorios que se han venido dando en el país, a partir de la década de los sesenta. Varios factores se han conjugado en los procesos de migración, y entre ellos, vale la pena citar: i) la conformación

natural de nuevos contingentes de población económicamente activa que ya no son absorbidos por la estructura económica minifundiaria; ii) la dificultad del sector campesino tradicional de organizar la producción para elevar la productividad y sostenerse ante la expansión de la economía de mercado en el área rural; iii) la expansión de la agricultura mecanizada o extensiva que deteriora las condiciones ambientales de los asentamientos campesinos y las comunidades indígenas; y iv) la atracción que tienen los centros urbanos sobre la población rural<sup>1</sup>.

El conjunto de estos factores hacen que la migración interna en el Paraguay presente tres grandes momentos: i) el primero abarca la década de los cincuenta y sesenta del siglo XX, etapa en la que la población campesina es movilizaba hacia otras zonas rurales (nuevos asentamientos en la frontera agrícola); ii) el segundo corresponde a los años setenta, ochenta y noventa y es el periodo en que la migración rural tiene como destino principalmente las grandes ciudades; y iii) el tercero y más reciente se ubica en la última década y es un momento en el que la migración es rural-urbana, así como urbana-urbana, con la emergencia de ciudades intermedias.

Los motivos de la migración son, en general, de carácter económico, educativo, político y de

<sup>1</sup> <http://paraguay.iom.int/?q=es/node/15>, Organización Internacional para las Migraciones.

parentesco. Como puede observarse en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2011, los principales motivos aludidos por las personas para mudarse son: familiar (45,1%), laboral (23,8%), adquisición de casa propia (18,9%), estudio (6,5%), elevado costo de vida (2,1%), entre los más importantes.<sup>2</sup>

Según el Informe Nacional para Hábitat III, presentado por la República del Paraguay en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible 2016, *“la situación de los asentamientos precarios intra-urbanos y costeros reflejan las situaciones de riesgo más evidente, especialmente porque resultan sumamente vulnerables, y exhiben un grave deterioro de la calidad de vida”*. Señala, a su vez, que el país presenta una gran debilidad respecto a la obtención de información consistente.

Sobre los asentamientos precarios, en particular, existe una dificultad sobre la cantidad existente a nivel país, salvo el caso de algunos municipios o gobernaciones que tienen sus propios registros. Estimaciones del Gobierno nacional dan cuenta que en Central, el departamento más poblado del país, existen alrededor de mil (1.000) asentamientos precarios, sin distinguir entre aquellos ubicados en el área urbana o rural.<sup>3</sup>

En estas circunstancias, la sociedad urbana en el país se ha hecho más compleja, modificando los comportamientos sociales, el uso de los espacios públicos y privados, las formas de movilidad y comunicación,

el uso de su fuerza de trabajo y, sobre todo, ha dado lugar a nuevas formas de organización social con su consiguiente capacidad de movilización y representación de sus demandas en la esfera política.<sup>4</sup>

Este hecho invita a pensar la seguridad ciudadana en un contexto de seguridad humana y vincularlo con el flagelo de la violencia.

En nuestro país, la mayoría de las políticas locales de prevención de la delincuencia y convivencia ciudadana nacen sin ningún fundamento científico y son, por lo general, altamente reactivas, una justificación volitiva y no racional, resultado de un tipo de liderazgo político que opta por las medidas de orden mediático, buscando empañar la debilidad de su gestión y disuadir las verdaderas demandas ciudadanas.<sup>5</sup>

En este sentido, fueron analizadas las distintas ofertas públicas existentes tanto a nivel nacional como municipal, señalando el alcance de las mismas, al igual que las acciones desarrolladas por la sociedad civil.

Producto de la misma, finalmente, la investigación elabora propuestas de intervención en los asentamientos para mejorar los niveles de seguridad ciudadana *-traducido ello en un modelo de intervención local-*, orientado a ofrecer mayores oportunidades de desarrollo humano a jóvenes y mujeres, involucrando a los actores sociales en políticas de inclusión que permita incrementar los niveles de seguridad pública en los territorios meta.

<sup>2</sup> DGEEC, Informe Estadístico, Encuesta Permanente de Hogares, año 2011.

<sup>3</sup> SENAVITAT, *op. cit.*, p. 43.

<sup>4</sup> S456s Seguridad humana, nuevos enfoques. Francisco Rojas Aravena, edit., San José, C.R.: FLACSO, 2012, p. 21

<sup>5</sup> Tesis doctoral, “Modelos de Policía y Seguridad”, Francesc Guillén Lasierra, Derecho Público y Filosofía Jurídico-Política, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015

# 1. Selección y delimitación del tema

El estudio de caso múltiple observa el fenómeno de la “seguridad ciudadana” en cuatro asentamientos suburbanos ubicados en las ciudades de Asunción, Limpio, Luque y Ñemby, desde el comportamiento de las siete (7) dimensiones de seguridad humana, señaladas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>6</sup>

Estas dimensiones integran el concepto de la seguridad humana y se centran en la seguridad económica, de la salud, de la alimentación, del medio ambiente, personal, comunitaria y política. Es importante recalcar que, si bien analíticamente son distinguibles, las mismas forman parte de un solo fenómeno, al que se denomina “seguridad humana”.

En este marco, el concepto es entendido como “indivisible”, porque las seguridades que afectan a una de las dimensiones afectarán también al conjunto de ellas. Ello implica que el Estado, así como los actores no estatales y la persona humana son los responsables y deben involucrarse en el desarrollo de políticas y acciones que fortalezcan la seguridad de las personas. Este concepto surge en respuesta a las amenazas actuales y emergentes, complejas e interrelacionadas y que

en los últimos tiempos han adquirido una dimensión transnacional; donde la protección y el empoderamiento son los principales propósitos.

En este contexto, el estudio describe y analiza los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la seguridad ciudadana de las comunidades asentadas en las zonas Bañado Tacumbú (Asunción), Las Mercedes (Ñemby), Villa Madrid (Limpio) y 2 de Noviembre (Luque), sobre los niveles de acceso a servicios básicos y sociales, las oportunidades de trabajo de las comunidades estudiadas, niveles de interacción existentes entre los actores, identificando para cada caso los actores locales de la comunidad y aquellos externos a la misma que intervienen regularmente en su vida cotidiana y su gestión.

Comprender la identidad comunitaria permite interpretar los procesos de desarrollo humano y social inmersos en la seguridad del territorio, y evidencia la influencia que tiene cada actor clave sobre los aspectos referidos a la toma de decisiones de las acciones emprendidas por el barrio.

<sup>6</sup> Informe de PNUD, “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”, año 1994.

## 2. Objetivos

### 2.1. Objetivo general

La investigación pretende demostrar que existe una relación intrínseca entre la situación que presentan los contextos urbanos con referencia a factores de exclusión social, discriminación política y económica de individuos en situación de vulnerabilidad o riesgo, y el efecto que esto genera en la seguridad ciudadana de sus comunidades.

Básicamente, se aborda el tema de criminalidad como un problema social que avanza aceleradamente en la medida que el desarrollo urbano no puede responder con políticas públicas adecuadas a las necesidades individuales y comunitarias de los grupos humanos que forman parte de estos procesos.

### 2.2 Objetivos específicos

- 2.2.1 Describir los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la seguridad ciudadana de las comunidades asentadas en las zonas aledañas a las urbes de la capital y principales ciudades del Departamento Central del Paraguay.
- 2.2.2 Relevar y describir los niveles de violencia identificados en los asentamientos seleccionados y evaluar su impacto en la seguridad ciudadana urbana y comunitaria, estableciendo la relación entre las políticas públicas de desarrollo social y urbano y la política criminal, y su interacción con las diferentes formas de violencia a la que los ciudadanos están condicionados.
- 2.2.3 Describir el nivel de interacción existente entre los pobladores, los actores institucionales vinculados al área social y la seguridad, y los actores políticos en torno a la política social y la política criminal.
- 2.2.4 Desarrollo de un modelo de intervención eficiente en los asentamientos o sectores vulnerables que permita mejorar los niveles de seguridad ciudadana.

### 3. Marco teórico

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el concepto de Seguridad Humana como la condición necesaria para que las personas puedan ejercer sus opciones vitales de forma libre y segura, con las garantías de amparo y protección para llevar adelante su proyecto de vida, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparezcan mañana.<sup>7</sup>

Por su parte, Karlos Pérez de Armiño<sup>8</sup> señala las siguientes características de la Seguridad Humana: i) la seguridad debe centrarse en las personas; ii) la seguridad de las personas se ve amenazada no solo por la violencia física, sino también por otras amenazas a su subsistencia en condiciones de dignidad, y iii) la seguridad se alcanza y se consolida a través de la integración, la cooperación social y la acción política.

La seguridad humana conecta naturalmente a varios tipos de libertad: la de estar liberado de la necesidad y la de estar liberado del miedo, así como la libertad de poder obrar por nuestra

propia cuenta. Los derechos humanos y la seguridad humana se refuerzan mutuamente. De este conjunto de aportaciones se puede decir que el concepto de seguridad humana aparece claramente como un contra-concepto. Fundamentado en la necesidad de responder a la incertidumbre e inseguridad diarias de la gente, resultado de la interacción de las diferentes formas de inseguridad. El problema fundamental de seguridad es la inseguridad experimentada por cada persona en la búsqueda de una vida mejor y su derecho a que los Estados y otras instituciones públicas se centren en la satisfacción de este derecho.<sup>9</sup>

Desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y, por lo tanto, del desarrollo humano, e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Claudia Fuentes, Cumbre del Milenio y Seguridad Humana, FLACSO-Chile. Disponible en <http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/08.pdf>, p. 3

<sup>8</sup> Karlos Pérez de Armiño, geógrafo e historiador por la Universidad de Deusto, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del País Vasco (UPV) y diplomado en Estudios Europeos así como en Ayuda Internacional Humanitaria. Cuenta con varias investigaciones y publicaciones sobre la seguridad alimentaria y el derecho humano al alimento, la rehabilitación posbélica, la ayuda alimentaria y las emergencias complejas. Ha elaborado conceptos en diferentes campos, como la acción humanitaria, la seguridad alimentaria y la gestión de desastres.

<sup>9</sup> Tesis doctoral, "Seguridad Humana", Juan Pablo Fernández, Universidad Autónoma de Barcelona, 2005

<sup>10</sup> Karlos Pérez de Armiño, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos". Revista *Cidobd*, Afers Internacionals 76. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Fundación CIDOB, diciembre 2006 - enero 2007, p. 62.

[www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/55707/64993](http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/55707/64993)

La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.

### 3.1 El concepto de Seguridad Humana y ciudadana

El Paradigma de Seguridad Humana: El PNUD, en el “Informe 1993: Participación Popular”, señala que “el concepto de seguridad debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la Seguridad Nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente; de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente”. A partir del año 1994 se sostiene que la seguridad humana debe ser aplicable a todos los ciudadanos y ciudadanas de un país y se adicionan a su definición las dimensiones políticas, sociales y económicas. Se subraya además que las nuevas amenazas a la seguridad se originan en la pobreza y en la falta de oportunidades. De este modo, el concepto crece en su perspectiva inclusiva y en su perfil democrático.

Una de las investigadoras que ha realizado trabajos acerca de la importancia de los aspectos sicosociales de la seguridad humana es Jennifer Leaning<sup>11</sup>, la misma sugiere una manera de entender estos componentes sicosociales, ante su presencia o su ausencia, mediante las categorías de: “*pertenencia, comunidad y tiempo*”.

Desde esta perspectiva, la seguridad humana emerge como una condición instrumental, necesaria pero no suficiente para un desarrollo humano sostenido; por ende, donde existe seguridad humana, individuos y sociedades intentan aparejar los

beneficios económicos y sociales de construcción de interacciones entre grupos.

Por otra parte, cuando la seguridad humana no existe, la sociedad es vulnerable a múltiples amenazas, sucumbiendo a distorsiones por una conducta defensiva o por tensiones destructivas entre grupos y personas.

Para esta investigadora, la seguridad humana tendría determinadas características que se podrían resumir en: “Un sentido de pertenencia; la construcción de redes sociales y familiares; una aceptación del pasado y una positiva aprehensión del futuro”.<sup>12</sup>

Las dimensiones agregadas que integran el concepto de “Seguridad Humana”, las que habría que atender para prevenir situaciones de inseguridad son: *i) Seguridad económica*: la falta de ingresos suficientes para resolver las necesidades básicas lleva a establecer relaciones de dependencia con el Estado o con donantes privados para garantizar la subsistencia. Esta dependencia es una importante fuente de inseguridad personal y colectiva. *ii) Seguridad alimentaria*: la falta de acceso a los alimentos básicos que satisfacen las necesidades de la subsistencia también constituyen una fuente de inseguridad y violencia. *iii) Seguridad en salud*: la existencia de enfermedades endémicas, parasitarias e infecciosas que devalúan la calidad y expectativa de vida en las zonas en situación de vulnerabilidad es motivo de inseguridad. *iv) Seguridad personal*: está relacionada con la existencia de factores de riesgo y vulnerabilidad frente al delito y la violencia. El mismo aumenta en poblaciones empobrecidas con menos posibilidades de procurar medidas de protección en forma privada. *v) Seguridad comunitaria*: hace alusión a la pertenencia a grupos sociales o étnicos que gestionan activamente la preservación de sus principios y valores culturales, la falta de políticas adecuadas

<sup>12</sup> Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Programa de doctorado en Seguridad y Prevención. Tesis doctoral, “Seguridad Humana”. Autor: Juan Pablo Fernández Pereira. Director: Dr. Manuel Ballbé Mallol. Junio 2005, pp. 267-9.

para los mismos puede derivarse en situaciones de violencia, conflicto o discriminación. Otro elemento para entender el significado de la seguridad comunitaria en la seguridad humana son los supuestos relacionados a la pérdida creciente de capital social, redes sociales y comunitarias que proporcionen el apoyo suficiente para que las personas se enfrenten a las adversidades que vivir conlleva. La seguridad -en este nivel-, debería entenderse como una construcción permanente de la vida cotidiana, una de cuyas amenazas más visibles es la delincuencia, aunque no la única. Otras, no menos relevantes, están relacionadas al desempleo, enfermedades, exclusión y la marginalidad social, carencia de sueños colectivos y la creencia generalizada de que ya no se vive en un mundo justo, son también fuentes de inseguridad humana. Pero estas últimas, paradójicamente, no han activado de la misma manera los reflejos de un Estado inerte<sup>13</sup>. *vi) Seguridad ambiental*: los seres humanos, para subsistir dignamente, deben contar con un medio ambiente óptimo y saludable, su carencia y la lucha por los recursos naturales indispensables pueden constituir una fuente de conflicto, violencia e inseguridad. Y *vii) Seguridad política*: se refiere al necesario respeto y protección de los derechos humanos elementales en procesos de transición política o frente al intento de manipulación o sobre intervención del Estado en el libre juego democrático.

Por otra parte, la gama de grupos de agentes que participan en la seguridad humana incluyen, asimismo, actores no estatales además del propio Estado. La seguridad humana invita a la acción de todos los sectores de la sociedad: gobierno, empresas y sociedad civil. Pero mientras

que todos los sectores pueden participar en la generación de seguridad humana, se reconoce que la obligación de proporcionar seguridad entre agentes individuales varía. Las obligaciones son imperfectas, no absolutas<sup>14</sup>.

Una perspectiva que también ha estado presente desde el principio es la relación de este concepto con las teorías feministas. Algunas autoras, como Peterson/ Sisson Runyan<sup>15</sup> y Deborah Steinstra, han debatido sobre la relación entre la seguridad humana y la justicia de género. Uno de los temas discutidos es la separación entre las experiencias de violencia doméstica como algo que ocurre en el mundo privado y la violencia institucionalizada en las estructuras de la sociedad<sup>16</sup>.

La violencia ejercida sobre el cuerpo de la mujer es vista desvinculada de la violencia que contienen el sistema de dominación patriarcal y las estructuras que producen las desigualdades. Desde la perspectiva de la seguridad humana, tal como la han definido en el informe de la seguridad humana ahora, la mujer puede ser sujeto y agente de transformación y no solo víctima.

Desde esta perspectiva, es necesario actuar a nivel micro, sobre la necesidad de libertad individual y cambio social, que implica por ende la revalorización del capital social que en forma de redes sociales, instituciones informales, valoraciones comunes, identidades, hacen posibles conseguir objetivos sociales. Valores como la solidaridad, la integración familiar, la amistad, la confianza, movilizan grandes energías en una comunidad.

<sup>13</sup> Universidad Autónoma de Barcelona, *op. cit.*, p. 268

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 269 269

<sup>15</sup> Anne Sisson Runyan, Professor of Political Science and Women&39;s, Gender and Sexuality Studies, holds a PhD in International Relations from The American University, Washington, DC. She joined Political Science in 2015 after serving as a faculty affiliate in that department since she was hired at the University of Cincinnati (UC) to head of the Department of Women&39;s, Gender & Sexuality Studies, in which she held a full appointment between 2001 and 2015, as well as studied and guest lecturer in many parts of the US and the world.

<sup>16</sup> Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Programa de doctorado en Seguridad y Prevención. Tesis doctoral, "Seguridad Humana". Autor: Juan Pablo Fernández Pereira. Director: Dr. Manuel Ballbé Mallol. Junio 2005, pp. 72-3

## 3.2 Enfoque de las Políticas Públicas de Seguridad

De igual forma, resulta importante la caracterización realizada por Antanas Mockus, con respecto al abordaje de las políticas de seguridad. El mismo señala que, por lo general, seguridad se entiende como estar protegido, libre de peligro, y el concepto está relacionado también con la emoción de estar seguro, en un lugar estable. En este sentido, no es una sorpresa que las políticas de seguridad se articulen normalmente a partir de la necesidad de reducir o mantener al margen las situaciones que involucran peligro o que pueden generar la sensación de inestabilidad o riesgo. En la práctica, esto generalmente se traduce en una relación paternalista entre Estado y ciudadanía, en la que el primero debe (y de hecho se compromete constitucionalmente) a garantizar la seguridad de la segunda, mientras esta se desentiende parcial o totalmente de participar en la provisión de su propia seguridad. En medio de esta interacción entre un Estado que vigila y un ciudadano que no se da por aludido en su impacto sobre el bienestar común, como hemos dicho, desaparece el concepto de corresponsabilidad<sup>17</sup>.

Conforme a esta lógica, encontramos que las políticas públicas de seguridad se han basado habitualmente en una de dos visiones para afrontar los problemas de seguridad. Si se nos permite hacer una simplificación, los denominaremos en adelante “coercitivo” y “económico”. El primero es una concepción que implica comúnmente la aplicación de penas cada vez más fuertes (o penas bajas pero más recurrentes) y el aumento del pie de fuerza, de forma que los criminales, o cualquiera que contemple incurrir en este tipo de conductas, sean disuadidos de llevarlas a cabo<sup>18</sup>.

El segundo supone una alta intervención del Estado en programas de asistencia social para controlar los fenómenos de violencia, de manera que la población, al tener mayor bienestar, tenga menos (o no tenga) incentivos para incurrir en comportamientos que vayan en contravía de la seguridad. Asimismo, identifica cuatro conjuntos de variables que permiten explicar la vulnerabilidad de América Latina al delito y la violencia: i) la estructura económica que ha condicionado un crecimiento económico sin calidad y centrado en el consumo, una movilidad social insuficiente, generando incluso un “delito aspiracional”; ii) los cambios en las instituciones sociales, como el aumento de las familias monoparentales, la alta deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado; iii) los facilitadores -armas, alcohol y drogas, y iv) la falta de capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, especialmente en materia de procuración de justicia. Los enunciados presentados permiten realizar la vinculación entre la pobreza, desigualdad, exclusión y la criminalidad.

Por otro lado, se ha tomado también en consideración el concepto de victimización indirecta mencionado por el autor Gabriel Kessler, en su obra denominada *El sentimiento de inseguridad*, donde tomando en consideración a Box, Hale y Andrews señala: Cuando en una sociedad determinada hay más personas victimizadas, circula más información sobre estos hechos, una mayor cantidad de conocidos o relaciones indirectas se enteran y lo difunden en sus conversaciones cotidianas, y así se intensifica la preocupación por el tema, más allá de haber sufrido o no un delito<sup>19</sup>.

Indica, además, el autor que la temporalidad subjetiva del sentimiento de inseguridad es de corto alcance. El sentimiento de inseguridad se estructura en torno a las propias percepciones y no en

<sup>17</sup> Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina. Antanas Mockus, Henry Murraín, María Villa, coordinadores p. cm. Incluye referencias bibliográficas. ISBN 978-958-57226-1-3. Pie de página, p. 38

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 94

<sup>19</sup> Gabriel Kessler, *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2009, pp. 70-71.

relación con las estadísticas. En otras palabras, el mundo circundante se evalúa tal cual se lo siente o percibe de modo general; si se piensa que todo es más inseguro, se estará más proclive a avistar riesgos y peligros o a afirmar que distintos delitos están muy extendidos en el barrio. A escala local, el sentimiento de inseguridad, el delito y la desconfianza a la policía se retroalimentan.

En las áreas consideradas peligrosas, abandonadas por los más pudientes, con menor protección e incremento del delito, la policía tiende a estigmatizar a sus habitantes, lo que acrecentaría los hechos de violencia institucional y aumentaría la desconfianza entre la policía y la población local.

La preocupación por el delito está extendida a grupos sociales y sectores con ideologías políticas diferentes. Nuestra hipótesis es que esta extensión del temor y la preocupación marca el fin de una relación casi exclusiva entre autoritarismo y preocupación por la seguridad. Otro aspecto mencionado por el autor es que “a medida que el delito se incrementa en paralelo con la pobreza, la desigualdad y el desempleo, se llega a un consenso por el cual el delito es considerado una consecuencia de la degradación de la situación social.

“Los relatos mediáticos y los del campo académico en especial fueron estableciendo una atribución causal fuerte entre crisis social y delito, rasgo central de su conformación como problema público”<sup>20</sup>.

Al definirse la inseguridad como ligada sobre todo al pequeño delito desorganizado, en general protagonizado por sectores marginales -más allá de que no se postule la criminalización de la pobreza y que, por el contrario, se intente explicar las causas sociales del problema-, es muy difícil evitar que alguna lectura realice una asociación entre pobreza y amenaza, aun cuando esta interpretación sea contraria a la intención de los periodistas o de los especialistas que analizan el

tema. No obstante, se advierte una diferencia en el tratamiento que le dan los medios. En general, se observa que, cuando se habla de un individuo puntual, hay un cuidado mayor para no asociar pobreza con crimen que el que se tiene cuando se hace referencia a un lugar, en particular a algunas villas y a ciertos barrios a los que de modo casi explícito se considera zonas de concentración de delincuentes.

Por otra parte, David Garland, en su obra *La cultura de control* aborda las interrelaciones de orden económico, social y cultural que condicionan y modelan la historia de la justicia penal-estatal y sus dispositivos de control del delito.

Señala el autor que los ajustes sociales que se han producido son estructurales y se refieren a la relación entre el control del delito y el orden social<sup>21</sup>.

Con el transcurso del tiempo, nuestras prácticas de control del delito y de hacer justicia han tenido que adaptarse a una economía cada vez más insegura que margina a importantes sectores de la población; a una cultura consumista y hedonista que combina libertades personales amplias con controles sociales débiles; a un orden moral pluralista que lucha por crear relaciones de confianza entre extraños que tienen muy poco en común; a un Estado «soberano» que es cada vez menos capaz de regular una sociedad de ciudadanos individualizados y grupos sociales diferenciados; y a tasas de delito crónicamente elevadas que coexisten con bajos niveles de cohesión familiar y de solidaridad comunitaria. El carácter arriesgado e inseguro de las relaciones sociales y económicas actuales es la superficie social que da origen tanto a nuestra nueva preocupación enfática y generalizada por el control como a la velocidad y afán con que segregamos, fortificamos y excluimos. Es esta circunstancia de fondo la que alienta nuestros intentos obsesivos de mantener bajo vigilancia a individuos sospe-

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 77. 77

<sup>21</sup> David Garland. *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Traducción de Máximo Sozzo. Barcelona. Editorial Gedisa, año 2005, p. 314

chosos, de aislar poblaciones peligrosas e imponer controles situacionales en escenarios que, de otro modo, serían abiertos y fluidos.

Es la fuente de las ansiedades profundamente arraigadas que se expresan en la actual cultura de la conciencia del delito, en la mercantilización de la seguridad y en un ambiente diseñado para gestionar el espacio y dividir a las personas.

El control del delito actual no solo gestiona problemas de delito e inseguridad, también institucionaliza una serie de respuestas a estos problemas que son en sí mismas muy importantes, por sus consecuencias, en función de su impacto social.

### 3.3 Pobreza, vulnerabilidad y asentamientos humanos en el fenómeno de la urbanización.

La Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad define la pobreza como *“el conjunto de carencias y limitaciones que inciden negativamente en las condiciones de vida de las personas y de los grupos sociales. La misma se manifiesta fundamentalmente en términos de privación de los satisfactores de las necesidades básicas (alimentación, salud, educación, agua potable, servicios sanitarios y de energía, vestimenta, y otros.), debido a la insuficiencia de ingresos o de capacidades o de activos materiales y sociales”*.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030) identifica como grupos en situación de vulnerabilidad: i. Niños y adolescentes en situación de pobreza, señalando como aspecto preocupante la pobreza infantil y juvenil, atendiendo que el 42,3% de niños, niñas y adolescentes que habitan en el país, viven en la pobreza, principalmente concentrados en zonas rurales, urbanas marginales y pueblos indígenas. ii. Juventud en vulnerabilidad, constituyendo el 66% del total de desempleados del país (si se observan solamente los datos de mujeres,

estas representan un porcentaje del 70% de las desempleadas). Las mujeres jóvenes urbanas pobres son las que muestran un mayor porcentaje de desempleo, con una tasa del 27%, mientras que se tiene una tasa del 3% en hombres rurales no pobres. Según la encuesta de hogares, hay 100.000 adolescentes (15-19 años) que solo trabajan (y no estudian) y 257.000 jóvenes (15-29 años) que no estudian ni trabajan. iii. Pueblos indígenas: Presentando rasgos vulnerables a nivel de educación formal, sanitaria, participación laboral. iv. Adultos mayores: 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, de las cuales cerca de 86.000 se encuentran en situación de pobreza moderada y 24.000 se encuentran en extrema pobreza. v. Personas con discapacidad: “Según un estudio de incidencia de situaciones de discapacidad de las personas, en la región Oriental 19% de las personas de todas las edades viven con algún tipo de discapacidad, y 14% en niños, niñas y adolescentes. Las barreras físicas, la inadecuada atención en el sistema de salud y la falta de programas de alfabetización y de educación inclusiva son algunos de los factores que restan oportunidades a las personas con discapacidad”.

Además, conforme la definición proporcionada por Oscar Barrios en su presentación denominada “Hacia la conceptualización e identificación de asentamientos en situación de pobreza en el área metropolitana de Asunción, a partir de datos censales”, se define asentamiento como el “conjunto de hogares generalmente en situación de precariedad que están agrupados geográficamente en zonas socialmente desfavorecidas y ambientalmente degradadas, de ocupación espontánea del espacio, de tenencia irregular de la vivienda, con altos índices de pobreza, en condiciones no aptas para la habitabilidad”<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/7/39817/oscarbarrios.pdf>

La urbanización en Latinoamérica fue históricamente un proceso sumamente violento y excluyente.

Durante la formación de las grandes ciudades también se fueron desarrollando, paralelamente y como consecuencia de esta, grandes cinturones de pobreza en la periferia, y dentro de ella los “parias urbanos”, como lo denomina Loïc Wacquant (2007). Constituyendo zonas totalmente olvidadas por las instituciones del Estado y en donde predomina una lógica de comportamiento diferente a la de otras zonas geográficas y lógicamente en contradicción con el esquema jurídico formal.

Es interesante tener en cuenta la reflexión de Bourdieu, señalada al principio de la obra denominada *Parias urbanos* que señala: “No se puede jugar con la ley de la conservación de la violencia: toda la violencia se paga y, por ejemplo, la violencia estructural ejercida por los mercados financieros, en la forma de despidos, pérdida de seguridad, etc., se ve equiparada, más tarde o más temprano, en forma de suicidios, crimen y delincuencia, adicción a las drogas, alcoholismo, un sinnúmero de pequeños y grandes actos de violencia cotidiana”<sup>23</sup>.

Señala Gabriel Kessler en la introducción a la obra de Wacquant: “Llevar la perspectiva relacional de Wacquant a la villa nos hará ver que la historia de esta configuración socio-espacial es el producto de una particular interacción entre fuerzas macro-estructurales, políticas estatales y el compromiso activo de los villeros, tanto en cuanto individuos como a través de sus organizaciones colectivas - con esas presiones externas”<sup>24</sup>.

La perspectiva institucional expuesta en estos ensayos arroja luz sobre un malentendido bastante común acerca de la historia de estos enclaves de pobreza urbana.

Estos no son el producto de la acción de una sola fuerza o actor, sino de: a) la interrelación de actores en disputa, y b) los constantes cambios en la estructura de oportunidades políticas, regímenes autoritarios y democráticos. En este sentido, llevar a Wacquant a la villa sugiere entenderla como una relación entre la economía, el descuido estatal y la acción de los actores políticos dentro y fuera de la villa.

En el contexto actual, haciendo mención a la obra de Louis Wacquant se habla de cuatro lógicas estructurales vinculadas a la ciudadanía, que alimentan la marginalidad:

En primer término, la dinámica macro social en el marco de la globalización que lleva consigo la prosperidad, por un lado, y el resurgimiento de la desigualdad, por el otro<sup>25</sup>. En segundo lugar, la dinámica económica que provoca una mutación en el trabajo asalariado, producto de la eliminación de millares de empleos. En tercer lugar, una dinámica política a través del estado de bienestar que es la institución encargada de producir y moldear la desigualdad urbana supeditando a un sector de la población a vivir bajo estas condiciones.

Y por último, la dinámica espacial que concentra y estigma a una población en determinados lugares reforzando con ello los procesos de pobreza y exclusión. Antes, la pobreza era difusa, un poco en cada barrio, hoy en día tiende a concentrarse en lugares determinados.

<sup>23</sup> Lote Wacquant. *Parias urbanos: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, 1a ed., 2a reimpresión, Buenos Aires: Manantial, 2007

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 22-23

<sup>25</sup> Wacquant, *op. cit.*: Por un lado, la modernización postindustrial se traduce en la multiplicación de puestos altamente calificados para el personal profesional técnico con formación universitaria y, por el otro, en la descalificación y la eliminación lisa y llana de millones de empleos para los trabajadores sin preparación. Más aún, la producción y el crecimiento sin empleos en muchos sectores económicos no es en la actualidad una posibilidad utópica sino una agri dulce realidad”.

### 3.4 Pobreza y violencia

La violencia en la ciudad es un problema complejo que tiene que ver directamente con la pobreza, pero no en términos unicastales, sino que la violencia urbana siempre se encuentra en correlación con otras variables. Es un problema social que hay que investigarlo en términos relacionales, tienen condicionamientos de orden económico, político, social, jurídico, cultural, psicológico, medioambiental. En cada ámbito geográfico determinado se manifiesta de modo diferenciado, otorgándole mayor o menor peso a alguna variable.

Sin embargo, cabe mencionar el relato realizado por Gabriel Kessler en su obra *El sentimiento de inseguridad*, que describe de una manera bastante completa la realidad local de los asentamientos humanos:

La reputación de barrio peligroso, el estigma mediático nacional y la presencia policial influyen en cada aspecto de la vida del lugar.

Se evidencia, en principio, en la forma de hablar de él: el barrio se sufre, se padece, sería una influencia negativa. La vida en el barrio está marcada por una conjunción de estigmas locales con efectos reales en la cotidianidad, el déficit de todo tipo de servicios públicos y una constante vigilancia sobre un lugar condenado como peligroso, para controlar, justamente, que no sea una amenaza para lo que se considera el “afuera”<sup>26</sup>.

A su vez, la relación entre inseguridad y delito tiene sus complejidades locales; por un lado, se debe lidiar con el estigma externo; por el otro, se intenta garantizar la pacificación local, y ambas cuestiones no siempre coinciden.

La percepción de inseguridad general, además tampoco es homogénea, sino que se manifiesta en relación con dos variables: los lugares por donde se

transita y en los que se vive, y la posesión de algún atributo, como relaciones, respeto o conocimiento puntual de algunas personas o grupos, que brinda un sentimiento de seguridad.

El efecto de la conjunción entre relegación social y control policial genera una internalización del estigma que es difícil de evitar por completo: la omnipresencia de la sospecha, la necesidad de demostrar en toda ocasión que no es culpable, obligan a los habitantes a desplegar alguna estrategia argumentativa para eludir y contestar el juicio criminalizante que se atribuye al lugar.

También se toma como referencia la obra de Louic Wacquant, *Los condenados de la ciudad, guetos, periferias y Estado*, la cual señala estudios de los guetos de Chicago y de un barrio de un suburbio industrial de París, y revela que las estructuras y las políticas estatales juegan un papel determinante en la articulación de las desigualdades y la violencia generada.

Otra de las obras de Wacquant, *Parias urbanos*, examina las causas de esta creciente desigualdad y marginación, y las formas que estas adquieren no solo en el espacio urbano sino también en las experiencias de los relegados, centrando su atención en las sociedades de capitalismo avanzado, fundamentalmente en Estados Unidos y Francia.

A nivel nacional, se ha tomado la referencia del artículo de investigación denominado “Seguridad y desigualdad: desprotegidos y perseguidos”, estudio que realiza un ejercicio analítico similar al considerar el criterio de “inclusión” en la evaluación de la legitimidad democrática de los procesos de toma de decisiones colectivas en materia de seguridad<sup>27</sup>. En este artículo se aborda dos cuestiones: primero, los riesgos que las fuertes desigualdades estructurales suponen para la legitimidad democrática de los procesos que llevan a la toma de decisiones en

<sup>26</sup> Gabriel Kessler. *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2009. Edición Impresa. *op. cit.*, pp. 254/5

<sup>27</sup> Lourdes Peroni. “Seguridad y desigualdad: ¿Desprotegidos y perseguidos?” Ver en línea: [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/Peroni\\_SP\\_CV\\_20100504.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/Peroni_SP_CV_20100504.pdf)

general, y en este caso, de decisiones en materia de seguridad. Segundo, las consecuencias de dichas decisiones para los segmentos más marginados de la sociedad.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos se aborda la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana, mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político.

La exclusión vulnerabiliza franjas crecientes de la población, dado que las condiciones sociales para un libre ejercicio de la ciudadanía se deterioran progresivamente al implicar estas condiciones mínimas de igualdad, no en un sentido radical, sino en el sentido del acceso a bienes sociales esenciales en una sociedad moderna y democrática: educación, salud, trabajo, vivienda, protección a la vejez y otros.

La vulnerabilización implica un proceso de descuidanización en aumento, a medida que aquella progresa. Además, la exclusión, al privar de bienes sociales significativos desde la perspectiva de la igualdad que requiere la democracia representativa, mina las condiciones sociales básicas para la constitución de una ciudadanía política autónoma.

El PND 2030 identifica como grupos en situación de vulnerabilidad<sup>28</sup>: *Niños y adolescentes en situación de pobreza*, señalando como aspecto preocupante la pobreza infantil y juvenil, atendiendo que el 42,3% de niños, niñas y adolescentes que habitan en el país, viven en la pobreza, principalmente concentrados en zonas rurales, urbanas marginales y pueblos indígenas.

*Juventud en vulnerabilidad*, constituyendo el 66% del total de desempleados del país (si se observan solamente los datos de mujeres, estas representan un porcentaje del 70% de las desempleadas). Las mujeres jóvenes urbanas pobres son las que muestran un mayor porcentaje de desempleo, con una tasa del 27%, mientras que se tiene una tasa del 3% en hombres rurales no pobres. Según la encuesta de hogares, hay 100.000 adolescentes (15-19 años) que solo trabajan (y no estudian) y 257.000 jóvenes (15-29 años) que no estudian ni trabajan.

*Pueblos indígenas*: Presentando rasgos vulnerables a nivel de educación formal, sanitaria, participación laboral.

*Adultos mayores*: 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, de las cuales cerca de 86.000 se encuentran en situación de pobreza moderada y 24.000 se encuentran en extrema pobreza<sup>29</sup>.

*Personas con discapacidad*: Según un estudio de incidencia de situaciones de discapacidad de las personas, en la región Oriental 19% de las personas de todas las edades viven con algún tipo de discapacidad, y 14% en niños, niñas y adolescentes<sup>30</sup>. Las barreras físicas, la inadecuada atención en el sistema de salud y la falta de programas de alfabetización y de educación inclusiva son algunos de los factores que restan oportunidades a las personas con discapacidad.

La exclusión social debilita los lazos sociales entre los individuos, los grupos y las comunidades, y se manifiesta en la escasa o nula capacidad que tienen las personas para incidir o tener influencia directa en las decisiones que determinan las condiciones

<sup>28</sup> Plan Nacional de Desarrollo, pp. 35-7, disponible en <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 41

<sup>30</sup> Referencia al Estudio de Prevalencia de Discapacidad en la Región Oriental del Paraguay. Elaborado por Delta Consultora Integral, para la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), 2012, p. 33, Plan Nacional de Desarrollo.

que les afectan, y que resultan de la desigualdad social, la debilidad de sus organizaciones y canales de representación ante las instancias de poder.

Por su parte, la exclusión económica es la imposibilidad de las personas, los grupos y las comunidades afectados por la pobreza, de acceder a una inserción ventajosa en las cadenas de producción de valor o a empleos de calidad que los ubiquen en posiciones económicas favorables.

Asimismo, hace mención al diagnóstico de justicia y derechos humanos, establece algunos desafíos 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 y mujeres, 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.

Todo lo mencionado de alguna manera representa lo señalado por Garretón, cómo un aspecto nuevo de la exclusión, de sujetos desintegrados de la sociedad, prácticamente fuera de ella excepto por la relación con el mundo mediático, y casi sin relaciones de conflicto con los de “dentro”; encontrándose a su vez con un nivel de desintegración interna, en la medida que no poseen bases estructurales comunes ni recursos organizacionales e ideológicos que den cuenta de ellos. De algún modo, todas las categorías demográficas y sociales (mujeres, regiones, obreros, grupos étnicos, jóvenes, adultos mayores, empresarios) están atravesadas por este tipo de línea divisoria entre los de “dentro” y los de “fuera”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Manuel Antonio Garretón (1999). “Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales”. *Revista de Ciencias Sociales* (CI), pp. 41-52.

## 4 • Metodología

El estudio de caso múltiple es de carácter descriptivo y consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de los objetos, procesos y personas relacionadas con la seguridad ciudadana en zonas suburbanas y las dimensiones y procesos de desarrollo humano. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables analizadas, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento sobre la situación que presentan los asentamientos periurbanos en las principales ciudades del Gran Asunción, en materia de seguridad ciudadana.

Se establecen como unidad de análisis grupos sociales de adultos y jóvenes con enfoque de género, que habitan en zonas periurbanas de Asunción y el Gran Asunción, en situación precaria; agrupados geográficamente en zonas socialmente desfavorecidas y ambientalmente degradadas, de ocupación espontánea del espacio, de tenencia irregular de la vivienda, con índices de pobreza; resumidamente, familias que se encuentran en condiciones actualmente desfavorables.

El método de recolección de información utilizó primeramente las fuentes secundarias, mediante la selección, fichaje y lectura de material bibliográfico e informes obtenidos de la Biblioteca Nacional, Biblioteca de la Universidad Católica de

Asunción, Biblioteca de la Arquidiócesis de Asunción, Facultad de Filosofía, Universidad Nacional, Municipalidades de Asunción, Ñemby y Limpio, e información general y estadística obtenida de sitios web de instancias como MI, STP, DGEEC, SAS, Ministerio Público, Policía Nacional, SENAVITAT, PNUD, Banco Mundial y organizaciones sociales que han realizado estudios similares como Informe Nacional para Hábitat III.

La información primaria fue recogida por diversos métodos, por una parte mediante entrevistas semi estructuradas con un número determinado de referentes del sector público y privado, asociados al tema de seguridad ciudadana en zonas periurbanas del Gran Asunción.

Así como entrevistas estructuradas con un número representativo de familias que habitan en los territorios seleccionados, con la finalidad de obtener información sobre el estado que presentan las siete (7) dimensiones de seguridad humana y su percepción sobre la seguridad ciudadana; y por último, mediante entrevistas semi estructuradas para el mismo fin con los líderes sociales de las comunidades metas.

Por otra parte, se desarrollaron cuatro (4) talleres con líderes sociales sobre la seguridad humana y ciudadana, tres (3) de ellos implementados en los refugios de damnificados provenientes del Bañado

de Tacumbú y uno (1) con referentes sociales de la ciudad de Ñemby.

Toda la información recabada por las diversas fuentes fue registrada en una base de datos y sistematizada en matrices y mapas conceptuales por cada territorio, conforme a las dimensiones de desarrollo humano y variables de análisis seleccionadas para la identificación de conflictos comunitarios, hechos de violencia y delincuencia.

Para operacionalizar el proceso de análisis, se realizaron mapeos de la vulnerabilidad y capacidades de la población, con el establecimiento de prioridades, en busca de las causas de las amenazas/inseguridades identificadas como riesgo de conflictos.

El “mapeo de actores” descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores sociales e instituciones sociales. Tal como lo plantea Martín Gutiérrez, el abordaje de redes sociales se caracteriza por considerar que se puede pensar la sociedad en términos de estructuras, las cuales se manifiestan por diferentes formas de relaciones entre actores sociales, sean estos actores, grupos, organizaciones, clases o individuos.

Estos conjuntos de vínculos o de relaciones sociales forman redes y según sea la posición que los distintos actores ocupan en dichas redes, estas definen sus valores, creencias y comportamientos.

Es importante destacar que en las redes sociales se identifican roles y poderes de los actores. En este sentido, el mapeo de actores elaborado mira más allá del panorama superficial de roles, pues se considera que estos dentro de una misma categoría no son homogéneos en sus percepciones sobre la realidad social de su comunidad.

Estas percepciones dependen de muchos factores -los cuales serán explorados en el análisis sobre su composición y relaciones en las redes sociales que conforman- y cada situación es considerada sobre las probables posiciones que las distintas partes interesadas toman, en este caso, sobre la realidad comunitaria.

Con el mapeo de actores se busca no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en las iniciativas en pos del desarrollo humano y social de sus comunidades, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación en la vida comunitaria.

En cuanto a los diversos mapas de conflictos sociales identificados en los territorios, es oportuno realizar un repaso a algunas teorías relacionadas con el origen y escalada de los conflictos en la sociedad.

Antes de la aparición de la “Teoría del conflicto”, el conflicto era visto básicamente como una patología social, o, en todo caso, el síntoma de una patología social. La sociedad perfecta era vista como una sociedad sin conflictos y todas las utopías sociales sostenían la necesidad de constituir un modelo de sociedad sin conflictos, de pura cooperación<sup>32</sup>.

La Teoría del conflicto reevalúa la connotación negativa tradicional y postula el conflicto social como un mecanismo -al menos potencialmente positivo- de innovación y cambio social. En sintonía con esa corriente, el educador norteamericano John Dewey<sup>33</sup> expresaba que “el conflicto es el tábano del pensamiento”.

En este sentido, en la actualidad se ofrecen varias definiciones de “conflicto social”, diferencias que se basan particularmente sobre el origen del mismo; conforme al pensamiento de Stephen Robbins, teórico contemporáneo, “es un proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra la ha afectado

<sup>32</sup> Kalevi Jaakko Holsti (Peace and war), nota que en la concepción moderna común la guerra es considerada como una aberración, una catástrofe o crimen, el abandono de políticas racionales.

<sup>33</sup> John Dewey (Burlington, 1859 - Nueva York, 1952). Filósofo, pedagogo y psicólogo norteamericano.

de manera negativa o que está a punto de afectar de manera negativa alguno de sus intereses”.<sup>34</sup>

Por otra parte, para Lewis A. Coser, “el conflicto social es una lucha por los valores y por el estatus, el poder y los recursos escasos, en el curso del cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales”.<sup>35</sup>

Definiendo este último como un conflicto que será social cuando trascienda lo individual y proceda de la propia estructura de la sociedad<sup>36</sup>. En tal sentido, se involucran pensamientos y acciones de los conglomerados sociales relacionadas con diferencias profundas de orientación y estilo de vida de las personas y los grupos.

A fin de facilitar el análisis de las características de los conflictos identificados, estos se presentan en matrices de análisis, donde ha sido seleccionado un grupo de variables relacionadas a:

*Estructura*, es la base para el análisis de los conflictos, sus elementos deben incluirse en la definición del conflicto. *Contexto*, espacio territorial, temporal, donde acontece el conflicto que puede polarizar o transformar. *Estado*, corresponde a la actualidad del conflicto, al momento de desarrollo según el grado de reconocimiento de las partes y las manifestaciones del mismo. *Vínculos y relaciones*, forma en que interactúan las partes en conflicto, con las situaciones y condiciones que caracterizan las relaciones. *Dinámica*, se trata de dar cuenta del proceso de desenvolvimiento del conflicto de manera retrospectiva para visualizar fases, rupturas, intensidad y extensión del conflicto. *Antecedentes*, son los elementos o sucesos que han rodeado la historia del conflicto. *Estrategias y tratamiento*, caminos para el logro del escenario tendencial deseado.

El universo estuvo constituido por el número total de familias y organizaciones que están presentes en los territorios de la investigación: asentamiento 3 de Noviembre de Luque, Barcelona de Limpio, Bañado de Tacumbú de Asunción y Las Mercedes de Ñemby.

La muestra fue seleccionada de un número representativo de familias y organizaciones que habitan en los mencionados territorios.

---

<sup>34</sup> Stephen P. Robbins, *Comportamiento organizacional*. Conceptos, controversias y aplicaciones, 6a. ed., Cap. XIII, p. 461. Edit. Prentice Hall, 1994.

<sup>35</sup> Lewis A. Coser. *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press, 1956.

<sup>36</sup> Lewis A. Coser. *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. (1970), Editorial Amorrortu, 1970.

## 5. Justificación

La investigación denominada “La seguridad humana y su complementariedad con la Seguridad Ciudadana: Un estudio de los asentamientos suburbanos” pretende demostrar que existe una relación directamente proporcional entre la situación que presentan los contextos urbanos con referencia a factores de exclusión social, discriminación política y económica de individuos en situación de vulnerabilidad o riesgo y el impacto que esto genera en la seguridad ciudadana de sus comunidades.

Los espacios sociales observados son los asentamientos urbanos, principalmente ubicados en Asunción y el Departamento Central. Es de mencionar que el Departamento Central es el más poblado del país y sumado a la población de Asunción reúne poco más de 37% de la población total.

La conformación de las áreas metropolitanas en el Paraguay (migración interna) tiene que ver directamente con los flujos migratorios que se han venido dando en el país, a partir de la década de los sesenta. Varios factores se han conjugado en los procesos de migración, y entre ellos, vale la pena citar: i) la conformación natural de nuevos contingentes de población económicamente activa que ya no son absorbidos por la estructura económica minifundiaria; ii) la dificultad del sector campesino tradicional de organizar la producción para elevar la productividad y sostenerse ante la expansión de la economía de mercado en el área

rural; iii) la expansión de la agricultura mecanizada o extensiva que deteriora las condiciones ambientales de los asentamientos campesinos y las comunidades indígenas; iv) la atracción que tienen los centros urbanos sobre la población rural.

Los motivos de la migración son, en general, de carácter económico, educativo, político y de parentesco.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2011 muestra que los principales motivos aludidos por las personas para mudarse son: familiar (45,1%), laboral (23,8%), adquisición de casa propia (18,9%), estudio (6,5%), elevado costo de vida (2,1%), entre los más importantes. Por otra parte, según el Informe Nacional para Hábitat III presentado por la República del Paraguay en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible 2016, “la situación de los asentamientos precarios intraurbanos y costeros son sumamente vulnerables, y exhiben un grave deterioro de la calidad de vida”.

Señala a su vez que el país presenta una gran debilidad respecto a la obtención de información consistente. Acerca de 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 registros. Estimaciones del Gobierno na-

cional 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.

En estas circunstancias, la sociedad urbana se ha hecho más compleja, modificando en este proceso los comportamientos sociales, el uso de los espacios públicos y privados, las formas de movilidad y comunicación, el uso de su fuerza de trabajo y, sobre todo, ha dado lugar a nuevas formas de organización social con su consiguiente capacidad de movilización y representación de sus demandas en la esfera política.

Ello nos invita a pensar la seguridad en un contexto de seguridad humana y vincularlas con dos aspectos que forman parte del concepto, cuales son la violencia y el desarrollo humano. Debe tenerse presente que, si bien existen varias definiciones de seguridad humana, todas tienen en común tres aspectos.

Primero, la seguridad humana surge en respuesta a las amenazas actuales y emergentes. Estas son complejas, interrelacionadas y han adquirido una dimensión transnacional.

Segundo, la seguridad humana requiere un entendimiento ampliado de seguridad, donde la protección y el empoderamiento sean los principales propósitos.

Tercero, la seguridad humana no permite el uso de la fuerza contra otros Estados y busca integrar las metas de “libres de necesidad”, “libres de temor” y “libertad de vivir en dignidad”.

En este sentido, se considera oportuno analizar la situación de seguridad ciudadana que presentan estos territorios, mediante la observación de cuatro (4) casos aislados, uno (1) en la capital de país y tres (3) en el Departamento Central, analizando el comportamiento de indicadores de seguridad humana, las políticas públicas y su relación con los hechos de violencia y conflictos presentes en la comunidad.

Los resultados que sean logrados podrán convertirse en elementos que develen y orienten a los gobiernos locales en la focalización de la política pública con enfoque territorial.



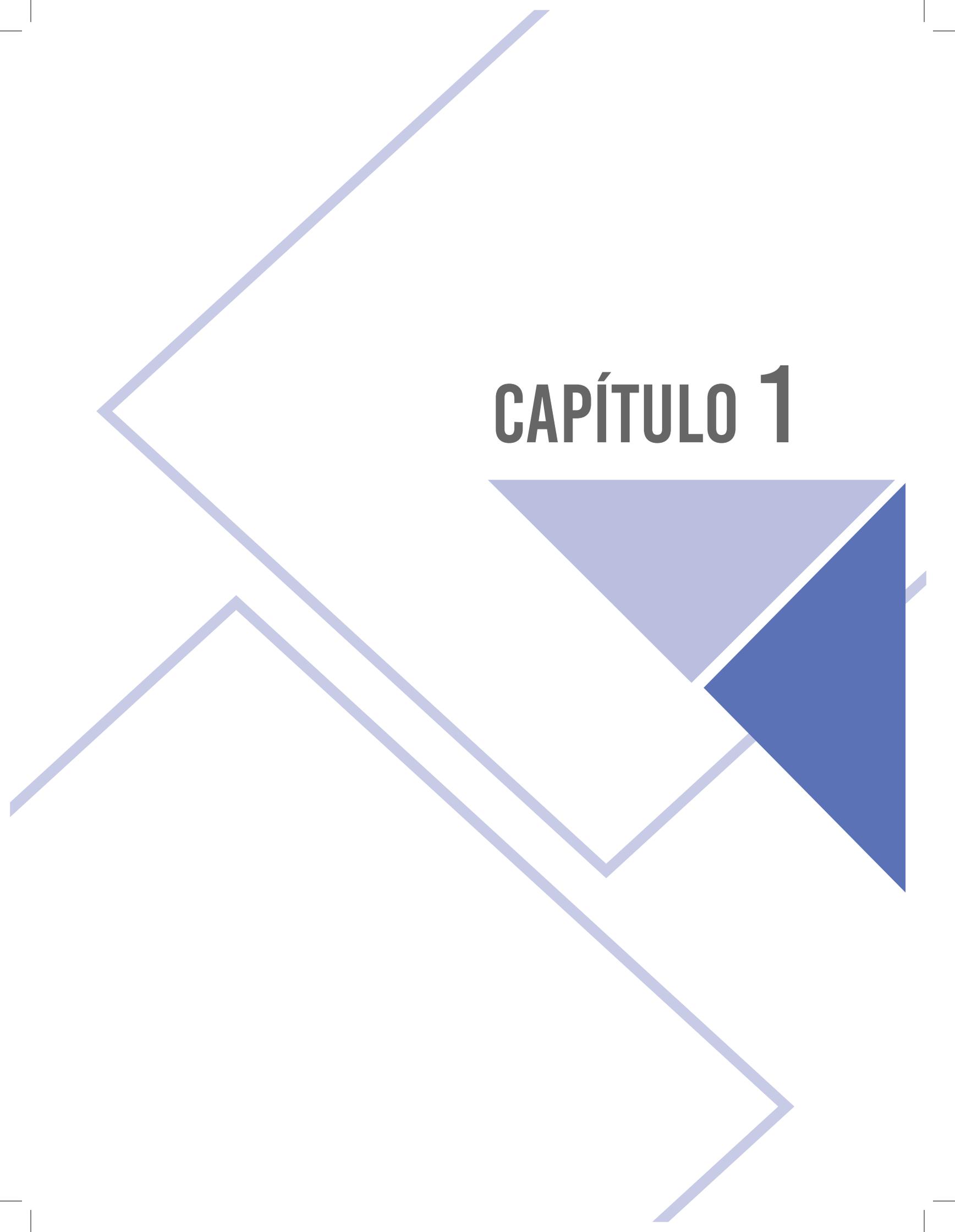
# 6. Resultados de la investigación

**CAPÍTULO 1**  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD

**CAPÍTULO 2**  
PERFIL SOCIOECONÓMICO Y CALIDAD DE VIDA  
DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

**CAPÍTULO 3**  
PRESENTACIÓN DE ESTUDIOS DE CASOS

**CAPÍTULO 4**  
PROPUESTA MARCO DE INTERVENCIÓN A  
NIVEL LOCAL CON ENFOQUE DE GÉNERO Y  
JUVENTUD

The image features a minimalist, abstract design. It consists of several light blue lines forming a series of connected zig-zag shapes that create a sense of movement and depth. On the right side, there are two overlapping triangles: a larger, light blue one on top and a smaller, darker blue one on the bottom right. The text 'CAPÍTULO 1' is positioned in the upper right area, centered horizontally relative to the darker blue triangle.

# CAPÍTULO 1

The image features a complex geometric composition. On the left side, there are several overlapping triangles in shades of dark blue and medium purple. A large, light purple arrow shape points from the top right towards the bottom right, with its tail at the top right and its head at the bottom right. The text is centered in the lower half of the page.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD**

## Capítulo 1. Normas y Políticas Públicas de Seguridad.

La Constitución Nacional, en su artículo 176 establece la obligación del Estado de promover el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El instrumento de planificación de lo previsto son los Planes de Desarrollo, los cuales, según el artículo 177 de la Constitución Nacional, serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.

En cuanto a la normativa internacional, teniendo en cuenta la jerarquía normativa en el país, y el artículo 145 de la Constitución de la República, que taxativamente señala: “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”, el Paraguay además es signatario de los más importantes convenios internacionales relacionados con la lucha contra los distintos tipos de criminalidad y su prevención<sup>37</sup>.

En este sentido, es importante referirse a la determinación del alcance de las obligaciones del Paraguay conforme a los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables. Tal como lo señala la CIDH, en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado, de forma expresa, el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social. Se puede inferir, analizando estas normas, que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad o a la seguridad de su persona”; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”: “la Comisión considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Documento Base, *op. cit.*, p. 38

<sup>38</sup> Esta afirmación general no desconoce que, en el caso específico de las normas regionales que integran el marco de protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, se encuentra expresamente consagrado el derecho de vivir libre de violencia, en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará, que, concretamente dispone: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana, *op. cit.*, p. 6.

<sup>39</sup> Documento Base, *op. cit.*, p.38.

## 1. Los planes y proyectos nacionales de gobierno y la seguridad.

Es oportuno referirse a la situación del Paraguay en relación a otras variables socio demográficas y económicas, que afectan directa o indirectamente la criminalidad y la violencia y que pretenden explicar la situación actual, haciendo posible, dentro de ciertos límites- proyectar el fenómeno hacia un futuro por lo menos cercano. Se toma en cuenta, de inicio, el indicador llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH), establecido por Naciones Unidas, específicamente por el PNUD.<sup>40</sup>

En 2014, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Paraguay fue 0,679 puntos, lo que supone una mejora respecto a 2013, en el que se situó en 0,676. El IDH es un importante indicador del desarrollo humano que elabora cada año Naciones Unidas. Se trata de un indicador que, a diferencia de los que se utilizaban anteriormente que medían el desarrollo económico de un país, analiza la salud, la educación y los ingresos. Si ordenamos los países en función de su Índice de desarrollo humano, Paraguay se encuentra en el puesto 112, es decir, sus habitantes están con un Desarrollo Humano medio según ponderación del ranking de desarrollo humano (IDH).<sup>41</sup>

El IDH tiene en cuenta tres variables: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. Por lo tanto, influyen entre otros, el hecho de que la esperanza de vida en Paraguay esté en 72,92 años, su tasa de mortalidad en el 5,65% y su renta per cápita sea de 3.492€ euros.<sup>42</sup>

Según datos extraídos del catálogo de ofertas públicas de servicios, se encuentran identificados ochenta (80) servicios proporcionados por distintas

instituciones que abordan diferentes dimensiones señaladas en materia de Seguridad Humana.<sup>43</sup>

El Gabinete Social, integrado por alrededor de dieciocho (18) instituciones gubernamentales, fue creado en el año 2003 y reestructurado en el año 2013, en virtud de lo cual se convirtió en órgano encargado de promover, coordinar y dirigir la gestión de los programas y las políticas públicas del Gobierno nacional en el Área Social. Una de las intervenciones a nivel estatal constituye el programa Sembrando Oportunidades, también conocido como Programa Nacional de Reducción de Pobreza Extrema, cuyo objetivo es aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de las familias en condición de pobreza extrema, radicadas en lugares con mayor vulnerabilidad social, donde existen precariedades en infraestructura, falta de servicios sociales, escasez de empleo y baja productividad en las fincas campesinas.

Por otra, parte la elaboración de un Plan de Acción en Población y Desarrollo para el periodo 2017/2018, impulsado por la Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social, tiene como base el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CELADE/CEPAL/UNFPA), para lo cual se ha solicitado a cada institución establecer metas para el año 2017 y parte del año 2018, correspondiente al periodo de Gobierno.<sup>44</sup>

Dicho consenso de Montevideo establece, entre las medidas a ser adoptadas: “Desarrollar programas que favorezcan la convivencia, la educación permanente, el ocio creativo, la salud mental y la seguridad ciudadana de la población en sus territorios para prevenir los actuales problemas sociales asociados, entre otros, a la pobreza, la exclusión social, el consumo abusivo y el tráfico de drogas y la violencia de género”.

<sup>40</sup> Documento Base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, año 2010.

<sup>41</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano, disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_report\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf)

<sup>42</sup> <http://www.datosmacro.com/idh/paraguay>

<sup>43</sup> <http://www.siiis.gov.py/la-politica-social/quienes-reportan>

<sup>44</sup> <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9232.pdf?view=1>

Conforme a la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, algunas líneas de acción propuestas son las siguientes<sup>45</sup>: 1. Formular, implementar y evaluar políticas sobre seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos en todos los territorios. 2. Reforzar el rol de los gobiernos locales y de los servicios estatales territoriales en la recuperación de espacios públicos en todos los territorios. 3. Elaborar programas que contemplen para todos los grupos de población actividades de ocio creativo a nivel local. 4. Implementar actividades culturales recreativas para toda la población a escala local.

El ámbito de la seguridad interna se encuentra establecida en el artículo 37 de la Ley N° 1337/99 “De Defensa y de Seguridad Interna”, como “la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado así como la vida, la libertad, y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional”.<sup>46</sup>

### 1.1. Programas y planes nacionales de Reducción de la Pobreza

Por medio del Decreto N° 291 de 2013, el Poder Ejecutivo declaró como prioridad nacional la meta “Reducción de la Pobreza” y encargó a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) la elaboración y gestión de un Programa Nacional de Reducción de Pobreza y derogó el Plan Acción Eliminación Pobreza Extrema. Así nació Sembrando Oportunidades, que coordina a todas las instituciones de gobierno en pos de un objetivo común.<sup>47</sup>

En el marco de la iniciativa, en el año 2014 fueron definidos 120 asentamientos prioritarios para el área rural de 14 gobernaciones y 70 distritos. En

estos asentamientos se implementa la estrategia de Llegada articulada de servicios sociales.

Es oportuno recordar que el programa es de carácter nacional. Los mismos fueron seleccionados teniendo en cuenta sus múltiples precariedades y según datos estadísticos oficiales de la DGEEC.

*Los principios del Programa son:* a) Enfoque de precisión (focalización), b) Centralidad de la inclusión productiva, c) Conexión con servicios sociales eficientes, d) Enfoque territorial integral social, económico y ambiental, e) Monitoreo efectivo, con tecnología de avanzada, f) Cambio actitudinal hacia la pro-actividad para el desarrollo, g) Gestión efectiva de redes interinstitucionales, del sector público y privado.

Las líneas de acción principalmente están vinculadas a la generación de ingresos agropecuarios y no agropecuarios, un hábitat adecuado y sostenible, acceso a todos los servicios en las comunidades y el fortalecimiento del capital social. Plantea para ello la construcción de una “Red de protección social”.

Con relación a la información sobre el estado de las comunidades, el Gabinete Social aplica un instrumento llamado “Ficha social”, en el cual se registra la situación socioeconómica de las familias, lo que permite direccionar con más efectividad las respuestas de las instituciones que ejecutan políticas públicas sociales. Estas familias, asimismo, son incluidas en el Registro Único de Información Social (RUIS), la base de datos maestra que contiene la totalidad de los(as) beneficiarios(as) de los programas y las prestaciones sociales que implementa el Estado paraguayo.

Uno de los componentes del Programa Sembrando Oportunidades es la implementación de la metodología denominada Familia por Familia, que

<sup>45</sup> [http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/proceso\\_de\\_elaboracion\\_jrodriguez.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/proceso_de_elaboracion_jrodriguez.pdf), p. 124

<sup>46</sup> Documento base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Año 2010, disponible en: <http://www.ipasec.py.net/news/documento-base-politica-nacional-de-seguridad-ciudadana>. pp. 35-6.

<sup>47</sup> <http://www.stp.gov.py/v1/programa-sembrando-oportunidades>.

apunta a que las familias, junto a todos sus integrantes, emprendan por sí mismos una senda de desarrollo, ayudándolos a identificar y fortalecer sus activos productivos. A partir del año 2017, la intención es replicar el programa en 405 asentamientos urbanos relevados por la Fundación Techo Paraguay. La metodología se encuentra compuesta por siete (7) componentes: i) Acompañamiento periódico; ii) Apoyo al consumo; iii) Entrenamiento de habilidades técnicas y de vida; iv) Incentivo productivo; v) Promoción del ahorro; vi) Ferias de intercambio y; vii) Red interinstitucional y alianzas estratégicas.<sup>48</sup>

Por Decreto N° 2794 del 16 de diciembre de 2014 aprueba el “*Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*”, elaborado bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República, con aprobación del Equipo Económico Nacional y el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social de la Presidencia de la República, el cual fue producto de un amplio proceso de consulta en reuniones y talleres iniciados en el mes de noviembre de 2013, de los que participaron más de 2.000 referentes del gobierno central, gobiernos subnacionales, sociedad civil, sector privado y académico.<sup>49</sup>

Este proceso de consulta ha sido realizado en diez (10) departamentos del país y en su contenido plantea tres ejes estratégicos: 1) Reducción de la pobreza y desarrollo social, 2) Crecimiento económico inclusivo, y 3) 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. La interacción de los tres ejes estratégicos con las cuatro líneas transversales, resulta en doce estrategias que guiarán las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030. Asimismo, también apunta a que Paraguay sea competitivo ante el mercado internacional.<sup>50</sup>

Entre las estrategias y líneas de acción vinculadas al objeto de estudio se encuentran: i) Impulsar el mejoramiento habitacional de los hogares en situación de pobreza, con criterios de diseño y accesibilidad universal; ii) Capacitar a sectores vulnerables para capturar oportunidades de empleo en los sectores más dinámicos de la economía rural y urbana; iii) 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; iv) 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; v) Apoyar con transferencias monetarias bien focalizadas y condicionadas a la acumulación del capital humano de la niñez en condición de pobreza; vi) Incorporar tecnología en grupos vulnerables para apoyar las condiciones de desarrollo social y económico.

Por otra parte, la Secretaría de Acción Social (SAS) atiende a alrededor de 147 mil familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de sus diferentes programas y proyectos:

<sup>48</sup> <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/x0Z5wcNgF55quqz>.

<sup>49</sup> <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

<sup>50</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013, p. 54

Programa	Cantidad de Familias
Tekoporã <sup>1</sup>	113.363
Tekoha <sup>2</sup>	20.332
Tenonderã <sup>3</sup>	7.059
Pescadores <sup>4</sup>	5.613
FOCEM – YPORA <sup>5</sup>	1.116

Lámina 01, Programas de Secretaría de Acción Social (SAS)

Fuente: Dpto. de Documentación y Estadísticas – DlyD/DGPS. Junio 2016

1 Familias con transferencias monetarias con corresponsabilidad, segundo bimestre de pagos 2016.

2 Familias con contratos firmados hasta abril de 2016.

3 Familias con asistencia financiera para emprendimiento productivos hasta mayo 2016.

4 Familias de pescadores/as con subsidio por veda pesquera 2015.

5 Familias con sistemas de agua potable instalados y funcionando a diciembre 2015.

En este contexto, el programa Tekoha, creado por el Decreto N° 1767/2009 del 3 de abril, es un programa del Gobierno nacional implementado a fin de apoyar el desarrollo social de núcleos poblacionales urbanos y suburbanos.

Se configura como un conjunto de acciones jurídicas, urbanísticas, medioambientales y sociales con el objetivo de mejorar la calidad de vida, dando atención integral a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, mejorando su hábitat a fin de fortalecer el desarrollo y el arraigo familiar, además de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos en condiciones medio ambientales favorables. Tiene como política social la de mejorar la calidad de vida de la población paraguaya, mediante el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de bienes y servicios públicos. Lograr la inclusión social, cultural y política de la población vulnerable y excluida; promover y desarrollar condiciones que permitan el crecimiento económico sin exclusiones de los núcleos poblacionales urbanos, suburbanos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

A la fecha, la SAS tiene registradas a 20.332 familias participantes, distribuidas en 12 departamentos y en la capital del país, Asunción.

## 1.2. La estrategia de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos.

En lo que se refiere a las líneas de acción estratégicas de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos se encuentran las siguientes: i) Intervenir en las condiciones sociales y ambientales que explican la ocurrencia de delitos y/o la sensación de inseguridad; ii) Mejorar las labores de disuasión y persecución y sanción de conductas ilícitas; iii) Incrementar y mejorar la información sobre la dinámica del delito, la percepción de inseguridad, los factores y causas implicadas, y la eficacia de los distintos organismos de control comprometidos; iv) Mejorar las iniciativas para auxiliar y apoyar a víctimas de delitos violentos; v) Proteger los derechos de los pueblos indígenas relativos al acceso de sus miembros y comunidades a servicios jurídicos culturalmente apropiados, garantizando la defensa de sus intereses de forma individual y colectiva.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Ministerio del Interior, documento in extenso inédito, Manual de Contenidos Conceptuales y Metodológicos. PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA, elaborado en el marco del “Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la cohesión social y competitividad”. ATN/JF N° 11.908 – PR, año 2013, p.15: El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definió el concepto de Seguridad Humana como la condición necesaria para que las personas puedan ejercer sus opciones vitales de forma libre y segura, con las garantías de amparo y protección para llevar adelante su proyecto de vida, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparezcan mañana. Las dimensiones agregadas que integran el concepto de “Seguridad Humana”, para prevenir situaciones de inseguridad son las siguientes: i) Seguridad económica, ii) Seguridad alimentaria iii) Seguridad en salud, iv) Seguridad personal, v) Seguridad comunitaria vi) Seguridad ambiental, vii) Seguridad política.

En el PND 2030 se visibiliza la incorporación de la participación ciudadana, vinculándola con el desarrollo habitacional y ambiental, donde se propone incorporar espacios de participación ciudadana sobre temas que hacen al desarrollo sustentable con un perfil consultivo/contralor.

En materia de políticas de gobierno abierto y transparente, la “implementación de canales de diálogo social y participación ciudadana para la consulta y el monitoreo de políticas públicas”, participación ciudadana en el tema del cambio climático, así como en servicios de salud, mediante la promoción de la contraloría ciudadana y aunar en procesos de rendición de cuentas.<sup>52</sup>

La Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana proporciona la hoja de ruta a seguir en el país, tendiente a mejorar las condiciones de seguridad y calidad de vida de los sectores más afectados por la inseguridad, y elevar la competitividad de la República del Paraguay.<sup>53</sup>

Para ello, plantea el diseño de intervenciones en materia de prevención y sanción de hechos punibles, así como en atención a víctimas, sobre la base de un sistema de información que permita la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las intervenciones realizadas; planteando estratégicamente para ello el fortalecimiento del Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, como instancia de referencia en la implementación de planes, programas y proyectos.

Con las intervenciones propuestas se pretende una reducción de los niveles de violencia y delito, medibles en una baja de 15% de la tasa por cada 100 mil habitantes de homicidios dolosos, y en el trabajo de fortalecimiento de registros de denuncias de lesiones, hurtos, robos, robos y hurtos de automotores, apuntando a su reducción en un porcentaje semejante para el año 2016. Para el efecto, se plantean los siguientes ejes de acción:

**1.2.1 Información.** Se encuentra el programa de Gestión de información por parte del Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana: En el sentido de generar estadísticas e información desagregada sobre delitos, violencia y todo hecho que incida en la seguridad ciudadana vinculado al territorio a ser intervenido. También, en el territorio podrían desarrollarse encuestas, tales como de victimización, prevalencia de violencia de género y de prevalencia de consumo de drogas.

**1.2.2. Prevención social y situacional.** Programa de intervenciones integrales focalizadas:

Para el efecto, plantea algunas acciones principales: i) Constitución de una mesa intersectorial, ii) Realización de acuerdos con los pobladores; iii) Fortalecer programas de atención integral a niños, niñas y adolescentes; iv) Desarrollar programa de educación y capacitación laboral, v) Implementar mejoras de índole situacional (alumbrado, apertura de calles, servicios públicos básicos). También los programas: a) Educación para la convivencia pacífica: Consistente en campañas educativas y culturales orientadas al respeto a la ley y a los derechos de los demás, a ser realizadas a partir de la conformación de una mesa de debate entre las instituciones competentes; crear espacios alternativos de recreación y ocupación del tiempo de ocio para niños, niñas y adolescentes, acompañado de un módulo referido a prevención del consumo de alcohol y drogas; y b) Concientización social sobre violencia de género y familiar, consistente en articular acciones destinadas a sensibilizar a redes locales de la sociedad sobre la problemática de la violencia de género y doméstica. En este marco se encuentra el Manual de Prevención del Delito, donde el enfoque de Seguridad Ciudadana constituye una subcategoría del paradigma Seguridad Humana, la cual “Interviene según la lógica de la prevención, intentando aliviar los factores predisponentes a partir del trabajo conjunto de todos los actores sociales y parte del supuesto de éxito en el desarrollo de procesos asociados a la sustitución

<sup>52</sup> Plan Nacional de Desarrollo, año 2013, pp. 48/54/82

<sup>53</sup> [http://www.mdi.gov.py/images/pdf\\_mdi/ENSC%20estrategia%20ciudadanamil.pdf](http://www.mdi.gov.py/images/pdf_mdi/ENSC%20estrategia%20ciudadanamil.pdf)

de las prácticas militarizadas por otras vinculadas al efectivo cumplimiento de los derechos humanos”.<sup>54</sup>

**1.2.3. Control y sanción del delito.** Se contemplan los programas: a) *Fortalecimiento del sistema de emergencias 911:* Apunta a mejorar el accionar policial, a partir de la maximización del uso de la tecnología, incluidas las cámaras de video vigilancia que permiten un monitoreo constante y efectivo preventivo y no meramente reactivo; b) *Implementación gradual del modelo de gestión de Policía Comunitaria,* es decir, que apunte a la prevención policial, con un enfoque comunitario, combinando ello con la organización vecinal para la seguridad ciudadana.

Las principales prioridades a ser abordadas para la implementación del programa pueden categorizarse, en principio, en seis grandes variables identificadas a continuación e interrelacionadas: i) Personal (efectivos); ii) Medios o capacidades (aspectos logísticos); iii) Infraestructura; iv) Cuestiones organizacionales; v) Calidad de vida de los uniformados (bienestar); y vi) Liderazgo.; c) *Fortalecimiento de la participación ciudadana:* Plantea entre sus actividades la conformación de consejos barriales de participación ciudadana que proponga acciones, y evalúe el funcionamiento del accionar policial. Se sugiere generar una alianza estratégica con el Ministerio Público, a efectos de garantizar la participación de sus representantes en las reuniones.

Finalmente, la línea de acción de fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico, que involucra el fortalecimiento de tareas coordinadas de manera interinstitucional contra el narco y micro tráfico, entre los organismos de seguridad vinculados a la lucha contra el tráfico de drogas, complementando los esfuerzos impulsados en el campo preventivo de adicciones; y el Programa de Apoyo a la Justicia Juvenil Restaurativa, mediante el impulso de un módulo que contribuya a crear una oferta de tratamiento en libertad para adolescentes que han cometido infracciones no muy graves, constituyendo

un ejemplo de intervención focalizada con grupos especialmente en riesgo, de deseable aplicación a nivel local.

**1.2.4. Rehabilitación y reinserción social.** Programa de conformación de Consejos Locales de Tratamiento de Adicciones, como una instancia para coordinar la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas en materia de prevención y tratamiento de las adicciones en el país.

**1.2.5. Asistencia a las víctimas.** Programa de prevención, atención y seguimiento a víctimas de violencia de género y doméstica, que apunta a asegurar que las instituciones cuenten con servicios especializados, debidamente equipados y capacitados para atender adecuadamente a las víctimas.

**1.2.6. Gestión Institucional,** conformada por: a) El Programa de Gerentes para la gestión integral de la seguridad ciudadana: Dirigido a funcionarios públicos, referentes comunitarios, quienes trabajen conjuntamente con las organizaciones, de modo a aprovechar las capacidades instaladas y generar sinergias entre los actores interinstitucionales.

Mediante el proceso de formación se espera que las personas capacitadas sean articuladoras, que contribuyan a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en sus comunidades, facilitando acciones de Prevención del Delito y la Violencia, en coordinación con las instancias públicas y privadas involucradas; y b) Programa de conformación de Comisiones de Seguridad Municipales, con el fin de incentivar la participación municipal en tareas de prevención del delito, buscando con ello el fortalecimiento de la capacidad de la administración municipal para abocarse a la gestión de asuntos de seguridad y la canalización de la participación ciudadana.

De manera complementaria a la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, se encuentra su documento de Transversalización de Género<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Ministerio del Interior, documento in extenso inédito, Manual de Contenidos Conceptuales y Metodológicos, *op. cit.*, p. 14.

<sup>55</sup> [http://www.mdi.gov.py/images/pdf\\_mdi/informe\\_enfoque\\_genero\\_24feb.pdf](http://www.mdi.gov.py/images/pdf_mdi/informe_enfoque_genero_24feb.pdf).

Dicho documento señala que la seguridad ciudadana es una condición fundamental para el desarrollo humano desde una sociedad democrática, para que cada uno de sus integrantes, hombres y mujeres, alcancen en ella el máximo bienestar posible.<sup>56</sup>

Plantea entre sus principales retos: i) Mejorar el limitado conocimiento que existe en la actualidad, debido a la dispersión de información y/o ausencia de datos y análisis de la información existente, en relación a los sectores y grupos de mujeres en riesgo o en situación de vulnerabilidad ante la violencia y la inseguridad, así como la participación de estas en actos delictivos; ii) Incorporar el conocimiento y análisis sobre otras problemáticas vigentes en el país, como son: el acoso sexual, la realidad de las niñas y adolescentes en situación de calle, la violencia que sufren las mujeres indígenas que se encuentran aisladas en sus comunidades, los riesgos e inseguridades que viven las mujeres y las niñas con discapacidad; iii) Conocer a profundidad la situación económica y social de las mujeres, adolescentes y niñas privadas de libertad; iv) Fortalecer la capacidad institucional de los organismos públicos encargados de las políticas de Seguridad, para responder de manera diferenciada a las demandas de seguridad por parte de la ciudadanía; atendiendo a que no existe un análisis diferenciado de la percepción de inseguridad de hombres y mujeres acorde a su edad, lugar de residencia y tipo de situación social; v) Formar y sensibilizar a los agentes intervinientes, con un alto nivel de especialización en la problemática; vi) Establecer un sistema de banco de datos y seguimiento a aquellos actores y actrices que han recibido algún tipo de formación; vii) Incluir la Perspectiva de Género en los planes y programas desarrollados en las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, así como: el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, la Fiscalía, los Tribunales de Justicia; viii) Desarticular las concepciones socio-culturales estereotipadas y machistas de diversos grupos y estratos sociales, que justifican el uso de la violencia contra las niñas

y contra las mujeres, a través de la formación en los Derechos de las mujeres por parte de los actores que deben poner en marcha la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana; ix) Diseñar y ejecutar programas efectivos para atender la problemática de las mujeres, dentro y fuera de las penitenciarías. x) Considerar al Comité Interinstitucional para la prevención de la violencia contra las mujeres, como protagonista para la generación de demandas y propuestas que beneficien a las mujeres en la ENSC; xi) Establecer la articulación de las Instituciones Gubernamentales como base para generar la respuesta efectiva a las situaciones de vulneración de derechos de la que son víctimas las niñas, las jóvenes y las mujeres en general, que si bien realizan esfuerzos importantes de coordinación, tropiezan con dificultades, como: la falta de normativas respaldatorias, cambios de autoridades, designación de personas sin poder de decisión, etc.; xii) Velar en forma continua y producir propuestas en base a los análisis de género realizados en la ENSC, a través de una instancia determinada que pueda realizar un seguimiento permanente a la incorporación de la Perspectiva de Género en el proceso de implementación de la Estrategia, sobre todo que se enmarque en los aspectos propuestos en este documento, así como en los compromisos internacionales asumidos por Paraguay; xiii) Incorporar de manera efectiva a las organizaciones sociales, para posibilitar mecanismos de auditoría social y monitoreo de la implementación de las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana de las mujeres. xiv) Plantear mecanismos que garanticen la disponibilidad del presupuesto necesario para la implementación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que promueva, respete y garantice los Derechos Humanos de las mujeres paraguayas. xv) Diseñar e implementar mecanismos de monitoreo y evaluación que den cuenta sobre avances y dificultades en la implementación de las diversas convenciones y tratados internacionales de protección a los Derechos Humanos de las Mujeres.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 19.

### 1.3 Plan Nacional contra la violencia de género.

Por Decreto Nº 5140 de fecha 13 de abril de 2016 se aprobó el Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres 2015-2020 y se conforma la mesa interinstitucional para la implementación y seguimiento del mismo.

Uno de los aspectos identificados en la construcción del Plan fue la ausencia de planes municipales y departamentales que aborden el tema de la prevención de la violencia basada en género y trata de personas.<sup>57</sup>

En función de ello, se identificaron como acciones necesarias: a) La difusión de la problemática de la violencia contra las mujeres, dirigidas a personas de todas las edades, en coordinación con las gobernaciones y municipios, que tomen en consideración las características culturales de la población a la que va dirigida; b) Coordinación y articulación de actividades y recursos, con gobiernos locales, gobernaciones y municipios, para ampliar la cobertura y disponibilidad de albergues temporales disponibles para los casos de mujeres víctimas de violencia.

Actualmente se encuentra pendiente de promulgación la Ley Integral contra toda forma de Violencia contra la Mujer, señalando con respecto a los municipios lo siguiente: Artículo 25. Municipalidades: Los Gobiernos municipales a través de la intendencia y las juntas municipales y con el apoyo técnico del Ministerio de la Mujer crearán Servicios Integrales de Prevención y Atención a Mujeres en Situación de Violencia, las que tendrán por funciones: a) Realizar campañas de sensibilización, difusión y capacitación orientadas a la comunidad para informar, concientizar y prevenir la violencia contra las mujeres en los ámbitos en los que se desarrollen sus relaciones interpersonales.; b) Brindar asistencia y orientación

psicológica y jurídica gratuita, a las mujeres en situación de violencia; c) Habilitar una línea telefónica de información y orientación a mujeres en situación de violencia y coordinar con la Policía Nacional acciones en los casos que requieran auxilio inmediato; d) Llevar un registro de casos para reportar información al Sistema Único y Estandarizado de Registro y adoptar un protocolo de atención; e) Impulsar políticas municipales integrales de prevención de la violencia.

También resulta importante resaltar el Estudio Igualdad de género y principales brechas en Paraguay, elaborado por ONU Mujeres, el cual visibiliza brechas en diversos campos.<sup>58</sup>

La violencia contra las mujeres les impide seguir avanzando en su autonomía física. Esta violencia se manifiesta de múltiples formas, siendo la que se observa en el espacio intrafamiliar la que pareciera ser, a juzgar por los datos disponibles, la de mayor incidencia. Sin embargo, la alta tasa de mortalidad materna y la persistencia del embarazo adolescente muestran otro tipo de violencia, la que se ejerce impidiendo el ejercicio efectivo de las mujeres de sus derechos a la salud sexual y salud reproductiva e inclusive su derecho a la vida.<sup>59</sup>

Entre los principales desafíos identificados en el documento se encuentran: i) En materia estadística, es necesario profundizar el análisis de la información existente poniendo énfasis en las causas y factores asociados a la situación actual de las mujeres y las desigualdades existentes; ii) Con respecto al diseño de las políticas y programas, los desafíos más importantes se encuentran en la necesidad de incorporación transversal de la perspectiva de género a las políticas sectoriales. Las políticas de salud y educación son universales, pero requieren incorporar estrategias que aborden problemáticas específicas de grupos determinados, como, por ejemplo, las causas diferenciadas por sexo de inasistencia escolar.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> [http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO5140\\_d7bazzsi.pdf](http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO5140_d7bazzsi.pdf).

<sup>58</sup> ONU Mujeres. Informe sobre Igualdad de género y principales brechas en Paraguay. Febrero 2016

<sup>59</sup> *Ídem*, p. 83.

<sup>60</sup> Verónica Serafini, *op. cit.*, pp. 85-7

## 1.4 Plan Nacional de Gobierno Abierto

Otro instrumento que apunta a la descentralización y la participación ciudadana constituyen los compromisos asumidos por las distintas instancias en el marco del 3er Plan Nacional de Gobierno Abierto, aprobado por Decreto N° 5894 del 6 de septiembre de 2016.<sup>61</sup>

El Plan fue desarrollado con la participación de sesenta y dos (62) organizaciones de la sociedad civil, sector académico, organismos y grupos de trabajo internacionales; y cuarenta y siete (47) instituciones públicas.

La metodología utilizada promovió la participación ciudadana y posibilitó la construcción de consensos entre los participantes, en los ocho grupos temáticos mediante quince sesiones de trabajo.

Además, buscando mejorar y asegurar la participación de los diferentes actores, fue realizada una amplia difusión de la convocatoria, que incluyó diversas modalidades complementarias. En todo el proceso participaron seiscientos nueve (609) personas.<sup>62</sup>

El compromiso de *Participación y gobierno local* tiene por objetivo fortalecer la participación ciudadana municipal y departamental en relación a los planes nacionales de Cultura, Seguridad, Mujer, Desarrollo Sustentable e Inversión en niñez y adolescencia.

Para el efecto, posee ocho (8) metas: 1) Instalación de 125 Mesas de Cultura desarrolladas como mecanismo de participación ciudadana para el acceso a la información y la interacción en la gestión cultural en el marco del Plan Nacional de Cultura. El cumplimiento de esta meta se encuentra a cargo de la Secretaría Nacional de Cultura; 2) Instalación

de 175 Consejos de Desarrollo Municipales fortalecidos del universo de 250 municipios existentes en el país. El cumplimiento de esta meta se encuentra a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; 3) Elaboración de 200 “Planes de Desarrollo” municipales elaborados de manera participativa y disponibles en línea. El cumplimiento de esta meta se encuentra a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; 4) Doce (12) Consejos de Desarrollo Departamentales fortalecidos del universo de diecisiete (17) departamentos existentes en el país. El cumplimiento de esta meta se encuentra a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; 5) “Planes de Desarrollo” departamentales elaborados de manera participativa y disponibles en línea. El cumplimiento de esta meta se encuentra a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; 6) Dieciséis (16) Mesas regionales de seguridad y convivencia ciudadana desarrollada con trescientos (300) Gerentes formados para gestión ciudadana de la seguridad y elaboración e implementación de los planes locales de prevención del delito. El cumplimiento de esta meta se encuentra a cargo del Ministerio del Interior; 7) Una campaña de sensibilización, en diecisiete (17) encuentros departamentales y cuatro (4) mesas de diálogo político para la promoción de la participación política y social de la mujer. El cumplimiento de esta meta se encuentra a cargo del Ministerio de la Mujer; 8) Sistema de información sobre la inversión en niñez y adolescencia accesible y oportuna, con datos desagregados para visibilizar y dar a conocer la inversión del gobierno central, de al menos cinco (5) gobiernos departamentales y quince (15) gobiernos municipales. El cumplimiento de esta meta se encuentra a cargo de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.

<sup>61</sup> Gobierno abierto: es una iniciativa de los gobiernos de varios Estados que promueven la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en la administración pública. Muchas veces, dichas iniciativas son acompañadas por tecnología e innovación. El Plan de Acción de Gobierno Abierto se crea de manera conjunta entre instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

<sup>62</sup> <http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/Compromisos%20PAGA%202016%20-2018.pdf>, p. 8.

## 1.5 La oferta pública y la construcción de ciudadanía joven.

**1.5.1 Proyecto Aravy'a:** Es una experiencia de Educación, Arte y Cultura en instituciones educativas de nuestro país.<sup>63</sup>

La propuesta se desarrolló con un enfoque de respeto a la cultura y capacidades locales, favoreciendo la interculturalidad y la inclusión, ofreciendo al niño, al joven y al adulto la posibilidad de disfrutar y participar de actividades artísticas que incluyen la pintura, el dibujo, la música, el teatro, el cine debate, talleres de formación y concienciación, entre otros.

El Programa se inició en el año 2014, en los departamentos de Concepción y San Pedro, y se amplió en el año 2015 a los departamentos de Canindeyú y Alto Paraná. Incluyendo en el año 2016 a otros departamentos. Con la implementación del Proyecto Aravy'a, en estos tres años participaron de las actividades programadas quince mil (15.000) niños y jóvenes, como también aproximadamente siete mil quinientos (7.500) adultos, y más de doscientos (200) artistas y trescientos sesenta (360) instructores en los distintos talleres.

**1.5.2 El Programa Scholas, Red Mundial de Escuelas para el Encuentro,** que nació inspirado por el papa Francisco para promover la vinculación de una red de escuelas en todo el mundo, compartiendo proyectos que posean los centros educativos, con el fin de apoyarse mutuamente y en especial a las escuelas de menores recursos en pos de una educación sin excluidos. “Unir escuelas, deportes populares y solidaridad” fue la línea de acción propuesta por el papa Francisco.

El programa Scholas se desarrolla a través de varias iniciativas: i) Scholas Ciudadanía; ii) Scholas Deportes - FutVal (Fútbol con Valores), iii) Scholas Artes; iv) Scholas Labs. Cabe mencionar que se estará implementando la innovación educativa en instituciones de Capital, tanto de gestión

oficial como privada y privada subvencionada, en una primera etapa, y posteriormente se llevará la experiencia en los departamentos de Paraguari, Central y Caaguazú.

En Paraguari se prevé iniciar en octubre del presente año y en Central y Caaguazú en el 2017. Scholas Ciudadanía es un Programa Educativo que ya se ha implementado en el año 2015, en carácter experimental en siete instituciones educativas de Capital, del Bañado, cuyo fin ha sido el de formar jóvenes líderes o facilitadores comprometidos con el bien común. Dicho programa tiene alcance mundial e implica un cambio paradigmático en la concepción del aprendizaje y del espacio escolar, tratándose de una experiencia de aprendizaje cívico-social.

Este año se expandió la experiencia a diecisiete colegios con quinientos dieciséis (516) jóvenes participantes de las Jornadas de Scholas Ciudadanía, desarrollada en la Secretaría Nacional de Deportes en fechas 12 y 16 al 20 de mayo del corriente.

El objetivo principal del referido programa es formar jóvenes comprometidos con el bien común, y en ese contexto, la estrategia es potenciar aprendizajes con contenidos significativos, donde se generen espacios de análisis y reflexión, favoreciendo el conocimiento de otras realidades, además de desarrollar un proceso formativo socio-afectivo en valores como la solidaridad, la cooperación, la integración, el respeto, el compromiso personal y colectivo. El programa apunta a que los estudiantes salgan de su propia aula, e ingresen a un aula en común buscando respuestas a sus propias problemáticas, investigando y saliendo a la calle a buscar datos empíricos, para debatirlos y encontrar propuestas y soluciones para plantearlas a sus autoridades. De esta forma, los estudiantes se comprometen como ciudadanos en su barrio, su ciudad, siendo ellos protagonistas de su propio destino, recuperando de esta forma, la esperanza ciudadana

<sup>63</sup> Información mediante solicitud de información pública N° 1915, julio de 2016.

descubriendo que la participación se logra participando y que la política es el bien común.<sup>64</sup>

**1.5.3 La lucha contra el consumo de drogas.** El Programa Educarse, entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Secretaría Nacional Antidrogas suscribiendo una carta compromiso, a fin de articular programas de formación educativa con programas de prevención de consumo de drogas. Por su parte, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social tiene disponible un instrumento de apoyo, dirigido especialmente al personal de salud para la atención primaria. Contiene recomendaciones y herramientas para facilitar la evaluación del estado de salud del o de la adolescente, con un enfoque integrador y de derechos. Explica cómo orientar a las personas adolescentes y sus familias sobre el auto cuidado, los hábitos de vida saludable y las medidas preventivas. Asimismo, a evaluar riesgos y tomar las medidas adecuadas para cada caso, la forma de clasificar los eventos y patologías propias de la adolescencia, y el abordaje y/o tratamiento de los mismos, mediante esquemas prácticos, simples y precisos.<sup>65</sup>

Como estrategia de descentralización en materia de salud, en cada municipio existen Consejos Locales de Salud. La vinculación entre el Ministerio y los municipios se realiza a través de convenios. Por Resolución SG N° 76 de fecha 26 de octubre de 2007 ha definido las normas mínimas de calidad de atención a las personas con problemas derivados del consumo de alcohol y otras drogas<sup>66</sup>.

Dicha normativa, en su artículo N° 47, refiere que los Centros de tratamiento para personas con problemas derivados del consumo de alcohol y otras drogas colaborarán en la promoción de la detec-

ción sistemática de los problemas de dependencia en los servicios de salud y otros servicios comunitarios, al igual que en las poblaciones de alto riesgo, con el fin de procurar la intervención rápida ante dichos problemas. Asimismo, en cooperación con la UNODC, está trabajando en el proceso de elaboración de una Política y una Estrategia Nacional de Drogas, específicamente el componente Reducción de Demanda<sup>67</sup>.

Según señala la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, en su informe nacional para el hábitat elaborado en febrero de 2016, en lo que refiere a la participación ciudadana: Los principales actores de la participación ciudadana se manifiestan entre los jóvenes por la defensa de la democracia, luchas por un país mejor; las mujeres, igualdad ante la ley; los estudiantes, reivindicaciones estudiantiles; los trabajadores y los derechos laborales; la ciudadanía en general, la justicia, empleo, seguridad; los campesinos, los 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<sup>68</sup>.

El mismo informe, en lo que refiere a seguridad urbana, señala: Es importante, además, mencionar avances desde el año 2013 como la integración de

<sup>64</sup> Información provista mediante solicitud de información pública N° 1915, realizada en fecha 16 de julio de 2016.

<sup>65</sup> *Ídem*

<sup>66</sup> [http://cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/Legislations/PDF/PY/resolucion\\_766.pdf](http://cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/Legislations/PDF/PY/resolucion_766.pdf)

<sup>67</sup> Información pública N° 1918, año 2016.

<sup>68</sup> SENAVITAT. Informe Nacional Para Hábitat III. Tercera Conferencia De Las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). 2016. Información proporcionada a través del Portal de Acceso a la Información Pública - Solicitud de información pública N° 1376 realizada en fecha 6 de junio de 2016, p. 31.

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<sup>69</sup>.

Al respecto, organismos del Estado, conjuntamente con comisiones vecinales impulsan sistemas de seguridad, como instalación de cámaras, 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.

El Ministerio de Justicia lleva a cabo el Servicio de orientación legal básica, Proyecto SOL, a partir del cual se realizan periódicamente jornadas con servicios del Estado, en materia de salud, identidad, programas sociales, asistencia legal, entre otros, en el asentamiento de refugiados del Bañado Tacumbú<sup>70</sup>.

## 2. Los programas y proyectos de Seguridad a nivel de gobiernos locales

La Municipalidad de Asunción ha aprobado su Plan de Metas del Gobierno Municipal por resolución de la Junta Municipal N° 290 del año 2016. Dicho Plan está compuesto de tres Áreas Estratégicas: i) La Ciudad, su ambiente y su territorio; ii) La Ciudad y su Gente - Asunción y su Gente; iii) La Ciudad y su Gobierno.

En el área estratégica N° 2, uno de los objetivos estratégicos constituye: Implementar programas de inclusión social para mejorar la condición de los sectores vulnerables de la población<sup>71</sup>.

Para ello, se implementa la Red de Protecciones Sociales, a través de una mesa interinstitucional coordinada por la Dirección General del Área Social, conformada con representantes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Secretaría de Acción Social, Secretaría de Niñez y Adolescencia, Gabinete Social de la Presidencia de la República, Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), Ministerio de Educación y Cultura e Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Asimismo, uno de los objetivos previstos en el área estratégica N° 3 es: Priorizar el componente social del proyecto de la Franja Costera, mediante la articulación de acciones para dotar de vivienda digna y empleo a los pobladores de las zonas inundables<sup>72</sup>.

Por su parte, en la ciudad de Ñemby se registraron cincuenta y tres (53) asentamientos donde habitan 3.341 familias en 30.001 viviendas. La mayor cantidad de familias se encuentra en los asentamientos: La Conquista, con 423 familias; 1° de

<sup>69</sup> Fuente: SENAVITAT, *op. cit.*, p. 32.

<sup>70</sup> Fuente: Ministerio de Justicia, información pública N° 1925, julio de 2016.

<sup>71</sup> Fuente: <http://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads/2016/07/RES-2016-1209.pdf>.

<sup>72</sup> Fuente: <http://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads/2016/07/RES-2016-1209.pdf>.

marzo, con 330 familias; y Guajaivity, con 285 familias. En la zona norte, limítrofe con San Lorenzo, es el sector donde se halla mayor concentración de asentamientos.

Dentro del Plan local de desarrollo de la ciudad de Ñemby se identifican las siguientes debilidades: i) Alta sensación de inseguridad ciudadana; ii) Abandono de espacios públicos; iii) Gestión ineficiente y no transparente; iv) Plan de manejo cultural, deportivo y laboral inexistente; v) Bajo nivel de aseo urbano; en tanto, una de las amenazas identificadas constituye el aumento de asentamientos en descontrol.

En función al análisis, divide el Plan en dos ejes: a) *Social, Económico y Ambiental*: siendo estrategias vinculadas a dicho eje, el Generar espacios de Desarrollo Humano, Desarrollar modelos de desarrollo integral comunitario que sean replicables en toda la ciudad y Generar condiciones para una ciudad segura y b) *Político Institucional*: Para ello, algunos programas enunciados son: i) Ñemby Vive; ii) Ñemby Trabaja; iii) Asentamientos Humanos Sostenibles; y iv) Ñemby Segura. Debe mencionarse que actualmente no se cuenta con un desarrollo programático de los citados programas<sup>73</sup>.

En la ciudad de Limpio se registran cuarenta y ocho (48) asentamientos en los que se hallan 4.342 familias, habitando 3.900 viviendas. Las mayores concentraciones de personas se dan en los asentamientos de: Bosque 1, con 300 familias; seguido por Carmen Soler, con 234 familias; y 24 de mayo, con 214 familias. Respecto a las características geográficas de la ciudad, la misma está limitada por ríos, cuenta con zonas de humedales; por lo que las familias de la zona se encuentran

con alto riesgo de inundaciones y una situación casi permanente de vulnerabilidad<sup>74</sup>.

Cuenta con un Plan Local de Desarrollo aprobado según resolución N° 1 del Consejo Local de Desarrollo de fecha 31 de mayo de 2016. Debe mencionarse que el propio plan caracteriza la zona estudiada como de villeros, pobladores que no llegan a integrarse totalmente con la sociedad civil<sup>75</sup>.

Las debilidades detectadas en el plan son las siguientes: 1) Alto índice de movimiento poblacional; 2) Asentamientos humanos en zonas inundables; 3) Escasos lugares de esparcimiento integral para la población; 4) Débil conciencia cívica de la ciudadanía; 5) Infraestructura en educación-salud muy limitadas; 6) Inclusión educacional; 7) Micro tráfico de estupefacientes; en tanto que las amenazas detectadas son: 1) Falta de cultura y concienciación ambiental del cuidado de los recursos naturales; 2) Desconocimiento de las riquezas históricas de la sociedad limeña – ausencia de pertenencia; 3) Alto índice de jóvenes sometidos a drogas y alcohol; 4) Alto índice delictivo a causa del micro tráfico de estupefacientes; 5) Ausencia de espacios públicos para esparcimiento.

Dentro de los Programas estratégicos vinculados al Eje de Servicios Sociales de Calidad, se encuentran: i) Campañas de prevención social acorde a cada situación ii) Campañas de información y comunicación de control y sanción de las normativas existentes. iii) Programa de capacitación a los sectores vulnerables en temas de violencia de género, niñez y doméstico. iv) Programa de contención, reinserción social y rehabilitación. 5. Programa de contención y acompañamiento a las víctimas<sup>76</sup>. En tanto, vinculado al objetivo estratégico de mejorar

<sup>73</sup> Consejo de Desarrollo Municipal de la ciudad de Ñemby, Resolución N° 344/16 I.M. Disponible en sitio de la STP: [http://geo.stp.gov.py/user/stp/viz/d4b6fdc2-4e0a-11e6-967e-b6fa9714a3b6/public\\_map](http://geo.stp.gov.py/user/stp/viz/d4b6fdc2-4e0a-11e6-967e-b6fa9714a3b6/public_map).

<sup>74</sup> Miguel Franco, voluntario de Techo. Techo, Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social. Relevamiento de Asentamientos Precarios Área Metropolitana de Asunción 2015, año 2016. p. 76 Disponible en: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

<sup>75</sup> <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/w6ABX4GXp0iVgm3/download>. Plan Local de Desarrollo, p. 3: En Limpio pueden hoy detectarse dos tipos de pobladores: los Limeños (oriundos de Limpio) y los Villeros (habitantes de las Villas Salesianas, de las SAS). Esta división de la población genera una serie de problemas en lo que se refiere a ocupación o uso del suelo e identidad, pues los nuevos pobladores no llegan a integrarse totalmente con la sociedad civil y los habitantes tradicionales recurren a su viejo círculo para desarrollarse y cultivarse.

<sup>76</sup> Documento Plan Local de Desarrollo de Limpio, año 2016. <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/w6ABX4GXp0iVgm3/download>, p. 11

condiciones de los asentamientos precarios a través de un proceso de ordenamiento y mejora urbanística adecuada e inserción al mercado laboral, se encuentran las siguientes acciones: i) Talleres dirigidos a la capacitación y formación de recursos humanos para empresas inversoras de la zona en conjunto con la SNPP, MAG y el Dpto. de Mandos Medios de la Municipalidad. ii) Desarrollar proyectos de viviendas adecuadas con el sector público y privado, para la comunidad limeña del programa.

Por su parte, la Municipalidad de Luque no cuenta con un plan local aprobado hasta la fecha, ni tampoco planes desarrollados para el asentamiento 2 de Noviembre, según respuesta hecha a través del portal de acceso a la información pública.

En la ciudad de Luque se encuentran distribuidos ochenta y ocho (88) asentamientos que albergan a 7.902 familias en 6.807 viviendas. Con estos datos, Luque es la localidad con el mayor número de comunidades en el Área Metropolitana. Las mayores concentraciones de familias se encuentran en los asentamientos Nueva Asunción (500), San Ramón (350) y San Cayetano (300)<sup>77</sup>.

La proximidad de los asentamientos a los servicios públicos varía entre un (1) km a cinco (5) km de distancia, siendo los más cercanos: la parada de transporte, el puesto de salud, las canchas deportivas y centros educativos (escuelas públicas y colegio nacional).

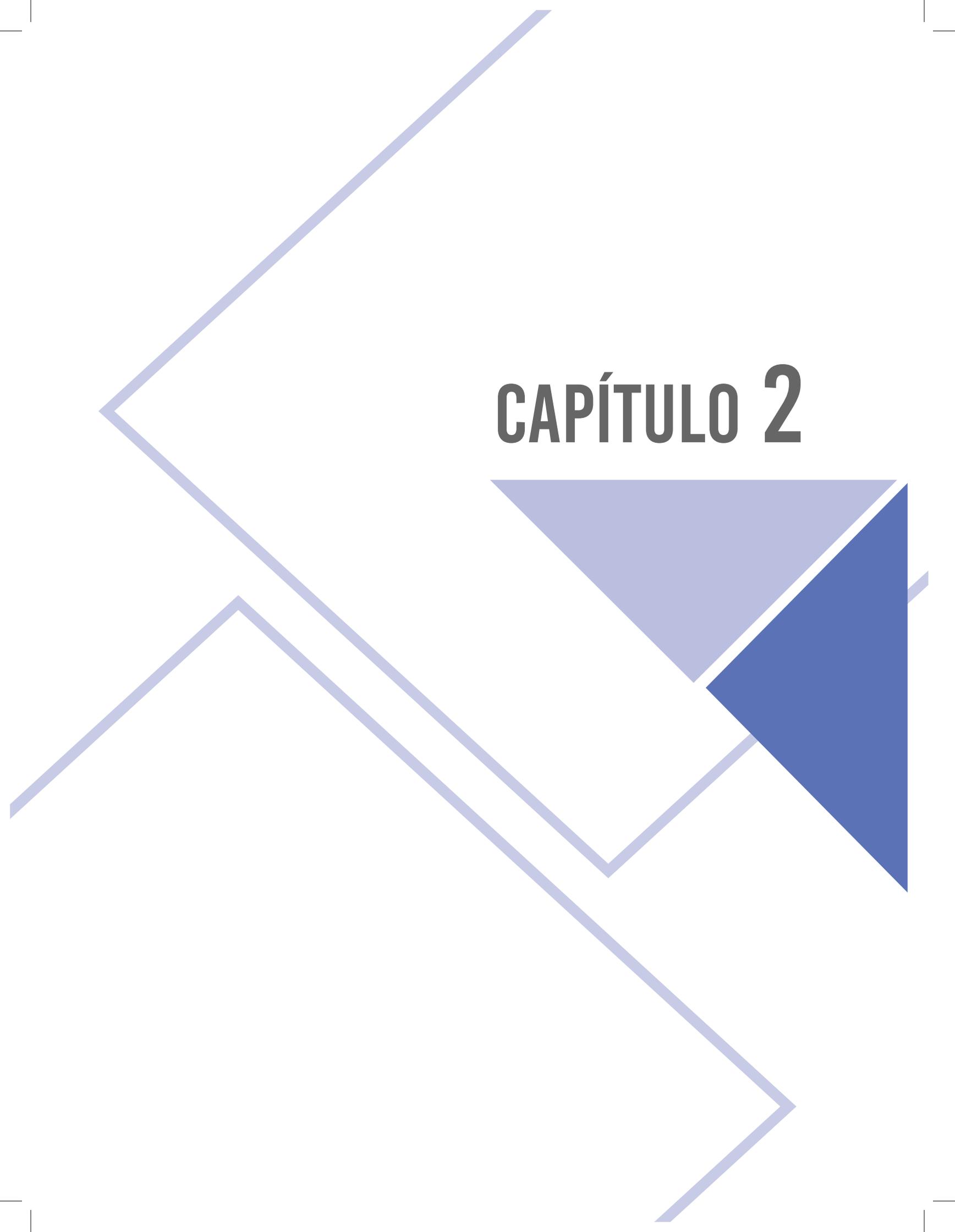
En contraposición, el acceso a un hospital público es el servicio que se encuentra más distante de los asentamientos, ubicados a 5 km aproximadamente. En Luque, el hospital público que cuenta con los servicios médicos más complejos está en el centro de la ciudad, esto indica que los asentamientos se sitúan en la periferia<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Techo, Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social. Relevamiento de Asentamientos Precarios Área Metropolitana de Asunción 2015, año 2016. p. 80, Disponible en: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

<sup>78</sup> Techo, *op. cit.*, p. 90



The image features a minimalist, abstract design. It consists of several light blue lines forming a series of connected zig-zag shapes that flow from the top left towards the bottom right. On the right side, there are two overlapping triangles: a larger, light blue triangle pointing downwards, and a smaller, darker blue triangle pointing upwards, partially overlapping the bottom-right corner of the light blue triangle. The text 'CAPÍTULO 2' is centered in the upper right area of the page.

# CAPÍTULO 2



**PERFIL SOCIOECONÓMICO  
Y CALIDAD DE VIDA DE LA  
POBLACIÓN OBJETIVO**

## Capítulo 2. Perfil socioeconómico y calidad de vida de la población objetivo.

Conforme a las proyecciones de población realizadas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) para el año 2015, la población del Paraguay asciende aproximadamente a 6.657.232 habitantes<sup>79</sup>, de los cuales 60,0% reside en áreas urbanas y 40,0% en áreas rurales. La estructura por edad revela un país predominantemente joven, donde 56,3% de la población tiene menos de 30 años de edad y el grupo de adultos mayores, es decir, 65 y más años de edad conforma el 7,4% del total de la población. La distribución a nivel nacional muestra similar proporción entre hombres y mujeres (49,3% hombres versus 50,7% mujeres). El 82,4% de la población total tiene 10 y más años de edad y, de esta proporción, 61,6% constituye la Población Económicamente Activa<sup>80</sup>.

El Censo Económico Nacional (CEN) realizado en el año 2011 estimó la cantidad de unidades económicas existentes en el país y la cantidad de mano de obra que ocupan estas unidades. Los resultados demuestran que los departamentos de Central, Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú, conjuntamente con Asunción concentran el 78,2% de las unidades económicas registradas en el censo, y estos establecimientos absorben el 83,1% de la mano de obra tanto remunerada como no remunerada.

---

<sup>79</sup> Paraguay. Proyección de población por sexo y edad según Distrito, 2000-2025. Revisión 2015. DGEEC.

<sup>80</sup> Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2014 - DGEEC.

## 1. Estado socioeconómico y calidad de vida a nivel local.

A los efectos de esta investigación, se puede mencionar que el Departamento Central concentra el 30% de las unidades económicas del país y el 27,7% de la mano de obra ocupada, de los cuales el 60% son hombres y el 40% mujeres. En cuanto a la capital Asunción, en esta se registran el 18,4% de las unidades y el 30% de la mano de obra ocupada, lo cual nos demuestra que en el Departamento Central se registra una mayor cantidad de microempresas y unidades unipersonales, las cuales se clasifican de la siguiente forma: 14% industrias; 53% comercios; 33% servicios.

Conforme a los datos mencionados, se puede concluir que la denominada “área metropolitana”, compuesta por Asunción y el Gran Asunción, presenta altas tasas de concentración de la actividad económica nacional. Fundamentalmente en los sectores secundarios y terciarios de la economía (industria, el comercio y los servicios); sin embargo, el grado de informalidad de la actividad económica reduce la calidad del empleo y, por ende, las condiciones de vida de la población. La informalidad en el empleo se relaciona con una serie de factores, como la falta de cumplimiento de las normas y regulaciones laborales, tributarias, ambientales, impositivas, entre otros. Una de las expresiones de la precariedad del empleo es la carencia de cobertura de las personas ocupadas a un sistema de jubilación. Conforme a los resultados de la EPH 2014, cerca del 43% de las personas asalariadas o dependientes están acogidas a un sistema de jubilación, y el 57% no lo están.

La cobertura es superior para las mujeres, comportamiento que guarda relación con la predominancia femenina en el Sector Terciario, 53,8% de cobertura para las mujeres y 38% para los hombres. Otra de las medidas de la informalidad de la economía investigada en las encuestas de hogares se refiere al tipo de contrato laboral de quienes trabajan en carácter de dependientes.

Los resultados de la EPH 2014 indican que 60,3% de las personas que se desempeñan en su trabajo como empleada u obrera, cuenta con algún tipo de contrato, es decir, que el 39,7% no cuenta con contrato laboral. El análisis por sexo muestra que las mujeres asalariadas son las que en mayor proporción cuentan con algún tipo de contrato, 75,3% en relación a los hombres (53,3%). Aproximadamente, el 37% de los asalariados perciben menos de un salario mínimo en su ocupación principal. Se evidencia diferencias según se trate del sector público o privado, porque entre los asalariados públicos, 10,5%, mientras que en el sector privado, 44,1%, no logra ganar un salario mínimo. Conforme a los resultados de la EPH 2014, a nivel nacional, el 32,3% de los trabajadores independientes (31% de la PEA) cuenta con Registro Único de Contribuyentes (RUC) en la actividad principal.

La Encuesta Continua de Empleo (ECE) realizada por la DGEEC, correspondiente al 4º trimestre del año 2015, revela que la tasa de ocupación es del 94,2% para el cuarto trimestre de este año, levemente superior al 93,5% del mismo trimestre del 2014. En términos absolutos, se observa un incremento de alrededor de 49.000 personas ocupadas. La tasa de desempleo abierto (Desempleados Abiertos/Población Económicamente Activa) para el cuarto trimestre de este año fue de 5,8%, ligeramente inferior a la registrada en el mismo trimestre (6,5%) del año 2014, y a la del tercer trimestre (6,3%) del año 2015. El desempleo abierto afectó a cerca de 82 mil personas en el cuarto trimestre del presente año.

La ECE 2015, en su cuarto trimestre, reveló que cerca del 12,8% de la población económicamente activa estuvo sub-ocupada. Esto implicó que alrededor de 182 mil personas trabajaron menos de 30 horas en la semana, desearon trabajar más horas y estuvieron disponibles para hacerlo (subocupación visible) o bien, asalariados que trabajaron 30 o más horas semanalmente y percibieron un ingreso inferior al mínimo legal vigente por las horas trabajadas (subocupación invisible, calculado solo para asalariados). En comparación con el mismo trimestre del año 2014, se registra menores niveles.

Los datos de la EPH 2014 indican que el 6,0% de la mano de obra del país se encuentra desempleada (209.273 personas). El análisis del desempleo abierto por sexo revela una mayor proporción de mujeres desempleadas respecto a los hombres, 4,7% y 8%, 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. El desempleo abierto afecta en mayor medida a la población joven (15-24 años) y en particular a las mujeres. Así, en esta cohorte, el 13% de los jóvenes busca activamente empleo, cifra que se incrementa en 17,8% en el caso de las mujeres.

La subocupación es del 20,0%, lo que equivale a decir que, de las 3 millones 460 mil personas ocupadas, 690 mil se encuentran en esta franja. De acuerdo a los dos tipos de subempleo considerados, el invisible es el que aporta mayor número al total de subempleados, pues 13,9% de la mano de obra asalariada o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) no llega a percibir el salario mínimo vigente. El subempleo visible afecta al 6,1% del total de ocupados.

Conforme a los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2014, la población paraguaya considerada en situación de pobreza es el 22,6% del total de habitantes del país, lo que significa que alrededor de 1 millón 500 mil personas residen en hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo, estimado para dicho año. En el área rural, la pobreza total afecta en el mismo año al 32,0% de su población, mientras que el *área urbana presenta una menor proporción de habitantes viviendo en condiciones de pobreza (16,2%)*. La población en situación de extrema pobreza, también denominada indigente (aquella cuyo ingreso mensual per cápita no logra cubrir el costo de una canasta mínima de consumo alimentario), llega a 710 mil personas aproximadamente, un 10,5% de la población. *Asunción y Central Urbano constituye el área con menor proporción de pobres extremos, 3,5% de su población.*

En cuanto al acceso a la vivienda, las publicaciones de la DGEEC basadas en la Encuesta Permanente de Hogares 2010-2014 resaltan que para el año 2014, el 75,6% de las familias que residen en zonas urbanas cuentan con vivienda propia; este porcentaje aumenta en la zona rural, donde el 82,5% cuenta con la propiedad de su vivienda. El Informe Nacional para el Hábitat III, referente a cuestiones demográficas urbanas y desafíos para un nuevo programa urbano, se refiere en varios aspectos a la “Gestión de la urbanización acelerada en el Paraguay”, y en este sentido, el mencionado documento expone textualmente: *“Actualmente la población urbana está creciendo a un ritmo mucho más alto que la rural, en forma acelerada y desordenada, con un aumento significativo de asentamientos precarios y con un alto déficit en infraestructura de servicios, acentuando los problemas urbanos sociales, de suelo, acceso a servicios, seguridad, salubridad, ambiental y problemas de gobernabilidad”*.

Los datos extraídos demuestran el gran aumento de la población urbana y con esto ha crecido notablemente la demanda de servicios básicos, siendo la vivienda uno de los factores de mayor precariedad en estas áreas metropolitanas desarrolladas en el entorno de las principales ciudades del país, como Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, en las cuales se concentra el 45% de la población en apenas el 1% del territorio<sup>81</sup> y en donde se puede percibir las mayores manifestaciones de pobreza en asentamientos urbanos precarios ubicados en la periferia de las ciudades y en la rivera de los ríos Paraguay y Paraná.

El mismo documento antes mencionado destaca: *“En definitiva, el aumento de la población urbana es irreversible, tanto en términos absolutos como en términos relativos. En plena fase de transición demográfica, el país avanzará ineludiblemente hacia la conformación de una sociedad urbana, que se destaca por la irrupción del consumismo y de nuevas exigencias en materia de calidad de vida. Sin ninguna duda, la sociedad paraguaya está destinada a proyectarse en las ciudades”*.

<sup>81</sup> Informe Nacional para el Hábitat III.

Como respuesta a esta situación, el Gobierno se encuentra en fase de implementación de su estrategia de desarrollo urbano como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2030, en la cual se busca aprovechar la mayor dinámica que están adquiriendo varias ciudades del interior del país, que podrían verse fortalecidas en sus servicios públicos para posicionarse como una importante alternativa de recepción de la inmigración interna del campo a las ciudades, y de esta forma también descomprimir la presión sobre la zona metropolitana o gran Asunción, zona que debe planificar la sostenibilidad de su desarrollo.

En cuanto a la gestión de tierras urbanas, el Informe Nacional para el Hábitat III expone los siguientes datos del Censo 2002 relacionados a la tenencia de la tierra, la cual es ocupada en las siguientes condiciones: 58% con título de propiedad, 11,7% cedido, 11,3% alquilado, 9% suelos fiscales o municipales, y 4,2% ocupación de hecho.

La situación de los asentamientos precarios en las zonas periurbanas responde a situaciones de ocupación de hecho, terrenos fiscales o muchas veces cedidos por terceros, generalmente por sus condiciones poco favorables para la ubicación de viviendas, con lo cual este espectro de situaciones representa el 25% del total censado en aquella ocasión. Sin duda, uno de los principales desafíos del Paraguay es el de mejorar sus capacidades institucionales en materia de desarrollo urbano y planificación territorial, siendo este un desafío del Gobierno nacional y de los Gobiernos locales en especial, los cuales deben fortalecer sus capacidades técnicas y tecnológicas para planificar e implementar políticas y servicios públicos eficientes, que faciliten el acceso a vivienda digna con servicios básicos disponibles para una ciudad sostenible con alternativas de empleo digno.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Interior, ha lanzado el documento denominado “Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana

2013 - 2016”, el cual es la referencia en materia de política pública del sector. En el apartado referido al diagnóstico de la situación se exponen los datos que describen la situación el país, de los cuales se seleccionan los siguientes indicadores: tasa de victimización a nivel nacional: 23%<sup>82</sup>, temor a ser víctima de un hecho violento: 77,8%.

Si se toman los datos a nivel de Asunción y Departamento Central, la tasa de victimización es de 36,2% y 26,7%, respectivamente<sup>83</sup>. En el año 2010 se ha realizado la Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, en la misma se concluye que los principales delitos que afectan a la ciudadanía son: corrupción (mayoritariamente soborno), robo de animales, robo en la vivienda, robo con violencia contra personal, hurtos personales, tentativa de robo y robo por peajero (callejero), son las principales situaciones denunciadas. Todos estos delitos se presentan en las zonas urbanas, y en todos los casos el de mayor prevalencia es el que tiene que ver con la corrupción (sobornos) que representa el 7% del total y donde la mayor parte de las denuncias vincula a funcionarios públicos, entre los cuales 37% a personal policial y 24% a funcionarios municipales.

Estos datos demuestran el motivo por el cual la ciudadanía percibe desconfianza de la policía e incrementa la sensación de inseguridad; en referencia a la percepción de inseguridad, la misma encuesta explica que las personas se sienten “muy inseguras” mayoritariamente en horas de la noche, salvo que se encuentren en su casa. La encuesta mencionada consultó a los ciudadanos ¿qué tan probable cree Ud. que podría ser víctima?, y la respuesta fue que en la zona urbana el 82,4% opina esto como probable o muy probable.

Por otro lado, la encuesta demuestra que solo el 33,5% de los delitos son denunciados, y entre los motivos expresados por la no denuncia se manifiesta que: la policía no hubiera hecho nada (22,9%); no fue grave, sin pérdidas (19,3%); no

<sup>82</sup> Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. 2011.

<sup>83</sup> *Ídem*.

cuenta con pruebas (18,8%); era innecesario (8,3%); conocía al autor (5,8%).

El documento mencionado expone conclusiones acerca de la identificación de algunos principales factores causales de la violencia y la inseguridad manifestadas; al respecto, en relación a la sensación de inseguridad tan generalizada en la población se indica: *“El temor a la inseguridad se explica no sólo por la victimización ante hechos punibles contra los bienes y de integridad física, sino también por la confianza en las instituciones, que en el caso paraguayo es bastante baja. Lo más probable, por tanto, es que el temor en Paraguay esté fuertemente condicionado por la confianza relativamente baja en la Policía —de acuerdo a las encuestas de opinión oficiales—, a pesar de que la ocurrencia de homicidios y de delitos no parecería justificarlo”*.

Por otro lado, se visualiza una presencia importante de consumo de drogas permitidas y no permitidas en jóvenes como uno de los factores más relacionados a todo tipo de delitos, aunque se menciona la necesidad de profundizar estudios al respecto para mejorar la caracterización de la vinculación de estos factores.

Igualmente, se menciona la prevalencia importante de violencia intrafamiliar, la cual en términos comparativos a nivel regional es bastante elevada y se manifiesta en hechos delictivos, tales como: tentativa de homicidio, homicidio doloso, lesión corporal, coacción sexual y violencia doméstica; debido a esta situación, la violencia intrafamiliar se convierte en uno de los principales problemas de la seguridad ciudadana, con la agravante de todos los casos registrados en el año 2012.

El 86% tuvo como víctimas a mujeres y solo el 14% a hombres<sup>84</sup>, siendo los agresores personas muy cercanas a las víctimas. Por otro lado, si bien no se registra como un problema la presencia de “pandillas” de jóvenes, sí se puede demostrar el alto

grado de participación de jóvenes en la comisión de hechos punibles; los principales factores que inciden para esta situación son el analfabetismo, la deserción escolar, el empleo precario y la alta incidencia de consumo de drogas legales e ilegales<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2016. Ministerio del Interior, 2014.

<sup>85</sup> *Ídem*.

## 2. Datos generales sobre la situación socioeconómica de los territorios.

En análisis del desempleo abierto, por sexo, se puede notar que este afecta con mayor fuerza a las mujeres que a los hombres, siendo del 8% para ellas y solamente del 4,7% para ellos, y este dato es aún más notable en las zonas urbanas donde el desempleo de la PEA femenina es del 9,2% y la masculina del 5,9%<sup>86</sup>. En materia de políticas públicas dirigidas a la mujer, se ha creado el Ministerio de la Mujer por medio de la Ley N° 4675/12 en virtud de la cual se eleva a ese rango la Secretaría Nacional creada en 1992. El Ministerio coordina actualmente el III Plan Nacional de Igualdad entre hombres y mujeres 2008/2017, a través del cual se incorpora fuertemente la perspectiva de género de manera transversal a varios sectores de la sociedad. Por otro lado, la SENAVITAT tiene en cuenta, entre su política de adjudicación de viviendas, la priorización para la selección de beneficiarias a mujeres en situación de vulnerabilidad social.

En cuanto a la juventud, se debe señalar que el Paraguay es uno de los países con mayor bono demográfico de la región. Según las proyecciones de población disponibles, entre 2010 y 2014 el porcentaje de personas de 15 a 29 años alcanza un 29% de la población total, a esto se debe sumar que el 28,7% de la población tiene menos de 15 años de edad, es decir, más de la mitad de la población (56,6%) es menor de 30 años de edad.

El Informe Nacional para Hábitat III expone que el Paraguay tiene grandes desafíos relacionados a la atención que debe brindar a la población joven, y en particular a la población joven y urbana. La participación de la población de 10 a 14 años de edad en la actividad económica es del 11,3%, con

diferencias muy importantes según el sexo: niños 16,6% y niñas 5,6%<sup>87</sup>.

El desempleo abierto afecta en mayor medida a la población joven de 14 a 24 años de edad y en particular a las mujeres, afectando al 13% de este sector de la población<sup>88</sup>, lo cual es básicamente el doble que la tasa de desempleo abierto de la población en general.

En materia de políticas públicas, se debe señalar que en el año 2013 se ha creado la Secretaría Nacional de la Juventud, organismo encargado de desarrollar las políticas públicas dirigidas a la población de entre 18 y 29 años de edad, la cual asciende a aproximadamente 1.500.000 jóvenes, representando un 22% de la población total. La Encuesta Permanente de Hogares realizada en el año 2014 nos revela otros datos a tener en cuenta para esta franja etaria: 15,9% de los jóvenes son cabezas de hogar, de los cuales un tercio son mujeres; el 65% de los jóvenes paraguayos se encuentra viviendo en zonas urbanas, y de este grupo, un 64% reside en la zona de Asunción y el área metropolitana (Departamento Central)<sup>89</sup>.

Datos de la Secretaría Nacional de la Juventud revelan que aproximadamente 250.000 jóvenes viven en condiciones de pobreza, de los cuales el 45% se asienta en zonas urbanas. En cuanto al acceso a tecnología, se estima que el 71% de los jóvenes utiliza Internet, y el 80% de estos accede mediante un teléfono inteligente, con lo cual se puede concluir que el mejor medio para llegar y comunicarse con los jóvenes son las redes sociales, accesibles mayormente a través de los teléfonos móviles con conexión a Internet.

La tasa de fecundidad en adolescentes viene disminuyendo en menor proporción que la de otros grupos etarios. Según datos actuales del Ministerio

<sup>86</sup> Informe Nacional para el Hábitat III.

<sup>87</sup> Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2014.

<sup>88</sup> *Ídem*.

<sup>89</sup> Datos de la Secretaría Nacional de Juventud.

de Salud Pública y Bienestar Social, el 18,3% de los nacimientos registrados en el 2013 corresponde a madres adolescentes de 13 a 15 años<sup>90</sup>. También preocupa el número de embarazos en la primera etapa de la adolescencia (10 a 14 años), pues en la última década (2004 – 2013) se evidencia un incremento del 62,2% del número de nacidos vivos con madres de esa franja etaria<sup>91</sup>.

Siguiendo con los datos a nivel nacional, se debe mencionar que la mortalidad juvenil tiene como causas principales a los accidentes y los homicidios, siendo los accidentes los de mayor peso relativo. El consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias adictivas impacta particularmente a la adolescencia y la juventud, y es uno de los factores de riesgo que afecta a este grupo etario.

Según la Encuesta Nacional de Juventud (2010), el 54% consume bebidas alcohólicas, solo el 10% fuma, y en cuanto al consumo de sustancias adictivas, el 63% respondió no saber del consumo de ninguna sustancia, y entre quienes manifiestan tener algún conocido que consume alguna sustancia, se menciona en orden de importancia: marihuana, cocaína y crack o “chespi”.

## 2.1 Situación demográfica y socioeconómica en las áreas de estudio.

Los territorios seleccionados se encuentran, como se ha mencionado, en el área metropolitana, zona en la cual se concentra la actividad económica, tanto industrial, como comercial y de servicios, lo cual ha sido el principal atractivo para la migración interna.

La selección se centra en cuatro (4) territorios, los cuales se ubican en zonas periféricas de la capital, uno en un barrio muy populoso de la misma ciudad de Asunción y los otros tres en ciudades del Departamento Central, pertenecientes al Gran Asunción; esta zona se caracteriza “por

un aumento sostenido de la población vinculado más concretamente a la posibilidad de trabajo y empleo que ofrece la zona”<sup>92</sup>. En el área metropolitana viven aproximadamente 2.068.073 personas, lo cual representa el 56% de la población urbana del Paraguay, y existen alrededor de 405 asentamientos precarios que albergan aproximadamente a 38.179 familias<sup>93</sup>.

Situación que genera una demanda de espacio físico y que ha generado una importante presión sobre los gobiernos municipales que se han visto rebasados en su capacidad de control y orden, lo cual ha derivado en un número importante de asentamientos precarios, invasiones de propiedad privada, y otras situaciones que han deteriorado la calidad de vida de la población en general y ha afectado a la seguridad humana. El impacto también ha afectado la calidad de los servicios básicos, tales como vivienda, transporte, agua, electricidad, educación y salud; gran parte de las familias ubicadas en estos asentamientos han sufrido o siguen sufriendo la precariedad de estos servicios.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción concluye que “en los municipios colindantes a Asunción, se observa a una población dispersa que ocupa espacios anteriormente destinados a la producción agrícola y ganadera, todo ello promovido por intereses inmobiliarios que cuadrículan el territorio metropolitano, al tiempo que deja a merced de los municipios los problemas habitacionales, de inseguridad ciudadana, de sistemas de transportes deficientes y de proliferación de bolsones de pobreza, efectos colaterales del *crecimiento con inequidad*”.

Las ciudades de Asunción, Ñemby, Limpio y Luque, albergan a los territorios que son objeto de estudio para determinar y caracterizar la situación socioeconómica de las familias y las situaciones de conflictividad social. Los datos a ser mencionados han

<sup>90</sup> Paraguay Joven. Informe sobre Juventud. UNFPA / BID – Secretaría Nacional de Juventud. Junio 2016.

<sup>91</sup> *Ídem*.

<sup>92</sup> Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción (PEMA). Agosto 2014.

<sup>93</sup> Relevamiento de Asentamientos Precarios (RAP) – Área Metropolitana de Asunción. Techo/STP. 2015.

sido extraídos del Informe *Relevamiento de Asentamientos Precarios (RAP) – Área Metropolitana de Asunción. Techo/STP. 2015*<sup>94</sup>.

### 2.1.1 Situación en la Capital, Asunción

La ciudad de Asunción presenta características bastante particulares respecto a los asentamientos ubicados en su territorio; en particular, este estudio focaliza su análisis en el Bañado Tacumbú, que forma parte de la ribera del río Paraguay, ubicado en la zona sur de la ciudad. La zona amplia es denominada “Bañado Sur”, la cual se complementa con el “Bañado Norte”, donde, de forma conjunta albergan unas 180.000 personas (Semillas para la Democracia, 2012).

En referencia a los servicios básicos disponibles en los bañados, se puede afirmar que la mayoría cuenta con servicio de agua potable, con conexión clandestina de luz eléctrica, que utilizan baños modernos con pozos ciegos o letrinas comunes; los caminos que llegan a las viviendas son, en su gran mayoría, improvisados y de tierra; los problemas más urgentes que refieren los vecinos son los relacionados a las inundaciones, la titulación de los terrenos y la falta de empleo para los jóvenes, siendo esta la causa principal por la cual un gran número de ellos cae en la drogadicción.

La organización social es muy importante en la zona; comisiones vecinales, comisiones juveniles, organizaciones religiosas y otras realizan constantes actividades basadas en la autogestión, puesto que la presencia de programas públicos es bastante limitada. Varias de estas organizaciones promueven fortalecer el arraigo y los derechos de los pobladores de la zona, así como proponen el proyecto de la Defensa Costera como alternativa al proyecto impulsado por el Gobierno, la Franja Costera.

#### 2.1.1.1 Distrito de Tacumbú, Zona Bañado Tacumbú

El Bañado Tacumbú está delimitado en la actualidad en la zona sur de la ribera del río Paraguay. Limita

al norte con el Puente Pesoa, al sur con el Bañado Santa Ana, al este con la laguna Irupé - Santa Ana, la Primera División de Infantería y el Comando de Transmisiones, y al oeste con el río Paraguay. Es una zona inundable de Asunción.

Su vía de ingreso es la prolongación de la calle Ñuflo Chávez (Barrio Sajonia), siguiendo la calle principal Maestro Ursino Velazco, desde San Miguel hasta San Felipe y Santiago. La población estimada para el año 2011 era de 13.144 habitantes; conforme a la información relevada y verificada, el barrio se caracteriza por su alto nivel de participación social, los pobladores se encuentran organizados en diversos espacios que contribuyen a afrontar de manera participativa los principales problemas de la zona, tales como la falta de empleo, de servicios de salud y educación, la inseguridad, la violencia de género y otros.

La organización social más antigua y de mayor impacto es CAMSAT (Comisión de Ayuda Mutua “Salud para Todos”), que inició con un grupo de 25 mujeres y el liderazgo del padre Velazco hace ya más de 20 años; la participación de las mujeres es siempre destacada en el barrio. Las organizaciones sociales del territorio, tales como asociaciones de pescadores, de oleros, de recicladores, las comisiones vecinales y otras, que en total conforman 28 Organizaciones forman parte de la Coordinadora de organizaciones, del Bañado Tacumbú (COBAT) y esta a su vez integra la Coordinadora de Organizaciones de los Bañados Norte y Sur (COBAÑADOS).

En materia de salud, el Bañado Tacumbú cuenta con dos (2) Unidades de Salud de la Familia, San Miguel y San Felipe, que se encargan de brindar atención primaria de salud a toda la zona que se encuentra dividida en ocho (8) micro territorios.

Los principales problemas de salud en niños son la parasitosis, la desnutrición y las enfermedades respiratorias, en los adultos prevalecen la hipertensión y la diabetes. En caso de requerir atención de mayor complejidad, los pobladores deben acudir al

<sup>94</sup> Relevamiento de Asentamientos Precarios (RAP) – Área Metropolitana de Asunción. Techo/STP. 2015.

Hospital General de Barrio Obrero, ubicado a 2,3 km de la zona.

En materia de Educación, se cuenta con una sola escuela pública denominada Escuela Sotero Colmán, que brinda educación de nivel básico inicial en la zona.

La escolarización ha mejorado en los últimos años y las organizaciones sociales han logrado disminuir la deserción escolar<sup>95</sup>.

Para continuar con estudios de nivel medio, los jóvenes deben trasladarse a otros barrios de Asunción como Sajonia u Obrero, donde existen colegios secundarios bastante importantes. En referencia a la seguridad, en el barrio funciona un Puesto Policial con personal permanente, el cual recibe apoyo de la Comisaría 2ª Metropolitana, ubicada en el centro de Asunción, a 2 km. de la zona. Entre los problemas recurrentes, se puede mencionar que la zona es conocida por la “guerra de pandillas” que se repite como noticia en los medios de comunicación,<sup>96</sup> y es el tráfico y consumo de drogas el principal factor de conflicto que afecta especialmente a los jóvenes de la zona<sup>97</sup>.

Un apartado especial merece la situación del territorio, el cual ha sido ocupado progresivamente de manera irregular desde los años 1950 y hasta la fecha; estas tierras siguen siendo fiscales, es decir, los pobladores no cuentan con títulos de propiedad, lo que genera dificultades y limitaciones, así como situaciones de inseguridad y conflictos.

Por otro lado, la ubicación del territorio en zonas inundables hace que en periodos de crecidas del río Paraguay gran parte de la población deba desplazarse hacia zonas más altas, generando una enorme cantidad de conflictos sociales que afectan a la convivencia y al desarrollo social de la zona<sup>98</sup>.

A finales del año 2015, el desplazamiento de familias ha sido muy importante; se estima que unas 100.000 personas han sido desplazadas debido a que *“las lluvias torrenciales y continuas que se registraron en Paraguay, agravadas y potenciadas como consecuencia del conocido “Fenómeno del Niño”, provocaron una gran crecida del nivel del río, que alcanzó la cota de 7,85 metros, la máxima registrada desde 1904, y que provocó su desbordamiento en Asunción, donde anegó las tierras bajas de la ciudad y los barrios marginales, denominados Bañados”*<sup>99</sup>.

Unas 1.800 familias han sido refugiadas en predios de las Fuerzas Armadas y de otras instituciones públicas, y otro importante número de familias ocuparon plazas y espacios públicos en toda la ciudad de Asunción como consecuencia de esta inundación.

A pesar de esto, se puede verificar que en los últimos años se ha producido una mejora en la calidad de las viviendas, salvo los casos de nuevos pobladores que se siguen instalando en casas absolutamente precarias; por otro lado, se nota una mejora de los caminos y la presencia de transporte público.

En cuanto a las actividades económicas desarrolladas por los pobladores, se puede verificar que la mayoría se dedica a actividades informales como el reciclado (generalmente en el Vertedero), la albañilería, los trabajos domésticos y otras actividades realizadas en el centro de la ciudad de Asunción, tales como cuidado y lavado de autos, y ventas informales de todo tipo.

La oportunidad laboral más formal la ofrecen los astilleros que funcionan en la zona y desde hace muchos años son las principales fuentes de empleo para los hombres, así como los trabajos vinculados a la construcción.

<sup>95</sup> Informe “Instalación de la Red de Monitoreo Territorial de Sistema de Monitoreo y Evaluación Externa de Programas y Proyectos de Lucha contra la Pobreza – SIMELP”. Dirección Nacional del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, Gabinete Social. Año 2011.

<sup>96</sup> <http://www.ultimahora.com/la-guerra-pandillas-del-banado-tacumbu-deja-4-jovenes-heridos-n702581.html>

<sup>97</sup> <http://senadcomunicacion.blogspot.com/2013/06/senad-detuvo-mujer-que-distribuia-crack.html>

<sup>98</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=3-j8\\_TvuSrK](https://www.youtube.com/watch?v=3-j8_TvuSrK)

<sup>99</sup> <http://www.manosunidas.org/noticia/acudimos-la-emergencia-por-inundaciones-el-banado-tacumbu-paraguay>

Los jóvenes tienen bastantes limitaciones para acceder a empleo actualmente, a pesar de las oportunidades de capacitación disponibles, estas no han generado una salida laboral rápida y segura.

Esta situación pareciera afectar más a los hombres que a las mujeres, porque estas pueden adaptarse mejor y encuentran mayor variedad de oficios para generar ingresos económicos, tales como la peluquería, el cotillón, las labores domésticas, el maquillaje, etc.<sup>100</sup>

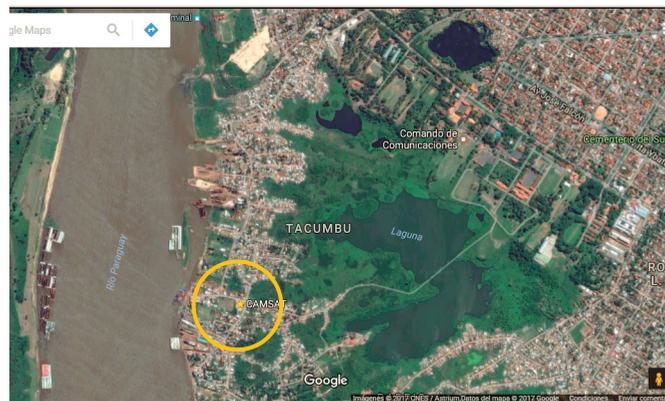


Lámina 02. Imagen satelital de la zona del Bañado de Tacumbú.



Lámina 03. Toma Fotográfica del predio de CAMSAT, año 2015.

<sup>100</sup> Informe "Instalación de la Red de Monitoreo Territorial de Sistema de Monitoreo y Evaluación Externa de Programas y Proyectos de Lucha contra la Pobreza – SIMELP". Dirección Nacional del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, Gabinete Social. Año 2011.



Lámina 04. Toma fotográfica de la calle principal Maestro Ursino Velazco.



Lámina 05. Toma fotográfica del barrio, Bañado Tacumbú.



Lámina 06. Toma fotográfica del Refugio de damnificados, año 2016.

### 2.1.2 Ciudad de Ñemby, territorio y estado socioeconómico

La ciudad de Ñemby se encuentra ubicada al sur del Departamento Central, forma parte del área metropolitana y está rodeada de otras populosas ciudades como San Lorenzo, Capiatá, Villa Elisa y San Antonio. Fue fundada en el año 1899; la población proyectada para el año 2015 fue de aproximadamente 122.658 habitantes<sup>101</sup>, distribuidos en un pequeño territorio de 40 km<sup>2</sup><sup>102</sup>.

La actividad económica del Distrito presenta las mismas características de las ciudades del área metropolitana, la cual se basa en los sectores del comercio y los servicios (no existe actividad agrícola). Entre los servicios se destacan el comercio, los servicios financieros, inmobiliarias, los servicios profesionales, el transporte y el almacenamiento, la salud y la educación, el alojamiento, los restaurantes y esparcimientos.

Entre las actividades industriales relevantes se encuentran las relacionadas a las agroindustrias (alimentos y bebidas, productos de la madera, muebles, cuero y textiles), la industria extractiva (fabricación de productos minerales no metálicos) y algunas manufacturas no agrícolas más complejas (químicos, plásticos, farmacéuticas, metalúrgica, maquinarias y equipos, etc.)<sup>103</sup>.



Lámina 07. Mapa satelital del Departamento Central. Ubicación Ciudad de Ñemby.

En la ciudad de Ñemby se registran 53 asentamientos donde habitan aproximadamente 3.341 familias. La principal razón de la llegada a estos asentamientos es también la económica (63,5%), el 53,8% de los asentamientos es propiedad de la Secretaría de Acción Social, el 75% de los asentamientos cuenta con Comisión vecinal. Solamente el 32,7% de los asentamientos tiene programas de viviendas sociales.

El 23% recibe alguna asistencia de instituciones del Gobierno o de ONGs. En cuanto a servicios básicos, el 56% de los asentamientos cuenta con conexión irregular de ANDE, el 83% utiliza letrina sanitaria, el 90% recibe agua potable, el 46% utiliza leña o carbón para cocinar, solo el 35% de las calles están delimitadas, los caminos para llegar a las viviendas son de tierra en el 75% de los casos, solo la mitad cuenta con servicio de recolección de basura y el 61% con alumbrado público.

Los tres principales problemas que afectan a los vecinos son: falta de caminos, drogadicción y desempleo. Finalmente, se debe mencionar que el 27% de los asentamientos se encuentra cerca de arroyos.

#### 2.1.2.1 Asentamiento Las Mercedes

El asentamiento se encuentra en el centro de la ciudad de Ñemby, en la zona conocida como “Las Lomitas”, a aproximadamente 12 cuadras de la importante Avda. Manuel Ortiz Guerrero, que une las ciudades de Ñemby y San Lorenzo.

Las principales vías de acceso son las calles Las Lomitas y Uruguay, por donde ingresa el transporte público. En el año 2003, se inauguraron las 128 viviendas, además se entregó el sistema de provisión de agua potable (administrado por los vecinos). Cuenta con una panadería comunitaria, una escuela primaria, un dispensario médico con dos (2) salas y también se habilitaron dos (2) canchas de deportes como espacios públicos.

<sup>101</sup> Paraguay. Proyección de población por sexo y edad según Distrito, 2000-2025. Revisión 2015. DGEEC.

<sup>102</sup> <http://www.nemby.gov.py/nemby/>

<sup>103</sup> Boletín N° 7 CADEP - Región Metropolitana Especializada en Servicios e Industrias. Distrito de Ñemby. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Año 2015.

Las viviendas del asentamiento tienen unos 45 m<sup>2</sup> distribuidos en dos (2) plantas, con dos (2) dormitorios, una cocina comedor, un baño y un lavadero, conexiones de energía eléctrica, baño con pozo ciego y agua potable provista por la aguatera local. Estas viviendas fueron entregadas a título gratuito, mediante una donación del gobierno de Taiwán, y los terrenos fueron regularizados mediante el apoyo del Programa Tekoha de la Secretaría de Acción Social, el cual ha adquirido los terrenos y prorratado los costos en todos los beneficiarios a quienes se les otorgó un financiamiento a cinco años de plazo. La actividad económica de las familias es bastante parecida en toda el área metropolitana, la mayoría se dedica a actividades independientes o “por cuenta propia”, como ser albañilería, servicio de pintura, comerciante minorista y otros, la gran mayoría no cuenta con RUC, es decir, brindan servicio de manera informal.

La mayoría de los que trabajan en relación de dependencia, tales como chofer, empleada doméstica, personal de seguridad, sereno, servicios generales y otros, no cuentan con seguro social ni contrato; por lo tanto, trabajan con precariedad laboral. El promedio de ingreso mensual per cápita en las familias entrevistadas es de Gs. 547.879 (aproximadamente 100 US\$).

En cuanto a salud, los pobladores cuentan con un dispensario médico que brinda atención primaria hasta las 15:00 hs, los recursos humanos y medicamentos básicos proveídos se encuentran financiados por la Gobernación del Departamento Central. La atención fuera de ese horario, como los casos de urgencia, y la atención médica especializada se realizan en el Hospital Distrital de Ñemby, ubicado 5 km. aproximadamente.

Los vecinos organizados trabajan regularmente sobre objetivos concretos para mejorar los servicios y mantener o mejorar las condiciones de los espacios públicos. Así, la Comisión vecinal trabaja como enlace con autoridades locales para incidir y lograr mejorar las calles, el transporte público y servicios como la recolección de basura. Por otro lado, comisiones dedicadas a fomentar el deporte trabajan para mejorar los espacios deportivos.

Los líderes políticos contribuyen con sus gestiones para mejores condiciones de vida de las familias del asentamiento; por ejemplo, hace dos años, se realizaron gestiones para lograr arreglos al sistema de transmisión eléctrica, consiguiéndose dos transformadores para 200 viviendas, con lo cual se accedió a la posibilidad de contar con conexión trifásica para viviendas de la zona.

En los barrios aledaños la situación es similar; por ejemplo, la comisión vecinal denominada Villa Suiza se encuentra impulsando la construcción de un empedrado, para lo cual organiza actividades de recaudación de fondos como “polladas” que son muy populares en los barrios del país. Muchas de estas actividades cuentan con el apoyo del Municipio local. Otro ejemplo claro del importante aporte que realizan los vecinos en la gestión de servicios para la comunidad es el caso de la administración del sistema de agua potable del asentamiento, la cual se encuentra a cargo de una “Comisión de Agua”, presidida por el Sr. Julián Duarte.

La misma provee agua potable a unas 114 familias que abonan por el servicio solamente una tarifa social mensual de Gs. 15.000, sin ningún tipo de restricciones al consumo total, tolerándose incluso atrasos históricos, donde, por razones humanitarias, el servicio no es cortado debido a que la provisión de agua es considerada como un servicio comunitario. Debe destacarse que el dinero recaudado es destinado a los gastos de mantenimiento del servicio, como la refacción de las motobombas, el pago del servicio de energía eléctrica y otros gastos de mantenimiento de la red.

Conforme a las encuestas realizadas, el 70% de las familias consultadas se encuentran satisfechas con el servicio prestado. En el predio en el cual se encuentra ubicado el tanque de agua hay también un espacio destinado a una “panadería comunitaria” que realmente nunca ha funcionado, siendo este espacio reclamado para instalar un nuevo tanque de agua; esta situación será motivo del próximo debate al interior de la Comisión vecinal.

Por otro lado, otro de los servicios sociales ofrecidos en el asentamiento es el que brinda el dispensario médico, cuya infraestructura formó parte del proyecto original del asentamiento y que fuera entregado de forma gratuita junto con las viviendas. El mismo es administrado por el Consejo Local de Salud dependiente del Municipio, y cuenta con apoyo de la Gobernación del Departamento Central que financia la contratación de un médico, quien presta atención en consultorio dos veces a la semana, y también apoya con la provisión de medicamentos básicos.

De manera adicional, se da la llegada de una clínica móvil con médicos especialistas, una o dos veces por año, según comentan los vecinos. El dispensario se encuentra abierto solo en horario diurno, a cargo de una auxiliar de Enfermería contratada por la Municipalidad, por lo que para casos de mayor complejidad o en horarios diferentes los vecinos deben acudir al Hospital Regional de Ñemby, el cual se encuentra a 5 Km. aproximadamente. Las opiniones acerca de las atenciones brindadas en el dispensario se encuentran divididas, mientras unos valoran y agradecen, otros se quejan de malos tratos y falta de capacidad resolutoria, por lo que prefieren acudir directamente a otros centros públicos.

En cuanto a la recolección de residuos domiciliarios, el servicio es brindado por una empresa adjudicada por la Municipalidad local, la mayoría de los vecinos se encuentra conforme con el servicio.

El servicio de agua potable es administrado por una Comisión vecinal creada para el efecto, las familias abonar un monto fijo de 15.000<sup>104</sup> guaraníes mensuales para el mantenimiento del sistema, no se cuenta con medidores de consumo, por lo tanto, el uso es indiscriminado.

Toda la infraestructura requerida formó parte de la donación recibida al momento de la entrega de las viviendas.

Los niños y jóvenes reciben educación primaria hasta el 9° grado en la Escuela Las Mercedes, ubicada en el mismo asentamiento, y la educación secundaria o media la reciben la mayoría de los jóvenes en colegios públicos dentro del Distrito de Ñemby.

También en el asentamiento se brindan servicios de alfabetización para adultos. Conforme a la información brindada por los vecinos, en el local de la escuela se han realizado en los últimos años varios cursos de capacitación para la formación técnica de mandos medios, a través de los cuales aproximadamente 600 jóvenes han recibido cursos de formación profesional desde el año 2014.

El servicio de transporte público es brindado por dos líneas internas interno, las cuales conducen hacia el centro de la ciudad y permiten conectarse con otras ciudades del Departamento, la infraestructura vial es básica, solo el acceso al asentamiento y una calle interna se encuentran empedradas y el resto de los accesos es de tierra.

Alrededor del asentamiento Las Mercedes se han formado nuevas urbanizaciones que han poblado la zona y han generado la necesidad de mejor integración social y oportunidades de organización, tal como es el caso de la formación de la Cooperativa “La Lomita”, con aproximadamente cien (100) socios. También es importante mencionar que desde el año 2000 se encuentra en el asentamiento una Iglesia Evangélica, la misma cuenta con una escuela y realiza trabajos de refuerzo escolar, así también se fomenta el deporte a través de una escuela de fútbol y organiza encuentros entre asentamientos vecinos, para distintas edades, a través de la Fundación “Jesús Responde”.

La iglesia también cuenta con un comedor popular para niños, el cual al momento de la entrevista se encontraba brindando el almuerzo a aproximadamente veinte (20) niños, y la elaboración de los alimentos estaba a cargo de madres voluntarias.

---

<sup>104</sup> Equivalente a aproximadamente 3 US\$ mensuales.

### 2.1.3 Ciudad de Limpio, territorio y estado socioeconómico

El Distrito de Limpio fue fundado en el año 1781, se encuentra ubicado a 30 km. de la ciudad de Asunción, en la zona norte del Departamento Central, cuenta con una población estimada para el año 2015 de 127.227 habitantes.

El distrito limita al oeste con el río Paraguay, al norte con el Departamento de Cordillera, al este con la ciudad de Luque y al sur con la ciudad de Mariano Roque Alonso. En los últimos quince años la ciudad ha experimentado una importante mejora en la infraestructura vial, en los servicios de transporte público, vivienda, salud y educación, lo cual combinado con precio accesible de terrenos y un importante auge comercial e industrial en la zona, han hecho de esta ciudad un destino atractivo para miles de familias jóvenes.

En la ciudad de Limpio existen registrados unos 48 asentamientos, cuyos pobladores en su gran mayoría provienen del interior del país y han llegado a la zona motivados por razones económicas. El 65% de los asentamientos del distrito cuenta con Comisión vecinal, lo cual contribuye al desarrollo de la comunidad pues se encargan de avanzar en los procesos de regularización, lo que no es posible con los asentamientos que no logran organizarse para el efecto.

La Secretaría de Acción Social (SAS) es un actor clave en el distrito: es propietaria del 51% de los terrenos con presencia de asentamientos informales.

Por otro lado, en el 62% de los asentamientos no existe un programa de viviendas sociales, solo el 44% de los hogares cuenta con energía eléctrica provista por la ANDE, el 71% de los hogares utiliza letrina sanitaria, el 63% recibe agua potable, el 50% utiliza leña y carbón para cocinar, en el 60% de los casos las calles no se encuentran delimitadas.



Lámina 08. Toma fotográfica de calles del barrio Las Mercedes.



Lámina 09. Toma fotográfica de vivienda modelo del barrio Las Mercedes

El 76% de las familias arroja o quema su basura, solo el 49% cuenta con alumbrado público. Estos indicadores presenta los promedios más bajos a nivel nacional y urbano. Finalmente, se debe señalar que en Limpio el 21,4% de los asentamientos se encuentran cerca de humedales, por lo tanto, son alcanzables por las aguas en caso de crecida de los ríos de la zona. Los pobladores han señalado como sus tres (3) principales problemas: la salud, la falta de energía eléctrica y la falta de unión de los vecinos.

### 2.1.3.1 4ª. Fase Villa Madrid / Asentamiento Barcelona

Esta investigación ha focalizado el análisis de la situación de la seguridad humana, y en particular de la situación socioeconómica en la zona denominada “4ª Fase Villa Madrid” y aún más específicamente en el Asentamiento Barcelona.

En este asentamiento residen 132 familias, según datos del censo realizado por la Secretaría de Acción Social, las cuales viven en una situación de vulnerabilidad social, pero que han avanzado en la regularización de sus propiedades y paulatinamente han mejorado su calidad de vida, a pesar de que la ubicación del territorio se encuentra en una zona inundable<sup>105</sup>.

Las mismas provienen de diferentes Departamentos del Paraguay, las cuales en el año 2005 ocuparon este territorio (propiedad del Municipio de Limpio) como resultado de un proceso de lucha de organizaciones sociales denominadas “sin techos”, las que en esa época fomentaron la ocupación de varios territorios en el Departamento Central y otras zonas del país.

A partir de esta situación, la Secretaría de Acción Social (Gobierno nacional) reconoce la ocupación y la necesidad de ofrecer a estas familias una oportunidad de ocupar en forma legal el territorio, y negocia con el Municipio la adquisición de los terrenos apuntando a avanzar en un proceso de regularización, sobre el cual más adelante se expondrán detalles. En este apartado se describirá la situación socioeconómica de las familias que residen en este asentamiento y se hará referencia al entorno en el cual conviven con otras familias que forman parte del conglomerado de urbanizaciones denominado “4a. Fase Villa Madrid”.

Para conocer un poco mejor el perfil socioeconómico de las familias de la zona, se han realizado



Lámina 10. Mapa satelital de ubicación del Distrito de Limpio.

entrevistas que permiten describir mejor sobre la calidad de vida, las realidades y expectativas de los pobladores. La mayoría de las familias consultadas indicaron que, al menos, un miembro de la familia trabaja.

El ingreso familiar oscila entre 900.000 (0,5 salarios mínimos) a 5.000.000 de guaraníes (2,7 salarios mínimos), dependiendo de la cantidad de familiares que realizan alguna actividad productiva, las cuales son mayoritariamente actividades “por cuenta propia” y generalmente de manera informal; entre las principales actividades productivas se puede citar la albañilería, plomería, electricidad, jardinería, peluquería, comercios minoristas, y otros. Por otro lado, también se realizan actividades económicas en relación de dependencia, tales como servicios domésticos, chofer, personal de seguridad, personal de servicios generales, funcionarios públicos, y otros.

La mayoría de los empleados no cuenta con seguro social y los que trabajan de forma independiente no poseen RUC<sup>106</sup>, es decir, la informalidad y precariedad laboral es muy alta. En el asentamiento Barcelona, la mayoría de las personas no cuenta con movilidad propia y utiliza generalmente el transporte público de pasajeros para moverse.

<sup>105</sup> En diciembre del año 2015 se produjo una importante inundación del territorio, lo cual obligó a casi todas las familias a desplazarse hacia zonas más altas.

<sup>106</sup> Registro Único del Contribuyente (RUC), es considerado el primer documento requerido para trabajar de manera formal en el Paraguay.



Lámina 11. Imagen satelital de localización del Asentamiento Barcelona.

En cuanto a la salud y seguridad social, se debe señalar que la gran mayoría de las familias no cuenta con seguro médico. La salud pública es responsabilidad del Estado central; por lo tanto, la población no cubierta con los seguros de salud debe acudir al centro público más cercano, en este caso, la Unidad de Salud de la Familia (USF) más cercana se encuentra en el Barrio San Gerónimo, ubicado a unos 3 Km. del asentamiento.

Esta unidad de salud ofrece atención primaria en el horario de 7:00 a 15:00 hs; cuando las necesidades de atención son más complejas y fuera de este horario, los pobladores deben acudir al Hospital Distrital de Limpio, ubicado en el centro urbano de la ciudad, distante unos 8 Km. del asentamiento. Situaciones más complejas son derivadas, a través de la red integrada de servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MPSBS), hacia hospitales de mayor complejidad.

El agua potable en el conglomerado 4a. Fase Villa Madrid es administrado por comisiones vecinales conformadas específicamente para el efecto, son en total tres comisiones, cada una encargada

del mantenimiento de una red de distribución de agua y de desagüe cloacal; una de estas comisiones también se encarga de proveer agua al asentamiento Barcelona. Las familias pagan un monto fijo de aproximadamente 4 dólares por mes, no se tiene medidores de consumo y solo en uno de los casos se cuenta con certificación de la calidad del agua; en este sentido, estudios especializados han demostrado que la calidad de agua ha sido objetada por el elevado nivel de sal en la misma (característica propia de la zona, lo cual dio origen al nombre de Río Salado, que pasa cerca del asentamiento Barcelona).

En cuanto a la energía eléctrica, es provista por la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), pero en la zona del asentamiento Barcelona la energía llega de manera irregular porque ninguna de las casas posee medidores de energía eléctrica; de hecho, al no contar el terreno con un número de cuenta corriente catastral ni con un propietario registrado legalmente, nadie puede gestionar este servicio de forma oficial.

Las familias se encuentran contentas por la gratuidad del servicio, pero son conscientes de que esta

es una situación irregular y temporal. En cuanto al tratamiento de basuras, las urbanizaciones de la zona cuentan con el servicio municipal de recolección recién desde este año 2016, pues anteriormente el servicio era brindado por una empresa privada, de forma bastante deficiente según manifiestan los vecinos. Sin embargo, el servicio no llega al Asentamiento Barcelona, donde las familias deben enterrar o quemar sus residuos domiciliarios; así también, en este asentamiento la mayoría de las familias utilizan letrinas sanitarias ubicadas en el exterior de la vivienda, y estas en su mayoría son construidas con paredes de madera, de techos de chapa, y pisos de cemento y arena.

Esta última situación mencionada es totalmente distinta en las urbanizaciones de la 4ª Fase Villa Madrid, que fueron constituidas entre los años 1997 y 2000, y donde las unidades habitacionales son de 40 m<sup>2</sup> de construcción, distribuidos entre 1 o 2 dormitorios, sala estar, cocina comedor y baño moderno; cuentan desde el principio con calles empedradas, plazas públicas, luz eléctrica, desagüe pluvial y cloacal, sistema de distribución de agua

potable administrado por las comisiones vecinales, escuela, puesto policial y biblioteca pública. Progresivamente se fueron agregando servicios como el transporte público de pasajeros, que actualmente es brindado por 4 líneas de transporte, educación secundaria y un centro comunitario; *todo lo mencionado hace una diferencia importante en las condiciones y la calidad de vida de las familias de ambas zonas mencionadas.*



Lámina 12. Toma fotográfica de viviendas.



Lámina 13. Calle de la 4ª Fase Villa Madrid, acceso al Asentamiento Barcelona.

#### 2.1.4 Ciudad de Luque, territorio y estado socioeconómico

El Municipio de Luque se encuentra en la zona centro del Departamento Central, siendo una de las ciudades más antiguas del Paraguay, declarada Distrito en el año 1781 por Pedro Melo de Portugal<sup>107</sup>.

Es limítrofe con la capital, y con las ciudades de Mariano Roque Alonso, Limpio, Areguá, San Lorenzo, Fernando de la Mora y Capiatá; la extensión de su territorio es de unos 203 km<sup>2</sup>, la población estimada al año 2015 es de 258.910 habitantes<sup>108</sup>.

Se encuentran distribuidos 88 asentamientos que albergan unas 7.900 familias. Las causas económicas también son la principal razón (66,7%) por la cual las familias se han asentado en estos lugares, en el 40% de los casos es la Secretaría de Acción Social la propietaria de los territorios. El 74% de los asentamientos han conformado sus comisiones vecinales, pero el 9% no cuenta con ningún tipo de organización; en el 68% de los territorios no existen programas de viviendas sociales ni del sector público ni del sector privado.

La actividad económica se desarrolla principalmente en los sectores de la industria, el comercio y los servicios, destacan la industria de la construcción, la madera, textil y confecciones, y en el sector de los servicios la enseñanza y otros vinculados a la salud humana, los servicios sociales, el transporte y almacenamiento, el correo, las finanzas y las telecomunicaciones.

Igualmente se verifican otras actividades productivas vinculadas a manufacturas “no tradicionales”, tales como metalúrgicas, maquinarias y equipos, químicos, farmacéuticos, alimentos, productos minerales no metálicos y cuero y productos conexos<sup>109</sup>.

La extensión del territorio del distrito permite desarrollar actividades agrícolas, las cuales ocupan al 5% de los productores del distrito, de los que el 80% son pequeños productores, y el 15% son medianos. Los principales productos ofrecidos son caña de azúcar para forraje, frutas, maíz y otros productos hortícolas<sup>110</sup>.

En cuanto a los servicios básicos, el 64% cuenta con energía eléctrica provista por la ANDE, el 63% de los hogares utiliza letrinas sanitarias, el 64% accede a la provisión de agua potable (50% aguateras privadas), solo el 47% de las familias utiliza gas para cocinar, el 63% de los accesos a asentamientos son caminos de tierra, este porcentaje sube al 75% cuando se trata del acceso a las viviendas, y el 43% de las calles no está delimitado ni tiene denominación.

El servicio de recolección de basura llega al 56% de los asentamientos, el resto de las familias tira o quema sus basuras; solo el 64% de los asentamientos cuenta con alumbrado público.

Finalmente, se debe señalar que el 71% de los asentamientos no recibe ningún tipo de asistencia de instituciones del Gobierno ni ONGs, y el 12% se encuentra cerca de arroyos. Los pobladores señalan como los tres principales problemas los siguientes: el desempleo, la drogadicción y la falta de caminos.



Lámina 14. Imagen satelital del Distrito de Luque.

<sup>107</sup> <http://www.pla.net.py/enlaces/cctl/980627/origenes.htm>

<sup>108</sup> Paraguay. Proyección de población por sexo y edad según Distrito, 2000-2025. Revisión 2015. DGEEC

<sup>109</sup> Boletín N° 5 CADEP - Región Metropolitana Especializada en Servicios e Industrias. Distrito de Luque. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Año 2015.

<sup>110</sup> Boletín N° 5 CADEP - Región Metropolitana Especializada en Servicios e Industrias. Distrito de Luque. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Año 2015.

#### 2.1.4.1 Asentamiento 2 de Noviembre – Luque.

La investigación se ha focalizado en el Asentamiento 2 de Noviembre, ubicado en la zona norte de la ciudad, en el cual residen 192 familias, según censo realizado por la Secretaría de Acción Social. La mayoría de las familias entrevistadas en el asentamiento manifiestan que al menos un miembro de la misma trabaja; sin embargo, se debe tener en cuenta que la mayoría absoluta de las actividades realizadas son en el mercado informal, siendo las principales los servicios domésticos, la albañilería, los servicios generales, el reciclado, la venta minorista en pequeños negocios, peluquería y otros similares, para lo cual no se cuenta generalmente con RUC ni factura legal.

Las personas que trabajan en relación de dependencia lo hacen como chofer, personal de seguridad, personal de servicio, personal de depósito y otros en los cuales la gran mayoría no cuenta con seguro social ni seguros de salud. Los ingresos oscilan entre 1 y 3,6 millones de guaraníes mensuales.

En relación a los servicios de salud que reciben los pobladores, se debe mencionar que no cuentan con un puesto dentro del asentamiento, el más cercano se encuentra a 3 km. y el mismo brinda servicios de atención primaria hasta las 15:00 hs. Las atenciones de salud de mayor complejidad y las que se requieran fuera del horario mencionado son derivadas al Hospital General de Luque o al Hospital Distrital de la vecina ciudad de Limpio, a 8 km del asentamiento.

El servicio de agua potable es administrado por una Comisión vecinal conformada para el efecto y reconocida por el SENASA (Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental); las familias entrevistadas manifestaron estar satisfechas por el servicio por el cual pagan un monto mensual de Gs. 20.000, aunque al momento de la visita el sistema de bombeo no se encontraba en funcionamiento.

El asentamiento no cuenta con servicio de recolección de basuras; a pesar de reiterados pedidos

al Municipio, hasta el momento no se dispone del mismo y las familias deben enterrar o quemar sus basuras domiciliarias.

La mayoría de las viviendas fueron construidas con materiales frágiles y utilizan letrinas comunes, pero por medio de las gestiones de la Comisión vecinal se ha logrado concretar un proyecto de construcción de 50 viviendas, a través de la SENAVITAT, mediante su programa FONAVIS, el cual tiene entre sus principales objetivos la implementación de proyectos de construcción de viviendas sociales con subsidios dirigidos a familias en situación de pobreza<sup>111</sup>.

Gracias a este programa, 50 familias del asentamiento accederán a su vivienda social en el año 2016, y otras 30 se encuentran en proceso de adjudicación para el año 2017. De acuerdo a lo expresado por el presidente de la Comisión vecinal, las familias beneficiarias acceden a un subsidio del 95% del valor de la vivienda, y además, el monto a abonar que es de Gs. 3.000.000 es fraccionado en cuotas pactadas de acuerdo a la posibilidad de cada familia beneficiaria. Las viviendas tienen una dimensión total de 40 m<sup>2</sup>, los cuales se distribuyen en estar, cocina comedor, 2 (dos) dormitorios, baño moderno, y están elaboradas con materiales de primera calidad.

Las calles internas y de los alrededores no están empedradas, son todas de tierra y en días de lluvia el tránsito de vehículos se hace muy difícil o imposible.

En cuanto a la educación, hay una escuela primaria en el asentamiento, a la cual asisten unos 120 niños del 1° al 6° grado; pero estos niños deben ir a otras escuelas y colegios secundarios para culminar sus estudios, el más cercano se encuentra a unos 3 km del asentamiento. La mayoría de las familias del asentamiento utiliza el transporte público, el cual llega hasta la entrada al asentamiento por medio de 3 líneas de transporte (una de ellas, interno).

En cuanto a la seguridad, la Comisaría más cercana se encuentra a 3,4 km. (Comisaría Tarumandy),

<sup>111</sup> <http://www.senavitat.gov.py/sitiofonavis/objetivos/>

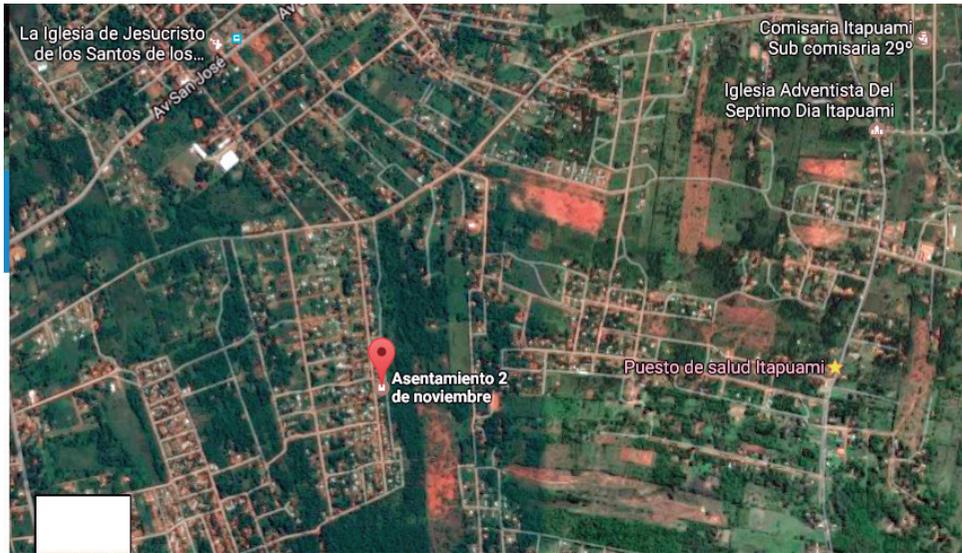


Lámina 15. Imagen satelital del Asentamiento y ubicación de oferta pública.



Lámina 16. Toma fotográfica de la calle principal.

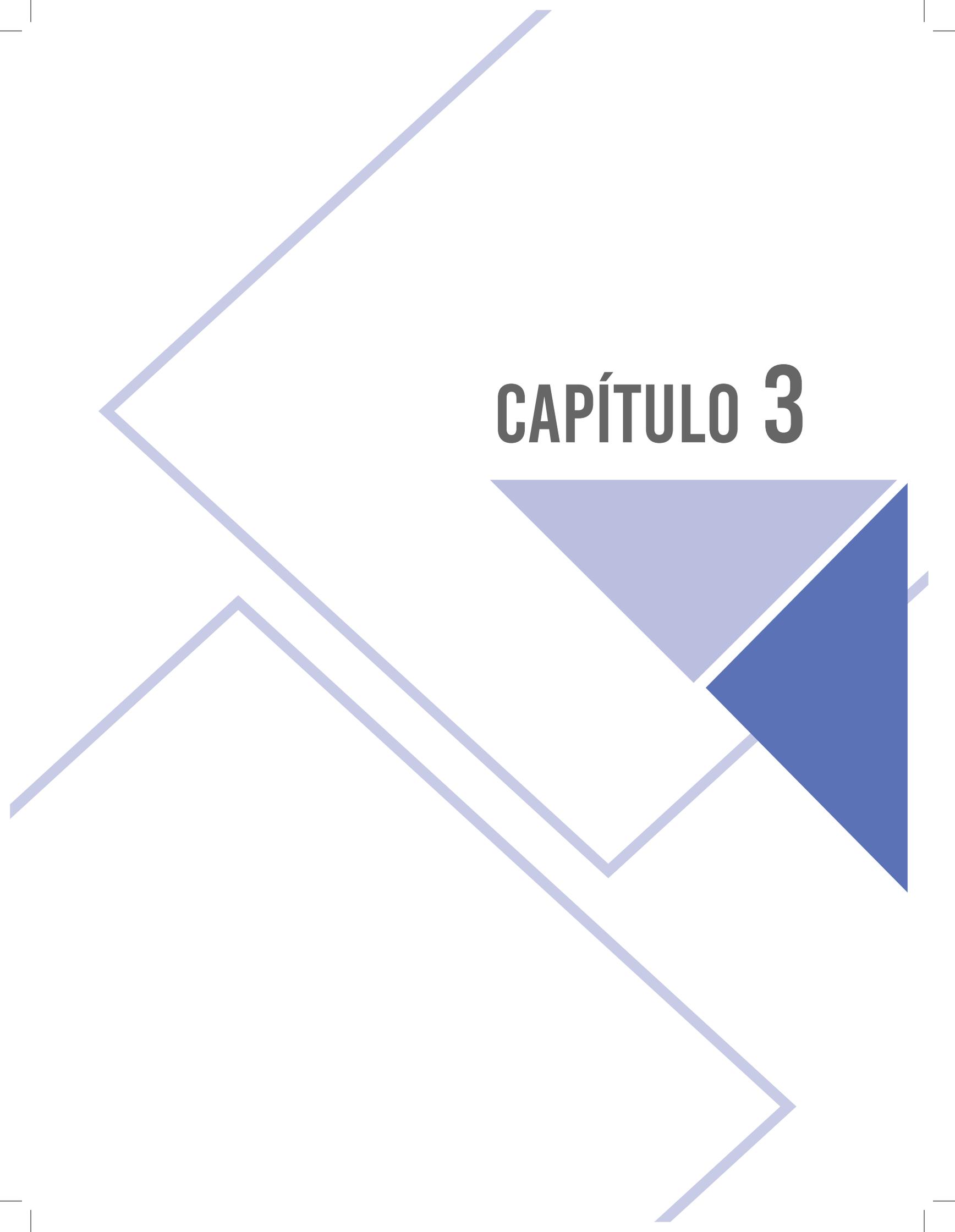


Lámina 17. Toma fotográfica de viviendas entregadas a los pobladores por SENAVIDAT/FONAVIS, 2016.

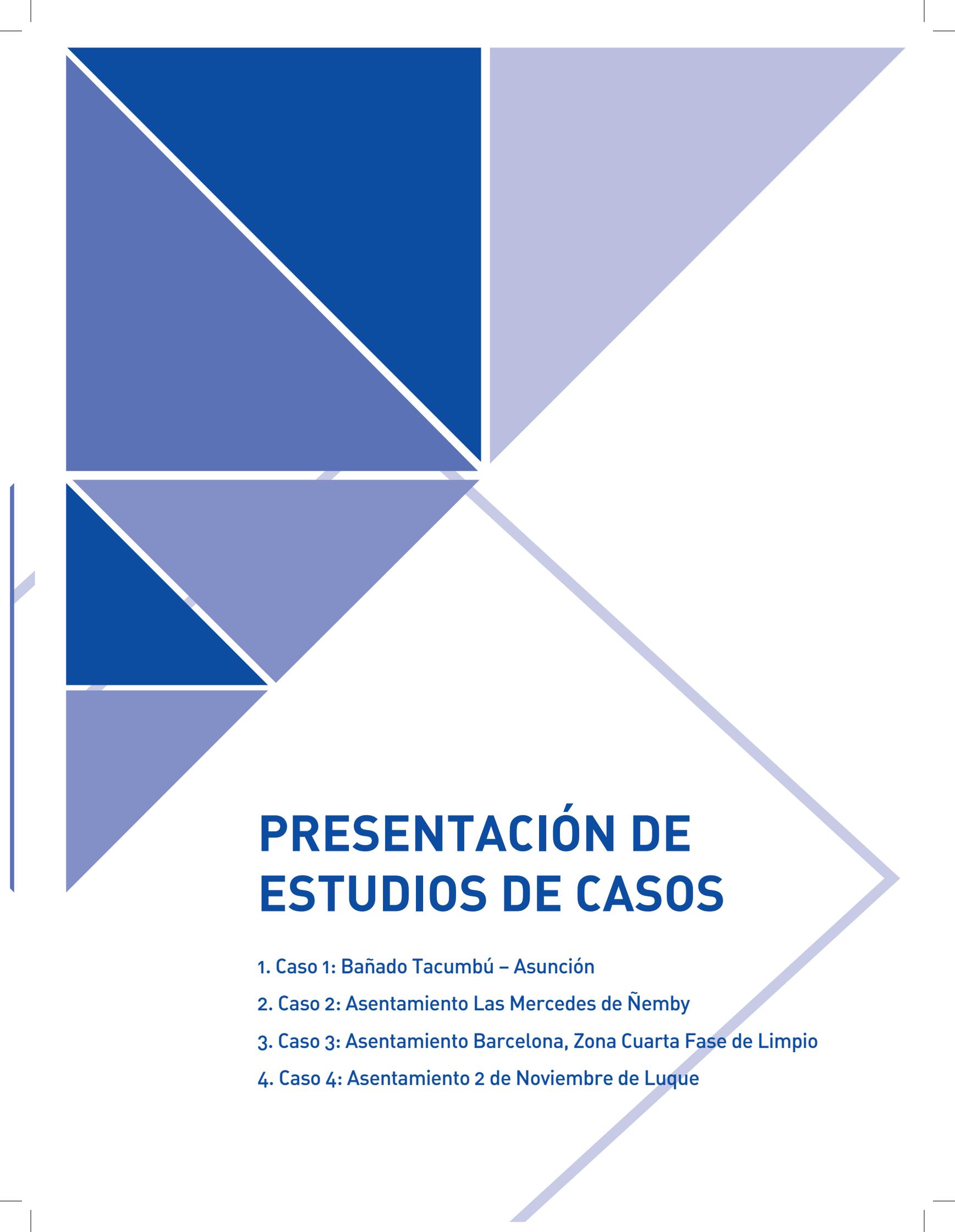
pero los pobladores del asentamiento manifiestan que en muy pocas ocasiones reciben respuesta ante llamados de urgencia y las patrullas preventivas son muy esporádicas.

Los espacios públicos son bastante escasos, solamente se visualiza un pequeño Oratorio y un espacio reducido para actividades deportivas.



The image features a minimalist, abstract design. It consists of several light blue lines forming a series of connected zig-zag shapes that flow from the top left towards the bottom right. On the right side, there are two overlapping triangles: a larger, light blue triangle pointing downwards, and a smaller, darker blue triangle pointing upwards, partially overlapping the bottom-right corner of the larger one. The text 'CAPÍTULO 3' is centered in the upper right area of the page.

# CAPÍTULO 3



# PRESENTACIÓN DE ESTUDIOS DE CASOS

1. Caso 1: Bañado Tacumbú – Asunción
2. Caso 2: Asentamiento Las Mercedes de Ñemby
3. Caso 3: Asentamiento Barcelona, Zona Cuarta Fase de Limpio
4. Caso 4: Asentamiento 2 de Noviembre de Luque

# 1. Bañado Tacumbú, Ciudad de Asunción

## 1.1 Historia y características del barrio

Para rescatar el origen de la historia de la formación del Bañado Tacumbú se debe recurrir a relatos de finales del siglo XVII. Luego de la independencia del Paraguay, los gobiernos de José Gaspar Rodríguez de Francia y de los López establecieron un sistema de tenencia y explotación de la tierra basado en la adjudicación de territorio, en el cual no se requería de un título de propiedad para acreditar los derechos sobre la tierra, sino que se respetaba la adjudicación “en usufructo” de las tierras del Estado y se respetaba el “derecho de propiedad”. Luego de la guerra de la Triple Alianza (1865 – 1870), el Estado paraguayo no tuvo otra opción de financiarse que a través de la venta de sus tierras fiscales, y así aproximadamente desde 1883 la venta de tierras públicas provocaron el inicio de un proceso de cambio de la propiedad de la tierra en el país, proceso que establecerá para siempre una historia de acumulación en manos de un pequeño número de terratenientes (en su gran mayoría extranjeros), fenómeno que incidirá notablemente en el desarrollo económico y social la República del Paraguay.

En esa época, de acuerdo a las leyes que reglamentaban las ventas de las tierras públicas y yerbales, se reconocía el derecho de adquirir las tierras a las familias campesinas que las ocupaban, pero existía una condición de pago de un alto precio de arrendamiento exigido por el fisco, con lo cual, miles de familias empobrecidas prefirieron dejar las tierras a los latifundistas o trabajar para ellos a cambio de alimentación y vivienda.

Esta situación ha sido una de las causas principales del principio del éxodo de campesinos hacia las ciudades (migración interna), porque habían sido despojados de sus tierras, sustento principal para la subsistencia de las familias, y no contaban con otras alternativas de actividad económica en ese momento.

Es así que miles de familias iniciaron su migración hacia la capital, y han iniciado en esos años la ocupación de “los bañados” en la rivera del río Paraguay.

En particular, el Bañado Tacumbú sirvió como opción válida para iniciar una nueva etapa de la vida de muchas familias y eso significaría el cambio total en el modo de vida de las mismas, puesto que los agricultores se convertirían en pescadores como medio de subsistencia y las familias deberían adaptarse a un nuevo estilo de vida. Así comienza a vivirse la historia del Bañado Tacumbú, un espacio territorial ubicado en una zona marginal de la ciudad de Asunción, que daba cabida a familias que por algún motivo fueron desplazadas de otras zonas del país, y que se encontraban afectadas por la falta de oportunidad y trabajo digno.

A fines del siglo XVII, Asunción era una enorme salamanca donde los habitantes de la zona disfrutaban del lugar, bastante atractivo para las familias que no tenían otras opciones de distracción. Conforme a los datos históricos recolectados, la zona de Tacumbú perteneció al expresidente Higginio Uriarte, quien ocupara la Presidencia de la República desde 1877 a 1878, luego del asesinato del presidente Juan B. Gill.

Ya a mediados del siglo XX, Asunción empezó a extenderse más allá de su casco original, dividiendo su territorio en distritos, como una necesidad de organización política y administrativa, pero también como parte de un proceso por el cual su unidad social y funcional empieza a extenderse hacia la periferia con la formación de los “barrios”, como la expresión propia de un paraje o un lugar de la ciudad que se identifica por sus componentes humanos o paisajísticos. En este momento de la historia se suman inmigrantes europeos (como los italianos) que conocían de tierras y de cultivos de hortalizas y verduras y que recalaban también en Tacumbú.

El desarrollo de procesos sociales y hechos políticos, como la Revolución de 1947 han incidido en el incremento de la migración interna, y derivan en una etapa de “gran ocupación” de los bañados de Asunción, siendo la zona del Bañado Tacumbú el destino de

miles de paraguayos marginados que encontraron en el lugar pequeños espacios de convivencia con otras familias marginadas, con quienes conformaron una comunidad de ayuda y apoyo, que a pesar de las precariedades y las condiciones muy desfavorables del territorio fueron construyendo una convivencia estable con arraigo social.

A inicios de la década de 1960, la ciudad de Asunción gana dinámica y los bañados se convierten en núcleos poblacionales populosos que viven en torno a las posibilidades laborales que les brinda la gran ciudad.

Actualmente, la zona del Bañado Tacumbú está ubicada en la zona sur de la ciudad de Asunción, a la ribera del río Paraguay, en zona inundable que limita al norte con el Puente Pesoa, al sur con el Bañado Santa Ana, al este con la laguna Irupé - Santa Ana, la Primera División de Infantería y el Comando de Transmisiones, y al oeste con el río Paraguay.

Su vía de ingreso desde el centro de la ciudad es la prolongación de la calle Ñuflo Chávez, Barrio Sajonia, siguiendo la calle principal Maestro Ursicino Velazco, desde San Miguel hasta San Felipe y Santiago. Aunque los mapas de la ciudad todavía muestran la zona como simples humedales, hay mucho más que contar sobre el Bañado, puesto que existe una comunidad consolidada donde casas, capillas, canchas, calles, centros cívicos, etc., mucho o casi todo fue construido por sus habitantes, con su propio esfuerzo y generalmente en base a la ayuda mutua. Poco han contribuido la Municipalidad u otras instituciones del Estado, normalmente bastante ausentes de estos lugares.

Incluso lo que pueda haber de presencia beneficiosa de entes del Estado, como ESSAP, ANDE, Salud, etc., han sido más bien conquistas y logros de la comunidad, fruto de la lucha, de la movilización de las organizaciones. De ahí que la solidaridad sea todavía una seña de identidad de los habitantes de estas zonas. Para levantar capillas, rellenar calles, construir empedrados, poner canillas de agua, instalar alumbrados públicos, construir escuelas, centros cívicos o puestos de



Lámina 18. Toma fotográfica del Vertedero Cateura, zona del Bañado Sur.

salud, se han tenido que realizar innumerables actividades comunitarias como ferias de comida, rifas, polladas o tallarinadas, torneos de fútbol, colectas y un largo etcétera, que han puesto a prueba la determinación de sus habitantes de vivir y permanecer en el bañado, y hacerlo habitable para sus familias.

Pero las condiciones del hábitat empiezan a deteriorarse rápidamente para convertir la zona en barrios marginales con precarias viviendas que denotan la situación de pobreza de la gran mayoría de sus habitantes. Ante esta situación, los pobladores buscan alternativas para sobrevivir y surge la idea de “comprar basura”, con lo cual inicia, la creación del vertedero Cateura, ubicado en las cercanías del Bañado Tacumbú.

Así, los habitantes de la zona se dedican a tres actividades principales: la pesca, la fábrica de ladrillos y el reciclado de basura, esta última actividad terminó atrayendo a más personas pues el negocio de la basura empieza a ser rentable.

Las organizaciones sociales que tuvieron origen en sus propios habitantes han construido un sentido de pertenencia, un espíritu de solidaridad y organización que ha permitido en el tiempo desarrollar el arraigo de las familias.

Si bien, este sentido de “comunidad” se fue perdiendo con el hacinamiento y la inseguridad, los habitantes más antiguos recuerdan con nostalgia los tiempos en los que todos contribuían con los proyectos comunitarios del barrio, y aunque ya han pasado tres generaciones nacidas en los bañados, aún la mayor parte de sus habitantes sigue sin poder tener derechos legales de las propiedades sobre las que han alzado sus hogares con tanto sacrificio.

Las inundaciones forman parte de la vida de los habitantes del Bañado Tacumbú, pues año tras año viven la pesadilla de la crecida del río Paraguay y el consecuente desplazamiento (provisorio) de las familias hacia territorios más altos.

Un vía crucis que les toca vivir periódicamente y que hasta hoy no ha tenido una solución definitiva de parte del Estado y del Gobierno municipal.

En el año 1982 el río alcanzó 7,76 metros<sup>112</sup>, parecía el presagio de una gran catástrofe pues al año siguiente (1983) se registra una de las inundaciones más importantes de la historia, el río Paraguay inunda unas 7.000 hectáreas, que se distribuyen a lo largo de los 16 kilómetros de costa de Asunción, llegando al máximo histórico de 9,01 metros.

La cantidad de familias de los Bañados Norte y Sur afectadas en ese entonces fue de unas 8.400 (100% de la población). El año 1983 está en la historia trágica del Paraguay, porque la inesperada tragedia no tuvo un mínimo de prevención, a pesar de que lo sucedido el año anterior habría sido una señal de lo que vendría. El Estado no contaba con recursos suficientes para responder de manera rápida y efectiva a los efectos que generaban las constantes lluvias (atribuidas a fenómenos climáticos denominados el Niño o la Niña).

No se contaba con organización alguna preparada para responder a esta situación, por lo cual las comunidades han debido organizarse y hacerse fuertes para enfrentarla. El Gobierno de entonces

demostraba poca capacidad de gestionar los problemas sociales que se acrecentaban cada año, las carencias, la desidia y la miseria era una realidad en esta zona marginada y olvidada en la considerada “parte trasera” de la ciudad de Asunción.

El impacto social había sido muy importante, la población no comprendía que no es solamente el río el que inunda los barrios, sino que han sido los barrios los que han invadido el lecho del río y este “reclamaba su territorio”. En medio de la necesidad, aparecieron actores clave como radio Cáritas del Paraguay, que llamaba a la solidaridad de la ciudadanía y a tratar de instalar conciencia en la sociedad de lo que estaba sucediendo.

Esta institución, liderada por padres franciscanos, hizo su trabajo en la medida de lo posible, llamando la atención de las autoridades para participar de manera más efectiva, brindando ayuda a la gente que estaba sufriendo por este fenómeno que una vez más los expulsaba de sus viviendas. Pero ha sido muy poco lo que se logró a través de las instituciones del Estado, fue la comunidad que por un momento salió del letargo y despertó en solidaridad, en medio del caos social que se había desatado con la desesperación de los afectados que perdieron todo lo que tenían (hasta los sueños de llegar a ser parte de una sociedad más justa), en medio de la desorganización, el desconocimiento, la precariedad y la improvisación.

La situación de desplazamiento de las familias trasladó el problema a las calles y plazas de los barrios colindantes, los cuales fueron ocupados por los damnificados que se trasladaban cargando con lo poco que lograron rescatar en su huida, pasando por situaciones que en muchos casos ponían en peligro sus propias vidas.

Un grupo de pobladores desplazados encontró algún resguardo en los refugios ofrecidos por el Gobierno, pero los conflictos entre los pobladores de los barrios “invadidos” y los damnificados estaban

<sup>112</sup> El nivel considerado normal del río Paraguay en Asunción es de entre 3 y 4,3 metros de profundidad. Fuente: <http://www.anpp.gov.py/articulo/12136-rio-paraguay-aun-se-encuentra-a-tres-metros-de-su-nivel-normal-en-asuncion.html>

al orden del día. Este panorama contrastaba con la generosidad de la gente del interior del país o de otros barrios, que hacían llegar alimentos y ropas para los inundados. Esta parte de la historia se repite, año a año.

## 1.2 La lucha de la Pastoral Social en Tacumbú

A partir de la inundación de 1983 comienza otra historia en el Bañado Tacumbú, la lucha social fue el motor para enfrentar una nueva etapa, la de la recuperación del barrio mismo, que requería como prioridad la reconstrucción de toda la infraestructura física, tanto las viviendas particulares como los espacios públicos.

Un actor decisivo fue la Pastoral Social de la Iglesia católica, liderada ejemplarmente en el Bañado por el padre dominico Pedro Velazco<sup>113</sup>, quien llegó al Paraguay en 1976, proveniente de León, España. Inicialmente fue asignado a la parroquia conocida como “La Cruccecita” del Barrio Sajonia, en el año 1986 conoció a unas personas que acudieron a su parroquia para comentarle sobre sus necesidades y la situación del Bañado Tacumbú.

Ese día, el padre dominico decide ir a conocer el barrio, e inicia un largo proceso de lucha para ayudar a los pobladores a emerger de la pobreza en la que se encontraban, en un barrio en el que el 80% de las paredes de las viviendas eran de madera o plástico. En una entrevista periodística, el sacerdote afirmaba: “La gente estaba muy desamparada, realmente nadie los ayudaba, me tiré con todo cuando vine al Bañado, para hacer el intento de trabajar muy de cerca con ellos”.

En el año 1989, los pobladores organizados y apoyados por la Pastoral Social crean el Centro de Ayuda Mutua y Salud para Todos (CAMSAT), con el objetivo de apoyar programas de salud, educación y capacitaciones laborales. La citada organización tiene tres ejes importantes de acción: i) Asistencia a niños y jóvenes, dado que no se puede trabajar



Lámina 19. Toma fotográfica de nivel de agua en el predio de CAMSAT.

con personas desnutridas ni analfabetas, ii) Formación: No solamente capacitación, sino formación en voluntariado. A través de la formación se apunta a desarrollar en la comunidad un mayor pensamiento crítico, y a pensar la pobreza a nivel de causas y soluciones, iii) Gestión de emergencias, coordinando y realizando las acciones de apoyo a la comunidad junto a las instituciones encargadas de atender una emergencia.

Teniendo en cuenta la división del Bañado Tacumbú en nueve zonas, la institución tiene coordinadoras en cada una de ellas, a más de una subcoordinadora y una tesorera.

Los coordinadores se encargan de la comunicación y el apoyo a los pobladores de cada una de sus zonas. Como medio de comunicación masiva, CAMSAT, posee su radio comunitaria denominada “Tape Pyahu”, concebida como un espacio comunitario para compartir, comunicar, teniendo locutores de todas las edades.

También realizan programas de emprendedurismo y solidaridad, a través de su programa de Ahorro y Crédito Solidario, donde las personas, para acceder a un préstamo, forman un grupo de cinco (5) integrantes con otros miembros de la comunidad y se comprometen a la devolución del préstamo de manera grupal.

<sup>113</sup> Fue declarado hijo ilustre de Asunción en el año 2011, luego de 35 años de labor en el país.

Una de las iniciativas más reconocidas ha sido la capacitación laboral ofrecida a través de una alianza con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), el cual es uno de los principales servicios públicos ofrecidos en el lugar, bien valorado por la gente y bastante exitoso, pues se estima que unas 600 familias participan de los programas de capacitación laboral ofrecidos por esta institución. Además, desde la creación de CAMSAT se han construido aproximadamente unas 500 viviendas de material, con un sistema de ayuda mutua, así como locales de reuniones para distintos grupos sociales.

Las instalaciones del CAMSAT han sido acondicionadas y en la misma se dictan charlas dirigidas a mujeres, jóvenes y grupos sociales de la comunidad, en las cuales se abordan la problemática social del barrio, temas como violencia contra la mujer, drogadicción, derechos humanos, juventud y delincuencia, a cargo de especialistas, y contribuyen a la lucha para mejorar las condiciones de vida de la población del Bañado Tacumbú.

Existe una apuesta prioritaria hacia la formación y educación, pues el CAMSAT es valorado como la principal herramienta para combatir la desigualdad. Entre los logros principales de la organización puede citarse la creación de la radio comunitaria “Tapé Pyahu<sup>114</sup>” que ya lleva 19 años funcionando, y forma parte de la identidad del barrio.

En materia de infraestructura, se destaca la construcción de viviendas (actualmente se estima que el 80% son viviendas de material), la red de distribución de agua potable, la creación de un Centro de Reciclado, la construcción de dos puestos de salud, una escuela, centros comunitarios y la mejora de los caminos de acceso hacia el centro de la ciudad<sup>115</sup>.

Pero, si bien estos logros han generado avances en la comunidad, hasta el momento no se ha podido hacer frente a la violencia estructural que representa para el barrio “el fantasma de la inundación”.

Cada año vuelve el río a ocupar parte del territorio, unas veces con más furia que otras, pero siempre trae consigo la problemática de los desplazamientos que afectan a cientos de familias. Este problema no ha podido ser resuelto por las autoridades, han pasado Gobiernos nacionales y municipales, pero no se han logrado los consensos requeridos para lograr una solución definitiva.

### 1.3 La propuesta pública para el desarrollo socioeconómico de los Bañados

En el año 1993, la Intendencia Municipal de Asunción, en colaboración con la ONG local ALTERVIDA y con asistencia técnica del Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM) elaboraron el PLAN MAESTRO PARA LA FRANJA COSTERA DE ASUNCIÓN, la cual abarcaba de forma integral los bañados norte y sur. La propuesta define un enfoque ambiental urbano, que hacía compatible el crecimiento urbano con la conservación de recursos naturales, con algunas mejoras sociales económicamente sustentables, incluyendo saneamiento ambiental con embellecimiento del paisaje y con un enfoque de modernidad que preserve la identidad y el patrimonio. La propuesta se basó en cinco ejes estratégicos:

- a. Desarrollar más sustentablemente a Asunción, re-integrando la ciudad y el río contra las inundaciones y paseo costanero. Consta de un programa de defensa para las inundaciones rellenando el territorio, obteniendo arena de la propia base del río.
- b. Mejorar el hábitat de la población hoy asentada, generando condiciones de sustentabilidad residencial a largo plazo.
- c. Asegurar la sustentabilidad ecológica de Asunción, aumentando la dotación de áreas verdes.
- d. Lograr la sustentabilidad económico-financiera del proyecto, generando oportunidades de inversión con recuperación para el sector público.
- e. Asegurar la sustentabilidad socioeconómica de los re-asentados, generando oportunidades económicas y de empleo.

<sup>114</sup> Significa “nuevo camino” en idioma guaraní.

<sup>115</sup> <http://www.ultimahora.com/pedro-velasco-un-pai-espanol-que-vive-el-banado-tacumbu-n482364.html>

El proyecto nunca ha logrado el financiamiento requerido (ya que se precisa de préstamos con aprobación del Congreso) y quedó archivado por un largo periodo en el cual se han planteado proyectos alternativos, más económicos pero menos completos. Sin embargo, el actual Gobierno lo ha rescatado y actualmente el proyecto se está ejecutando en la “zona norte” con la construcción de las Costaneras en sus fases I y II, con financiamiento del FOCEM (Fondo de Convergencia del MERCOSUR). En la zona sur se está trabajando en la búsqueda del consenso con los pobladores, siendo la Municipalidad y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) las instituciones que trabajan para ello, por medio de una mesa de diálogo entre las partes interesadas.

Las organizaciones sociales siguen defendiendo sus derechos sobre el territorio y buscan alternativas para mejorar las condiciones de vida dentro de él, esta lucha es más visible en el bañado sur o zona del Bañado Tacumbú donde las organizaciones sociales tienen más arraigo y testimonio de lucha. Actualmente, los pobladores organizados en la Coordinadora de organizaciones sociales y comunitarias de los bañados de Asunción (Cobañados) impulsan el proyecto de “Defensa Costera”<sup>116</sup>, y rechazan la posibilidad de reubicar a los pobladores de los bañados en otras zonas de la ciudad.

María García, pobladora y coordinadora de la organización que lleva adelante el proyecto, ha explicado a medios de comunicación que esta es para ellos la mejor solución ante la problemática de las inundaciones, estiman que beneficiará directamente a unas 140.000 personas pues la obra funcionará como un dique frente al río, el cual será complementado con la construcción de compuertas, de estaciones de bombeo, de canalizaciones y de alcantarillado sanitario en todos los barrios de los bañados, explicó.

Así también ha explicado que “estas construcciones acondicionarán las zonas de los bañados para el desagüe, la sanidad y las mejoras urbanas. Las bombas expulsarán las aguas por las canalizaciones, las que serán derramadas al río a través de las compuertas y de esta forma se resolvería el problema de las inundaciones”.

De acuerdo al estudio técnico, la Defensa Costera costará unos 5.260.000 dólares para todo el Bañado Norte, lo que equivale apenas el 4,5% de los 117.000.000 de dólares que costará la construcción de la Avenida Costanera en su segunda etapa (Bañado Norte), hoy en etapa de ejecución.

Esta diferencia en los presupuestos es una de las principales razones para insistir con esta alternativa para la zona sur. Por su parte, el Gobierno nacional impulsa la Franja Costera o Avenida Costanera y la reubicación de familias de los bañados, ofreciendo proyectos habitacionales que brindan mejor calidad de vida en cuanto al hábitat, pero oportunidades inciertas de empleo y acceso a servicios.

---

<sup>116</sup> Este proyecto es impulsado por organizaciones sociales y partidos de izquierda, como proyecto alternativo a la Franja Costera.

Criterios de comparación	Proyecto Franja Costera o relleno	Proyecto Defensa Costera(*)
<b>Impulsores (actores a favor)</b>	Municipalidad de Asunción (zona norte) – Gobierno nacional. (**)	Co-Bañados.
<b>Intereses en juego</b>	Negocio inmobiliario, se plantea traslado de pobladores a zonas más altas.	Pobladores quieren títulos de propiedad, no se contempla traslado.
<b>Ventajas argumentadas por impulsores</b>	Mejora paisajística, solución más integral con enfoque de sostenibilidad ambiental.	Soluciona problema de inundación pero no del hábitat. Es una solución más económica.
<b>Desventajas argumentadas por detractores</b>	Expulsará a pobladores de su hábitat.	No ofrece solución integral, puesto que no atiende las necesidades sociales.
<b>Costo estimado (zona norte)</b>	US\$ 117.000.000	US\$ 5.260.000

Lámina 20. Cuadro referencial de comparación entre las iniciativas de desarrollo urbano, Asunción.

Observación:

(\*) Proyecto diseñado con apoyo de la Universidad Católica.

(\*\*) Actualmente, la Municipalidad apoya una integración de ambos proyectos, puesto que los Bañados de la zona sur tienen otra realidad social, por lo que ven dificultades con la implementación del proyecto "Franja Costera", tal como se realizó en la zona norte.

Ante estos dos proyectos para la solución de inundación, en el Bañado Tacumbú se conformaron varios grupos antagónicos en la concepción de ambos proyectos. No se puede desconocer que la injerencia política dentro de las organizaciones también influye en las decisiones de los pobladores respecto a los proyectos presentados. Se debe también señalar que muchos no tienen claridad con respecto a ambos proyectos, pero lo que sí existe es el temor a ser desplazados de sus territorios como consecuencia de la implementación de los mismos.

Actualmente, las organizaciones buscan participar activamente en todas las reuniones, tanto con el MOPC como con la Municipalidad de Asunción, y exigen que sus derechos de residentes sean respetados y que las viviendas a ser construidas (forma parte de la propuesta del Gobierno) sean dignas y a la altura de una verdadera inclusión dentro de la sociedad, con todos los servicios básicos con que debe contar un poblador de Asunción, integrado plenamente con derechos y deberes.

## 1.4 Los conflictos sociales en el Bañado Tacumbú

Otro de los graves conflictos sociales que afecta al Bañado Tacumbú es la presencia de *microtráfico de drogas*. La presencia de personas que distribuyen estupefacientes ha ido creciendo en la zona, atraídos por la gran cantidad de jóvenes en situación de pobreza y de vulnerabilidad social que son presa fácil de esta situación. La facilidad para acceder a drogas como la marihuana y el crack profundiza esta problemática, pues los jóvenes marginados por la falta de empleo o estudios salen a robar y delinquir motivados por la necesidad de consumir estos vicios, lo cual finalmente solo beneficia a los microtraficantes quienes obtienen el rédito económico de la situación.

Jóvenes bañadenses se encuentran afectados por este flagelo, el cual se combate en la zona con apoyo de grupos sociales y de la Pastoral Social, quienes trabajan de cerca con las entidades del Estado que atienden solamente los casos de adicción grave. Sin

embargo, hay ejemplos de recuperación de jóvenes, quienes hoy tratan de ser un ejemplo para otros que se encuentran atrapados por esta situación.

Las familias viven diariamente conflictos vinculados a esta “guerra”, en la cual las madres deben vivir pendientes de denuncias o de peleas que se generan en el barrio y esto provoca una sensación permanente de inseguridad, debido a las denuncias reiteradas que deben hacer en contra de sus propios vecinos.

La lucha se torna dispareja, pues la policía no siempre responde en el momento preciso, afectada también por la falta de apoyo logístico y de personal que pueda actuar de forma adecuada. Los grupos sociales integrados en CAMSAT reconocen la presencia de este problema, pero se declaran impotentes ante la situación que parece no tener solución ante la falta de confianza en la justicia, que no actúa con la firmeza esperada.

*El consumo indiscriminado de bebidas alcohólicas* viene siendo la antesala y el vehículo para llegar a la violencia, así también el consumo de alcohol es considerado un “facilitador” para que jóvenes experimenten otras drogas, y sumirse así en toda variedad de delitos que empujan a estos jóvenes a convertirse irreversiblemente en delincuentes. Por otro lado, la promiscuidad; ante la falta de educación y orientación, los jóvenes caen en relaciones sexuales desde muy temprana edad, y de ahí también la gran cantidad de embarazos adolescentes que terminan en la transmisión intergeneracional de la pobreza.

*La pobreza y las mujeres del Bañado Sur:* El diario Última Hora resalta una serie de reportajes que realiza el diario El Mundo, de España, titulado “En el corazón de la pobreza”<sup>117</sup>.

El medio ha publicado en el 2014 un artículo sobre la vida de mujeres del Bañado Sur y la lucha de las mismas para salir adelante. El testimonio de estas

mujeres ha sido considerando muy importante para esta investigación, puesto que expone crudamente la vida en el Bañado Tacumbú, y la lucha de estas cuatro mujeres, quienes explican sus motivaciones, sus inquietudes, sus sueños. Por lo señalado, se transcribe textualmente parte del reportaje:

*“Delfina era la cuarta hija de la familia de 14 hermanos, cuando ella nació las cosas ya pintaban difíciles en el Bañado Sur, el barrio más pobre de la capital paraguaya (sic). Pero la única preocupación de la mujer es el crecimiento de sus hijos. “Mi única preocupación ha sido que ellos estén bien, que no se tuerzan, que crezcan sanos y que tengan mejor vida que nosotros”, afirma reflejando todo el miedo con el que viven las madres en el Bañado Sur, porque allí lo difícil no es solo sobrevivir, también hay que escapar a las consecuencias que traen las penurias. Afirman que en esta zona de la capital la pobreza no solo se califica en la falta de comida, también escasea la sanidad, la educación, la posibilidad de acceder a una vivienda digna, la falta de oportunidades, la delincuencia, los embarazos prematuros y la adicción a las drogas.*

*Ninfa Ruiz es también madre, pero de ocho hijos y sabe mucho de sufrimiento. Dos de sus descendientes están en la cárcel, uno de ellos adicto al crack. Sobre su forma de enfrentarse a los problemas de sus hijos asegura que “como madre no sabes qué hacer, estás entre la espada y la pared. Si no buscas apoyo, estás perdida”.*

*Lo cuenta delante de todos sus compañeros en este duro camino, los integrantes del grupo Madres Luchadoras.*

*Se las culpa a ellas por no haber dado una buena educación a sus vástagos, como si la situación de las familias, la mayoría desestructuradas, permitiera no estar todo el día fuera buscando algo que garantice la comida diaria. Otra de las protagonistas del reportaje, Marisa Román (48), también se destaca en el Bañado Sur por su trayectoria de luchadora.*

<sup>117</sup> <http://m.ultimahora.com/pobreza-y-lucha-mujeres-paraguayas-se-resalta-medio-internacional-n796264.html>



Lámina 21. Toma fotográfica de emprendimiento de mujeres, Bañado Sur.

*Muy alejada de la historia de Ninfa, Marisa creó un comedor social para ancianos, con la ayuda del Paí Oliva, que terminó convertido en centro, de día, para los más mayores. Poco después, amplió las instalaciones para atender también a discapacitados.*

*“Me gusta luchar contra las injusticias, aunque no me entiendan, aunque tenga que hacerlo sola”, aseguró antes de comenzar a cocinar para los ancianos. En los últimos meses, ha puesto en marcha una olla comunitaria, junto a Rosa Quintana y Teresa Ortellado, que da de comer a más de 20 niños cada día.*

*“Yo comencé a ser mujer de verdad a través de las asociaciones. Cuando desperté, cuando conocí el poder de la unión de las mujeres, decidí dedicar mi vida a la lucha; decidí dejar de tener hijos. Abrí los ojos, sufrí, pero avancé y crecí”, reconoce María Esmilce Martínez (44), cuya infancia también se caracteriza por ser dura como la de sus compañeras. María Esmilce actualmente se encarga de un vivero lleno de pequeñas plantas, desde donde anima a amigas y vecinas a juntarse para seguir aprendiendo las unas de las otras.*

*Todas tienen en común el barrio, el coraje, la fuerza, las ganas de cambiar su existencia y la pertenencia a organizaciones o grupos de apoyo, impulsadas por la miseria, la falta de atención de las autoridades y la injusticia. No solo se*



Lámina 22. Toma fotográfica de vivienda precaria, Bañado de Tacumbú.

*reúnen para escucharse y ayudarse, en el grupo hay jóvenes, ex drogadictos, psicólogos y madres “coraje”. “Queremos acabar con el narcotráfico y que se deje de perseguir al consumidor. Nuestras cárceles están llenas de pobres (90% de los reclusos) porque nosotros no tenemos dinero para evitar que nuestros hijos vayan ahí”, reclaman las mujeres. A esta hermosa estampa de mujeres heroicas debemos sumar que hay muchas otras que son víctimas de violencia familiar y de género.*

En conclusión, estos fenómenos sociales en Tacumbú hacen que todo sea más difícil en la vida cotidiana; sumemos a eso, las crecidas del río que cada año empeora las penurias de sus habitantes, que no cesan en la búsqueda de justicia social y una vida digna para sus hijos, dado que esta generación de padres y la anterior poco han logrado para ellos, apuestan cada día en la lucha incansable y no claudican hasta lograr el anhelado propósito de ser ciudadanos de primera.

Sin duda, un barrio con muchas contradicciones, con personas trabajando día a día para salir adelante y dando ejemplo de lucha, de sacrificio y de entrega a favor de la comunidad, y por otro lado, situaciones de delincuencia y conflictos permanentes como consecuencia de la desventaja social de vivir en un territorio con tantas precariedades y dificultados (como la inundación) y con una gran población joven con pocas oportunidades para salir adelante.

## 1.4 Mapa de actores locales

El mapa de actores del Bañado Tacumbú se encuentra bastante vinculado a la situación de éxodo de familias a zonas denominadas “refugios”, debido a las inundaciones ocurridas entre los meses de noviembre del año 2015 a agosto de 2016, mes en que se inicia el proceso de retorno al barrio. Es oportuno recordar que durante la presente investigación las crecidas del río Paraguay afectaron drásticamente la vida de la comunidad, pues prácticamente el 95% de las familias fueron evacuadas a “refugios”. Cabe mencionar también que el río Paraguay alcanzó su pico máximo durante esta inundación entre el 30 de diciembre de 2015 y el 1 de enero de 2016, con 7,88 metros de altura en el puerto de Asunción.

En esas fechas, 15.151 familias (75.000 personas aproximadamente) debieron abandonar sus hogares y refugiarse en albergues provisorios. De las cuales, 1.874 pertenecieron al Bañado Tacumbú.

En este proceso se han identificado los liderazgos comunitarios e institucionales; se han visibilizado las redes de emergencia públicas y privadas que han operado durante el grave conflicto que representó para la comunidad del Bañado Tacumbú, -la inundación-, hecho que llevó a 1.497 familias a abandonar sus viviendas, su barrio y todo lo que este representa en términos sociales, económicos y culturales.

Los actores que participaron del plan de evacuación, ubicación de las familias en zonas no inundables (avenidas, plazas, terrenos baldíos y predios del Ejército), programas de asistencia alimenticia, higiene, seguridad, educación y salud, durante la estadía en los “refugios” y etapa de reconstrucción del barrio y retorno, y aquellos que de forma permanente accionan en la búsqueda de mayores y mejores oportunidades de desarrollo humano y social, ponen de manifiesto las verdaderas fuerzas y cohesión social existente al interior y exterior del territorio.

Ante lo que plantea la comunidad del Bañado Tacumbú, como un “grave problema” de seguridad

humana y ciudadana, y sus consecuencias socioeconómicas para las familias.

Para el análisis del caso del Bañado Tacumbú, los actores sociales se han clasificado en tres (3) tipos, debido a la gran cantidad de actores identificados.

### 1.4.1 Instituciones públicas

Las mismas participan activamente en aspectos que hacen a la seguridad de las familias y la comunidad. De los actores públicos la única institución que presenta una presencia *alta* en el territorio y consecuentemente una *alta* calificación en las jerarquías de poder en cuanto a la toma de decisiones de seguridad, está representada por el Ejército Nacional, puntualmente por la Primera División de Infantería, Tacumbú, que alberga de forma regular a familias damnificadas de las inundaciones procedentes de los bañados. En la última inundación (2015/2016), albergaron a 1.136 familias pertenecientes al Bañado Tacumbú.

Por otra parte, instancias como la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), teniendo una *baja* presencia en el territorio, presentan una *alta* incidencia en la toma de decisiones en materia de seguridad humana y ciudadana.

Por su parte, la Policía Nacional, pese a contar con un puesto en el Bañado Tacumbú, la percepción sobre presencia y jerarquía de poder en *media*, los vecinos del barrio calificaron en su mayoría que la Policía Nacional tiene una presencia insuficiente en zona y un liderazgo *medio* en procesos decisivos relacionados a la seguridad de los habitantes del barrio.

En cuanto a la representatividad del Gobierno municipal, este tiene una *alta* presencia en el territorio pero una calificación *media* en cuanto a la toma de decisiones e incidencia en los planes de seguridad implementados.

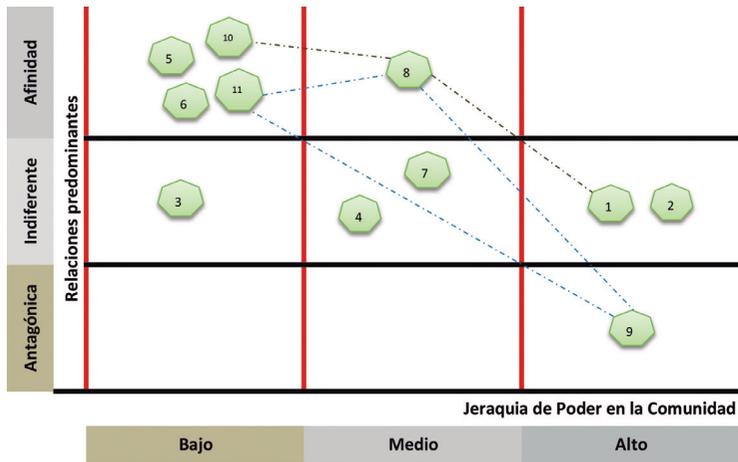


Lámina 23. Sociograma de actores públicos del Bañado Tacumbú.

- Actores públicos del Bañado Tacumbú**
1. Secretaría de Emergencia Nacional, programa de Gestión de Riesgo.
  2. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social /Coordinación APS, capital.
  3. Ministerio de Justicia y DD.HH. – Proyecto SOL.
  4. Policía Nacional / Comisaría 2a. / Puesto Policial Tacumbú.
  5. Ministerio de Educación y Cultura.
  6. Comando de Ingeniería.
  7. Ministerio Público / Unidad Barrial N°3
  8. Municipalidad de Asunción, Centro Municipal N°6
  9. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
  10. Fuerza Armadas, Ejército paraguayo
  11. SENAIVAT
- Redes públicas identificadas

### 1.4.2 Instituciones privadas

Se percibe una *baja* presencia en el territorio y la consecuente baja incidencia en la toma de decisiones de seguridad comunitaria.

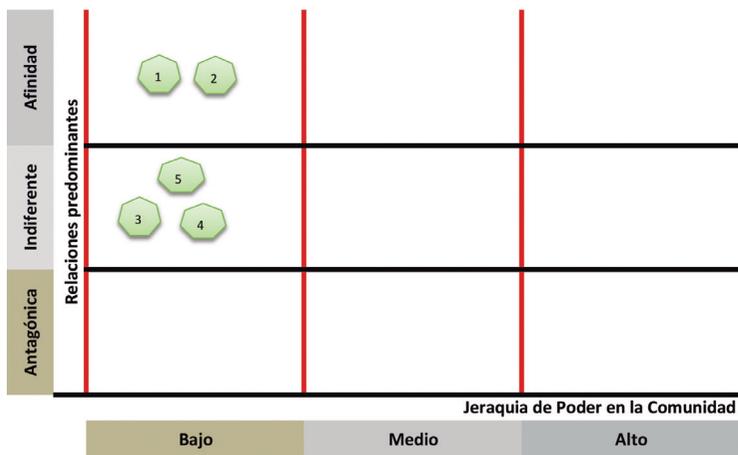


Lámina 24. Sociograma de instituciones privadas del Bañado Tacumbú.

- Actores privados (emprendimientos) de Bañado Tacumbú**
1. Universidad Americana
  2. Universidad Católica
  3. Ypora Astillero
  4. Astillero Aguapé
  5. Astillero El Tuku
- Redes públicas identificadas

### 1.4.3 Organizaciones sociales o comunitarias

Son numerosas operando en los territorios inundables del Bañado Tacumbú, entre ellas podemos diferenciar aquellas que operan en el territorio, de aquellas que si bien operan a través de proyectos sociales no están asentadas en él.

Las organizaciones sociales que operan en el territorio presentan en su mayoría una baja calificación en cuanto al poder real en la toma de decisiones de la comunidad. Es indudable el posicionamiento que tiene CAMSAT en el territorio, como referente y operador en las acciones destinadas a la seguridad

humana y ciudadana y la jerarquía de poder en la comunidad, pues sus valores en ambas variables es *alto*. Es oportuno recordar que la organización aglutina diez (10) áreas de trabajo, las cuales abordan varias dimensiones de desarrollo humano en la comunidad. Otras organizaciones referentes de la comunidad son COBAT, la cual presenta niveles medios de representatividad y jerarquía de poder en la toma de decisiones, y COBAÑADOS, que teniendo una baja representatividad en la comunidad ejerce un poder medio en la toma de decisiones que afectan a las familias y comunidad del Bañado Tacumbú.

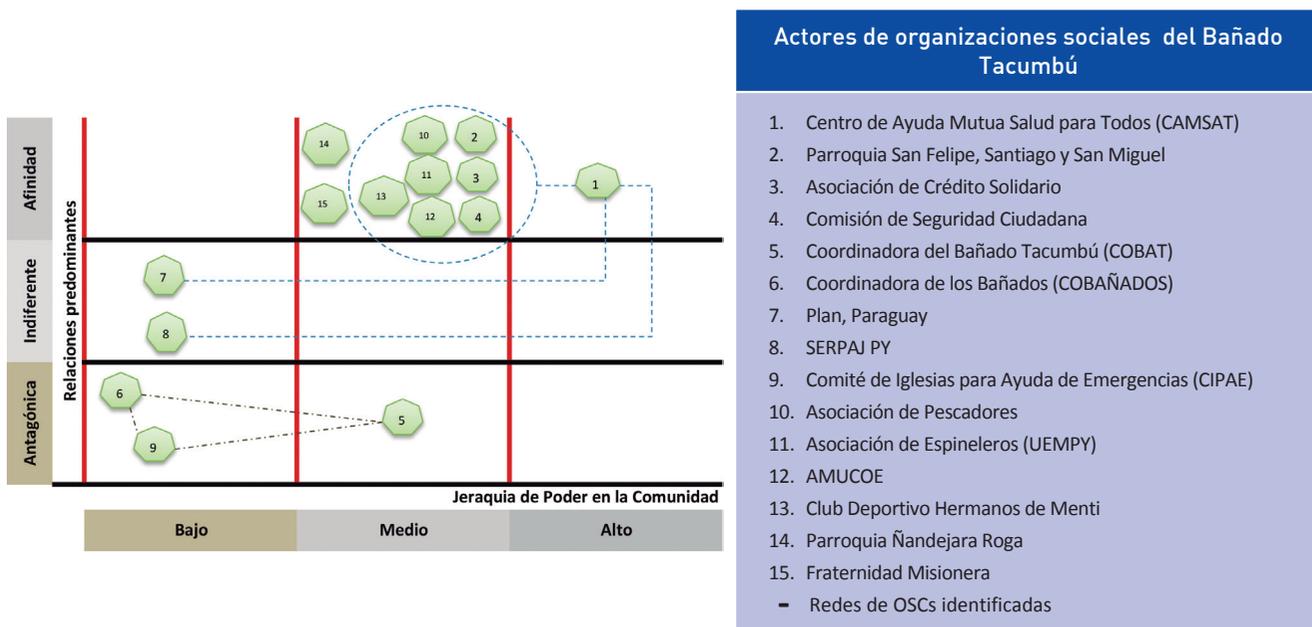


Lámina 25. Sociograma de las organizaciones sociales del Bañado Tacumbú.

## 1.5 Estado de la seguridad: conflictos, violencias y delitos

### 1.5.1 Panorama de los delitos

Las comisarías que tienen intervención en el Bañado Tacumbú son la Comisaría 2a. y 4a. Metropolitana, siendo las unidades fiscales de referencia las barriales 2 y 10. Si bien no existe una estadística georeferenciada a la zona estudiada, según información estadística proporcionadas por las Comisarías 2a., 21 y 24 Metropolitana, los delitos más frecuentes cometidos en el año 2015, correspondientes al Bañado Tacumbú, son los vinculados a hechos punibles contra la propiedad (robo de motocicletas, robo de vehículos, robo de objetos, tentativa de robo, robo agravado de objetos, hurto,

hurto agravado), totalizando 194 hechos, seguido de hechos vinculados a accidentes de tránsito (lesión culposa y exposición al peligro en tránsito terrestre (54 hechos)<sup>118</sup>.

Por otra parte, cotejando los incidentes reportados a través del Sistema 911<sup>119</sup>, los incidentes reportados vinculados a delitos más denunciados fueron los de violencia familiar (560), seguidos de hechos de pedidos de auxilio (493), contaminación sonora (506) y luego delitos contra la propiedad (invasión de inmueble ajeno, robo dentro de vehículo, robo agravado, robo de establecimiento comercial, hurto agravado, robo de vehículo, hurto, tentativa de robo, robo domiciliario, robo, robo de motocicleta) (413). En tanto que los reportes de accidentes de tránsito fueron 123.

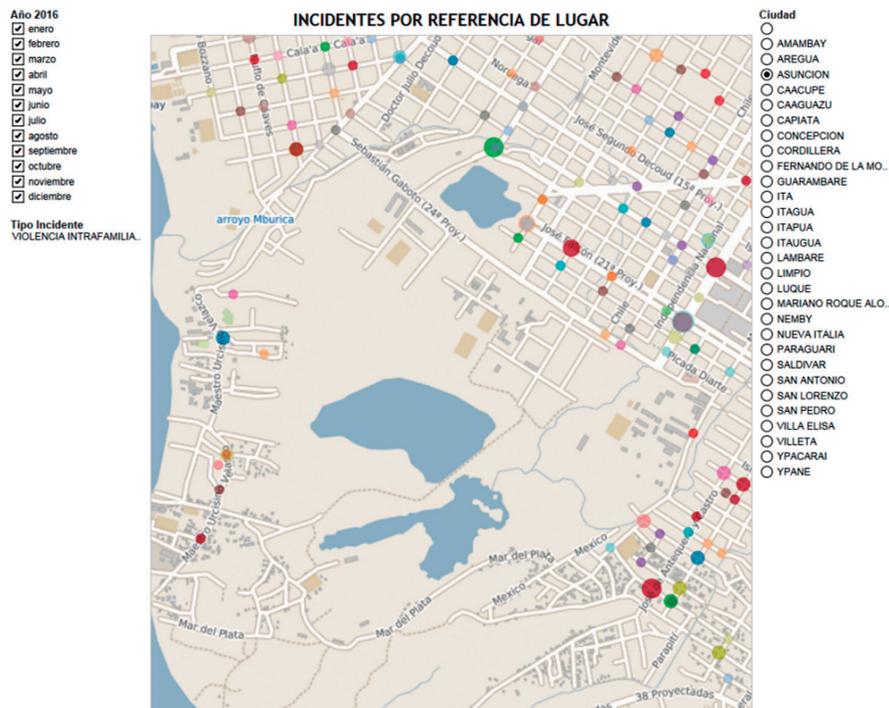


Lámina 26. Mapa de incidentes reportados a través del 911, correspondiente a violencia doméstica (Bañado Tacumbú y Cateura).

Fuente: Datos proveídos por la Dirección General del Sistema 911.

<sup>118</sup> Informe N° 1973, 2016, disponible en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/257632>, DenunciasporComisarasseleccionada-sAsuncion2015pdf

<sup>119</sup> Consulta realizada a la Dirección General del Sistema 911 en fecha 8 de noviembre de 2016

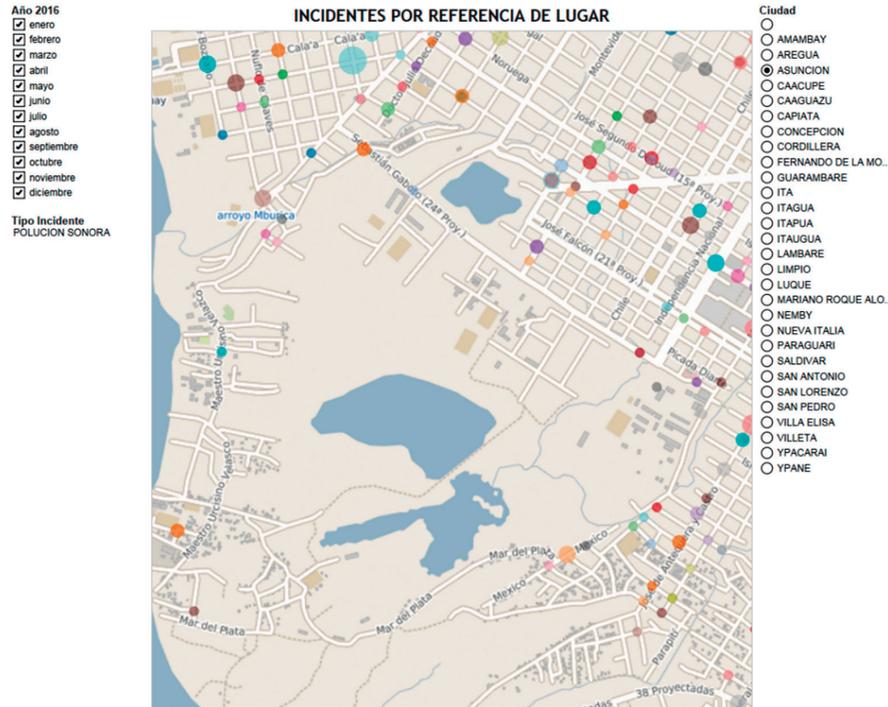


Lámina 27. Mapa de incidentes reportados a través del 911, polución sonora (Bañado Tacumbú y Cateura).

Fuente: Datos proveídos por la Dirección General del Sistema 911.

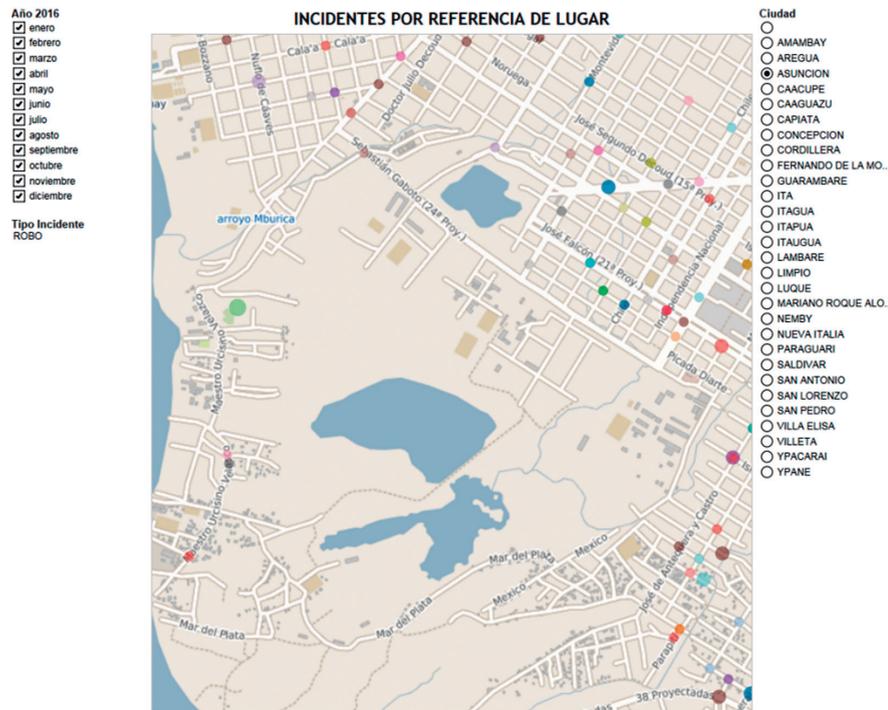


Lámina 28. Mapa de incidentes reportados a través del 911, robo (Bañado Tacumbú y Cateura).

Fuente: Datos proveídos por la Dirección General del Sistema 911.

Por otra parte, teniendo en cuenta la consulta realizada ante la Fiscalía jurisdiccional de la zona, los principales hechos denunciados en los últimos doce meses por los pobladores del Bañado Tacumbú (agosto 2015 - agosto 2016) fueron: i) hurto agravado (22 causas), lesión (11 causas), hurto (10 causas), violencia familiar (10 causas), amenaza (9 causas) y robo agravado (7 causas). De enero a agosto del año 2016 se imputaron a 9 (nueve) personas, todas del sexo masculino, cuyas edades se

describen a continuación (36, 21, 30, 17, 18, 37, 20,16 y 27 años.). El Ministerio Público no ha registrado ningún caso de intervención relevante en el Bañado Tacumbú en los últimos 12 (doce) meses (desde el mes de agosto de 2015); no obstante, ha realizado constituciones en casos de muerte súbita, búsqueda y localización de personas, citaciones de testigos, estudios socioambientales en colaboración con trabajadores sociales asignados<sup>120</sup>.

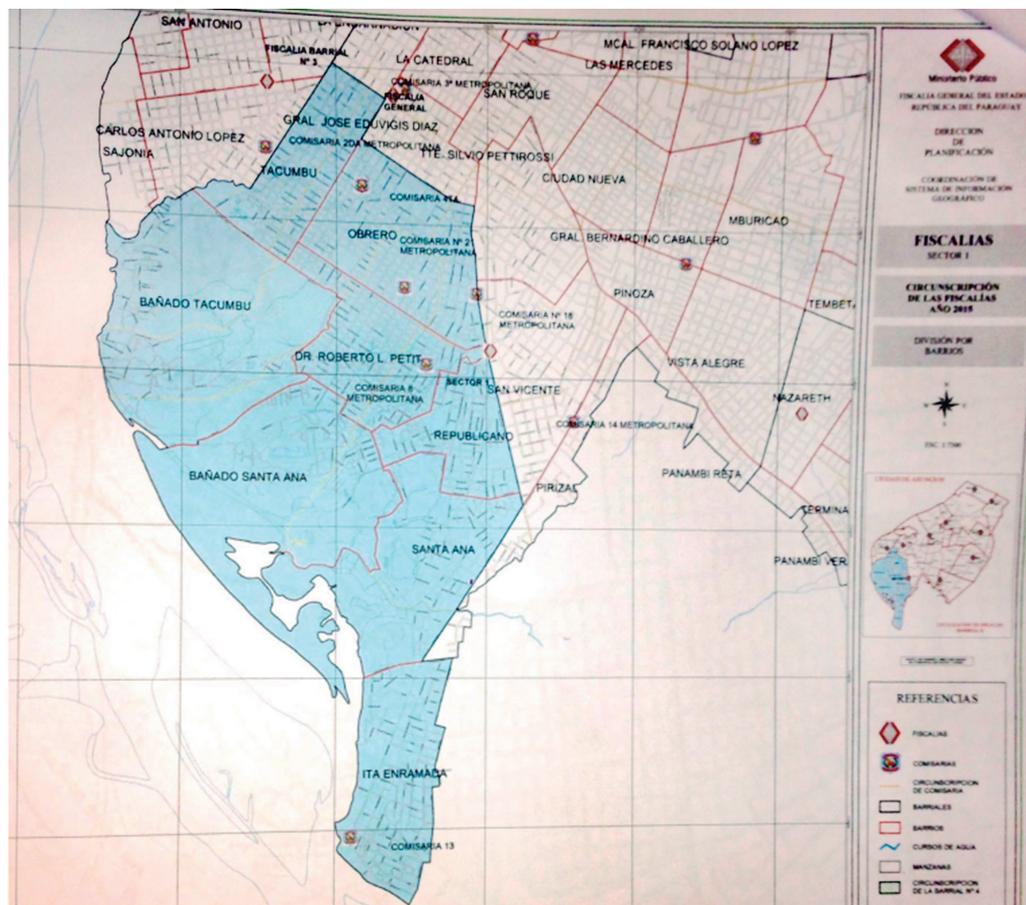


Lámina 29. Mapa de Jurisdicción del Sector 1 del Ministerio Público.

<sup>120</sup> Nota O.A.I.P Nº 46., de fecha 19 de agosto de 2016. Informe elaborado en base a datos del Sistema Informático de la Oficina de Denuncias del Ministerio Público.

Según manifestación de los pobladores, el principal problema o conflicto barrial está vinculado con el consumo de drogas; se identifican a los consumidores como responsables de robos de pertenencias de su propia familia y los vecinos.<sup>121</sup>

La “guerra de pandillas” es otro de los conflictos presentes en el barrio, el cual se estima es consecuencia de la pobreza, la falta de oportunidades laborales, la anomia presente en el barrio. Todo esto alimentado por la facilidad de obtener fácilmente drogas de todo tipo, lo cual genera más delincuencia e inseguridad. Los jóvenes marginados se encuentran tentados a integrar estos grupos sociales que ante la necesidad de consumir roban y delinquen para acceder a las drogas sin darse cuenta que solo forman parte de un negocio manejado por traficantes que obtienen

ganancias económicas. Este flagelo es combatido en el barrio con la organización de madres, líderes sociales y apoyo de la pastoral, quienes consiguen apoyo de las autoridades, en algunos casos para rehabilitación y en otros para lograr la aprehensión de algunos de los responsables, aunque esta alternativa ya es considerada inútil puesto que el sistema de Justicia no actúa con rapidez y diligencia, por lo tanto, los acusados recuperan la libertad y hasta logran un manto de impunidad.

Actualmente, los “bañadenses” rechazan las promesas de políticos y solicitan la atención inmediata a sus problemas, están de pie y dispuestos a lograr sus propósitos que no son más que derechos constitucionales que los asisten<sup>122</sup>.

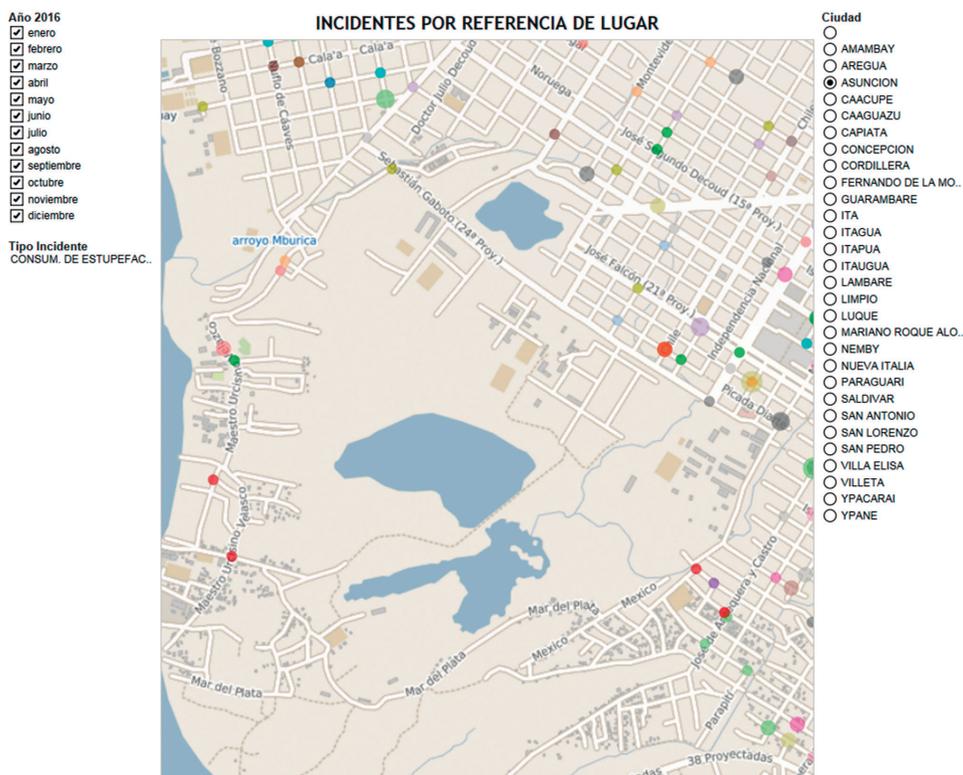


Lámina 30. Mapa de incidentes reportados a través del 911, correspondientes a consumo de estupefacientes (Bañado Tacumbú y Cateura). Fuente: Datos proveídos por la Dirección General del Sistema 911.

<sup>121</sup> Programa Mirando Lejos, emitido por Radio Ñandutí en fecha 16 de diciembre de 2016.

<sup>122</sup> Historia del barrio.

### 1.5.2 Descripción de los hechos de violencia

La violencia que deriva del *tráfico y consumo de drogas* es la principal preocupación de los pobladores. Según manifestación de líderes de la zona, la policía es cómplice de los distribuidores pues solo focalizan sus acciones hacia la aprehensión de quienes cometen delitos (generalmente hechos punibles contra la propiedad), dejando de lado la persecución a los dueños del negocio. Uno de los líderes sociales del bañado expresaba lo siguiente en un programa de radio: “Los policías, lo único que hacen es agarrarle a los consumidores, le llevan en el calabozo y de ahí van a la Fiscalía y la Fiscalía acusa. Al famoso “Chespirito”, se le acusa principalmente por robo agravado y va a la cárcel. “Los jóvenes consumidores, el 60% está privado de libertad. Los hermanos de los jóvenes que están creciendo, que van a la escuela también son víctimas de los narcotraficantes<sup>123</sup>”.

Otro líder social señaló: “Al pobre le desgasta más la adicción. La mayoría de los consumidores vuelven a robar en otro barrio. Robando al vecino, dan al microtraficante. El bañado es un depósito de drogas para consumidores de clase alta. La gente de la clase alta es la que consume”. Señala que existen 1.000 jóvenes extasiados, que a su vez son jóvenes violentos<sup>124</sup>”.

Con relación a la violencia familiar, en base a lo extraído en el documento “Diagnóstico Sociocultural sobre salud sexual y reproductiva, violencia de género y explotación sexual con niñas y

adolescentes del Bañado Tacumbú”, señala que la violencia intrafamiliar es muy frecuente, en particular la agresión física por parte del hombre contra la mujer<sup>125</sup>.

Con respecto a casos de abuso sexual, existe alta exposición para los niños, dado que, por la desintegración de las familias, quedan en cuidado de terceros, considerados extraños para la niña o el niño<sup>126</sup>.

### 1.5.3 Conflictos con el entorno /Violencia estructural

Según datos recogidos de la sistematización de la línea de base elaborada en el marco del *Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la cohesión social y la competitividad*, desarrollada en el año 2014 por el Centro de Estudios Judiciales, dentro de los lugares identificados como más peligrosos en el Municipio de Asunción se encontraba el Bañado Tacumbú, al igual que otras zonas periféricas de la ciudad<sup>127</sup>. Identificaron a los bañados como fuente de mayor inseguridad y violencia, así como los lugares de donde provienen los principales victimarios<sup>128</sup>.

La principal violencia estructural que sufren los bañadenses son las causadas por las *inundaciones*, lo cual ocurre de manera frecuente y regular, normalmente cada 4 o 5 años, entre abril y junio<sup>129</sup>. En estos últimos dos años, desde 2014 han tenido tres grandes inundaciones que han dejado el barrio en estado catastrófico y que hizo que la gente tuviera que alojarse en algunas plazas céntricas de Asunción

<sup>123</sup> Programa Mirando Lejos, emitido por Radio Ñandutí en fecha 16 de diciembre de 2016

<sup>124</sup> *Ídem*.

<sup>125</sup> INFORME FINAL: Diagnóstico Sociocultural sobre salud sexual y reproductiva, violencia de género y explotación sexual con niñas y adolescentes del Bañado Tacumbú. Proyecto: “Promoción de los derechos sexuales y reproductivos, con énfasis en la desvinculación de niñas y adolescentes de la explotación sexual del Grupo Luna Nueva”, con el apoyo de AIETI y la financiación de la AECID. Consultora: Elizabeth Duré. Marzo 2010. Asunción – Paraguay. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B-Q07CQN9Qp-eWxaMEJHVGZGZnM/view?usp=sharing>

<sup>126</sup> *Ídem*.

<sup>127</sup> Programa de Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para promover la cohesión social y la competitividad. MDI. ASUNCIÓN. Informe final Línea de base. Centro de Estudios Judiciales - 01/10/2014, p. 9 Disponible en: <http://www.cej.org.py/observatorioSeguridad/web/datos/PARAGUAY.pdf>

<sup>128</sup> *Ibid.*, pp. 9 y 10.

<sup>129</sup> Relevamiento de Asentamientos Precarios, p. 150: Las dos últimas grandes inundaciones registradas se dieron en el año 1997, donde el río subió 7.5 metros. Y la del 2014, en la que se registró una crecida de 7.37 metros.

o en el refugio habilitado, el cual se encontraba en situación de hacinamiento<sup>130</sup>.

Sin embargo, en cada una de las nueve (9) zonas que componen el Bañado Tacumbú, quedaron 9 a 10 familias, las cuales se resistieron a abandonar sus viviendas, situación dificultosa, atendiendo a la suspensión de los servicios básicos y los riesgos propios de la inundación.

En la última inundación, una persona falleció por electrocución, debido al contacto de la electricidad con el agua<sup>131</sup>.

Si bien los Bañados forman parte de la ciudad de Asunción, gran parte del territorio no es reconocido por la Municipalidad, dado que *una parte del bañado no puede ser titulada por considerarse zona inundable*<sup>132</sup>, con lo cual se puede afirmar que sus pobladores son *ciudadanos paraguayos pero no ciudadanos asuncenos*.

El territorio inundable, la urbanización desordenada, el hacinamiento, los servicios básicos deficientes, la contaminación, forman parte del paisaje del barrio, lo cual lo convierte en un territorio altamente vulnerable socialmente.

Como es sabido, el barrio es habitado en su mayoría por gente que en realidad viene expulsada del campo o creyendo que va a encontrar oportunidades, convencida de algo que finalmente no encuentra<sup>133</sup>, porque las oportunidades laborales son pocas y generalmente son de alta informalidad: ventas en la vía pública, limpiavidrios, pesca, olería, reciclaje, albañilería y otros.

Con respecto a la solución a la inundación, el proyectista inicial de la Franja Costera, arquitecto Gonzalo Garay, señala que “cada gobierno muni-

pal entra con un proyecto diferente que nunca se cumple”. El mismo destaca que cada inundación representa un gasto al Estado de aproximadamente 50 millones de dólares, sin contar el costo social que ello implica.

Otro problema de violencia estructural es el generado por el Vertedero Cateura. En el año 1992, el Municipio habilitó el vertedero en el límite entre el Asentamiento Santa Ana y el Bañado Tacumbú, en un lugar inundable, exponiendo a un peligro de contaminación grave al río Paraguay, por el lixiviado, y, por supuesto, a la población de la zona que si bien era escasa, fue ocupando lugares alrededor del vertedero, pues encontraron en el mismo una oportunidad de generar ingresos económicos a través del reciclado de basura.

A pesar de que el peligro de contaminación observado y existiendo condiciones contractuales para su clausura, la misma no puede realizarse, debido a que el vertedero es fuente de ingresos para un número aproximado de *11 a 13 mil personas del Bañado que viven del reciclaje*, sacrificando su salud en procura de ingresos para sobrevivir.

Muchos jóvenes trabajan en el vertedero porque no hay otras ofertas laborales, por lo cual la intención de su clausura enfrenta a quienes trabajan en el lugar (organizados en tres sindicatos) con los demás bañadenses.

La pobreza es estructural, el 64,8% en situación de pobreza y 25,6% en pobreza extrema, según datos arrojados por el Censo Nacional realizado en el año 2002. *“La gente sobrevive, ya que el problema grave es la falta de trabajo. Se come mal, se viste mal no hay acceso a la educación, salud, no se viaja, no se tiene libertad, los bañados son una estrategia de sobrevivencia de la gente más excluida de la*

<sup>130</sup> <http://www.revistavidanueva.com.ar/2016/11/13/paraguay-vida-digna-para-los-banadenses/>

<sup>131</sup> “La mañana de cada día”, programa completo, 31 de diciembre 2015. El drama de la inundación. Minutos 1:28 a 1:32

<sup>132</sup> Transcripción de entrevistas realizadas a pobladores del Bañado en el programa “Mirando lejos”, emitido por Radio Ñandutí en fecha 16 de diciembre de 2016.

<sup>133</sup> Transcripción del documental “Pobreza bajo agua”, coordinado por Sebastián Coronel de Base IS Paraguay. <https://vimeo.com/104353557>

sociedad que vienen porque no se paga impuesto, los terrenos son fiscales y no están sujetos a pago, se puede salir a la ciudad a pedir limosna, se puede reciclar, se puede lavar ropas, vender caramelos. La exclusión empieza en el momento en que el pobre pierde su vida, o se la hacen perder. Aquí no se trata de generar riquezas, ni siquiera de ahorrar, se trata de dar de comer cada día a los hijos, después todo lo demás llega<sup>134</sup>". Líderes de la zona afirman que la situación de pobreza es aprovechada con fines prebendarios, dado que 20 o 25% de la población votante de Asunción se encuentra en los bañados.

Adicionalmente, los pobladores del Bañado sufren la estigmatización, "no encuentran una remuneración justa por su trabajo, por el simple hecho de ser bañadenses, no hay confianza, la gente tiene el prejuicio de que son ladrones, son borrachos<sup>135</sup>". Otro ejemplo de ello señala Marta Isabel González, en su artículo *El Bañado de Tacumbú: la esperanza que nace del barro y la solidaridad*<sup>136</sup>, al referirse a la principal vía de acceso al Bañado, la calle principal Ursino Velasco, a la que muchos taxistas de la capital no quieren entrar, ni siquiera de día. El escenario es hostil, a más de ello "son estigmatizados por la sociedad, quienes los tratan de delincuentes, haraganes, ignorantes".

#### 1.5.4 Violencia por carencia de servicios públicos

El Bañado Tacumbú se encuentra dividida en nueve (9) zonas, cuyo desarrollo se encuentra en relación directa con la proximidad a que se encuentran de la entrada principal al asentamiento, calle Maestro Ursino Velasco. En la Zona 8 del "Bañado Tacumbú se pueden observar casas de tablas y chapa, sin agua, no hay saneamiento, no hay luz, agua empantanaada y pequeñas lagunas.

Otras zonas si se parecen a Zona 8, en su parte más cercana al río, o las Zonas 3 y 4 en su parte más lejana<sup>137</sup>.

Como se ha descrito en el primer capítulo, las conexiones de luz son en su gran mayoría clandestinas y los caminos van empeorando en la medida que se adentran en el barrio<sup>138</sup>. Estas condiciones generan violencia entre las familias, puesto que las condiciones deterioradas en el hábitat generan necesidades de las familias más pobres que las que se encuentran con mejores ubicaciones muchas veces se resisten a reconocer, pues estas familias ubicadas "más cerca del río" a menudo son vistas como "una carga" para las demás familias de la zona, estigmatizando así a quienes se encuentran en peor situación.

#### 1.5.5 Violencia por carencia o falencias de servicios policiales

Conforme a la información relevada, puede observarse que la población se considera victimizada y vulneralizada por las autoridades policiales y fiscales, a tal punto que señalan que "la Policía no existe" para ellos. Con respecto a quienes proveen drogas a los jóvenes en la comunidad, esta denuncia complicidad o, por lo menos, indiferencia de la Policía sobre esta actividad ilegal.

Al contrario, señalan que las personas que son objeto de persecución penal son los consumidores de drogas, quienes en su gran mayoría terminan privados de libertad en la Penitenciaría. Señala uno de los entrevistados: "Nosotros los pobres nos sacrificamos para ganar nuestro pan de cada día. Los policías agarran a nuestros hijos por sospechas de tráfico de drogas y nos piden

<sup>134</sup> Transcripción del documental "Pobreza urbana: El bañado de Tacumbú"-Es Posible-Canal Sur TV y Manos Unidas. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=3-j8\\_TvuSrK](https://www.youtube.com/watch?v=3-j8_TvuSrK)

<sup>135</sup> Transcripción de entrevistas realizadas a pobladores del Bañado en el programa "Mirando lejos", emitido por Radio Ñanduti en fecha 16 de diciembre de 2016.

<sup>136</sup> [http://blogs.alfayomega.es/conmigasocial/el-banado-de-tacumbu-la-esperanza-que-nace-del-barro-y-la-solidaridad/?utm\\_content=buffer-3c225&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://blogs.alfayomega.es/conmigasocial/el-banado-de-tacumbu-la-esperanza-que-nace-del-barro-y-la-solidaridad/?utm_content=buffer-3c225&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer)

<sup>137</sup> Artículo citado: El Bañado de Tacumbú: la esperanza que nace del barro y la solidaridad.

<sup>138</sup> Techo, Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social. Relevamiento de Asentamientos Precarios Área Metropolitana de Asunción 2015, año 2016. Disponible en: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

800.000 a 1.000.000 Gs. para no derivar el caso a la Fiscalía”<sup>139</sup>.

También resultan importantes otros aspectos mencionados en ocasión de la implementación del Sistema de Respuesta Múltiple (SRM)<sup>140</sup> en el Bañado Tacumbú, en el año 2009. En ocasión del mismo se realizó un diagnóstico participativo, donde los integrantes de la comunidad, de manera conjunta con las autoridades, identificaron los siguientes problemas vinculados al ámbito policial y judicial: i) Pequeños salarios y grandes responsabilidades de la Policía, ii) Falta de capacitación de los policías, iii) Policías dados de baja son repuestos por la justicia, iv) Polarización de la prensa contra la Policía; v) Falta de infraestructura y presupuesto de la Policía; vi) Incomprensión de la labor policial; vii) Procesos judiciales largos; viii) Rápida liberación del que delinque; ix) Revictimización de las víctimas; x) Restricciones legales al actuar policial; xi) Actitudes violentas de los policías; y xii) Policías que no respetan a los adolescentes.

### 1.5.6 Conflictos comunitarios y mapa de conflictos

Los principales focos de conflicto a nivel comunitario son los siguientes: i) Conflictos en torno a la inundación (ocupación de espacios públicos), ii) Conflicto en torno al modelo de solución al problema de inundación Franja Costera vs. Defensa Costera. iii) Conflictos en torno a la delincuencia juvenil, iv) Conflictos en torno al Vertedero Cateura, v) Conflictos en torno al microtráfico y consumo de drogas, vi) Conflicto en torno al actuar de la Policía y la Fiscalía.

### 1.5.7 Modalidades de resolución de conflictos y abordaje autónomo de la violencia

La principal fortaleza que tiene la comunidad del Bañado son sus organizaciones sociales, que han demostrado testimonio de lucha y arraigo a su territorio. Esta manera de vivir del barrio fortalece los lazos comunitarios y la cohesión social.

Fomenta a su vez la solidaridad, dado que en caso de que uno de los miembros no pueda cumplir con su obligación por causas de fuerza mayor, es apoyado por los demás miembros del grupo.

La organización apunta a atacar las “causas” de la pobreza y de los conflictos del barrio, así ha desarrollado programas y proyectos que combaten el desempleo, la violencia intrafamiliar, la desorganización social y la delincuencia, con programas como:

- *Programa Recicla CAMSAT*: Iniciativa que surgió ante la situación de precarización en que se encontraban los recicladores, puesto que las familias trabajaban todo el día y recibían ganancias exiguas por el trabajo realizado. Mediante CAMSAT se creó una empresa recicladora, la cual, al ofrecer un precio más justo a los recicladores, obligó a las demás empresas afectadas a mejorar su oferta a los recicladores. Actualmente, mediante la gestión comunitaria, mantiene un capital activo de entre 50 y 60 millones, con los cuales se fomenta y se implementan otros programas como alfabetización y canasta familiar.
- *Atención primaria de la salud*: La comunidad cuenta con 2 USF que están trabajando en 2 instalaciones de CAMSAT, una de ellas donada al Ministerio de Salud Pública y Bienestar

<sup>139</sup> Transcripción de entrevistas realizadas a pobladores del Bañado en el programa “Mirando lejos”, emitido por Radio Ñandutí en fecha 16 de diciembre de 2016.

<sup>140</sup> El proceso de implementación del SRM en Paraguay se inicia en noviembre de 2009, decidiéndose con las autoridades del Ministerio del Interior la implementación del Sistema en las comunidades de Tacumbú y Bañado Sur. A mediados de febrero y como parte de la metodología de trabajo que impulsa el SRM, se desarrollaron los talleres de diagnóstico participativo en ambas comunidades, participando líderes comunitarios, vecinos adultos y jóvenes, miembros del Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). El Sistema de Respuesta Múltiple, se basa en una experiencia impulsada por el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Argentina, durante los años 1998/99 y 2004/07. Recupera, además, las prácticas desarrolladas por el IIDH en República Dominicana, Honduras y Nicaragua (2006/09). El objetivo central del SRM es fortalecer el rol del Estado como principal responsable del abordaje y solución del problema de la inseguridad y la violencia, pero reconociendo que la complejidad e importancia del mismo requiere la participación de todos los actores de la estructura social.

Social, que provee recursos humanos, medicamentos y materiales para la atención primaria de la salud.

- *Programa de refuerzo escolar*: Apunta a promover la inserción escolar, escuelas de fútbol, danza clásica y folclórica, una biblioteca equipada con más de 6.000 libros y conexión a Internet.
- *Becas*: Ofrece becas para oficios y también de secundaria.
- *Cultura y asistencia social*: A través de un convenio suscrito con “Sonidos de mi tierra”, los niños están aprendiendo a ejecutar violín y guitarra. Este grupo de niños representa a un programa denominado “Jasy”, que atiende a niños y niñas en situación de explotación sexual, o en peligro de explotación sexual. Es un espacio de contención. Se trata de articular con otros programas de educación.
- *Alimentación y nutrición*: Para abordar la problemática de la alimentación cuentan con un comedor infantil que brinda almuerzo a 85 niños.
- *Juventud y drogas*: Otra referencia de organización constituye el grupo denominado “Madres luchadoras por la salud de sus hijos”, conformado por madres de varios jóvenes adictos a las drogas, quienes organizaron marchas y realizan denuncias ante el Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado, individualizando a los responsables de los hechos. Actualmente, este colectivo se ve asesorado y apoyado por psicólogos, médicos, abogados, quienes capacitan a la comunidad acerca del alcance de sus derechos y obligaciones.

En materia de prevención de la violencia familiar, desde hace seis años anualmente *el Foro Bañadense en contra de la violencia hacia la mujer*. El foro es organizado por la Red Comunitaria del Bañado Tacumbú, Grupo Luna Nueva, Unidad de Salud de la Familia –CAMSAT– San Felipe y San Miguel del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Este encuentro es abierto para todas las personas del

Bañado y de otros lugares que deseen participar. Es un espacio donde la comunidad se encuentra, debate y piensa la realidad de la violencia hacia la mujer transversalmente y plantea propuestas y alternativas orientadas a erradicar esta problemática que afecta en mayor medida a mujeres en situación de pobreza<sup>141</sup>.

## 1.6 Percepción de la inseguridad

En función de todo lo mencionado, se puede señalar que la población se encuentra altamente victimizada por las drogas y por la violencia familiar. Los pobladores asocian gran parte de los delitos ocurridos en el asentamiento con el consumo de drogas, lo cual ha permeado en una importante cantidad de jóvenes que habitan los bañados. Asimismo, a nivel estructural se encuentran altamente victimizados por su situación de pobladores que habitan en zonas inundables.

La violencia intrafamiliar no es visualizada como un problema grave, si bien existen denuncias y programas específicos que atienden esta problemática, esto no es visibilizado como un problema generalizado, al menos queda rezagado en relación a los citados anteriormente.

El consumo de alcohol es visto como algo normal, no se lo combate porque se considera imposible evitar que menores accedan fácilmente a las bebidas, como consecuencia de la venta libre e indiscriminada, a pesar de la prohibición vigente por ley. Pero el exceso de consumo es visto como un detonante de situaciones de violencia e inseguridad, y también como puerta de entrada a las drogas<sup>142</sup>.

### 1.6.1 Factores de riesgo

Los principales factores de riesgo son: i) El tráfico y consumo de drogas y alcohol por parte de los jóvenes, ii) La alta estigmatización que sufren los pobladores por el simple hecho de pertenecer a los bañados, iii) Confrontación entre las necesidades

<sup>141</sup> <http://nanduti.com.py/2015/11/20/sexta-foro-banadense-contra-la-violencia-hacia-la-mujer/>

<sup>142</sup> Conclusiones de entrevistas a líderes comunitarios.

de los asuncenos de desarrollo en torno al proyecto Costanera, frente a acentuación de la precarización de los pobladores de los bañados, que corren el riesgo de ser desalojados, iv) La presencia fragmentada y débil de las políticas públicas y el condicionamiento de la presencia de las mismas ante situaciones de inundación, y muchas veces condicionada a criterios prebendarios, v) Mala administración de recursos públicos, vi) La fragmentación entre organizaciones de la comunidad. Ruptura de relaciones o conflictos existentes entre las organizaciones a razón del modelo de abordaje frente al conflicto de acceso a la tierra, la franja (o defensa costera) como solución a las inundaciones. vii) La vulneración de derechos económicos sociales y culturales, principalmente vinculados al derecho a una vivienda digna, acceso a empleos dignos y servicios básicos, viii) La criminalización a la cual se ven expuestos los consumidores de drogas, ix) La poca confianza de la comunidad hacia la Policía, x) La débil intervención del sistema policialjudicial para combatir el tráfico de drogas de manera integral, y xi) La disfuncionalidad familiar.

### 1.6.2 Factores de protección

Son aquellos que facilitan evitar los delitos y violencias y ayudan a la resiliencia de los habitantes del barrio. En el Bañado Tacumbú se encuentran los siguientes: i) La fuerte y sostenida organización comunitaria como mecanismo para abordar los factores de riesgo, siendo ejemplo de ello la intervención de CAMSAT y la Organización de Madres para la salud de sus hijos, ii) Existencia de espacios de discusión y difusión de las problemáticas de la comunidad, iii) El Bañado Tacumbú es visibilizado como objeto de intervención por parte de la Municipalidad de Asunción, tanto en su Plan Estratégico, como en la estructura programática y organizativa del Municipio. Se cuenta con un centro comunitario vinculado a la organización CAMSAT, iv) Disponibilidad de recursos para implementar el Proyecto Franja Costera, v) Acceso a la información pública como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, vi) Participación activa de las mujeres en

varias organizaciones sociales y de ayuda mutua, tales como: la organización de mujeres contra la VIF, Organización de Madres para la salud de sus hijos, CAMSAT, Comedor social para ancianos, Empresa Recicla y otros.

## 2. Asentamiento Las Mercedes, Ciudad de Ñemby

### 2.1 Historia y características del barrio

La ocupación de este territorio se inició el 25 de octubre de 1994, como parte de acciones similares impulsadas por el “Movimiento Sin Tierras”, denominado Consejo Nacional de Organizaciones Populares (CONOP-MST). Los ocupantes de este territorio son prácticamente los primeros pobladores de la zona, puesto que en ese entonces muy pocas personas se encontraban asentadas en el lugar.

La citada organización ha liderado una serie de ocupaciones en todo el Departamento Central, muchas de ellas han sido ilegales y se han ejecutado en medio de hechos de violencia que han generado enfrentamientos violentos con agentes del orden público y han culminado con la privación de libertad de muchos pobladores (o invasores), tanto hombres como mujeres.

Líderes de la zona comentan que, en una ocasión, el líder social Hilario Campuzano incluso llegó a ofrecer su libertad a cambio de una madre de la zona que había perdido a su hijo y quería velarlo. Así se fue construyendo una comunidad ante la fuerza de la ocupación ilegal, pero legítima a los ojos de quienes ocuparon el territorio que bautizaron inicialmente “Virgen de las Mercedes”, en honor a la devoción que las personas privadas de libertad le rinden a la Virgen María.

Por esta razón, la fiesta patronal del asentamiento es el 24 de septiembre. Posteriormente, el nombre fue simplificado para quedar como hoy en día se lo conoce: Las Mercedes<sup>143</sup>.

<sup>143</sup> Datos extraídos de la Ficha de Datos sistematizados, a partir de la entrevista con referentes de la comunidad del lugar.

En el año 1995, el Gobierno nacional creó el Programa de Regularización de Asentamientos en el Área Metropolitana (PRAMTN)<sup>144</sup>, cuya Unidad Ejecutora estuvo compuesta por: delegados de los Sin Techos, Municipios, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, CONAVI y la Gobernación del Departamento Central.

El programa tuvo como objetivos la realización de un relevamiento de asentamientos irregulares en el país, así como un censo nacional de población con necesidades de vivienda, y un diagnóstico de la situación socioeconómica de estas personas; finalmente, se estableció el valor de los territorios a ser recuperados y regularizados para el asentamiento definitivo de las familias priorizadas.

En la ciudad de Ñemby fueron identificadas 1.025 familias en situación de ocupación precaria de territorios, de las cuales 128 se encontraban en el asentamiento Las Mercedes<sup>145</sup>.

El funcionamiento del programa requería de la participación activa de los líderes locales de cada asentamiento que iniciaría un proceso de regularización de la propiedad de la tierra, para el caso del Asentamiento Las Mercedes los referentes designados por los vecinos fueron el señor Hilario Campuzano y la señora Susana González, quienes eran los encargados de articular acciones entre los futuros ocupantes y el programa público citado.

A los mencionados representantes se les dio la posibilidad de elegir la propiedad a regularizar, con lo cual se demostraba la voluntad política del Gobierno de ese entonces de otorgar a la organización la posibilidad de gestionar formalmente el otorgamiento de terrenos en la zona de Ñemby, atendiendo a que se ofrecieron dos alternativas: un territorio ubicado en zona Las Lomitas y otra propiedad ubicada en el Asentamiento Mbocayaaty, optando los mismos por el territorio ocupado actualmente en Las Lomitas.

Las familias que serían beneficiarias debían asumir un compromiso durante el proceso de ocupación y hasta su adjudicación final, el mismo consistía en la participación en las reuniones convocadas por el CONOP, así como el acompañamiento a las manifestaciones y ocupaciones impulsadas por dicha organización en la zona de Asunción y Departamento Central.

Durante el año 1996, las reuniones en el asentamiento se realizaban dos veces por semana, la participación era una condición para ser beneficiarios, y a razón de ello las familias participaban, puesto que veían que era la única forma de asegurar la adjudicación del terreno. Así, llegado el momento se procedió a la distribución de los lotes del asentamiento, lo cual fue realizado por sorteo, teniendo todos los terrenos una dimensión igual de 8 por 24 metros, es decir, 192 metros cuadrados.

A partir de ese momento, los ocupantes de los terrenos se instalaron de forma definitiva, pero en viviendas precarias construidas con carpas o materiales provisorios como maderas o chapas. Las familias llegaron desde distintas ciudades del Departamento Central y del interior del país.

En el año 1997, la organización vecinal consiguió que la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) provea luz eléctrica con medidores propios para cada lote asignado, lo cual ya fue posible gracias a que los lotes tenían propietarios legales. Estas gestiones se vieron facilitadas en ese entonces, por el interés político que generaban los votos para el periodo presidencial 1998 – 2003.

En el año 2000 se inició el proceso de construcción de las viviendas de material bajo el Sistema de Ayuda Mutua, consistente en la contribución de mano de obra por parte de los beneficiarios en el proceso de construcción de sus viviendas, las cuales fueron edificadas de dos plantas, con dos dormitorios, una cocina comedor, un baño y un

<sup>144</sup> Ramírez, N. B. (2004), "Recolección y selección de información sobre Programas de Regularización del Suelo e Informalidad. Componente Informe Paraguay". Informe final de consultoría CEPAL, Asunción.

<sup>145</sup> Según datos del Relevamiento de Asentamientos Precarios, actualmente en la ciudad de Ñemby habitan 3.341 familias.

lavadero; la entrega final fue a título gratuito. A más de ello, las casas cuentan con conexiones de energía eléctrica, baño con pozo ciego y agua potable proveída por la aguatera local.

Este proceso social y comunitario se encontraba coordinado por la Orden Salesiana, con la supervisión del sacerdote José Antonio Rubio.

El financiamiento del proyecto fue posible gracias al aporte del Gobierno de China - Taiwán, participando la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República en la administración de los fondos.

El proceso duró aproximadamente dos años, pero la construcción de viviendas se había estancado y el proyecto no culminó bajo la modalidad de ayuda mutua mencionada, ante lo cual la Secretaría de Acción Social asumió la conducción del proceso, y adjudicó las obras de construcción de las viviendas a una empresa, la cual a partir de septiembre del año 2002 se encargó de continuar los trabajos, con el objetivo de culminar las obras en marzo del 2003 y poder inaugurar las viviendas antes de las elecciones generales de abril de ese año.

En años posteriores a esta inauguración, los líderes de las organizaciones de “sin techos”, así como el padre Antonio Rubio, fueron paulatinamente desprestigiándose debido a múltiples denuncias de corrupción en cuanto a la administración de fondos utilizados para la regularización de los asentamientos. Ante esta situación, las organizaciones mencionadas prácticamente han desaparecido, tal es así que ninguno de los líderes entrevistados mencionó que haya continuado el trabajo y la coordinación con las organizaciones de “sin techos” posterior a la inauguración de las viviendas.

Las organizaciones sociales denominadas “sin techos” fueron debilitándose en la medida que las instituciones han logrado responder a las necesidades de la población, y actualmente ya no tienen una incidencia en el desarrollo local, por lo cual no son actores de consideración. Actualmente, instituciones públicas como la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) y la Secretaría de Acción Social (SAS) han desarrollado políticas públicas y programas de acceso a la vivienda y de combate a la extrema pobreza, las cuales han generado respuesta institucional a problemas más sentidos de la población.

La SAS administra actualmente las propiedades del asentamiento en el marco del Programa Tekoha<sup>146</sup>, que se encarga de llevar adelante los trámites administrativos de cobro y transferencia de títulos a favor de los beneficiarios, para lo cual es condición abonar la totalidad de las cuotas por el terreno concedido (192 m<sup>2</sup>) por un monto de Gs. 1.650.000, financiado en accesibles cuotas de Gs. 40.000 mensuales por un periodo de 5 años<sup>147</sup>.

Según informes institucionales, hasta el momento solo 11 familias cuentan con título de propiedad transferido, 50 familias han realizado los correspondientes aportes sin acceder aún a la transferencia por tener pendientes de pago los trámites de escrituración<sup>148</sup>.

Las familias restantes no han culminado de pagar por la propiedad, encontrándose todas ellas en situación de mora. En cuanto al pago de impuestos inmobiliarios, los beneficiarios se encuentran exonerados hasta el año 2015, debiendo abonar a partir de este año la suma de Gs. 96.000 anuales.

<sup>146</sup> <http://www.sas.gov.py/pagina/55-tekoha.html> El Programa de Desarrollo y Apoyo Social a los Asentamientos o Núcleos Poblacionales Urbanos o Suburbanos Tekoha, tiene como política social mejorar la calidad de vida de la población paraguaya mediante el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de bienes y servicios públicos. Lograr la inclusión social, cultural y política de la población vulnerable y excluida; promover y desarrollar condiciones que permitan el crecimiento económico sin exclusiones. Diseñar, desarrollar e instalar una nueva institucionalidad para el fortalecimiento del área social que permita aumentar la eficiencia de la inversión social.

<sup>147</sup> <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/conavi-es-un-fracaso-solo-sirve-para-robar-segun-los-sintechos-691480.html>

<sup>148</sup> De aproximadamente Gs. 700.000. Menciona Susana González que ello se da principalmente por falta de gestión o interés de los propietarios, quienes priorizan otros gastos antes que los inherentes al pago por la titulación.

Se estima que un 80% de las familias originarias continúa viviendo en sus propiedades, en tanto que el 20% vendió la propiedad a otras personas, no existen registros de las razones para que esta situación se produzca.



Lámina 31. Toma fotográfica del Puesto de Salud, Las Mercedes.



Lámina 32. Toma fotográfica Zona de juegos de niños.

Uno de los problemas más sentidos por la población del asentamiento, desde sus inicios, ha sido la distancia que había que recorrer para llegar a locales escolares del Distrito, lo cual era un problema importante, sobre todo para los niños más pequeños. Por ello, la Comisión vecinal se hizo eco del pedido de los vecinos y llegó ante las autoridades departamentales para solicitar donaciones e iniciar así la construcción de un local escolar. El proyecto de construcción de la misma se inició en el año 2000 con la donación de materiales por parte de la Gobernación del Departamento Central, pero las obras no pudieron iniciarse inmediatamente debido a la falta de docentes que quisieran trabajar en el lugar.

En diciembre de 2001, ante las gestiones de la Comisión vecinal, se logra contactar con un joven docente interesado en trabajar en la comunidad<sup>149</sup>. El mismo se presenta en el asentamiento y organiza a los padres para iniciar el proceso de construcción de dos aulas, que fueron habilitadas al año siguiente con 50 alumnos aproximadamente, en pre-escolar y primer grado.

En el año 2002, el Municipio de Ñemby contribuye con la construcción de un encofrado que servirá de base para la construcción final del local de la escuela, que culminó en el año 2003 junto con todas las obras del asentamiento financiadas con la cooperación del Gobierno de China - Taiwán, sin ningún costo para los pobladores.

Ese año se habilitan las aulas para albergar niños hasta el 9° año, completando así la enseñanza escolar básica. Con la culminación de las obras se logró también casi inmediatamente completar el plantel con docentes.

Actualmente, en el local se desarrolla la educación desde el pre-escolar hasta el 9° grado, así como el programa de alfabetización de adultos<sup>150</sup>. Conforme a los datos recolectados, el plantel docente cuenta

con 26 docentes para educación inicial y 3 para la educación de adultos, todos pagados con rubros del Ministerio de Educación y Cultura, lo cual facilita la integración con docentes de colegios aledaños con quienes se realizan círculos de aprendizaje. Una vez culminada la educación primaria, los niños, por lo general, continúan sus estudios en el colegio principal de la ciudad, “Gral. Pablo Patricio Bogarín”, o en otros colegios privados y públicos ubicados en el Barrio Las Lomitas.

Los padres se han organizado en una comisión denominada “Cooperadora escolar”, la cual está compuesta formalmente por 15 miembros, quienes se reúnen una vez por semana para tratar temas relacionados a la escuela. Los alumnos realizan un aporte mensual de Gs. 2.000 a la cooperadora para pago de servicios básicos y mantenimiento de las instalaciones de la misma. Un tema pendiente para lo cual se está trabajando con los padres es contar con el título de propiedad de la escuela, que debe registrarse a nombre del Ministerio de Educación y Cultura, y de esta forma también contar con la posibilidad legal de recibir inversiones en infraestructura para incrementar los servicios educativos.

En el año 2014, mediante el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)<sup>151</sup> administrado por la Municipalidad, se realizaron mejoras edilicias, construyéndose una pista multiuso y sanitarios para alumnos del pre-escolar. Es de mencionar que nuevos proyectos, como la ampliación de aulas para poder desarrollar la enseñanza secundaria, no ha contado con apoyo de la comunidad y los docentes, señalando la dificultad de administrar un mayor número de alumnos.

Otro importante proyecto impulsado por los vecinos es el de lograr la llegada de cursos de capacitación laboral en el asentamiento, los cuales son dirigidos de forma preferente a los jóvenes<sup>152</sup>.

<sup>149</sup> Hugo Yegros, quien ese año inicia su trabajo en el asentamiento junto con su esposa, también docente.

<sup>150</sup> El 70% de los entrevistados señaló que abandonó sus estudios por cuestiones laborales o de relación de pareja.

<sup>151</sup> Creado por Ley N° 4.758 / 2012.

<sup>152</sup> Referentes del asentamiento señalaron que en el barrio residen aproximadamente 800 jóvenes de 14 a 20 años y 1.500 niños menores de 14 años. (no se cuenta con censo oficial).

Durante los años 2014 y 2015 se han realizado cursos de electricidad, mantenimiento de aire acondicionado y arreglo de motocicletas, a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como a través del Centro de Capacitación Técnica Superior “Gral. Bernardino Caballero” de la Asociación Nacional Republicana (ANR). En el marco de estos cursos se expidieron 600 certificados profesionales de mando medio, siendo sus beneficiarios principalmente jóvenes de la zona. Actualmente, a través de la Cooperativa Las Lomitas, se están gestionando nuevos cursos con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). Siguiendo con el sector juvenil, otra de las interesantes iniciativas impulsadas en el asentamiento es la “Escuela de Fútbol” denominada Sembrador<sup>153</sup>, fundada en el año 2012 por el profesor Hugo Yegros (el primer docente del barrio), quien actualmente aún se desempeña como instructor de la misma en forma completamente voluntaria. A ella asisten unos 80 alumnos cuyas edades oscilan entre 6 a 14 años.

La citada escuela cuenta con el apoyo de una asociación de padres y profesores, quienes financian los gastos generados por las competencias de los niños; en este sentido, cabe señalar que la misma no cuenta con apoyo de entidades públicas ni privadas.

Otra organización comunitaria bastante activa son las “Comisiones de Deportes”, que organizan eventos deportivos los fines de semana. Por razones internas, existen dos comisiones que comparten el espacio público y organizan los eventos de forma paralela, pero con bastante éxito en cada actividad, pues son realizados torneos de adultos y torneo de fútbol femenino (los domingos).

Cabe precisar que, en estos casos, los beneficios económicos generados son para los organizadores,<sup>154</sup> quienes no destinan estos recursos a actividades comunitarias (según lo manifestado

por vecinos); en realidad, forma parte de las actividades de distracción de fin de semana, donde el consumo de bebidas alcohólicas es bastante generalizado.

Otra de las importantes instituciones que forman parte de la vida del asentamiento es la Iglesia; en este caso, se debe mencionar a la Iglesia Evangélica Luz de las Naciones, instalada en el asentamiento desde el año 2000. Ofrece, además de los servicios religiosos, importantes servicios comunitarios. La Iglesia Evangélica cuenta con una escuela y realiza trabajos de refuerzo escolar. Posee también una escuela de fútbol y organiza torneo entre asentamientos para distintas edades; todo esto a través de su Fundación denominada “Jesús responde”, a través de la cual también funcionan comedores populares para niños.

Al momento de la entrevista se encontraban almorzando aproximadamente 20 niños, y la elaboración de alimentos estaba a cargo de 3 o 4 madres voluntarias. Otra iniciativa que realizó la Iglesia es articular cursos de formación profesional con la Secretaría Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y SINAFOCAL, señalando que hace un año están trabajando.

También han gestionado becas para estudios universitarios, principalmente licenciatura en Enfermería, a través de la Universidad Grupo Latino de Emprendedores. Tienen actividades con aproximadamente 60 jóvenes y adolescentes, principalmente fútbol, culto y juegos a la noche. Debe mencionarse que, más allá de las distintas ofertas, no existe en el asentamiento una articulación entre las organizaciones que trabajan cada una de manera independiente.

Por otro lado, desde el año 2014 funciona una cooperativa conformada por vecinos de la zona, cuyo local se encuentra ubicado a dos cuadras del asentamiento. La “Cooperativa La Lomita” se

<sup>153</sup> La denominación hace referencia a la parábola del mismo nombre.

<sup>154</sup> Se estima que estas actividades generan ganancias de aproximadamente Gs. 1.500.000 cada fin de semana, producto de los derechos de participación y la cantina.

inauguró el 30 de agosto de 2014 y actualmente cuenta con aproximadamente 100 socios. Recientemente, la citada cooperativa organizó la Expo La Lomita, habilitando un espacio para que miembros de la comunidad puedan ofrecer su producción, principalmente artesanías.

## 2.2 Actores locales

El asentamiento Las Mercedes es un típico caso de asentamiento periurbano, cuyo territorio fuera ocupado por familias provenientes de diversas zonas del interior el país, y que al momento de conformarse han tenido la necesidad de elegir líderes que los representen para llevar adelante el proceso de regularización de la situación de ocupación, y luego trabajar por el desarrollo de su comunidad.

Por ello, es casi normal que en todos los casos similares al inicio de estos procesos sean las organizaciones de la comunidad las que tienen mayor afinidad y poder al interior de la comunidad. Pero actualmente, en este caso analizado, si bien las relaciones con la comunidad son siempre de afinidad, el poder e influencia de la Comisión vecinal ha decaído, tal vez por la falta de renovación o de legitimidad, quedando a un nivel “medio” de influencia, por que actualmente otras organizaciones como la Iglesia, los docentes y los representantes del Gobierno departamental y local son considerados actores que inciden más fuertemente en las decisiones y los proyectos a ser emprendidos en la comunidad.

Por otro lado, existen varias organizaciones tales como: comisiones vecinales aledañas, la Iglesia evangélica, Comisión pro construcción de Subcomisaría, Facilitadores Judiciales (voluntarios) y el SNPP (capacitación), que cuentan con gran aceptación y llevan relaciones positivas con la comunidad, pero que cuentan con bajo nivel de influencia o poder para incidir en la toma de decisiones.

La Secretaría de Acción Social es una institución que ha tenido un gran poder de decisión en la comunidad, debido a que ha participado activamente en la regularización de la ocupación del



Lámina 33. Toma fotográfica de evento de capacitación SINAFOCAL, 2016.

asentamiento así como en el proceso de construcción de las viviendas; su rol ha sido siempre muy fuerte y se han tomado decisiones importantes con su participación.

Las decisiones han sido tomadas siempre en el marco de los programas públicos coordinados desde las oficinas de la institución; por eso, se considera que esta hoy es “indiferente” a otros proyectos del territorio y la consolidación de un modelo de desarrollo sustentable para la comunidad.

Más que por decisión propia, esta situación es probablemente por la falta de recursos que permita a la institución seguir participando activamente del proceso de consolidación de la comunidad. Otra institución importante es el Dispensario Médico, apoyado por la Gobernación y el Municipio, que tiene un nivel “medio” en el mapa de poder pues incide en decisiones que toman estas instituciones en relación al territorio. Por otra, parte existe una cantidad importante de instituciones que tienen una participación muy baja en la toma de decisiones y que se manifiestan indiferentes al éxito o no de proyectos comunitarios del asentamiento.

Estas organizaciones, tanto públicas como privadas, así como de la sociedad civil, brindan servicios, coordinan programas y hasta inciden en la toma de decisiones a nivel del Distrito de Ñemby, pero no identifican al Asentamiento Las Mercedes como una prioridad en sus determinaciones.

En cuanto a las relaciones sociales, existe una relación de colaboración y coordinación entre los actores sociales de mayor poder como la Gobernación y el Municipio, con el Dispensario Médico, la Policía Nacional y la SAS. Así también, esta última mantiene una estrecha relación de coordinación con la Comisión vecinal. Estas son las relaciones sociales más resaltantes, porque no se identifican situaciones de antagonismo, pero sí una importante cantidad de relaciones institucionales “débiles” por la situación de indiferencia hacia la comunidad de varias organizaciones.

Debe mencionarse que, de las comisiones mencionadas, ninguna trabaja de manera coordinada con las demás, lo cual es un hecho bastante llamativo e induce a concluir que “no existe un proyecto común” en la comunidad, pero sí existen personas y

organizaciones muy valiosas que aportan mucho por el bienestar de los habitantes de la comunidad y que cuentan con el reconocimiento de los vecinos.

Desde la perspectiva de la seguridad humana, una de las características del asentamiento es que no existen canales de comunicación e integración entre los diversos actores identificados, cada uno contribuye con sus objetivos y actividades, pero no se cuenta con una visión integral que permita identificar objetivos comunes y articular proyectos de desarrollo. Tampoco existe un análisis de las causas de la inseguridad; por lo tanto, los actores no abordan la problemática desde una perspectiva “multicausal”, sino más bien apuntando a transferir las responsabilidades a la Policía Nacional, la cual no tiene una presencia fuerte en el territorio.

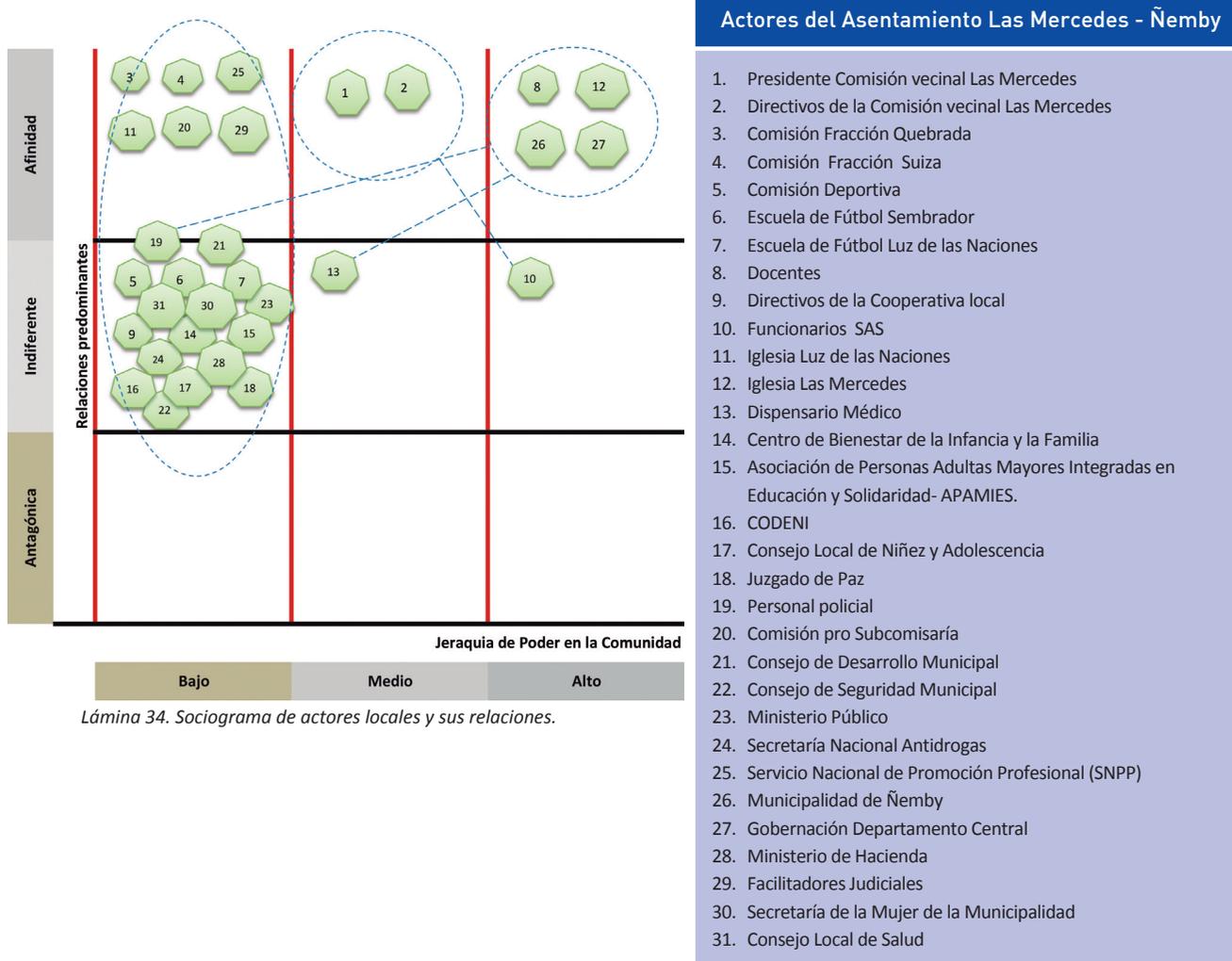


Lámina 34. Sociograma de actores locales y sus relaciones.

## 2.3 Estado de la seguridad: conflictos, violencia y delitos.

El primer principio es la actuación multidisciplinaria que parte de “la necesidad de atender el fenómeno de la violencia y el delito desde una perspectiva multidisciplinaria, procurando atender su origen multicausal y sus complejidades”. En este sentido, se puede señalar que conforme a los actores identificados en el territorio existe gran potencialidad para la actuación multidisciplinaria.

Teniendo en cuenta la representatividad e incidencia, existe mayor potencialidad en las dimensiones de seguridad política, comunitaria, alimentaria, sanitaria y económica, siendo actores claves para ello el presidente de la Comisión vecinal y sus directivos, así como los docentes y representantes de las distintas comisiones e iglesias asentadas, y los directivos de la Cooperativa Las Lomitas. Sin embargo, las dimensiones de Seguridad Personal y Medioambiental poseen lazos débiles a nivel de la comunidad, atendiendo la baja representatividad en el territorio.

En lo que refiere a seguridad personal, es de mencionar que tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional y la SENAD tienen una presencia reactiva en los territorios, ante la Comisión de hechos punibles o atendiendo a pedidos puntuales de los vecinos. Por otra parte, en lo que se refiere a la dimensión de seguridad medioambiental, no existen actores que intervienen en la misma de manera directa.

El segundo principio es el de coordinación, que viene a analizar y responder la aplicación del abordaje integral en los múltiples sectores comprometidos. En este sentido, puede señalarse que no existe una instancia de coordinación entre los actores, ni desde el espacio comunitario, ni desde la iniciativa pública (central o local).

Finalmente, desde el principio de gobernabilidad, debe mencionarse que no se observa una dinámica de interacción entre los actores identificados en términos de competencia, responsabilidad y funciones.

### 2.3.1 Delitos más frecuentes al interior del barrio y de su percepción por parte de los habitantes de la población

Conforme a la entrevista realizada con actores claves, la población se encuentra victimizada principalmente por hechos punibles de violencia intrafamiliar, contra el patrimonio (robos y hurtos), realizados generalmente sobre motocicletas, así como también existe preocupación por los casos de consumo y microtráfico de drogas existente en la comunidad.

En cuanto al tráfico de estupefacientes, las drogas más consumidas son la marihuana y el crack o chespi. Señalan los vecinos que los proveedores llegan desde la vecina ciudad de Capiatá, y que existen más de 30 focos de distribución en los barrios Las Lomitas y Caaguazú.

Se manifiesta temor a individualizar a los responsables, pues se identifican a varias familias involucradas por necesidades económicas, así también se vincula a personal policial y dirigentes políticos en el “negocio”.

Según las entrevistas realizadas, la distribución se hace principalmente entre las 17:00 a 20:00 hs. y los fines de semana en horario más extendido. En uno de los casos, el entrevistado ha manifestado que trataron de persuadir a un microtraficante a que abandone la actividad, sin lograr un resultado positivo.

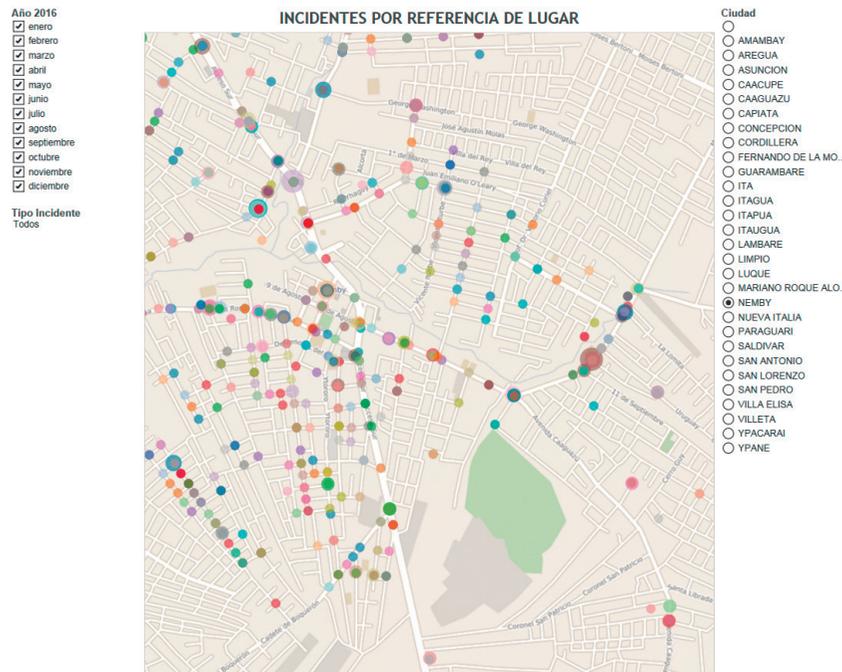


Lámina 35. Mapa de delitos de hechos de violencia, 2016.

Los puntos coloreados constituyen incidentes reportados a través del Sistema 911, entre enero y noviembre del presente año. Se puede observar que existe un alto número de reportes de hechos punibles, faltas municipales y pedidos de auxilio en los alrededores del Barrio La Lomita<sup>155</sup>.

### 2.3.1.1 Juventud y drogas

En cuanto a acciones que realizan ante este problema, a nivel de comisiones vecinales no se registra ningún tipo de iniciativa. Señalaron el caso de una experiencia de charlas de concienciación en la Villa Leticia (próxima al Asentamiento, ubicada en el Barrio Caaguazú), así también la Iglesia Luz de las Naciones realiza charlas a través de un grupo de capellanes.

En cuanto a la evolución del tráfico de drogas, los entrevistados mencionan que la misma ha aumentado, y que los traficantes actualmente apuntan a captar a los jóvenes en situación de escolaridad. Según los vecinos, el consumo de estupefacientes

está asociado a los robos y hurtos registrados en la comunidad.

Por la zona merodean las personas adictas, quienes estudian los horarios y aprovechan la ausencia de propietarios para realizar robos domiciliarios. En cuanto a los responsables de la Comisión de delitos, más bien atribuyen a personas vecinas de los territorios, principalmente de los asentamientos la Conquista y Koe Pyahu de Capiatá.

En esta misma línea, el 100% de las familias y líderes sociales entrevistados señalan tener conocimiento de consumo de drogas por parte de jóvenes de barrios aledaños.

Haciendo referencia a la situación distrital, debe mencionarse que más del 60% de las denuncias realizadas a través de la Comisaría Jurisdiccional corresponden a hechos punibles contra la propiedad, clasificadas ellas por robo de objetos, robo de vehículos y robo de motocicletas.

<sup>155</sup> Mapa de Incidentes por referencia de lugar. Datos Sistema 911. Dirección General del Sistema 911.

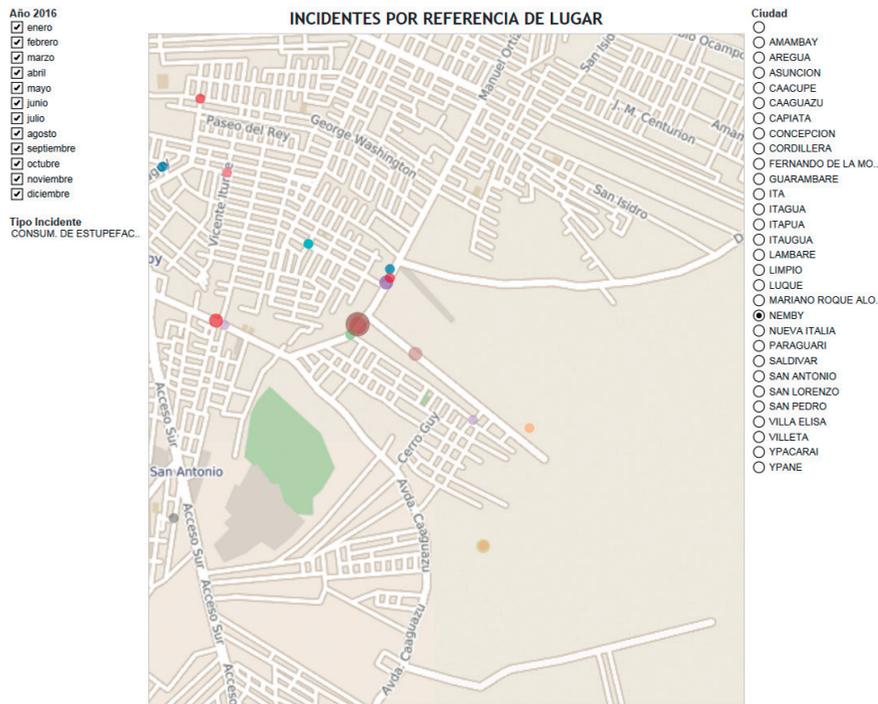


Lámina 36. Mapa de delitos reportados por consumo de estupefacientes y registrados por el Sistema 911.

Un aspecto que cabe mencionar es que el 60% de los entrevistados manifestó que le preocupa la seguridad de la familia en su barrio, asociando esta situación al aumento de personas de otros barrios que vienen a delinquir principalmente en la noche y madrugada.

El 30% de los entrevistados menciona que alguno de sus familiares fueron víctimas de asaltos, mientras aguardaban el transporte público. Esto coincide con la información proporcionada por el Ministerio Público, que señala como principales hechos denunciados los hechos punibles contra la propiedad y otros derechos patrimoniales, tales como robo, robo agravado, hurto, hurto agravado.

El 80% de los hechos punibles referidos son denunciados contra personas innominadas, es decir, personas que no son reconocidas en la comunidad. Los puntos coloreados constituyen denuncias de consumo de estupefacientes, realizadas entre el mes de enero y noviembre del año 2016, representando aproximadamente 10 denuncias<sup>156</sup>.

### 2.3.1.2 Situación de las mujeres y la violencia

Con respecto a la violencia familiar, los entrevistados señalan que permanentemente ocurren episodios dentro de la comunidad, siendo ello fácilmente percibido por los vecinos debido a la proximidad existente entre las viviendas. Estos hechos principalmente ocurren los fines de semana, lo cual se asocia al consumo de alcohol frecuente en esos días y a los celos de pareja.

Al conversar con docentes de las escuelas y colegios de la zona, resaltan que el principal problema que tienen en aula es la violencia entre los chicos, que últimamente aumentó (peleas, agresiones, daños a objetos o muebles). Se solicitó apoyo a la CODENI (Comisión de los Derechos del Niño), para abordar esta problemática por que se estima que esta violencia podría estar vinculada a agresiones o problemas entre los padres.

Debe mencionarse que según referencia de los líderes de la Comisión vecinal de las Mercedes, de

<sup>156</sup> Mapa de Incidentes por referencia de lugar. Datos Sistema 911. Dirección General del Sistema 911.

las 128 familias, el 50% está compuesta por madres o padres solteros.

Según las estadísticas de denuncias provistas por el Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia del Ministerio del Interior, en el año 2015 se registraron 2.347 casos de denuncias de violencia a través de la División de Atención Especializada a Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de violencia familiar, representando el 21,98% de las denuncias formuladas en todo el país: 16 Divisiones en 9 Departamentos del país y 1.582 llamadas de auxilio realizadas a través del Sistema 911, representando el 6,60% del total de llamados de auxilio solicitados a nivel país.

Los puntos coloreados constituyen denuncias de violencia familiar realizadas entre el mes de enero y noviembre del año 2016. No se registran denuncias realizadas desde el asentamiento con referencia al hecho analizado<sup>157</sup>.

Debe mencionarse que en la comunidad no se registra ninguna iniciativa que apunte a reducir la problemática, salvo determinadas intervenciones que realizan las comisiones vecinales a pedido de las víctimas principalmente, pero con una práctica no recomendada, consistente en buscar la conciliación entre las partes. Al consultar si realizan otro tipo de intervención, manifiestan que es difícil intervenir, pues consideran que el problema es más bien de índole personal.



Lámina 37. Mapa de incidentes de violencia familiar reportados al 911.

<sup>157</sup> Mapa de Incidentes por referencia de lugar. Datos Sistema 911. Dirección General del Sistema 911.

Otra actividad realizada constituyen las charlas organizadas por la Iglesia Luz de las Naciones, donde principalmente asisten las mujeres, no así los varones.

### 2.3.1.3 Violencia callejera

Un problema, que si bien no está presente en el asentamiento, pero sí en el barrio, constituyen las barras bravas, principalmente en los Barrios Las Lomitas, Rincón y Caaguazú. Se asocia dicha organización a los robos, el tráfico y consumo de drogas, así como a peleas que suceden en las cercanías del asentamiento de la comunidad, donde está ubicado el tanque de agua de Las Lomitas.

Otro problema manifestado por los pobladores es el exceso de consumo de alcohol en lugares públicos, especialmente durante los torneos de adultos y los domingos, torneos de fútbol femenino.

Consecuencia de ello, dichas jornadas deportivas culminan con peleas callejeras y ruidos molestos para los vecinos, a consecuencia de los roncaidores de las motos de quienes asisten a dicho evento. Si bien esta situación es considerada molesta por los

vecinos, debe mencionarse que no la vinculan a los delitos ocurridos en el asentamiento, sino más bien es señalado como un aspecto que afecta a la convivencia ciudadana.

También ocurren riñas relacionadas con el fanatismo deportivo, principalmente coincidentes con enfrentamientos deportivos entre clubes.

Al respecto, se registra que en el año 2015, el 16,68 % (1.198 denuncias) de las denuncias correspondientes al Municipio de Ñemby a través del sistema 911 corresponde a hechos de contaminación sonora, estado de ebriedad, desorden en estado de ebriedad, desorden en espacio público y desorden en espectáculo deportivo (eventos organizados por comisiones de deportes que generan ingresos económicos con la organización de estas actividades).

Los puntos coloreados constituyen denuncias de desórdenes en la vía pública realizadas entre el mes de enero y noviembre del año 2016. No se registran denuncias realizadas desde el asentamiento con referencia al hecho analizado<sup>158</sup>.

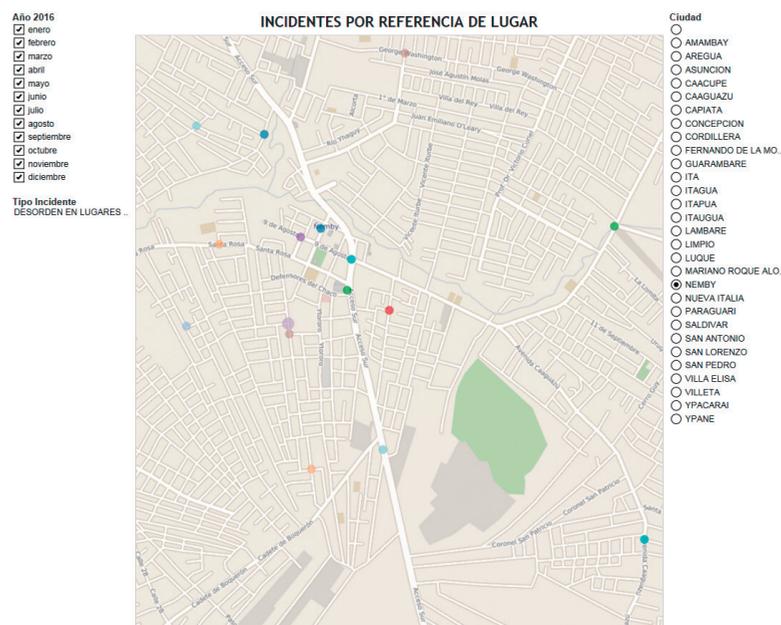


Lámina 38. Mapa de Sistema 911 de registro de denuncias por disturbios callejeros.

<sup>158</sup> Mapa de Incidentes por referencia de lugar. Datos Sistema 911. Dirección General del Sistema 911

## 2.4 Descripción de los hechos de violencia

El 70% de los entrevistados manifiesta tener conocimiento de hechos de violencia ocurridos en dichos espacios públicos, principalmente peleas y agresiones con arma blanca (cuchillo). Las competencias deportivas aglomeran un alto número de personas que consumen alcohol, escuchan música a alto volumen, y también ocasionan ruidos molestos con los roncadores de las motocicletas. Cabe mencionar que, a consecuencia del consumo de alcohol permanente, ocurren peleas entre los mismos, en cuyo caso se solicita la intervención de agentes de la Policía Nacional, que acuden según disponibilidad. Debe mencionarse que la organización de estos torneos deportivos constituye un espacio de exclusión para jóvenes y niños, puesto que los mismos son desplazados durante la realización de los torneos.

Es así que las iniciativas de las escuelas de fútbol para niños se interrumpe cuando estos alcanzan la adolescencia, debiendo abandonar esta actividad o bien buscar equipos profesionales del municipio para seguir practicando deportes.

Los hurtos son generalmente realizados por jóvenes montados en motocicletas en la vía pública; estos hechos generan inseguridad, principalmente en los otros jóvenes que son víctimas por la preferencia hacia los teléfonos celulares que son portados generalmente por ellos. No se cuenta con registros que demuestren hechos de violencia vinculados al tráfico o el consumo de drogas, así como casos de violencia intrafamiliar, que son conocidos por los pobladores pero no son visibilizados. Esto es bastante llamativo, pues en reuniones se mencionan estos temas como preocupantes pero no como casos puntuales o situaciones que puedan señalarse en este apartado.

### 2.4.1 Conflictos con el entorno /violencia estructural

En cuanto a conflictos con otros barrios no se identifican casos. Asimismo, tampoco derivados

de fenómenos naturales. Si bien no existe un conflicto con autoridades, en varias ocasiones se menciona que las autoridades políticas priorizan la atención de líderes de su mismo partido político. Vecinos denuncian la existencia de muchos terrenos baldíos en la zona, lo cual es aprovechado por delincuentes para esconderse luego de realizar asaltos. Así también se indica la necesidad de mejorar el alumbrado público en las zonas aledañas al barrio, donde los lugares oscuros son aprovechados para asaltar.

#### 2.4.1.1 Violencia derivada de carencias de servicios básicos: agua, luz, transporte, educación, salud.

Debe señalarse que el acceso a los servicios básicos se encuentra garantizado dentro del asentamiento, gracias a que el proyecto habitacional dentro del cual se instaló el mismo incluyó la provisión de todos los servicios, gracias a la donación realizada por el gobierno de Taiwán.

En materia de educación, debe mencionarse que la limitación no está dada en el acceso a la educación primaria, sino más bien en la posibilidad de continuar cursando la secundaria dentro del territorio.

Sin embargo, esta situación no resulta condicionante para los jóvenes puesto que dan continuidad a sus estudios en la Escuela Básica San Juan Bautista, que se encuentra a 200 mts. del asentamiento, o al Colegio Público Patricio Bogarín, a 4,2 Km del mismo, requiriendo el uso del transporte público.

Si bien los pobladores tienen acceso al transporte público, dado que existe un transporte interno (línea 100) que cruza el asentamiento, y la línea 18 Las Lomitas, que puede ser abordada a 300 metros del mismo, alguno de los entrevistados manifestaron que fueron víctimas de delitos mientras esperaban que llegaran los ómnibus.

Ello debido a la escasez de unidades de transporte y la brecha de tiempo existente en el horario. En el caso de la línea interna, las unidades de transporte salen cada media hora, en el horario comprendido

entre las 5:00 y las 22:50 horas. Similar horario y frecuencia posee la línea 18.

En cuanto a salud, la comunidad posee un dispensario médico, que funciona gracias a aportes de la Gobernación del Departamento Central y la Municipalidad local, las que proveen recursos humanos y medicamentos para la atención primaria de la salud, y como ya se ha mencionado anteriormente, casos de mayor complejidad son derivados al Hospital Distrital.

No se visualizan mayores problemas al respecto.

#### 2.4.1.2 Violencia derivada de la carencia de servicios policiales o eventualmente de corrupción policial.

En el territorio del asentamiento, el 50% de los entrevistados manifiestan confianza en la Policía Nacional, basada en la atención brindada, y el 50% señala desconfianza, debido a la inacción en determinadas causas, o a una percepción de corrupción por parte de la institución policial, manifestada en una connivencia con los delincuentes.

Hasta el mes de agosto de 2016, el territorio era jurisdicción de la Comisaría 7a. de Ñemby que se encuentra en el centro de la ciudad, y a partir de esa fecha la jurisdicción pasa a depender de la Comisaría de Vista Alegre, la cual fue elevada a esta categoría como parte de un proyecto de desconcentración de los servicios policiales en el Distrito. Los vecinos estiman que esta situación debilitó la seguridad en la zona, por dos razones: la primera relacionada con la ubicación, puesto que la misma se encuentra cerca del ingreso a la ciudad de San Antonio, limítrofe con Ñemby, con lo cual la distancia no favorece al asentamiento; y la segunda, por el hecho de que la apertura de la Comisaría no fue acompañada por la asignación de mayores recursos humanos y de vehículos, sino en la escisión de los recursos asignados a la Comisaría 7a. de Ñemby.

Con respecto al accionar de la Policía ante denuncias o hechos de hurtos, manifiestan que en

determinadas ocasiones son aprehendidos los responsables pero inmediatamente son liberados. Debe señalarse que la relación de la comunidad con la Policía es reactiva, ante denuncias o solicitudes de auxilio.

Ante la situación, los vecinos del barrio constituyeron una comisión para crear una Subcomisaría pues mencionan que existe una muy escasa presencia de la Policía, y que la misma no se involucra en los territorios, ni controles puntuales, sino solamente patrullajes esporádicos. Si bien se reconoce que existen pocos agentes policiales para toda la población, se señala también que los mismos son subutilizados.

La fiscalía más cercana se encuentra en el centro de la ciudad, que dista aproximadamente a 5 Km. del asentamiento; esta institución no es visibilizada por los entrevistados.

A pesar de que una de las preocupaciones reiterativas de las personas entrevistadas constituye el microtráfico y consumo de drogas, resulta poco significativo el número de intervenciones realizadas por las autoridades policiales y fiscales al respecto. Debe mencionarse que el Ministerio Público señaló que en el año 2015 y en el transcurso del año 2016 no ha realizado procedimiento alguno en la zona.

Tampoco resulta significativo el actuar de las dependencias de la Policía Nacional (la Comisaría Jurisdiccional realizó cuatro procedimientos en todo Ñemby de enero del año 2015 a julio del año 2016) ni de la SENAD a nivel distrital (de enero del año 2015 a julio del año 2016 se han realizado dos operativos dentro de la Unidad de Microtráfico, incautándose una totalidad de 68,003 Kg. de marihuana y aprehendiendo a dos personas (una del sexo masculino y una del sexo femenino).

Este hecho contrasta con las denuncias realizadas a través del Sistema 911, donde entre el año 2015 y 2016 se registraron 605 denuncias de consumo de estupefacientes y 33 de tráfico de estupefacientes.

#### 2.4.1.3 Modalidades de resolución de conflictos y abordaje autónomo de las violencias.

La toma de decisiones vinculadas al Barrio se realiza en la Comisión vecinal Las Mercedes, designada para el efecto, siendo la misma identificada como una instancia de resolución de conflictos entre los pobladores. Otras instancias identificadas son la Iglesia Evangélica Luz de las Naciones y la Capilla Católica de las Mercedes, por otro, lado se encuentran las comisiones de deportes y la nueva Comisión para la Subcomisaría.

Todas las comisiones mencionadas trabajan de forma independiente, no existe coordinación ni un proyecto común de comunidad. Los referentes comunitarios se refieren a los miembros de comunidad como conformistas en la mayoría de los casos, o desinteresados en trabajar por el bienestar de la comunidad.

#### 2.4.1.4 Percepción de inseguridad y los factores de riesgo

El problema más visibilizado es el de los hurtos y robos por parte de “motochorros”<sup>159</sup>.

En segundo lugar, el microtráfico, al cual asocian a la Comisión de robos con una población joven principalmente adicta a las drogas. Al respecto, se propone involucrar a la escuela, a los familiares, haciendo capacitaciones a nivel barrial, en las escuelas a niños y adolescentes, educación cívica y en valores, educación física.

Vecinos proponen atacar la problemática desde la niñez y la infancia, antes que la situación se agrave. Se percibe al consumo de alcohol como un generador de violencia e inseguridad, especialmente por el consumo excesivo de parte de los jóvenes en el barrio, lo cual genera conflictos en espacios públicos y en los hogares.

Con relación a la imagen de un barrio seguro, vinculan a un espacio donde existan ofertas educativas, donde se desarrollen capacidades vinculadas a los mandos medios, con mayor compromiso ciudadano a partir de su formación cívica; en síntesis, al desarrollo de capital humano. La inseguridad se asocia a la falta de oportunidades de desarrollo en la comunidad, a la falta de capacitación y empleo.

## 2.5 Factores de riesgo identificados en el territorio

Los mismos están relacionados a características que presenta la comunidad en cuanto a la estructura y cohesión social, situación socioeconómica, ambiental, política y otros.

### 2.5.1 Vulnerabilidad relacionada con la integración social

- **Anomia:** Existe un alto nivel de fragmentación en la comunidad y escasa cohesión. No se observa un proyecto común a nivel barrial. Asimismo, tampoco existe una apertura a la participación de jóvenes y mujeres en las iniciativas. Por otra parte, tampoco se revela interés de los miembros de la comunidad en involucrarse en las iniciativas enfocadas al mejoramiento del barrio.
- **Cultura machista y patriarcal,** lo cual limita la participación de jóvenes y mujeres en iniciativas. También la escasa supervisión de los padres de las actividades realizadas por los hijos.
- **Prejuicios hacia actividades organizadas por la Iglesia cristiana:** Existe poca participación por parte de vecinos no cristianos a actividades realizadas en la Escuela Luz de las Naciones, por prejuicios hacia la religión.
- **Invisibilidad de mecanismos de abordaje comunitario** ante casos de violencia familiar, así como drogas y alcohol.

<sup>159</sup> Término utilizado popularmente para identificar a quienes realizan robos con arma de fuego, utilizando como medio de locomoción la motocicleta.

- **Alcoholismo:** El consumo excesivo de alcohol se encuentra presente a nivel familiar como en espacios públicos, derivando ello en riñas con posterioridad a los juegos, como violencia familiar.

### 2.5.2 Vulnerabilidad económico-social

- **Carencia de accesibilidad al mercado de trabajo:** Debe mencionarse que los pobladores se dedican principalmente a actividades informales, al servicio doméstico o a tareas de albañilería, no existiendo emprendimientos privados orientados a la población.
- **Desinterés en participar en iniciativas de formación en mandos medios:** A pesar de que en la comunidad fueron organizados talleres de capacitación, la participación de los jóvenes de los asentamientos fue mínima (de 600 personas capacitadas, solamente 30 provenían del Asentamiento).
- **Hacinamiento de las viviendas,** exponiendo a los niños a los conflictos de pareja de los padres, y
- **Aumento de asentamientos** en el Municipio de Ñemby.

### 2.5.3 Vulnerabilidad de la seguridad interna

- **Presencia policial mínima y reactiva:** Puesto con falta de recursos policiales y la inexistencia de procesos de articulación con la comunidad. Tampoco existe un apoyo de la Secretaría Nacional Antidrogas ni la Fiscalía.
- **Alta oferta de drogas:** Debido al número de microtraficantes existentes.
- **Facilidad de acceso a alcohol, drogas a jóvenes:** No existen controles que eviten el consumo de alcohol y drogas por parte de los jóvenes. Similar situación con el acceso a juegos de azar.

### 2.5.4 Vulnerabilidad ambiental

- **Difícil accesibilidad a la comunidad:** El empedrado se encuentra a 700 mts. del asentamiento. A las comisiones impulsadas para la construcción del empedrado se les exige contrapartida económica, condicionando ello la posibilidad de ejecutar la iniciativa.
- **Baldíos existentes en la comunidad:** En el territorio observado existen muchos lotes que aún no fueron edificados con matorrales, que sirven de refugio a personas que quieren cometer hurtos. Existe poco acompañamiento por el Municipio a tareas de limpieza de baldíos.
- **Espacios de esparcimientos abandonados o subocupados:** Existen dos canchas destinadas al esparcimiento de los vecinos; sin embargo, las mismas son utilizadas para la realización de torneos deportivos entre adultos, excluyendo la participación de jóvenes y siendo utilizado este espacio para el consumo de alcohol. Asimismo, solamente existe un espacio para juego de niños en la comunidad, el cual no se encuentra cuidado.
- **Escasa iluminación:** Existe escasa iluminación en las vías públicas, principalmente en la entrada y salida del territorio.
- **No cumplimiento de Ordenanzas Municipales:** limpieza de baldíos, baja cobertura de recolección de basura.

### 2.5.5 Vulnerabilidad político-institucional

- **Deficiente articulación entre el Gobierno central y el municipal:** No se visibiliza una articulación entre las políticas impulsadas por el Gobierno central y las implementadas por el Municipio.

- **Selectividad de las intervenciones del Municipio y la Gobernación:** Según manifiestan algunos dirigentes, el apoyo del municipio o la Gobernación Central en algunos casos se encuentra relacionada a la afinidad política que pueda existir.
- **Inexistencia de prácticas de participación ciudadana y rendición de cuentas en la comunidad:** Si bien el Municipio organiza rendiciones de cuentas en el local municipal, este tipo de iniciativas no son descentralizadas hacia los barrios. Tampoco existen instancias de planificación de actividades entre el Municipio y los vecinos, limitándose la posibilidad de ello a la presentación de propuestas al Municipio (no existen criterios definidos para la priorización de proyectos).
- **Nulo control vial y de contravenciones municipales:** El control de cumplimiento de normas viales y de ordenanzas municipales respecto a la polución sonora es nulo.

## 2.6 Factores de protección identificados en el territorio

- **Territorio social urbanizado:** Todas las familias del asentamiento tienen acceso a la vivienda, atendiendo a que fueron beneficiadas por el Programa de Regularización de Asentamientos.
- **Acceso a servicios básicos:** Todas las viviendas cuentan con los servicios básicos, ofrecidos a costos sociales.
- **Existencia de escuelas en la comunidad,** así como de colegios cercanos al asentamiento.
- Existencia de oferta de formación en mandos medios gestionado por los vecinos.
- Existencia de iniciativas impulsadas por miembros de la comunidad: escuela de fútbol para adultos, cooperativa, Expo Lomita.

- Presencia de organizaciones religiosas con incidencia en la comunidad.
- Existencia de medios de transporte público interno.
- Existencia de un Plan Local de Desarrollo Municipal, encontrándose entre sus programas a desarrollar: i) Asentamientos humanos sostenibles, ii) Ñemby Segura, iii) Gobierno con la Gente, iv) Ñemby Social Inclusiva y v) Formación de liderazgo.

## 3. Asentamiento Barcelona, Zona Cuarta Fase de Villa Madrid, Limpio

### 3.1 Historia y características del barrio

Para comprender la historia del Asentamiento Barcelona<sup>160</sup> se debe conocer los antecedentes que han incidido en la creación de las urbanizaciones que conforman el conglomerado de viviendas denominado “Cuarta Fase – Villa Madrid”, conformado por 6 urbanizaciones que fueron ocupadas anteriormente y construidas entre los años 1998 y 2000, las cuales forman parte de un proyecto habitacional llevado adelante por las “Obras Salesianas”, “Construcción de viviendas de interés social y promoción comunitaria para familias de los asentamientos marginales del área metropolitana de Asunción”, liderado por el sacerdote José Antonio Rubio y contó con financiamiento mixto de varias instituciones nacionales e internacionales, entre las que se encuentran: la Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Gobierno de la República de Taiwán y el Gobierno Nacional del Paraguay.

Este primer conglomerado de viviendas, terminado en el año 1998, se denominó “Ko’e Ju”.

<sup>160</sup> Datos extraídos de la Ficha de Datos sistematizados a partir de la entrevista con referentes de la comunidad del lugar.

La Cuarta Fase está conformada por un conglomerado de proyectos de urbanización (villas), donde cada proyecto identifica a su urbanización con un nombre específico, siendo los mismos: Villa Ko'e Ju, Villa Cuenca I, Villa Cuenca II, Villa Cristina I, Villa Cristina II, Villa Galicia. Todos estos proyectos fueron inaugurados de forma progresiva en el periodo 1997 – 2000, año en el cual el proyecto culmina con la construcción de un total de 1.000 viviendas en la localidad de Limpio.

El Asentamiento Barcelona nace de un proceso de una ocupación realizada en la Cuarta Fase mediante las movilizaciones de movimiento de “sintechos” que culminaron con una ocupación de estas tierras fiscales.

La misma se da el día 6 de junio de 2005, cuando unas 28 familias llegaron al lugar conducidas por dirigentes de organizaciones sociales denominadas “sintechos”.

Las personas provenían de diferentes departamentos y ciudades, Concepción, Caaguazú, San Pedro, y sus respectivas ciudades, Belén, Horqueta, San Joaquín, Vaquería.

A partir de esta ocupación, el Programa Tekoha, dependiente de la Secretaría de Acción Social, toma conocimiento de la situación e inicia un proceso para la adquisición de esos terrenos a través del programa que cuenta con financiamiento del FOCEM (Fondos Estructurales del MERCOSUR).

Así, el 19/12/2007 en virtud de la Resolución N°658/2007 se adquieren los terrenos de la Municipalidad de Limpio y se inicia el proceso de regularización, del cual las familias ocupantes se han hecho cargo financiando el proyecto de loteamiento definitivo que ha sido aprobado por la Intendencia y Junta Municipal por medio de la Resolución J.M. N° 1494/2015 de fecha 06/03/15.

Luego de este proceso, la SAS ha remitido en mayo de 2015 al Catastro Nacional el pedido de asignación de cuenta corriente catastral a cada lote y así también se ha transferido a favor del

Municipio el territorio correspondiente a calles y espacios públicos; a la fecha aún no se tiene respuesta sobre ambos trámites.

Seguidamente, la SAS ha realizado oficialmente el censo de familias ocupantes entre los meses de setiembre y octubre del mismo año 2015, el cual arrojó el dato de que actualmente el predio es ocupado por 96 familias, las cuales se encuentran en proceso para la firma de contratos correspondientes.

La firma de estos contratos se encuentra supeditada a la presentación de una serie de documentos que las familias deben presentar a la SAS para la firma. Se espera que la firma se realice en este año 2016, y esto permitirá a los pobladores ejercer derechos sobre el terreno permitiendo de esta forma acceder a servicios hasta hoy precarios, como por ejemplo, la energía eléctrica de forma legal y otros programas del Estado, como la construcción de viviendas sociales.

Un tercio de los asentamientos de Limpio (28.9%) recibe asistencia de instituciones gubernamentales, organizaciones sociales de la sociedad civil, entre otras. El 71.1% no recibe ningún tipo de asistencia.

### 3.2 La inseguridad y los conflictos en el Asentamiento

En cuanto a la seguridad ciudadana, al igual que en los tópicos anteriores, se debe analizar por separado la Cuarta Fase Villa Madrid del Asentamiento Barcelona. En la misma, los vecinos perciben situaciones de inseguridad que tienen principalmente que ver con los jóvenes, pues son ellos los más expuestos a situaciones que causan preocupación de sus padres, tal como lo es el microtráfico de drogas.

Esta es la situación más mencionada por padres de familia, docentes y líderes locales que encuentran en esta situación el principal peligro que afecta a la zona. Otras situaciones tienen que ver con el consumo de alcohol, la violencia intrafamiliar y los robos domiciliarios.

En la urbanización María Cristina (que forma parte de Cuarta Fase) se encuentra la Subcomisaría de la zona, la cual realiza patrullajes regulares y responde ante el llamado de los vecinos. Funcionarios policiales confirman que el microtráfico es el principal problema al cual están enfrentando, puesto que esto origina todo tipo de conflictos, principalmente la conformación de grupos de jóvenes que amenazan con llegar a hechos de violencia permanentemente. Sin embargo, los vecinos no se encuentran conformes con la actuación policial, incluso algunos consideran que existe cierta complacencia, debido a que no sienten un verdadero combate a la distribución pues reconocen claramente a las personas que se dedican a esta actividad.

La policía realiza patrullas regularmente pero, como se ha mencionado, los vecinos manifiestan que sospechan de cierta complicidad; sin embargo, no tienen pruebas contundentes para demostrar esto. Además, se puede percibir en los vecinos entrevistados un temor a involucrarse en situaciones consideradas peligrosas, por lo cual no se realizan denuncias formales para identificar a los responsables. Se desconfía también del sistema judicial, es conocida la lentitud y la ineficacia para actuar aplicando sanciones o penas de manera rápida y efectiva.

Generalmente, si existiera denuncia o incluso una aprehensión, estos recuperarían rápidamente la libertad y se teme por las represalias que podría ocasionar esta situación. Tanto en el colegio secundario “José Asunción Flores” como en la Vicaría San Julián el tema de la “drogadicción” es abordado con los jóvenes; los docentes y catequistas trabajan buscando frenar el avance de este flagelo mediante la realización de charlas en las cuales se busca concienciar a los jóvenes, quienes conocen la situación y conviven con ella diariamente.

Los docentes y líderes comunitarios incluso identifican a los principales distribuidores y consumidores pero no cuentan con el apoyo institucional, profesional o las competencias y recursos adecuados para abordar la problemática con esperanzas de solución. Son conscientes de que lo único que

pueden hacer es prevenir y tratar de evitar que más jóvenes caigan en ese mundo.

En contrapartida, una situación muy diferente es la encontrada en el Asentamiento Barcelona, el que es percibido por sus habitantes como “muy seguro”. Esta seguridad se encuentra sustentada por el quehacer de la Comisión vecinal actual, liderada por su presidente electo por cuarta vez consecutiva. Familias entrevistadas confirman que existen normas muy estrictas de convivencia, lo cual permite “mantener el orden, el control y la seguridad del lugar”. Se afirma que esta situación favorable es el resultado de aplicar un reglamento de convivencia en el asentamiento, aplicando también sanciones fuertes a quienes no se adecuen a lo estipulado, por que en caso de incumplimiento incluso se puede llegar al desalojo.

Esta situación es una prioridad de la gestión del presidente de la Comisión vecinal, que es el encargado de poner orden en el asentamiento; por ejemplo, cuando existen casos de violencia intrafamiliar, peleas entre vecinos o llegada de extraños al asentamiento, está acordado comunitariamente que él es quien interviene en la situación.

En el asentamiento no están permitidos los disturbios, ni el consumo de drogas, existe incluso un horario permitido para escuchar música los fines de semana, todo esto es controlado por el presidente, quien es muy reconocido por esta labor entre los vecinos. La Comisión vecinal se reúne semanalmente en su vivienda, y en estas reuniones se socializan todos los temas de interés y se repasa constantemente las normas de convivencia estipuladas en el reglamento. Las situaciones que podrían identificarse como frecuentes focos de conflicto en el Asentamiento Barcelona, son las siguientes:

**3.2.1 Basura:** Debido a que no se cuenta con servicio de recolección, los vecinos acuerdan un horario destinado a la quema de basura. La posibilidad de reciclar no ha sido visualizada por los mismos, pero atendiendo la capacidad de organización en el asentamiento se puede considerar que un proyecto de reciclaje podría funcionar en la zona.

**3.2.2 Drogas:** Comentan que en el asentamiento no existe consumo de drogas, ni grupos violentos, pero sí los hay en los otros asentamientos vecinos, tales como: Cuenca, Villa Cristina, Ko'e Ju, Villa Madrid. Ante esta situación, trabajan en conjunto para evitar que este problema percibido por los habitantes como un flagelo llegue al asentamiento. Una ventaja para lograr este objetivo es la disposición geográfica del lugar; se cuenta con una sola entrada al asentamiento con lo cual se logra un control estricto de quienes ingresan al mismo, y se transmite por ello una sensación de seguridad a los habitantes del lugar. Villa Galicia es la urbanización colindante con el asentamiento, y en este lugar existen también iniciativas para evitar que jóvenes sean víctimas del flagelo de las drogas, pues el foco de distribución se encuentra muy cerca.

**3.2.3 Alcohol:** Según investigaciones, el alcohol es considerada la droga más peligrosa en toda América Latina; sin embargo, el consumo de bebidas alcohólicas es algo "normal" también aquí en este asentamiento. Si bien es el condimento recurrente para que se produzcan peleas o conflictos, se considera inevitable el consumo porque es una droga permitida y es decisión de cada uno consumir en la cantidad que le parezca. Líderes de la zona afirman que: "Si bien no es controlado el consumo, sí lo es el comportamiento de quienes consumen las bebidas alcohólicas".

**3.2.4 Recursos económicos:** Las comisiones vecinales generalmente son responsables de administrarlos. Los ingresos comunitarios son aplicados a diferentes fines: gestiones legales, obras comunitarias, apoyo a personas enfermas, administración de red de agua potable, apoyo a escuelas y otros. El manejo de estos recursos puede convertirse en focos de conflicto si no existe transparencia o si acuerdo pleno sobre el destino de estos fondos, por lo cual se han tenido situaciones tensas que felizmente no han llegado a situaciones que lamentar.

En este caso, las reuniones y asambleas de vecinos han demostrado ser un mecanismo efectivo de resolución de conflictos, en las mismas las

divergencias se resuelven por votaciones, en las cuales la mayoría toma la resolución a seguir y esto es respetado por los participantes. Como se ha mencionado antes, las auditorías externas no son una práctica común.

En el plano de la seguridad comunitaria, se puede mencionar que, en la Cuarta Fase Villa Madrid, las comisiones vecinales organizan eventos en los que generalmente participa toda la comunidad, han logrado consolidar un espíritu de vecindad que se puede notar en las relaciones entre vecinos; si bien la zona está compuesta por varias urbanizaciones o villas, cada una tiene su organización comunitaria y comparten espacios comunes y situaciones similares. Uno de los eventos que reúne a la comunidad entera es la fiesta religiosa, compartida por todos los vecinos cada 29 de enero, fecha en la cual todos celebran la festividad de San Julián, patrono de la comunidad.

Las comisiones vecinales organizan actividades en fechas especiales, tales como la "Fiesta de San Juan", donde a finales del mes de junio de cada año se comparten comidas típicas y juegos tradicionales que son la excusa para reunir a los vecinos y recaudar fondos para la organización. Estos eventos comunitarios reúnen gran cantidad de vecinos y requieren normalmente medidas especiales para garantizar la seguridad de los participantes. Según las entrevistas realizadas, cada año aumenta la preocupación por la inseguridad reinante, por lo cual muchas familias prefieren observar estos eventos desde la seguridad de sus casas, o participan brevemente para volver a sus casas antes que caiga la noche.

En el Asentamiento Barcelona, por iniciativa de los vecinos surgió la organización "Vecinos en alerta", a la que los pobladores denominan "Comisión garrote", una organización espontánea entre vecinos que busca garantizar la seguridad en el asentamiento prohibiendo la entrada de personas con actitudes sospechosas.

Según lo expresado, tanto pobladores como referentes sociales, esta "organización" logró imponer la

seguridad que las autoridades no conseguían brindarles. Al mismo tiempo, un factor que favoreció la efectividad de las acciones de esa organización es lo ya mencionado anteriormente, la ubicación geográfica del asentamiento que cuenta con una sola entrada al mismo y rodeado en la parte “trasera” por las márgenes del río Salado, situación que facilita el control del acceso de personas al lugar.

Esta organización, por supuesto, no ha sido autorizada ni reconocida por institución pública alguna; sin embargo, consideran que la medida extrema es un medio efectivo para alcanzar la seguridad que no les brindan las instituciones públicas. Vecinos del asentamiento prefieren que no se conozca la existencia de esta Comisión, pues son conscientes de que su existencia puede ser objetada por las autoridades; sin embargo, están convencidos que su existencia es muy necesaria.

Vecinos afirman que viven tranquilos y sin temores, y según ellos la prueba de esto es que se puede observar en los patios de las casas diferentes objetos de valor, como electrodomésticos, muebles, mercaderías, entre otras cosas, en casas que cuentan simplemente con alambrados como protección y portones sin ningún mecanismo de seguridad, y a pesar de esto afirman que “aunque no hayan personas en la casa estos objetos nunca son robados”.

Entre las principales preocupaciones de la comunidad se encuentra, sin duda, la presencia de microtráfico de drogas. En las villas de la Cuarta Fase Villa Madrid esta es la principal preocupación de las familias; de hecho, la presencia de distribuidores es conocida por los vecinos, pero a pesar de que se conoce a los responsables las autoridades no han hecho lo necesario para detener el crecimiento de este “negocio”.

En segundo plano se ubican las necesidades de mayor frecuencia del transporte público, y la necesidad de mejorar la dotación de policías de la Subcomisaría; por otro lado, las familias mencionan la necesidad de aumentar el horario de atención del puesto de salud San Gerónimo.

En relación al servicio policial, la comunidad requiere mayor cantidad de personal policial y también una respuesta más rápida y mejor coordinada con los ciudadanos. Los vecinos comprenden la necesidad de que el personal rote con frecuencia, pero también observan como una dificultad que cada cierto tiempo tengan que recibir nuevos policías en el barrio y empezar nuevamente a ganar confianza entre todos; a veces, este proceso se ve facilitado y en otras ocasiones existe menor apertura de parte de los uniformados.

En el Asentamiento Barcelona, las familias manifiestan preocupación sobre los siguientes hechos: i) Desempleo: comentan que existen pocas ofertas laborales para jóvenes y adultos mayores, y las ofertas existentes requieren de mucha formación y la remuneración es extremadamente baja; ii) Contaminación: un problema dentro del asentamiento es la contaminación por agua de lluvia, el agua corre desde los lugares más altos y cruza por el asentamiento rumbo al río Salado, el agua entra en las casas y trae consigo basura arrojada en lugares más altos; y iii) Viviendas: las viviendas son en su mayoría precarias y no cuentan con los servicios básicos.

El hecho de vivir en un territorio cercano a las urbanizaciones de la Cuarta Fase Villa Madrid funciona como un “modelo” de comunidad al cual todos aspiran y esperan llegar en breve, a pesar de que conocen la problemática del microtráfico, el desempleo y la inseguridad, están dispuestos a luchar contra estos flagelos en su comunidad.

### 3.3 Mapa de actores locales

Los actores comunitarios del Asentamiento Barcelona tienen un fuerte arraigo sobre la comunidad, en especial el presidente de la Comisión vecinal.

Se estima que, como se encuentran en plena etapa de regularización de su ocupación, esto contribuye a que la organización comunitaria sea fuerte y cuente con la legitimidad requerida para avanzar con el proceso, en el cual se deben relacionar con

diversos actores institucionales y políticos que inciden en el logro de los objetivos.

El análisis de actores debe incluir al conglomerado de urbanizaciones colindantes con el asentamiento, puesto que la situación de dependencia es muy importante, por lo citado anteriormente.

La Comisión vecinal de Barcelona es, sin duda, el actor comunitario más importante, el de mayor poder, puesto que es la única organización vecinal que funciona en el territorio. Este “cuadrante del sociograma” lo comparte con la Secretaría de Acción Social (SAS) que en este momento, en el cual se encuentran muy cerca de regularizar la ocupación del territorio, es la institución que lleva adelante las gestiones, trabajando de cerca con la Comisión vecinal para orientar sobre los requisitos legales y sobre las reglas que establece la institución para la ocupación legal en el marco del programa Tekoha.

Estas dos organizaciones (una comunitaria y la otra pública) se encuentran secundadas por varias otras que brindan servicios públicos y comunitarios muy bien valorados por la comunidad, que son: Centro Comunitario y Guardería apoyados por la Fundación Santa Librada, la Vicaría, la Escuela y el Colegio secundario, los cuales se encuentran en posición de afinidad con la comunidad pero con nivel de poder “medio” pues no tienen incidencia directa en la toma de decisiones.

El cuadro de instituciones con afinidad a la comunidad se completa con la Gobernación del Dpto. Central y la aldea Comisión vecinal Villa Cuenca, que provee de agua potable al asentamiento a través del sistema de distribución administrado por la Comisión. En el análisis merece una mención especial la Subcomisaría Cuarta Fase, que si bien cuenta con un alto poder para la toma de decisiones, el cual proviene de la autoridad misma que le confiere el sistema jurídico nacional, es un actor considerado indiferente a los proyectos de la comunidad y no goza de la confianza de los vecinos, quienes organizaron una subcomisión “Vecinos en alerta” para prevenir hechos delictivos en la comunidad.

Otros actores considerados indiferentes a los proyectos de la comunidad son: la Unidad de Salud más aldeaña (aunque se debe precisar que el territorio no le corresponde) y la Municipalidad de Limpio. Este último actor requiere una explicación especial; tratándose del Gobierno municipal se ha notado escaso interés en atender la problemática del mismo, si bien la institución ha transferido el inmueble para facilitar la formalización del asentamiento se debe mencionar que han ocurrido hechos políticos que afectaron la relación entre los líderes comunitarios y la autoridad municipal. El hecho señalado de la transferencia del inmueble ha permitido pasar de una relación “antagónica” a una situación “indiferente”.

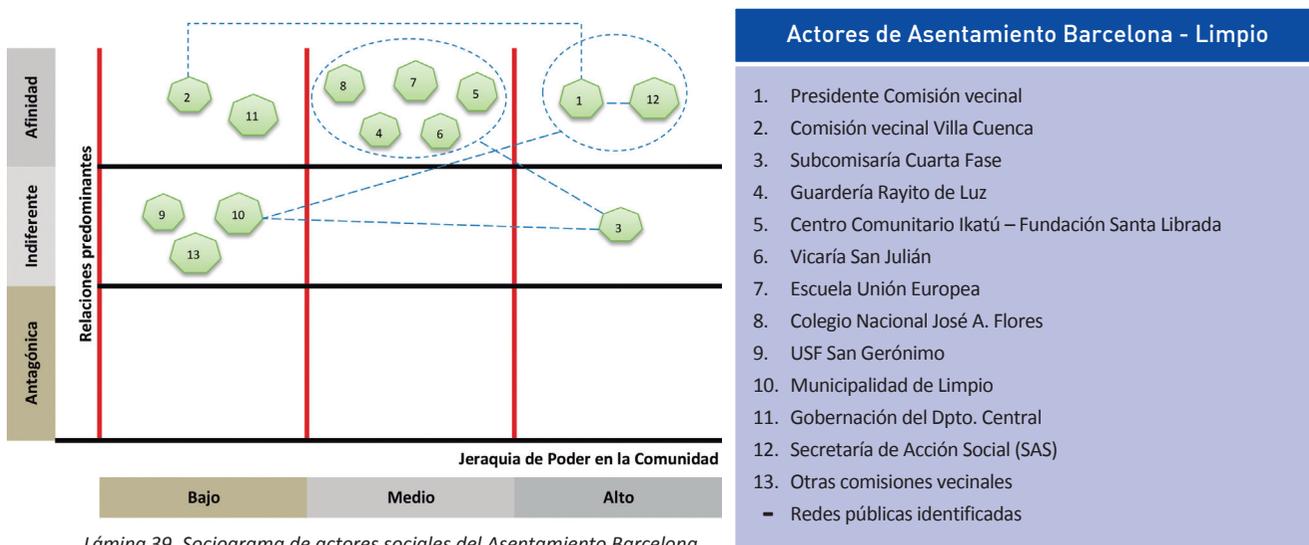


Lámina 39. Sociograma de actores sociales del Asentamiento Barcelona.

Desde la perspectiva de la seguridad humana, se debe mencionar que los pobladores se encuentran bastante comprometidos en cuanto a la seguridad personal, ambiental y de salud, porque el territorio es inundable por las aguas del río salado, y esto condiciona totalmente la seguridad de las personas.

No se tiene en cuenta la multi causalidad de la inseguridad; si bien avanzan hacia el logro de viviendas dignas, estas pueden ser alcanzadas por las aguas en épocas de crecidas, y solamente se han enfocado en prevenir hechos de ilícitos por medio de la Comisión.

Así también, hay buena cohesión en el asentamiento pero escasa capacidad de integración con las comunidades aledañas y en las cuales se encuentran instalados todos los servicios públicos y comunitarios disponibles.

En cuanto a las relaciones sociales, existe una relación de colaboración y coordinación entre la Comisión vecinal y la SAS, y de ambos con la Municipalidad local.

La Subcomisaría local, si bien no tiene una relación débil con la Comisión vecinal, es mejor la coordinación con el Municipio y las demás organizaciones e instituciones como Escuela, Colegio, Guardería y Vicaría. Asimismo, la colaboración es estrecha entre las comisiones vecinales por la provisión de agua que las vincula de forma permanente.

Actualmente, se puede decir que la única relación de conflicto se dio durante la inundación entre los meses de noviembre 2015 y abril 2016, etapa en la cual los desplazados del Asentamiento Barcelona tuvieron que ocupar espacios públicos de los barrios vecinos y esto generó conflictos entre comisiones vecinales; pero esta situación no se visualiza en el sociograma porque se trató de una situación temporal que no afectó de forma importante las relaciones más bien “indiferentes”.

### 3.3 Estado de seguridad: conflictos, violencia y delitos

Delitos más frecuentes al interior del barrio y de su percepción por parte de los habitantes de la población:

En la Cuarta Fase los vecinos perciben situaciones de inseguridad que tienen principalmente que ver con los jóvenes, pues son ellos los más expuestos a situaciones que causan preocupación de sus padres, tal como lo es el microtráfico de drogas. Esta es la situación más mencionada por padres de familia, docentes y líderes locales que encuentran en esta situación el principal peligro que afecta a la zona.

Otras situaciones que son mencionadas tienen que ver con el consumo de alcohol, la violencia intrafamiliar y los robos domiciliarios.

En la urbanización María Cristina (que forma parte de Cuarta Fase) se encuentra la Subcomisaría de la zona, la cual realiza patrullajes regulares y responde ante el llamado de los vecinos. Funcionarios policiales confirman que el microtráfico es el principal problema que están enfrentando, esto origina todo tipo de problemas, principalmente la conformación de grupos de jóvenes que amenazan con llegar a hechos de violencia permanentemente.

Haciendo referencia a la situación distrital debe mencionarse que en el 2015 Limpio fue la ciudad del Departamento Central que mayor cantidad de homicidios ha registrado (11), representando el 17% de las denuncias. Asimismo, se han registrado cantidades considerables de robos; 91 de motocicletas, 64 de otros objetos.

En cuanto al Asentamiento Barcelona, un aspecto particular a mencionar es que el 90% de los entrevistados manifestó que “no le preocupa la seguridad de la familia en su barrio”, coincidente ello con que ningún miembro de su familia fue víctima de violencia. Básicamente, consideran



**POLICIA NACIONAL DEL PARAGUAY**  
**DIRECCION GENERAL DE ORDEN Y SEGURIDAD**  
**DIRECCION DEL CENTRO DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS**  
**DEPARTAMENTO DEL SISTEMA 911**

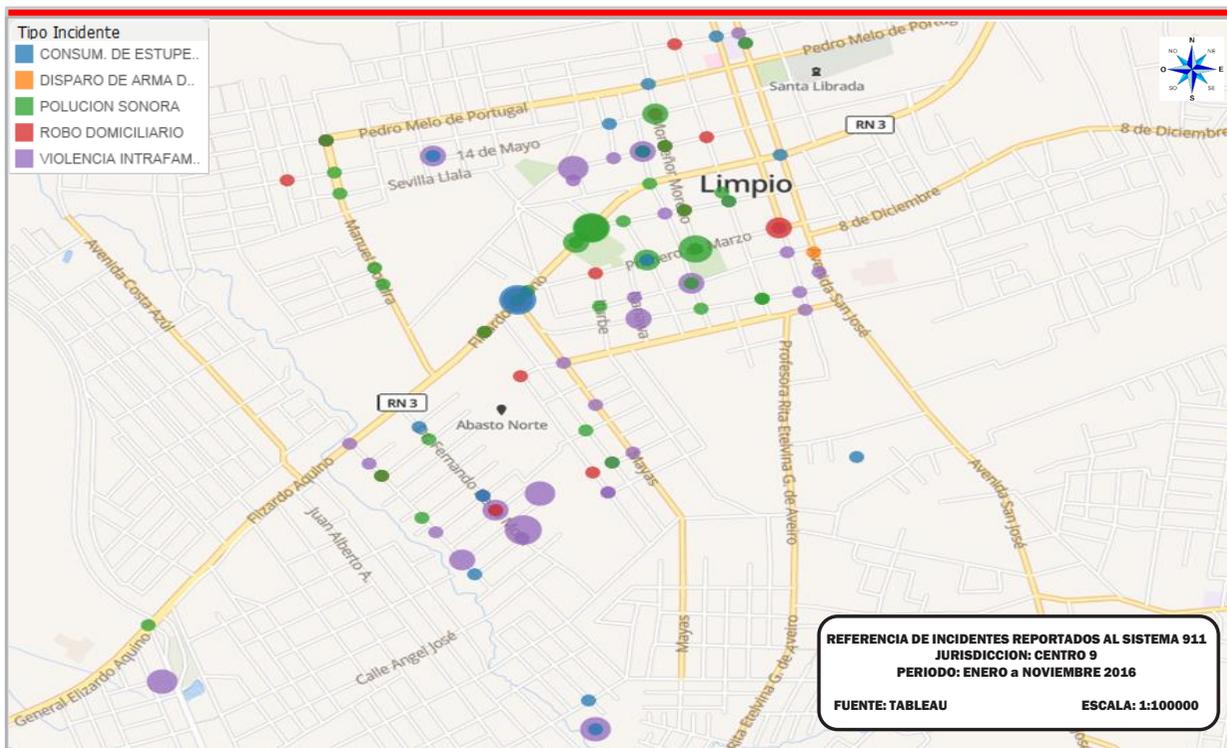


Lámina 40. Mapa de incidentes mayormente reportados a través del 911 correspondiente a la Comisaría 9a. Central de Limpio.<sup>161</sup>

como lugares menos seguros las entradas al barrio, lo cual se justifica por el hecho de que el asentamiento tiene una sola vía de acceso que proviene de la zona de Cuarta Fase. Los vecinos del Asentamiento Barcelona identifican la zona externa a su territorio como más insegura que el mismo.

La violencia familiar es un tema tabú, no se ha logrado obtener testimonios al respecto. En Cuarta Fase funciona una guardería comunitaria y un espacio de capacitación para mujeres jóvenes y madres solteras de la zona.

En el local se brinda capacitación y el servicio de guardería para aquellas mujeres que obtienen

trabajo y requieren del mismo. En este local, las encargadas refieren casos aislados de denuncias que fueron canalizadas a la Subcomisaría de la zona. Como referencia, las estadísticas de denuncias provistas por el Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia del Ministerio del Interior, que señalan que en el año 2015 se registraron 1.444 denuncias de violencia familiar correspondiente a la Comisaría 9 Central de Limpio y 204 ante la Comisaría 47 de Villa Madrid, representando el 7,17% del total de llamados de auxilio solicitados en todo el Departamento Central.

El consumo de bebidas alcohólicas es considerado algo “normal”, si bien es el condimento recurrente para que se produzcan peleas o conflictos.

<sup>161</sup> Servicio de información Sistema 911, Policía Nacional.



**POLICIA NACIONAL DEL PARAGUAY**  
**DIRECCION GENERAL DE ORDEN Y SEGURIDAD**  
**DIRECCION DEL CENTRO DE SEGURIDAD Y**  
**EMERGENCIAS**  
**DEPARTAMENTO DEL SISTEMA 911**

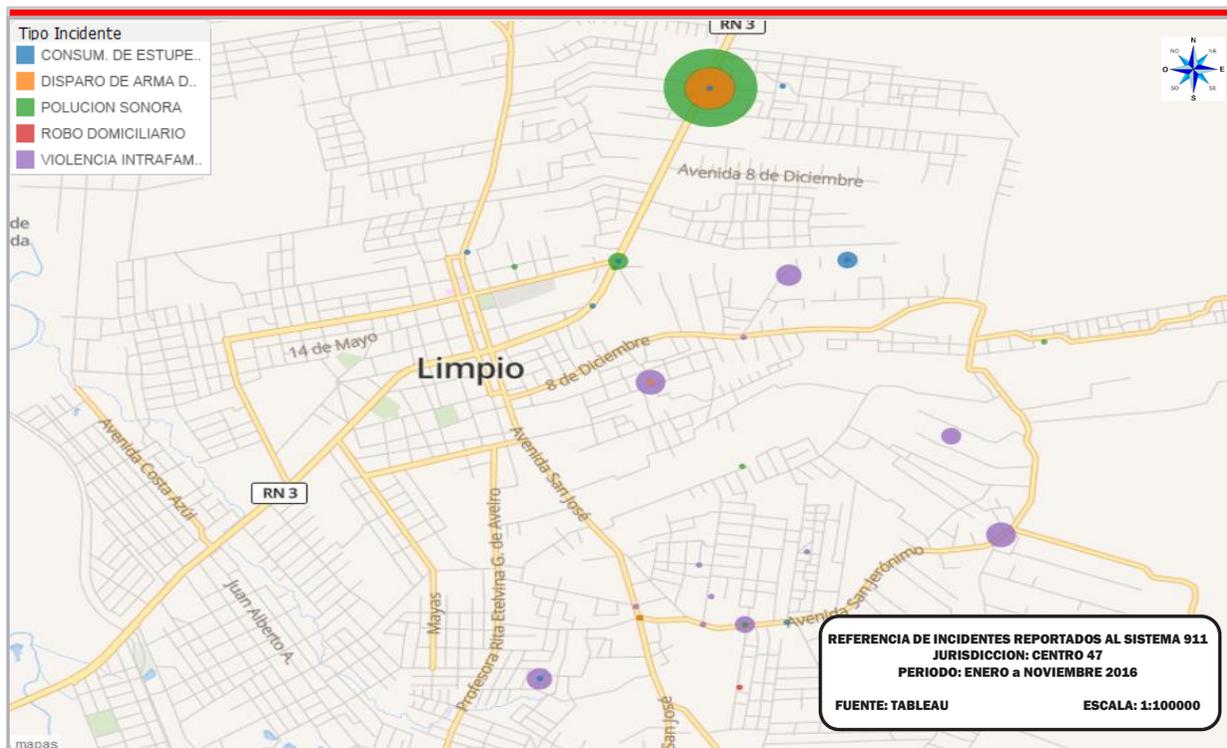


Lámina 41. Mapa de incidentes mayormente reportados a través del 911 correspondiente a la Comisaría 47.

Se considera inevitable el consumo porque es una droga permitida y es decisión de cada uno consumir en la cantidad que le parezca, pero los líderes del asentamiento afirman que “si bien no es controlado el consumo, sí lo es el comportamiento de quienes consumen las bebidas alcohólicas”.

Teniendo en cuenta los datos del Sistema 911 en el año 2015 correspondientes al distrito de Limpio (Comisaría 9a. Central y 46 Villa Madrid), luego de

los incidentes de violencia doméstica, los hechos más reportados son: i) Pedido de auxilio: 11,42% del total (907 llamadas), ii) Perturbación de la paz pública: 8,16% del total (648 llamadas), y iii) Polución sonora: 7,09% del total (563 llamadas). Debe mencionarse que, de acuerdo al mapa calórico proporcionado por la Dirección General del Sistema 911, no se registran llamados correspondientes a la zona estudiada.

### 3.3.1 Descripción de los hechos de violencia

#### 3.3.1.1 El tráfico de drogas

Genera violencia en las calles cuando se producen conflictos por la falta de acuerdo o cuando jóvenes llegan a discusiones o conflictos personales.

Aunque esto no es frecuente, los vecinos manifiestan que este es el único conflicto que perciben relacionado al tema. Según lo manifestado, los clientes provienen de otras zonas de la ciudad, por lo cual llegan y se retiran sin crear problemas en la zona.

La preocupación más concreta se produce en el ambiente del colegio secundario, ahí las docentes responsables admiten un aumento de la cantidad de jóvenes involucrados con drogas, y explican que no es difícil percatarse de la situación pues los mismos caen en el consumo y cambian su conducta.

Se vuelven violentos y descuidan por completo sus estudios. Realizan charlas en aulas, pero también son conscientes que llegan tarde, puesto que la conciencia al respecto debe generarse desde la edad escolar.

#### 3.3.1.2 Conflictos con el entorno

Como se ha mencionado antes, el Asentamiento Barcelona es un territorio ocupado de forma irregular hace pocos años, y la zona es considerada zona inundable por las aguas del río Salado; de hecho, entre diciembre de 2015 hasta mediados del año 2016 se produjo un desborde del río que obligó a todas las familias a trasladarse hasta espacios públicos de la Cuarta Fase, lo cual ha generado conflictos con los vecinos. Es un conflicto latente porque la posibilidad de inundación del territorio existe, y los vecinos no desean recibir nuevamente a los pobladores del asentamiento que traen incomodidades a un barrio que nunca antes había vivido esta situación.

Por otro lado, el asentamiento no cuenta con un sistema de tratamiento de sus desechos ni recolección de basura, a diferencia de sus vecinos que

sí cuentan con ambos servicios, con lo cual nuevamente esta situación puede convertirse en foco de conflicto entre vecinos.

Las viviendas del asentamiento son precarias en su gran mayoría, pero esta situación es considerada transitoria pues la Comisión vecinal se ha trazado la meta de conseguir la adjudicación de viviendas sociales para los pobladores. En este caso, la proximidad con las urbanizaciones de la Cuarta Fase ayuda bastante a que los pobladores del asentamiento visualicen una situación ideal a la cual ellos esperan llegar pronto.

La ciudad de Limpio cuenta con un Plan Local de Desarrollo aprobado según resolución N° 1 del Consejo Local de Desarrollo de fecha 31 de mayo de 2016. Debe mencionarse que el propio plan caracteriza la zona estudiada como de “villeros” (habitantes de las Villas Salesianas, de las SAS). Esta división de la población genera una serie de problemas en lo que se refiere a ocupación o uso del suelo e identidad, los nuevos pobladores no llegan a integrarse totalmente con la sociedad civil y los habitantes tradicionales recurren a su viejo círculo para desarrollarse y cultivarse.

“Si bien existen personas que pelean por nuevos horizontes y mejorar la situación en la que se encuentran, a la mayoría le toca vivir momentos adversos, no solo por las necesidades que tienen sino por los fenómenos climáticos que también tienen que enfrentar, desde altas temperaturas hasta las más frías, pasando por fuertes tormentas. No hay mayor temor para los pobladores que las tormentas: levantan techos, asustan a los chicos e inundan los barrios. Cada lluvia es una nueva preocupación para los pobladores que tienen que enfrentar las aguas que, en ciertos casos, llegan hasta la rodilla. Las familias luchan para que esto no sea un impedimento para realizar sus tareas diarias.”

En los asentamientos presentes en la ciudad de Limpio, el 21.4% se encuentra cercano a humedales, el 14.6% a líneas de alta tensión y el 12.6% a fábricas. Estos tres indicadores, graficados más abajo, reflejan la situación de vulnerabilidad que

viven las familias que están expuestas a la posibilidad de inundación, irradiación de corriente eléctrica y contaminación por residuos industriales.

#### 3.3.1.3. Carencias de servicios: agua, luz, transporte, educación, salud.

En el Asentamiento Barcelona existen serios problemas de contaminación, especialmente cuando se forman raudales por agua de lluvia; el agua corre desde los lugares más altos y cruza por el asentamiento rumbo al río Salado, el agua entra en las casas y trae consigo basura arrojada en lugares más altos.

Tampoco se cuenta con recolección de basuras ni desagüe cloacal, por lo cual la mayoría de las familias utiliza letrinas y arroja o quema basuras. Se puede percibir en la cercanía un canal de aguas negras a cielo abierto.

Como ha sido mencionado, las mayoría de las viviendas son de material precario, o muy pequeñas, generando hacinamiento de las familias. Las conexiones de energía eléctrica son clandestinas y no se cuenta con alumbrado público, esto obliga a reforzar las “guardias” de vecinos centinelas que en horas de la noche montan un sistema de guardia para velar por la seguridad de las familias. Una de los aspectos más reclamados es la falta de un puesto de salud en la zona; por la cantidad de familias que residen en Cuarta Fase y Barcelona, se justifica contar con por lo menos servicios de atención primaria de la salud, pero no se ha podido conseguir el servicio.

#### 3.3.1.4 Carencia de servicios policiales o eventualmente de corrupción policial

En la zona Cuarta Fase funciona una Subcomisaría dependiente de la Comisaría 9a., en la misma prestan servicios personal policial que por medio de una patrulla realiza recorridos constantes en la zona. Si bien contar con el servicio es positivo, los vecinos mencionan que la presencia de policías no tiene efecto sobre el tráfico de drogas que sigue creciendo. La Comandancia de Policía ha ordenado

la rotación total del personal policial en la ciudad de Limpio; vecinos de la Cuarta Fase esperaban que esta renovación del personal contribuya a combatir más decididamente al microtráfico, pues aseguran que anteriormente se contaba con la complicidad del personal policial.

En el Asentamiento Barcelona no tuvieron muchos casos en los cuales necesitaron la asistencia de la Policía, la Fiscalía o el 911, manifiestan en general su confianza en los servicios prestados por los mismos. En el territorio del asentamiento, el 80% de los entrevistados manifiesta confianza en la Policía Nacional, basado en la atención brindada y un 40% en los servicios prestados por el Sistema 911.

A pesar que una de las preocupaciones reiterativas de las personas entrevistadas constituye el microtráfico y consumo de drogas, resulta poco significativo el número de intervenciones realizadas por las autoridades policiales y fiscales al respecto.

Debe mencionarse que el Ministerio Público señaló que en el año 2015 y en el transcurso del año 2016 no ha realizado procedimiento alguno en la zona.

Tampoco resulta significativo el actuar de las dependencias de la Policía Nacional. La Comisaría Jurisdiccional realizó 4 procedimientos en todo Limpio, de enero del año 2015 a julio del año 2016; en el caso de la SENAD, a nivel distrital, de enero del año 2015 a julio del año 2016 ha realizado 3 operativos dentro de la Unidad de Microtráfico, incautándose una totalidad de 0,027 Kg. de crack y aprehendiendo a 4 personas (2 del sexo masculino y 2 del sexo femenino). Ello contrasta con las denuncias realizadas a través del Sistema 911, donde entre el año 2015 y 2016 se registraron 514 denuncias de consumo de estupefacientes y 23 de tráfico de estupefacientes.

### 3.4 Modalidades de resolución de conflictos

Las asambleas y reuniones son los mecanismos más utilizados para la resolución de conflictos. Han existido situaciones en las cuales se han requerido mediación de funcionarios públicos que

han intervenido como mediadores o facilitadores de solución.

Estos funcionarios pertenecen a la SAS, la Comisaría, el Municipio, el Puesto de Salud, la directora de la Escuela, y otros actores que han sido mediadores efectivos en situaciones puntuales.

En el asentamiento, las reuniones de la Comisión vecinal se realiza todos los domingos, allí se tratan los temas de interés, entre ellos el de la seguridad. Las reuniones se realizan en la casa del presidente de la Comisión vecinal que es considerada el espacio para resolver problemas o conflictos en la comunidad, pues ante actos de violencia en la misma comunidad se acude en primer lugar a dicho representante.

Los entrevistados hacen mención de que existe una suerte de normas muy estrictas de convivencia, lo que permite mantener el orden, el control y la seguridad del lugar. Existe un reglamento de convivencia en el asentamiento, quienes no se adecuan a lo estipulado son desalojados.

Dan cuenta de que el presidente es el encargado de poner orden en el asentamiento; cuando existen casos de violencia intrafamiliar, peleas entre vecinos o llegada de extraños al sitio, el presidente interviene en la situación logrando solucionar los conflictos. No están permitidos los disturbios, ni el consumo de drogas en el lugar, existe incluso un horario permitido para escuchar música los fines de semana, todo esto es controlado por el presidente de la Comisión vecinal, que es muy reconocido entre los vecinos.

Los habitantes del Asentamiento Barcelona tienen un proyecto común, un objetivo que los une, que es, en primer lugar, la regularización de la tenencia del territorio que ocupan, lo cual se encuentra avanzado en gestiones con la SAS. Y como segundo paso del proyecto se espera lograr la adjudicación de viviendas sociales a través del programa FONAVIS de la SENAVITAT. Estos objetivos inspiran a los pobladores a mantenerse unidos y trabajando de forma mancomunada por llegar a cumplir sus sueños en un plazo breve.

En la Cuarta Fase, uno de los temas de conflicto usualmente es el que tiene que ver con la transparencia en la administración de los recursos, tema de debate en cada asamblea de vecinos.

Las mismas han sido en los últimos tiempos el mecanismo más efectivo utilizado para la resolución de conflictos entre vecinos.

### 3.5 Percepción de inseguridad

En general, los habitantes de Barcelona son una excepción en esta investigación, pues han manifestado que se sienten extremadamente seguros dentro del asentamiento. E.E.: “Aquí adentro no pasa nada malo, todo está en orden”. El Asentamiento Barcelona es percibido por sus habitantes como muy seguro. Esta seguridad se encuentra sustentada por el quehacer de la Comisión vecinal actual, y más específicamente su presidente, quien fue reelecto por cuarta vez.

*E.A.: “Nosotros, en el asentamiento, podemos quedar dormidos en la calle y así como caímos nos vamos a despertar, nadie va a robarnos nada aquí”.*

*E.B.: “Nosotros podemos dejar nuestra ropa colgando o las sillas afuera y aquí nadie te va a tocar tus cosas”.*

*E.C.: “Cuando vemos la tele, vemos asaltos, violencia, eso aquí nunca va a pasar, nosotros estamos organizados para que nadie ande en malos pasos”.*

No les preocupa la seguridad de sus familias dentro del asentamiento, no fueron víctimas de violencia y no creen que puedan ser víctimas en los próximos 12 meses. El sentimiento de inseguridad existe en aquellos que salen del asentamiento y trabajan en otras ciudades. En estos casos, se sienten inseguros porque permanentemente ven hechos de violencia a través de los medios de comunicación o porque algún conocido fue víctima en otro lugar.

Ninguno de los consultados manifiesta haber participado en peleas entre vecinos, eso no está permitido en el asentamiento. Tienen reuniones semanales en la casa del presidente de la comisión vecinal, en estas reuniones se socializan todos los temas de interés y se repasa constantemente las normas de convivencia estipuladas en el reglamento. Comentan que en el asentamiento no existe consumo de drogas, ni grupos violentos, pero sí los hay en Galicia, Villa Cristina, Villa Madrid, y trabajan en conjunto para evitar que entren al Barcelona.

El cómo está dispuesto el asentamiento favorece el control de la seguridad, existe solo una entrada y salida al lugar, hacia villa Galicia, del otro lado no hay salida. En cuanto al consumo del alcohol, dicen que es el normal, y que no se permiten disturbios por el consumo, pues se controla la actitud de las personas.

### 3.6 Factores de riesgo y factores de protección

Se ha identificado la presencia de los siguientes factores de riesgo y de protección que se mencionan a continuación:

#### 3.6.1 Factores de riesgo identificados en el territorio

Hacen relación a los factores de incidencia en la calidad de la integración social y la seguridad interna: i) Autoritarismo: se percibe un liderazgo con sesgo autoritario del presidente de la comisión vecinal de Barcelona; sin embargo, cuenta con el apoyo de los vecinos, quienes consideran que es la única manera de mantener el orden y la disciplina en el asentamiento.

Pero, en caso de ausencia de este líder todos los proyectos pueden caer debido a la excesiva dependencia de su liderazgo, ii) Ausencia de mecanismos de abordaje comunitario: ante casos de violencia familiar, así como drogas y alcohol, si bien existen iniciativas independientes del Colegio, la Vicaría y la Fundación Santa Librada, no

existe coordinación de las estrategias ni abordaje comunitario, iii) Consumo de alcohol: el consumo excesivo de alcohol es considerado normal; sin embargo, es la fuente de conflictos en reuniones sociales o fiestas comunitarias, iv) Vulnerabilidades económico-sociales, v) Carencia de accesibilidad al mercado de trabajo: debe mencionarse que los pobladores se dedican principalmente a actividades informales, al servicio doméstico, albañilería y otros servicios, pero son los jóvenes los que no acceden al mercado laboral de forma rápida, vi) Viviendas precarias: la mayoría no cuenta con la seguridad de una vivienda digna, vii) Ausencia de servicios básicos: en Barcelona no existe recolección de basuras, energía eléctrica, desagüe cloacal, servicios de atención primaria de la salud.

*Vulnerabilidad de la seguridad interna:* i) Presencia policial mínima y reactiva: presencia mínima y con escasa articulación con la comunidad. Tampoco existe un apoyo de la Secretaría Nacional Antidrogas ni la Fiscalía, ii) Alta oferta de drogas: debido al número de microtraficantes existentes, iii) Facilidad de acceso a alcohol, drogas a jóvenes: no existen controles que eviten el consumo de alcohol y drogas por parte de los jóvenes.

*Vulnerabilidad ambiental:* i) Difícil accesibilidad a la comunidad: Cuarta Fase cuenta con un acceso adecuado, no así el Asentamiento Barcelona adonde no llega la calle empedrada ni el transporte público. ii) Falta de servicios ambientales: no cuenta con servicios de recolección de basuras, iii) Baldíos existentes aledaños al barrio que son preocupación de los vecinos, iv) Escasa iluminación: no existe alumbrado público al interior del Asentamiento Barcelona.

*Vulnerabilidad político-institucional:* i) Selectividad de las intervenciones del Municipio y la Gobernación: según manifiestan algunos dirigentes, el apoyo del Municipio o la Gobernación Central en algunos casos se encuentra relacionado a la afinidad política que pudiera existir.

### 3.6.2 Factores de protección identificados en el territorio

*Territorio social urbanizado:* Todas las familias de Cuarta Fase tienen: i) acceso a la vivienda digna, ii) Acceso a servicios básicos: las viviendas cuentan con los servicios básicos de calidad, iii) Existencia de escuelas en la comunidad, así como de colegios cercanos al asentamiento, iv) Existencia de oferta de formación en mandos medios dirigidas a mujeres madres solteras, ofrecidas por la Fundación Santa Librada con apoyo de la Vicaría.

*Organización Social:* En el territorio se cuenta con i) tres (3) comisiones que administran sistemas de agua potable, con recursos comunitarios y que se han mantenido en el tiempo. ii) Presencia de organizaciones religiosas con incidencia en la comunidad, iii) Existencia de medios de transporte público interno, iv) Existencia de un Plan Local de Desarrollo Municipal, y una iniciativa para la conformación del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, v) Organización comunitaria: es fuerte y se encuentra consolidada en torno al proyecto de regularización de la ocupación del territorio, vi) Presencia de Subcomisaría en el territorio de Cuarta Fase.

Los vecinos se sienten seguros en el asentamiento y llevan adelante acciones concretas para mantener la seguridad dentro del barrio. Así también, se reúnen regularmente para evaluar sus gestiones.

Para Barcelona, es un factor de protección tener como vecino a un asentamiento que cuenta con todos los servicios públicos y sociales, que funciona como un espejo en el cual se miran, tanto para imitar lo bueno como para evitar lo malo.

## 4. Asentamiento 2 de Noviembre, Ciudad de Luque

### 4.1. Historia y características del barrio

Este territorio social se encuentra ubicado en el Departamento Central, distrito de Luque. El mismo cuenta con 198 lotes ubicados en las fincas 6308 y 15544. En el mes de noviembre del año 2008, unas 25 familias fueron conducidas al lugar por representantes de la Organización Nacional Campesina (ONC)<sup>162</sup>, quienes impulsaron la ocupación y acompañaron la instalación de las familias. Pero esta ocupación no fue violenta, al contrario, fue acompañada por la Secretaría de Acción Social (SAS) en el marco de la implementación del programa Tekoha, a través del cual se canalizó el pedido de la organización para la adquisición de los terrenos. Así, la ocupación fue acompañada institucionalmente y la distribución de los espacios o terrenos fue realizada de manera consensuada con la coordinación de la organización y la Comisión vecinal creada para el efecto, quienes designaron como coordinadores del proceso de instalación inicial al señor Felipe Cabrera y la señora Arminda Florenciáñez.

La fecha de ocupación es el 2 de noviembre de 2008, lo cual quedó registrado en el mismo nombre que se le dio al asentamiento. Las familias que ingresaron inicialmente provenían del departamento de Concepción, de los distritos de Concepción, Horqueta, Puentesíño y de Villarrica, las cuales a partir de la ocupación fueron construyendo viviendas precarias que solo cumplían condiciones básicas para permanecer en el lugar, pues fueron construidas con madera y plásticos, no contaban con luz eléctrica, ni agua, utilizaban letrinas comunes y las calles de acceso no eran aptas para el ingreso de vehículos.

<sup>162</sup> Organización social que buscaba el asentamiento digno de familias campesinas en el Departamento Central. Actualmente, ningún líder de la ONC se encuentra asentado en el lugar.

A pesar de las precariedades, las familias provenientes en su mayoría del interior del país se instalaron con la esperanza de conseguir rápidamente empleo e iniciar una nueva vida buscando en poco tiempo lograr una mejor calidad de vida.

Pero la burocracia estatal y los costos de trámites legales que las familias debían asumir hicieron que la regularización de la ocupación se hiciera esperar por más de cuatro años; durante este periodo la SAS pudo concretar la adquisición oficial del terreno que era propiedad de un particular, quien ya había autorizado la ocupación provisoria del mismo,<sup>163</sup> que tiene una extensión total de 10 hectáreas.

Concretada la compra del terreno, la SAS avanza con el proceso de regularización de la ocupación; en primer lugar, en el año 2012 se lleva adelante un pre-censo de las familias ocupantes e inmediatamente se avanza con la elaboración de planos y los trámites formales para el loteamiento del terreno, lo cual requería de una aprobación municipal.

Así, en el mes de marzo del año 2013 se logró la promulgación de la Ordenanza Municipal del Municipio de Luque que aprobaba el proyecto de loteamiento del asentamiento, y gracias al mismo se pudo pasar al trámite de venta y titulación de los terrenos a favor de los beneficiarios; pero previamente, la SAS realiza un nuevo censo oficial de tal forma a registrar y documentar las familias que ocupaban el territorio. Fueron 192 las familias censadas, las que hasta hoy ocupan cada uno de los terrenos.

En el año 2014, la SAS concreta la adjudicación de los terrenos a nombre de los beneficiarios, a través de la firma de contratos mediante los cuales se vende cada terreno, a un precio que representaba el prorrateo del monto que la SAS había abonado por el terreno del propietario anterior; así, cada familia debía abonar un precio casi simbólico de 3 millones de guaraníes, financiado a 5 años de plazo, es decir, 60 cuotas de 50 mil guaraníes. La institución espera recuperar la inversión realizada en el terreno para destinar estos recursos a

nuevas regularizaciones en el marco del programa Tekoha.

Una vez logrado el objetivo de contar con los terrenos adjudicados a cada familia, los vecinos de asentamientos organizados, con su Comisión vecinal acudieron a la Secretaría de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) con el objetivo de lograr una vivienda digna.

Es así que la Comisión presenta su proyecto y logra formar parte del programa FONAVIS (Fondo Nacional de la Vivienda Social), gracias al cual se ha logrado que 80 familias formen parte del proyecto de construcción de viviendas sociales, con un importante subsidio del 95% del valor de la vivienda de 40 m<sup>2</sup>, por la que las familias solo abonarán 3 millones de guaraníes, financiados de acuerdo a las posibilidades de pago de cada familia.

Recientemente se han entregado las primeras 50 viviendas, y se espera para el año 2017 culminar con las siguientes 30 que forman parte del proyecto. El beneficio cubre al 50% de las familias, quedando la otra mitad en espera para poder acceder a esta oportunidad. Conforme a lo señalado por la Comisión vecinal, los beneficiarios en esta primera etapa son las 80 familias que lograron completar las documentaciones requeridas y estar al día con las cuotas del terreno.

Una organización clave en todo el proceso ha sido la Fundación Familia de Nazaret, asignada como nexo con la SENAVITAT y encargada de coordinar, conjuntamente con la Comisión vecinal 2 de Noviembre, los recursos para la construcción de viviendas sociales en el asentamiento.

Otras organizaciones, como la Comisión vecinal y la ACE de la escuela (que se encuentra acéfala durante el periodo lectivo 2016), han sido protagonistas importantes del proceso que hoy permite que el asentamiento haya mejorado notablemente la calidad de vida de muchos de sus habitantes.

<sup>163</sup> El costo de estos documentos y trámites debía ser asumido por las familias.

## 4.2 Mapa de actores locales

El asentamiento de Luque es también de reciente ocupación, aunque en este caso la misma ha sido pacífica y en un territorio propiedad del Estado paraguayo, es decir, no hubo invasión a propiedad privada con la ocupación. Hecho importante al momento de valorar a los actores involucrados, quienes actualmente siguen influyendo en las decisiones y el desarrollo de la comunidad.

En el mismo nivel de afinidad, pero con un poder medio, se encuentran otras organizaciones sociales como: Comisión pro-pozo (agua potable), la Escuela Básica, la Comisión de Padres, la Fundación Familia de Nazaret y la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT). Estas dos últimas vinculadas a la construcción de viviendas sociales para 50 familias del asentamiento (primera etapa), a través del programa FONAVIS, considerado un gran logro de la comunidad organizada a través de su Comisión vecinal y el apoyo de las instituciones mencionadas. Igualmente, se ha logrado en su momento el apoyo de la Gobernación del Departamento Central para la ampliación del local escolar, con lo cual se incluye al Gobierno Departamental en posición de afinidad con la comunidad, pero con bajo poder de influencia en las decisiones.

Por otro lado, se identifican instituciones externas al territorio que tienen un bajo nivel de influencia en la toma de decisiones y son indiferentes al avance de los proyectos comunitarios estas instituciones son: Colegio secundario, Unidad de Salud, Subcomisaría Itapuami y Municipalidad de Luque. Llama la atención la escasa participación de la Municipalidad en los proyectos comunitarios; el mal estado de los caminos y la falta de recolección de basuras en la zona, son las muestras de esta situación.

En cuanto a la perspectiva de seguridad humana, se repite la situación de la falta de visión multi-causal de la inseguridad, puesto que no se han identificado acciones integrales para abordar la problemática social del territorio; si bien se ha mejorado la situación a través de las viviendas sociales no se ha trabajado, por ejemplo, en articulación de proyectos con jóvenes, mujeres u organizaciones barriales.

La dimensión con más actores involucrados es siempre la económica<sup>164</sup>.

En cuanto a las relaciones sociales, en este caso la relación de mayor coordinación y colaboración se da entre la Comisión vecinal y la SAS, las dos instancias con mayor poder en la comunidad, y

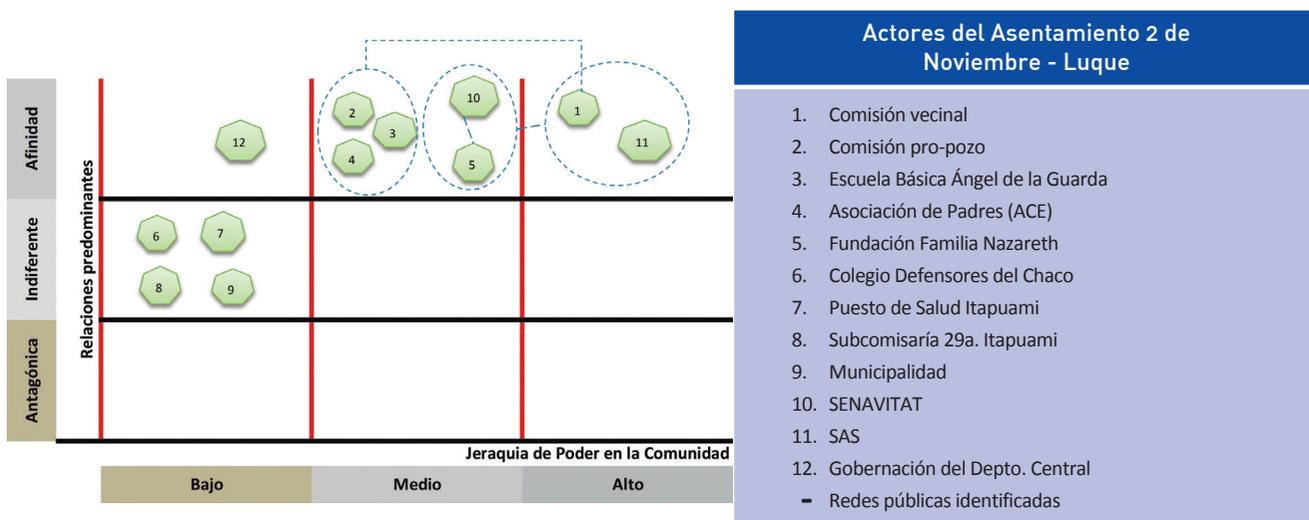


Lámina 42. Sociograma de Actores 2 de Noviembre, Luque.

<sup>164</sup> Esto se repite especialmente en los asentamientos del Departamento Central.

que mantienen importantes relaciones de coordinación con otras instituciones externas, pero con poder medio en la comunidad, como lo son la Fundación Familia Nazareth y la SENAVITAT.

Otra relación de colaboración importante se da entre la Comisión vecinal y organizaciones internas como la Comisión pro-pozo, la Escuela Primaria (docentes y niños) y la Asociación de padres, conformadas por vecinos del asentamiento.

Por otro lado, existen relaciones débiles con otras instituciones como la Subcomisaría, el Puesto de Salud, el Colegio Secundario, la Gobernación del Departamento Central y la Municipalidad de Luque, instituciones muy importantes a nivel comunitario pero con las cuales la colaboración es débil o esporádica, conforme a la investigación realizada.

No se han identificado relaciones conflictivas o antagónicas, pero sin duda, la mayor preocupación de los vecinos es la inseguridad generada por el microtráfico de drogas y los hechos delictivos ocurridos.

### 4.3 Estado de la seguridad: conflictos, violencia y delitos

#### 4.3.1 Delitos más frecuentes al interior del barrio y percepción de seguridad

Actualmente, la preocupación más importante de los vecinos tiene que ver con la inseguridad, pues los entrevistados sienten que en cualquier momento pueden ser víctimas de asaltos y violencia. Los vecinos consultados manifiestan que ellos o miembros de su familia fueron víctimas de violencia y que esta se dio tanto dentro mismo del asentamiento, como en el acceso al mismo (camino desde la ruta principal hasta llegar al asentamiento propiamente dicho) y en el transporte público.

Estos hechos se dan en horarios en que existe circulación de personas que van o regresan del trabajo, es decir, mayormente en horas de la madrugada o por las tardes.

Aún a la luz del día se han producido hechos violentos, porque el lugar o la ubicación del asentamiento permite la salida rápida de los asaltantes en motocicletas.

En general, no se radicó denuncia alguna porque consideran que no tiene sentido dedicar tiempo a esto, no esperan ningún resultado debido a que no confían en los servicios de la policía, pues los consideran cómplices de delincuentes y microtraficantes. Líderes manifiestan que el Sistema 911 tampoco responde cuando se los llama. No se confía en la Fiscalía, los líderes expresan que “ellos no se mueven si no hay plata de por medio”.

Los entrevistados expresan que no conocen de peleas vecinales, pero sí saben de violencia al interior de familias vecinas, así como algunos hechos de abuso a menores (esto último fue denunciado en la Fiscalía y, según una vecina, desestimaron la denuncia y sugirieron que “no se metieran para no tener problemas”).

Muchos de estos hechos citados no son denunciados, por lo expresado anteriormente. En efecto, solo el 64% manifestó haber presentado una denuncia ante las instancias pertinentes. Otros datos arrojados por las entrevistas refieren que el 99% de los entrevistados afirma que en su barrio y en los vecindarios cercanos se consume drogas y alcohol en exceso. El 50% afirma que el vandalismo desplegado en el barrio es un problema derivado del consumo de estas sustancias.

En cuanto a la seguridad comunitaria,<sup>165</sup> los líderes comunitarios comentan que conocen del consumo de drogas en la comunidad. No existen grupos violentos, sino que los actos de violencia fueron ejecutados por individuos o grupos de hasta dos personas que se desplazan en motocicletas. El consumo de alcohol es generalizado en la comunidad; prácticamente en todas las familias el alcohol está presente, en especial los fines de semana.

El tema de la inseguridad es un tema conversado en reuniones organizadas en la plaza, pero no

<sup>165</sup> Ver ficha sistematizada de entrevistas con referentes sociales.

existe un mecanismo comunitario establecido para enfrentarla. El asentamiento cuenta con espacios públicos y consideran que son suficientes (aunque se puede verificar que es bastante pequeño); no tienen vigilancia y no se han dado hechos de violencia. Las principales preocupaciones son: *la drogadicción y el tráfico de drogas, los asaltos y robos, desempleo y la pobreza*.

Los entrevistados también manifestaron su gran preocupación por el consumo de drogas en la comunidad. Uno de los entrevistados, informalmente, comentó: *“Tengo amistad con el comisario general de la SENAD porque hay dos puestos de venta de drogas en el asentamiento, pero no pueden hacer nada, porque no hay denuncia oficial y no podemos denunciar porque no guardan la identidad del denunciante, y así es un peligro hacer algo”*.

De conformidad a datos proporcionados por la SENAD, entre enero de 2015 y julio de 2016 se

registraron 49 detenciones por tráfico de drogas en Luque y se incautaron 6.745 kilos de marihuana.

Según el Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dependiente del Ministerio del Interior, se destacan las siguientes cifras:

Durante el 2015, en el Departamento Central, la ciudad de Luque arroja los siguientes indicadores: i) el 14% de los casos denunciados por coacción sexual corresponde a Luque; igualmente, ii) el 10% de las muertes en accidente de tránsito, iii) 16% de los homicidios dolosos, iv) 12% de los robos, y v) 14% de incidentes por violencia doméstica.

De un total de 10.676 intervenciones realizadas en el área Central, fueron 2.444 (23%) los casos atendidos en esta ciudad por las divisiones especializadas del Departamento de Asuntos Familiares de la Policía Nacional, en el año 2015.

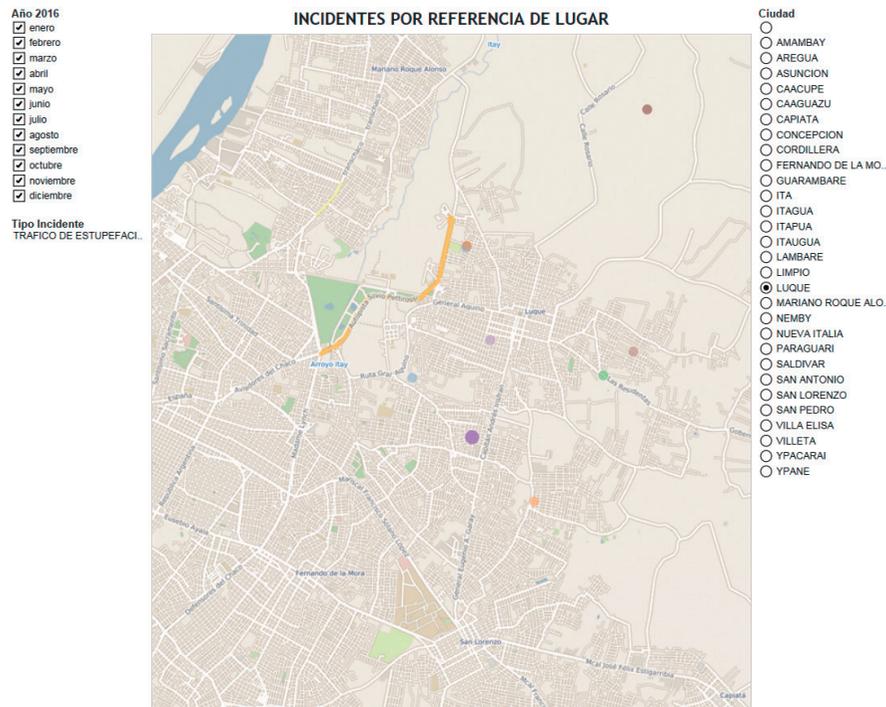


Lámina 43. Mapa de incidentes reportados a través del 911, correspondientes a tráfico de estupefacientes (Luque).<sup>166</sup>

<sup>166</sup> Datos provistos por el Sistema 911, Policía Nacional.

Durante el mismo año, de cada tres casos atendidos por el Sistema 911 en el área Central, uno correspondía a Luque, Capiatá o San Lorenzo.

Por su parte, según datos proporcionados por el Ministerio Público, en el 2014, en la Fiscalía zonal de Luque fueron denunciados 10.568 casos de hechos punibles; encabezando la lista de los de mayor frecuencia los siguientes: robo agravado, hurto y exposición al tránsito terrestre (1.306, 807 y 556 casos registrados, respectivamente).

Esta tendencia se mantiene en el 2015, con 10.442 hechos denunciados.

Como se ha mencionado, los hechos más frecuentes se relacionan con el tráfico y consumo

de drogas, así como asaltos callejeros que generalmente se encuentran motivados por la necesidad de consumo de estupefacientes. Los hechos se suceden generalmente en la vía pública, en la zona de acceso al asentamiento: circulación de drogas de bajo costo, como el crack o chespi, las cuales generan efectos muy dañinos en la salud de los consumidores.

La violencia intrafamiliar es un tema que se ha mencionado en las entrevistas, pero es considerada un problema privado de las familias, no se ha avanzado hacia un abordaje comunitario que permita visibilizar la problemática.

Al respecto, no se cuenta con apoyo de organizaciones que apoyen a víctimas de este tipo de violencia.

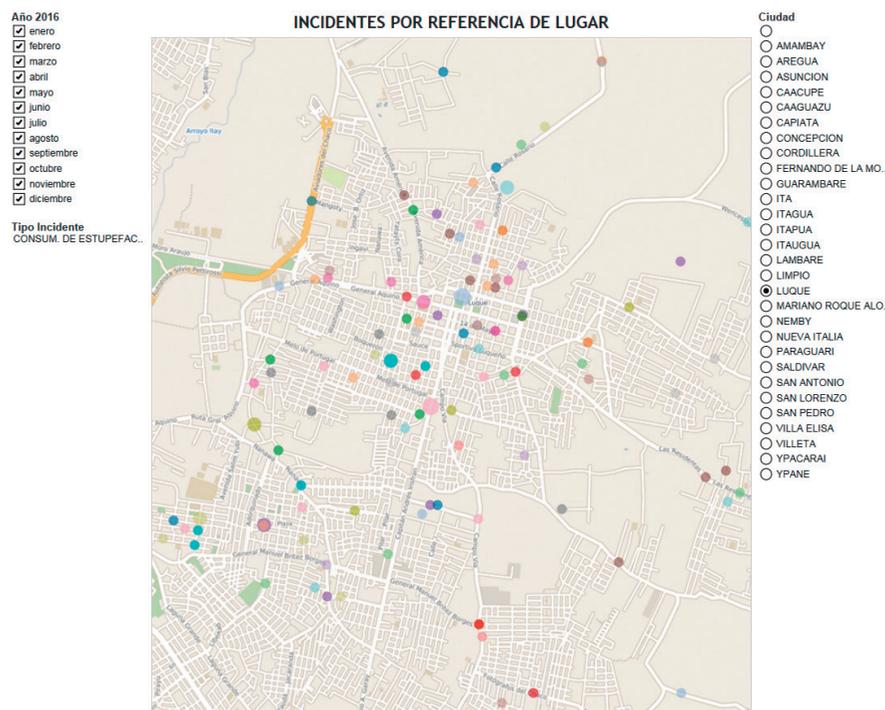


Lámina 44. Mapa de incidentes reportados a través del 911, correspondientes a consumo de estupefacientes (Luque).<sup>167</sup>

<sup>167</sup> Datos proveídos por la Dirección General del Sistema 911.

### 4.3.2 Conflictos con el entorno

El asentamiento se encuentra en un sitio casi olvidado por el Municipio, pues el acceso no cuenta con calle empedrada y el alumbrado público es bastante deficiente en horas de la noche. La ubicación distante de la Comisaría de Itapuami también hace difícil que la aprehensión de los responsables de delitos en la vía pública, pues la presencia policial es reactiva y no de previsión. La distancia hace que los agentes siempre lleguen tarde para evitar los delitos o detener a los responsables.

Como se ha mencionado antes, el 50% de las familias ha logrado la construcción de viviendas populares a través del FONAVIS, pero el otro 50% debe aún ponerse al día con los pagos por el terreno y luego completar las documentaciones requeridas por la SENAVITAT para acceder a la vivienda digna. Esta situación ha generado ciertos conflictos con aquellas familias que no han logrado cumplir con los requisitos del programa; la mayoría de las mismas solo poseen letrinas sanitarias en el exterior de la vivienda y las casas tienen en su mayoría techos de chapa, paredes de madera y pisos de cemento y arena.

Otro factor de conflicto estructural es la distancia que existe al servicio de salud más cercano; de hecho, los pobladores manifiestan que la mayoría prefiere asistir al Hospital Distrital de la vecina ciudad de Limpio, pues la distancia hasta el centro de Luque es la misma, y en este servicio es difícil acceder a turnos para la atención médica y de diagnósticos. La USF más cercana se encuentra en la zona de Itapuami, pero no cubre el territorio social.

No existen muchos patios baldíos en el asentamiento, pero sí en los alrededores; genera cierto temor una gran casona abandonada que es utilizada por “chespitos” como lugar de consumo y de reunión. La limpieza de los espacios verdes está a cargo de la Comisión vecinal, específicamente del presidente.

### 4.3.3 Carencias de servicios

En este sentido, puede decirse que la calidad de vida de los habitantes del barrio se encuentra sujeta a diversas restricciones. El servicio de agua es proveído por un sistema interno, mediante una aguatera.

La aguatera cuenta con una “Comisión pro-pozo” que fue instalada en la comunidad y considerada como muestra de autogestión exitosa. En general, los habitantes del asentamiento estaban satisfechos con el suministro de agua hasta el momento en que el motor dejó de funcionar y se requirió de una inversión importante para repararlo. Se cuenta con luz eléctrica proveída por la ANDE; en líneas generales, se encuentran satisfechos con el servicio, no se refieren a apagones ni baja calidad en el suministro de la misma.

Por otro lado, no se dispone del servicio de recolección de basura; los entrevistados comentaron que hicieron gestiones ante la Municipalidad para obtener el servicio, pero no han logrado concretarlo. Ante esta coyuntura, generalmente se procede a la quema de basura o al entierro de la misma.

También algunas familias recurren a la recolección de materiales reciclables para generar ciertos recursos extras; se recoge plástico, cobre y chatarra para su posterior venta a las empresas recicladoras. En general, los vecinos del asentamiento pueden acceder a servicios de transporte público, saliendo del asentamiento, en donde encuentran las líneas 5 y 49. Hasta la entrada del asentamiento llega la línea 10 Colinas, con pocas unidades que no brindan servicio pasadas las 20:00 hs., ni domingos y feriados, y en estos horarios se debe caminar unos 2 km para acceder a transporte público.

Los niños en edad escolar tienen acceso a la educación escolar básica en la escuela de gestión pública “Ángel de la Guarda”, que se encuentra instalada en el asentamiento. Sin embargo, para acceder a la educación media los jóvenes deben buscar otras

alternativas existentes en las afueras del territorio. Las familias consultadas manifiestan que no cuentan con miembros que estén cursando o hayan cursado estudios universitarios, la mayoría abandonó los estudios por falta de recursos económicos.

#### **4.3.4 Carencia de servicios policiales o eventualmente de corrupción policial**

En el territorio del asentamiento, el 78% de los entrevistados manifiesta desconfianza en la Policía Nacional, basados en la atención brindada y la sensación de que los mismos incluso forman parte del esquema delictivo. El 82% no confía en la Fiscalía y el 68% no confía en el Sistema 911.

La Comisaría más cercana se encuentra a 5 kilómetros, y la Fiscalía a 8. Si bien es cierto que utilizan los servicios del 911 y la Policía, no se encuentran satisfechos con el servicio que prestan, no sienten ninguna confianza en las autoridades policiales asignadas a esa zona. En cuanto al 911, los entrevistados señalan que nunca acuden al llamado y si lo hacen, no solucionan los conflictos, y la Fiscalía no actúa si no existe movimiento de dinero, según comentaron.

#### **4.4 Modalidades de resolución de conflictos y abordaje autónomo de la violencia**

En general, los conflictos son atendidos por el presidente de la Comisión vecinal 2 de Noviembre, pero ante situaciones de mayor gravedad acuden a la Comisaría 29. En el asentamiento existen espacios de debate y consenso, entre ellos un espacio público destinado a plaza y el lugar donde está instalada la capilla. Utilizan los días de celebración religiosa para dar información a la comunidad y debatir temas de interés colectivo. Habitualmente, utilizan la votación como mecanismo de toma de decisiones, consideran que es el más efectivo y democrático. En el lugar hay libertad para manifestarse. Unos días antes del relevamiento de datos, se realizó una manifestación y convocaron a la prensa, el motivo fue la falta de agua por fallas en el motor de bombeo.

De acuerdo a la encuesta realizada, el 71% manifestó no haber participado nunca de ninguna pelea entre vecinos. Según las opiniones recogidas, la relación entre los integrantes del barrio, en general, es buena; señalaron que ni siquiera han tenido episodios de violencia verbal, aunque reconocen la existencia de grupos antagónicos, afirman que estos no tienen poder e influencia dentro del asentamiento.

A nivel de política partidaria, consideran que existe libertad de expresar ideas y convicciones; en este sentido, aseguran que en el asentamiento no existe favoritismo hacia un sector en particular. El presidente de la Comisión vecinal comenta que también es un líder político (PLRA), pero no deja que esto influya en su relacionamiento con los vecinos.

Ante el abordaje de los problemas comunitarios, el presidente de la Comisión vecinal señala que la constante ante un conflicto es que los integrantes de la misma dialoguen con los afectados y se busque consensuar una salida pacífica a las dificultades.

Sin embargo, cabe resaltar que el 59% de los entrevistados expresaron que en la comunidad no se habla de la inseguridad como un problema a resolver en el barrio, a pesar de que existen espacios para debatir sobre el tema.

Prosiguiendo con los resultados de las entrevistas, se puede apreciar que el 100% coincidió que hay espacios públicos disponibles en el barrio y que los mismos son suficientes, pero que carecen de vigilancia. Al respecto, un 81% respondió que no se han registrado hechos violentos en estos espacios.

#### **4.5 Percepción de inseguridad**

Es coincidente la preocupación por la seguridad dentro del asentamiento, el 100% de los entrevistados manifestaron que les preocupa la seguridad de sus familias en el barrio. El 54% refiere que un miembro de la familia fue víctima de violencia y el 81% manifestó que podría ser victimizado en los próximos 12 meses. La directora de la Escuela

expresó su temor de ser asaltada al salir de la institución, a pesar de no haber recibido amenazas ni haber presenciado un hecho de asalto; de todas formas, la inseguridad se percibe plenamente entre las docentes que trabajan en el lugar.

Cabe reiterar en este apartado que, de conformidad a las entrevistas realizadas, las situaciones más preocupantes son: *la drogadicción y el tráfico de drogas, así como la delincuencia, tales como asaltos y robos.*

#### **4.5.1 Los factores de riesgo presentes en el territorio**

*Vulnerabilidad relacionada con la integración social:* i) *Alcoholismo y Drogadicción*

*Vulnerabilidad socioeconómica:* i) Inaccesibilidad al mercado de trabajo: especialmente de los jóvenes, ii) Precariedad de las viviendas: 50% de las mismas, iii) Escasas oportunidades de formación académica: no se identifican cursos para mandos medios en la zona.

*Vulnerabilidad de la seguridad interna:* i) Presencia policial mínima y reactiva: la distancia hasta la Comisaría es considerable, ii) Alta oferta de drogas: distribuidores operan con impunidad, iii) Facilidad de acceso a alcohol, drogas, a jóvenes. No existe control de las autoridades.

*Vulnerabilidad ambiental:* i) Dificil accesibilidad a la comunidad: por estado precario de los caminos, ii) Escasa iluminación: en la zona de acceso al asentamiento, iii) No cuentan con servicio de recolección de basura: por desatención de las autoridades, iv) La mayoría de las familias todavía utiliza letrinas.

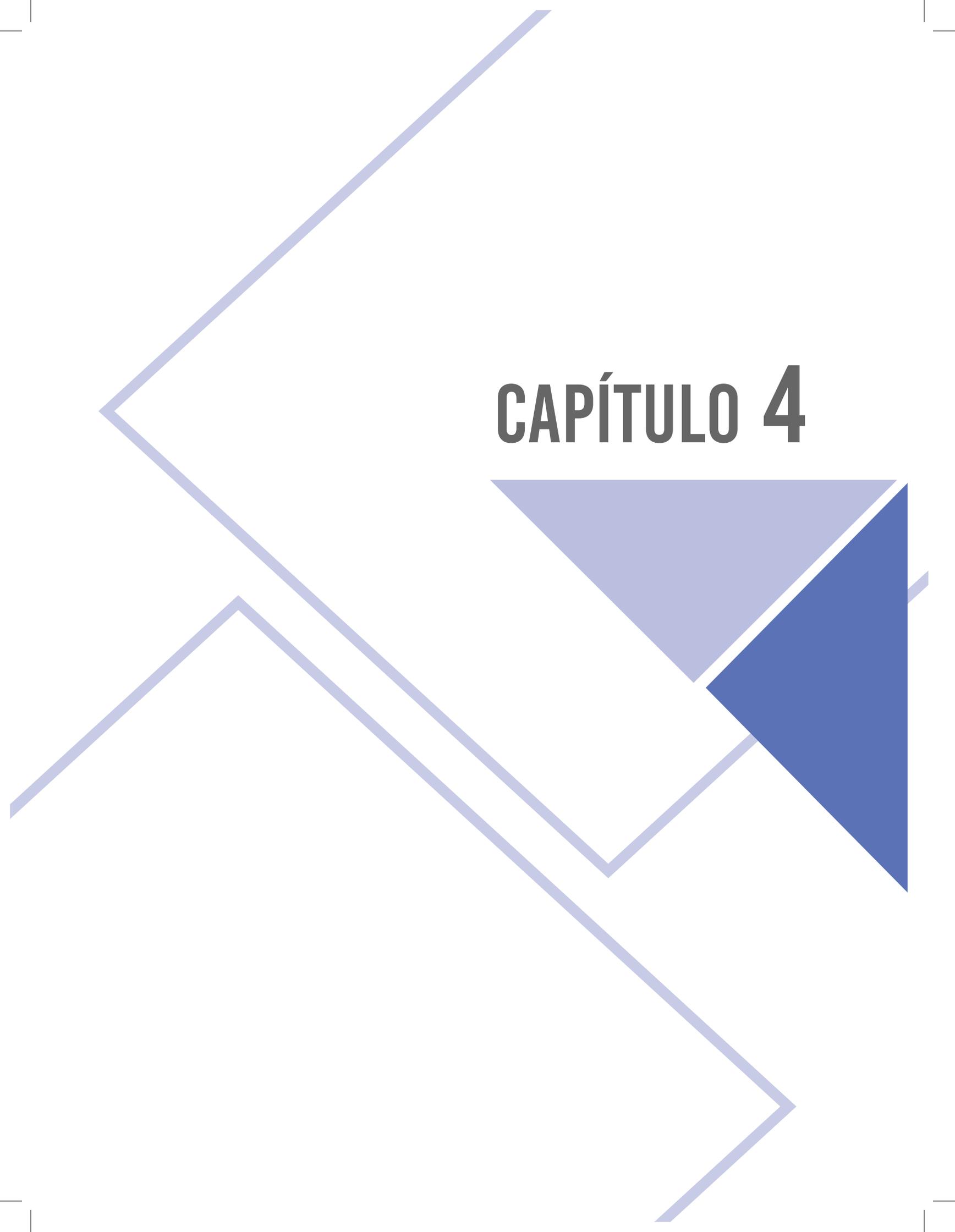
*Vulnerabilidad político-institucional:* i) Deficiente articulación con el Gobierno municipal, ii) En la ciudad de Luque se encuentran distribuidos 88 asentamientos que albergan a 7.902 familias en

6.807 viviendas. Con estos datos, Luque es la localidad con el mayor número de comunidades en el Área Metropolitana<sup>168</sup>.

#### **4.5.2 Los factores de protección identificados**

i) Territorio social regularizado: Todos las familias del asentamiento han firmado contrato y ocupan el territorio de manera legal desde la misma ocupación. ii) Acceso a viviendas sociales: 50% de las familias tiene acceso a la vivienda social, iii) Acceso a servicios básicos: todas las familias cuentan con servicios de energía eléctrica y agua potable, iv) Cohesión social: La Comisión vecinal trabaja por el progreso en el asentamiento, obteniendo logros importantes, v) Existencia de escuelas Escolar básica en el territorio y vi) Presencia de medios de transporte público.

<sup>168</sup> Techo, Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social. Relevamiento de Asentamientos Precarios Área Metropolitana de Asunción 2015, año 2016, p. 80 Disponible en: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

The image features a minimalist, abstract design. It consists of several light blue lines forming a zigzag pattern that descends from the top left towards the bottom right. On the right side, there are two overlapping triangles: a light blue one on top and a darker blue one on the bottom right. The text 'CAPÍTULO 4' is centered in the upper right area of the page.

# CAPÍTULO 4

The background features a large, light purple arrow pointing to the right. On the left side, there are several overlapping triangles in dark blue and medium purple, some with white outlines. The text is centered in the lower half of the page.

**PROPUESTA MARCO DE  
INTERVENCIÓN A NIVEL  
LOCAL CON ENFOQUE DE  
GÉNERO Y JUVENTUD**

## Capítulo 4. Propuesta marco de intervención a nivel local con enfoque de género y juventud.

Tomando en cuenta los resultados de la investigación, se propone a continuación un modelo o esquema de intervención para afrontar la problemática de la seguridad humana, con probabilidades de mejores resultados, tomando como marco normativo la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana.

En primer lugar, el modelo de gestión debe tomar a las personas como el sujeto de toda intervención, toda propuesta debe poner en el centro del análisis a los seres humanos, tal como lo expresa Karlos Pérez de Armiño: “La seguridad debe centrarse en las personas; la seguridad de las personas se ve amenazada no sólo por la violencia física, sino también por otras amenazas a su subsistencia en condiciones de dignidad; y la seguridad se alcanza y se consolida a través de la integración, la cooperación social y la acción política”.

Estas personas son actores sociales que conviven y comparten las situaciones de su entorno, por eso se debe también tener en cuenta “los aspectos sicosociales de la seguridad humana”, sobre todo cuando se habla de cooperación social y acción política. Por eso, el abordaje de la seguridad humana requiere “un sentido de pertenencia; la construcción de redes sociales y familiares; una aceptación del pasado y una positiva aprehensión del futuro”, según afirma Jennifer Leaning en su tesis doctoral.

Esto nos lleva a la necesidad de revalorizar el capital social, como indica Juan Pablo Fernández Pereira en su tesis doctoral: “La perspectiva de la seguridad humana implica también la revalorización del capital social que en forma de redes sociales, instituciones informales, valoraciones comunes, identidades, hacen posible conseguir objetivos sociales.

“Valores como la solidaridad, la integración familiar, la amistad, la confianza, son valores sociales que movilizan grandes energías en una comunidad”. Franz Vanderschuerem señala que el abordaje requiere “una intervención comunitaria que supera las prácticas de prevención situacional para abarcar formas de prevención social a partir de la comunidad, de la vigencia de coaliciones que coproducen la seguridad y que involucran Estado, municipio y sociedad civil en el largo plazo.”<sup>169</sup>

Esto es fundamental de comprender; se ha demostrado que la prevención de los delitos es mucho más eficaz cuando existe trabajo comunitario, alimentado con la sinergia de actores clave y el voluntariado de los vecinos, con quienes es más efectivo priorizar problemas e intervenir de forma directa<sup>170</sup>.

Los recursos públicos son muy importantes pero no suficientes; por lo tanto, se requiere de aporte comunitario que a su vez dará sustentabilidad a las acciones, a mediano y largo plazo. El

<sup>169</sup> Alejandra Lunecke *et al.* Violencia y delincuencia en barrios: *Sistematización de experiencias*, Santiago. Fundación Paz Ciudadana-Universidad Alberto Hurtado, 2009, p. 207.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 208.

trabajo con participación comunitaria permite focalizar mejor en el territorio, obtener información precisa y tener una visión más profunda de la problemática, favoreciendo la focalización y disminuyendo la exclusión social.

Estos aspectos señalados se consideran vitales para avanzar hacia un abordaje más holístico de la situación de la inseguridad, pues el modelo actual es a todas luces ineficaz para contener el aumento notable de la delincuencia. David Garland, en su obra *“La Cultura de Control, “Con el transcurso del tiempo, nuestras prácticas de control del delito y de hacer justicia han tenido que adaptarse a tasas de delito crónicamente elevadas que coexisten con bajos niveles de cohesión familiar y de solidaridad comunitaria”, lo cual refleja, sin duda, la situación actual.*

La propuesta también requiere de la comprensión que la delincuencia es solo parte del problema y debe ser abordada de manera integral; si bien es necesario fortalecer a la policía y dotarla de las herramientas y las condiciones necesarias para cumplir su labor, también está demostrado que para atender la situación de inseguridad este hecho no es suficiente, se debe abordar las dimensiones de la seguridad presentada en esta investigación favoreciendo intervenciones integrales, atendiendo que está demostrado que: “A un problema que es multidimensional, se requiere una respuesta multifacética y multisectorial que apunte a lo físico, social, urbano y a la seguridad.

“El objetivo central debería ser, aunque no siempre alcanzable en el mediano plazo, el empoderamiento comunitario”<sup>171</sup>.

Finalmente, se considera importante señalar el Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), denominado “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina”, el cual propone que los avances en materia de seguridad ciudadana no resultan de una sola política aislada, sino de un enfoque multisectorial y de una serie de políticas que incluyan medidas de prevención, reformas institucionales, inversión pública suficiente, cambios en la relación entre Estado y comunidades, voluntad política amplia y sostenida, y la adopción de sistemas de información y de intervención más modernos y eficaces.

---

<sup>171</sup> Basado en Programa Comunidades que se cuidan (Communities That Care): Estados Unidos. Es un programa perteneciente a Office Substance And Mental Health Services Administration (Samhsa) del gobierno de Estados Unidos.

## 4.1 Fundamentos de la Propuesta

Tomando en cuenta estas conclusiones, se propone un Modelo de Intervención a Nivel Local, el cual se enmarca en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, y es complementario con el Manual de Prevención del Delito y el Programa de Formación de Gerentes en Seguridad Ciudadana, que son la referencia principal de la política pública que se encuentra en el ámbito de aplicación del Ministerio del Interior.

La propuesta busca facilitar u orientar la aplicación de los instrumentos a nivel local, puesto que uno de los hallazgos de la investigación fue la casi nula aplicación de estas políticas a nivel de los territorios o comunidades.

Toma como referencia técnica el Programa Comunidades que se cuidan (Communities that care), el cual fue creado por los profesores de la Universidad de Washington, J. David Hawkins y Richard Catalano, y “se inspira en el Modelo de Desarrollo Social que se enfoca en el fortalecimiento de los factores protectores como defensa para los comportamientos problemáticos y promoción de un desarrollo positivo de la juventud”<sup>172</sup>.

Este modelo es considerado ideal para ser aplicado a nuestra realidad, debido a que se basa en una mirada multidimensional de la realidad local, potencia la participación comunitaria y prioriza coordinaciones intersectoriales en la aplicación de intervenciones sectoriales.

Ha sido aplicado para atender la problemática enfocada en la juventud buscando el desarrollo positivo de este sector bastante vulnerable en nuestro país, de acuerdo a los resultados de la investigación.

Esta iniciativa se encuentra, además, acorde con la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, impulsada por el Ministerio de Interior, en particular con el eje Prevención Social y Situacional,

que tiene como líneas de acción la prevención del consumo de drogas y alcohol, así como la prevención social de las conductas violentas, prevención integral en los territorios más vulnerables, sensibilización sobre la violencia de género y doméstica.

Esta propuesta no pretende modificar ninguna de las estrategias establecidas en las políticas públicas del sector; al contrario, pretende fortalecer y mejorar su efectividad contribuyendo con ideas acerca del “cómo” implementar las acciones en los territorios más vulnerables.

Asimismo, se toma como referencia los principios de descentralización y Planes Locales de Seguridad y Convivencia Ciudadana establecidos en el Manual de Gerentes de Seguridad Ciudadana: i) La descentralización es de abajo hacia arriba, voluntaria, participativa y de efectividad operativa mediante acuerdos con cada efector, ii) Los acuerdos deben ajustarse a la realidad y a los recursos disponibles en cada zona, iii) La descentralización debe tener por fin inmediato la movilización y articulación de los recursos, debe ser una gestión intersectorial con foco en la integración comunitaria, iv) La movilización y articulación de recursos debe agilizarse mediante la capacitación en nuevas metodología de intervención en el ámbito comunitario con canales ágiles de gestión y digitalización de la comunicación, y v) Los bancos de datos deben ser de acceso público.

## 4.2 Los 10 pasos para mejorar la Seguridad Ciudadana

### 4.2.1 Conformación de Comisiones Municipales de Seguridad Ciudadana

Tal como se establece en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, específicamente en el Objetivo 6 de la Matriz de Planificación, se busca asegurar una aplicación focalizada territorialmente de las medidas propuestas por la Estrategia<sup>173</sup>.

<sup>172</sup> Alejandra Lunecke *et al.*, *op. cit.*, p. 82.

<sup>173</sup> [http://www.mdi.gov.py/images/pdf\\_mdi/Guia%20Gerentes%20de%20Seguridadmail.pdf](http://www.mdi.gov.py/images/pdf_mdi/Guia%20Gerentes%20de%20Seguridadmail.pdf).

Este objetivo específico incluye la línea de acción de descentralización de la gobernabilidad local de la seguridad ciudadana (coordinación territorial). Se apunta a la coordinación territorial, incentivando la participación municipal en tareas de prevención del delito.

En el marco de la estrategia establecida por el Ministerio de Interior, esta propuesta apunta a desarrollar la misma proponiendo una estrategia de llegada a los territorios, con un abordaje focalizado a la prevención y teniendo en cuenta el concepto amplio de seguridad humana. Por ello, se propone el siguiente enfoque<sup>174</sup>.

*Paso 1. Conformación de Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana.*

La conformación de la Comisión es potestad e iniciativa del Intendente, para lo cual se considera fundamental definir el criterio para su integración. Para asegurar una visión amplia de la situación se debe considerar actores locales que se desenvuelvan en diversos ámbitos, sobre todo los relacionados con las 7 dimensiones de la Seguridad Humana.

Hay que tener en cuenta los factores que inciden con la seguridad económica, en salud, en nutrición, en medio ambiente, la seguridad política, comunitaria y, por supuesto, la más importante, la seguridad personal.

Sin duda, existen dos actores fundamentales en este grupo, que son el Municipio y la Policía, estas dos instituciones deben propiciar la conformación y orientar sobre los objetivos a los demás actores comunitarios, facilitando las condiciones para una eficaz coordinación interinstitucional con activa participación comunitaria.

*Paso 2. Focalizar, identificar y delimitar el barrio, lo cual es fundamental para el diagnóstico y la propuesta de soluciones acordes a la realidad del barrio.*

*Paso 3. Conformar Comisión en el barrio: Identificar líderes y actores clave del barrio.*

*Paso 4. Identificar un líder comunitario.*

La selección debe ser por consenso entre los integrantes de la Comisión, que debe estar integrada por actores sociales representantes de las diversas dimensiones presentes en la comunidad.

El perfil y funciones de este actor clave se encuentran detallados en el Programa de Gerentes en Seguridad Ciudadana que establece: “Los líderes deben ser articuladores que contribuyan a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en sus comunidades, facilitando acciones de prevención del delito y la violencia, en coordinación con las instancias públicas y privadas involucradas”.

*Paso 5. Capacitación a los líderes para comprensión del rol comunitario.*

No se establece como requisito que el responsable de la Comisión haya recibido capacitación previa, pero sí es fundamental que la reciba de inmediato, para lo cual se considera adecuado el Programa de Gerentes de Seguridad Comunitaria del Ministerio del Interior.

#### **4.2.2 Elaboración participativa del diagnóstico de seguridad**

Toda intervención debe iniciar con un buen diagnóstico, pues como lo expresa Franz Vanderschuerem, “el diagnóstico no es previo a la intervención, sino parte constitutiva de esta”; por lo tanto, la propuesta de intervención es la siguiente:

*Paso 6. Realizar un “perfil de la comunidad”.*

Recolectando información cuantitativa y cualitativa, con enfoque hacia los “factores de riesgo y de protección”, pasando por la historia, la situación socioeconómica, la situación política, etc. (investigación clave, encuestas, entrevistas, recolección de datos).

<sup>174</sup> *Ídem.*

Es fundamental trabajar con funcionarios técnicos para definir indicadores y mejorar el sistema de información que a nivel local es muy limitado.

*Paso 7. Priorizar factores de riesgo y protección.*

Identificados los factores de riesgo y de protección, se debe seleccionar aquellos sobre los cuales se puede incidir más rápidamente, que sean costo / efectivos y que transmitan rápidamente una mejora en la sensación de inseguridad. Se debe incidir tanto en los factores de riesgo de la seguridad para evitar hechos delictivos, así como también potenciar los factores de protección con que cuenta la comunidad.

#### **4.2.3 Planificar e implementar**

*Paso 8. Elaborar Plan de Acción.*

Se debe definir un Plan de acción anual, como prioridad de las autoridades y de quienes integran la Comisión Municipal (o Consejo), lo cual servirá de guía para que cada barrio que conforma su comisión barrial pueda también definir su plan de acción a ese nivel.

*Paso 9. Implementar el Plan de Acción.*

Se debe implementar conforme a los recursos disponibles no solo a nivel institucional, sino se tener en cuenta la importancia de los recursos comunitarios, tales como el voluntariado, la autogestión, fundamentales para lograr resultados en el corto plazo. Así también, las instituciones como el Municipio y la Policía Nacional deben mejorar los presupuestos y destinar recursos a esta estrategia.

#### **4.2.4 Evaluar y retroalimentar**

*Paso 10. Evaluar el Plan de Acción.*

La evaluación es fundamental para poder celebrar los buenos resultados y ajustar las estrategias en caso de que no se logre lo esperado.

Para poder evaluar los objetivos deben ser medibles; por lo tanto, se reitera la importancia de contar con mejor sistema de información a nivel local. La evaluación debe ser periódica para poder retroalimentar, corregir, mejorar y volver a implementar en terreno.

De esta manera, se propone etapas y pasos para intervenir en el nivel local, haciendo hincapié en la recomendación de abarcar las 7 dimensiones de la seguridad humana, facilitar la participación comunitaria y apuntar siempre a resultados costo / efectivos que sean medibles y puedan generar impacto sostenido en la seguridad de las personas.

## 7 • Conclusiones y recomendaciones

La investigación ha estudiado cuatro (4) casos, a través de los cuales se pudo describir la situación en la que viven pobladores de asentamientos suburbanos localizados en Asunción y el área metropolitana, así como la manera en que afecta a la seguridad de sus habitantes. Estas condiciones fueron analizadas desde la perspectiva de la seguridad humana, consideradas en el Informe “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 1994, en el cual se describen las 7 dimensiones que abarca este concepto y que a su vez subrayan que *“las nuevas amenazas a la seguridad se originan en la pobreza y la falta de oportunidades; de este modo, el concepto crece en su perspectiva inclusiva y en su perfil democrático”*.

El estudio ha sido enfocado de forma multidimensional y multifactorial, basando la definición de indicadores a ser estudiados en lo afirmado por Louis Wacquant, cuando expresa: *“La violencia en la ciudad es un problema complejo, que tiene que ver directamente con la pobreza, pero no en términos unicausales, sino que la violencia urbana siempre se encuentra en correlación con otras variables. Es un problema social que hay que investigarlo en términos relacionales, tienen condicionamientos de orden económico, político, social, jurídico, cultural, psicológico, medio ambiental”*.

Se ha demostrado que existe una relación directamente proporcional entre la situación de exclusión social y vulnerabilidad que presentan los territorios investigados, la cual deriva de las carencias materiales y la existencia de actividades ilícitas legitimadas en el barrio mismo, tales como la violencia intrafamiliar, el abuso del alcohol, la existencia de mercado para objetos robados. Como lo expresa Franz Vanderschuerem<sup>175</sup>, *“a menudo estos hechos son pre-existentes a la llegada de los narcotraficantes”*, quienes se instalan aprovechando esta situación.

Todo esto afecta directamente a la seguridad humana y, por ende, a la libertad y seguridad de las personas, tal como afirma el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que definió el concepto de Seguridad Humana como *“la condición necesaria para que las personas puedan ejercer sus opciones vitales de forma libre y segura, con las garantías de amparo y protección para llevar adelante su proyecto de vida, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparezcan mañana”*.

Es decir, la situación de exclusión social en la que se encuentran los habitantes de los territorios investigados afectan su libertad, su seguridad y la cohesión social, afecta la estructura de oportunidades

<sup>175</sup> Alejandra Lunecke et al., op. cit., p. 206.

para el crecimiento de la delincuencia, incidiendo directamente en la seguridad humana en el territorio, según manifiesta, Bussó: *“La exclusión genera una vulnerabilidad barrial entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado”*.

Dicho esto, se puede concluir que no es solamente la delincuencia el origen de la inseguridad de las personas, sino que ella es también una consecuencia de la situación de exclusión en la que se encuentran los habitantes de un territorio; por lo tanto, las políticas públicas deben apuntar a atender la situación de exclusión social de forma integral para poder incidir de manera efectiva en la seguridad ciudadana.

Las comunidades en las cuales se focalizó esta investigación se encuentran en situación diferente de arraigo y consolidación. A pesar de las diferencias, existen realidades sociales comunes a todos los territorios, que afectan a la seguridad de las personas y se encuentran presentes en todos los casos, contribuyendo de manera contundente a aumentar la sensación de inseguridad con la que conviven los habitantes de estos asentamientos.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo afirmado por Franz Vanderschuerem<sup>176</sup>, quien explica que investigaciones en la materia evidencian la *“multidimensionalidad de la violencia, el entrelazamiento y entrecruzamiento de sus causas e impactos y su dimensión territorial”*, seguidamente se describen los principales hallazgos de esta investigación:

*En el plano socioeconómico:* Según se ha podido verificar en terreno, los asentamientos investigados pasan por una situación similar a la mayoría de los del Departamento Central, en lo referido al proceso social e institucional vivido desde la ocupación del territorio hasta su regularización y consolidación como una urbanización con acceso a los servicios básicos requeridos para el funcionamiento adecuado de una comunidad urbana. Por ejemplo, la

mayoría de los asentamientos han tenido origen en una ocupación provisoria o precaria de los territorios, a veces con un origen violento y en otros casos de forma acordada con propietarios.

La mayoría convive con problemas ambientales (seguridad ambiental), tales como el uso de letrinas comunes, falta de recolección y tratamiento de basuras, agua potable administrada por comisiones vecinales, sin contar con certificaciones de la ERSSAN, y en una importante cantidad de casos se evidencian conexiones eléctricas irregulares. La mayoría vivió o vive en viviendas precarias y con graves problemas de hacinamiento, incluso aquellos en asentamientos que lograron viviendas dignas por medio de programas sociales.

En cuanto a la titularidad de las viviendas, todos los asentamientos estudiados se encuentran en situación de precariedad jurídica; sin embargo, los asentamientos del Departamento Central cuentan con la asistencia del programa Tekoha de la SAS, a través del cual se avanza hacia la regularización de las propiedades. La mayor parte de los caminos no están empedrados y no se cuenta con acceso rápido a transporte público y servicios de salud (seguridad en salud). Para el caso del Bañado Tacumbú se identifican sectores del barrio que albergan a familias en situación de absoluta precariedad, lo cual las hace totalmente vulnerables y consolidan su situación de pobreza absoluta (seguridad económica y alimentaria).

Los territorios sociales se ven afectados por la estigmatización, pues son las propias autoridades e incluso funcionarios quienes los identifican y registran de forma diferenciada del resto de la población (seguridad de la comunidad), como se da oficialmente en el caso del Municipio de Limpio que identificó a la población de los asentamientos como “villeros” en su Plan local de Desarrollo. Los “villeros”, “damnificados”, “sin techo”, son motes que se han vuelto normales para identificar a quienes viven en asentamientos periurbanos, tanto para aquellos en situación de mayor precariedad como a aquellos

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 204.

que ya han logrado mejorar o regularizar la ocupación y su situación socioeconómica.

La anomia está presente en todos los casos, se podría decir que con diferentes graduaciones; se encuentran grupos de individuos que no se adaptan a las reglas sociales, situaciones donde las instituciones y los pobladores no logran armonizar por completo los objetivos, las reglas y las condiciones para convivir en armonía social, lo cual afecta a la cohesión social de los territorios (seguridad de la comunidad).

En todos los casos, los jóvenes son protagonistas de las situaciones de violencia y delincuencia denunciados por los vecinos, se los relaciona directamente con el abuso del alcohol, el tráfico y consumo de drogas y la peleas callejeras (seguridad personal).

Las instituciones no disponen de recursos humanos ni técnicos que puedan abordar la problemática de la juventud, que requiere de un abordaje amplio e integral.

Las mujeres son, en todos los casos, las principales víctimas de la violencia intrafamiliar, la cual se encuentra presente en las estadísticas de denuncias pero no se realiza un abordaje comunitario de la problemática, porque es considerado un tema privado de cada familia.

La cultura machista y las limitaciones para acceder a protección judicial, atención psicológica y jurídica, hacen que las mujeres y su entorno toleren muchas veces los abusos hasta que se vuelvan insostenibles. Las respuestas institucionales son absolutamente insuficientes.

*En el plano de la seguridad personal* (las consecuencias): Los hechos punibles más denunciados son: el robo y hurto (agravados y no), violencia contra la integridad de las personas, violencia intrafamiliar, tráfico y consumo de drogas, polución sonora, accidentes de tránsito, y los homicidios.

Los conflictos entre vecinos se encuentran casi siempre vinculados al abuso del alcohol, que trae a consecuencia violencia, agresiones, denuncias de polución sonora y violencia intrafamiliar.

Sin embargo, los líderes comunitarios expresan su preocupación y temor por el consumo y el tráfico impune de drogas y el abuso del alcohol, que consideran son las principales causas que generan hechos delictivos. Lo señalado se suma con la falta de cohesión social en los territorios, con lo cual se cumple lo afirmado por Alejandra Lunecke:<sup>177</sup> *“En muchos casos, el temor inmoviliza para participar y para asociarse, arraigándose un sistema de desconfianza mutua, cuyo principal contenido está dado por prejuicios, estereotipos y sospechas más o menos fundadas hacia los otros vecinos del barrio”* (seguridad comunitaria).

En cuanto a la violencia que deriva internamente del ámbito social de los territorios, se puede afirmar que se han identificado a la violencia intrafamiliar así como casos de abuso sexual en niños, que pueden ser consecuencia del hacinamiento y la disfuncionalidad de muchas familias.

Este hecho no ha sido visibilizado desde un abordaje comunitario, pues los habitantes siguen considerando que esto se da en el ámbito privado de las familias.

La formación de grupos internos que conviven y compiten por espacios de poder para controlar negocios ilícitos se encuentra presente en todos los territorios, aunque los líderes sociales se declaran incapaces de enfrentar la situación debido a no confiar en la Policía ni la Justicia, con lo cual se teme por las represalias que las denuncias pueden ocasionar; por ello, estos delincuentes operan con impunidad y transmiten inseguridad permanente en el barrio.

Por otro lado, se han identificado conflictos con el entorno, por ejemplo, en los casos de asentamientos ubicados en zonas inundables cuyos habitantes

---

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 40.

son víctimas de violencia generada por la inundación misma y los conflictos que conllevan. Así también, se verifican problemas entre los vecinos, debido a la contaminación, a las conexiones clandestinas, la quema de basuras, la presencia de patios baldíos, etc. Varias de estas situaciones se producen por la falta de presencia de autoridades locales o institucionales, quienes muchas veces prefieren no intervenir para evitar involucrarse en la problemática o simplemente porque los problemas son tan grandes que afirman no tener capacidad de resolver. En varios casos se ha comentado de reclamos a autoridades, pero en la mayoría de ellos se hace caso omiso a reclamos.

De igual forma, se han identificado carencias en la provisión de servicios públicos, se dan conflictos que pueden derivar en violencia cuando hay problemas con la provisión de agua, cuando la basura domiciliaria debe quemarse o arrojarse a patios baldíos, cuando las conexiones de electricidad son clandestinas, cuando se arrojan desechos cloacales a la vía pública, cuando los alumbrados públicos no existen, cuando las calles no se encuentran en buenas condiciones. Igualmente, los servicios de salud y educación cercanos ofrecen nivel primario o se encuentran a distancias considerables. Todos estos hechos presentes en el territorio son motivo de violencia comunitaria.

También se identifican hechos generados por la inacción o deficiente actuación policial y la de los demás integrantes del Sistema de Justicia (Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública, Poder Judicial); o la falta de respuesta rápida y efectiva ante denuncias o la ausencia de medidas preventivas hace que los individuos denominados “mal vivientes” puedan actuar con facilidad e incluso impunidad, pues en todos los casos los líderes sociales han manifestado falta de confianza e incluso complicidad con los responsables de la distribución de droga en los barrios.

Esto confirma lo expresado por Gabriel Kessler, quien afirma que *“el sentimiento de inseguridad, el delito y la desconfianza a la policía se retroalimentan. En las áreas consideradas peligrosas,*

*abandonadas por los más pudientes, con menor protección e incremento del delito, la policía tiende a estigmatizar a sus habitantes, lo que acrecentaría los hechos de violencia institucional y aumentaría la desconfianza entre la policía y la población local”.*

Por otro lado, se han identificado los conflictos comunitarios, y en este caso sí se puede afirmar que cada comunidad tiene “sus conflictos”, que van desde la disputa o el debate por proyectos antagónicos para la solución de una problemática (Franja Costera versus Defensa Costera), hasta tensiones por el uso del espacio público, el servicio de agua potable, la ocupación de espacios públicos por inundaciones y, por supuesto, el denominador común es la preocupación por la presencia de distribuidores y consumidores de drogas, estos conflictos pueden encontrar solución en la comunidad misma por sus condiciones de comunitarios, pero realmente en la mayoría de los casos se requiere de un actor externo que actúe de mediador o de organizaciones con mayor madurez y arraigo en la zona.

La mediación de las organizaciones comunitarias es de gran relevancia para la superación de los problemas señalados. En la mayoría de los casos este papel es desempeñado por las comisiones vecinales, en otras, por comisiones de docentes, padres u organizaciones religiosas.

En el Bañado Tacumbú, CAMSAT es un buen ejemplo del potencial que este tipo de organizaciones puede representar. Estas instituciones u organizaciones comunitarias apelan generalmente a reuniones para abordar la problemática en cuestión, asambleas para debatir, y en las cuales incluso se llevan a votación algunas decisiones importantes (esto ocurre generalmente en las comisiones que administran agua o en cooperativas).

Estos mecanismos democráticos son bastante aceptados en la comunidad, aunque no se ha superado del todo el sesgo autoritario de algunos líderes comunitarios que todavía utilizan prácticas autoritarias para mantener el control de ciertas situaciones, incluso con el apoyo de la mayoría, tal como se da en el caso del Asentamiento Barcelona

o en el Asentamiento 2 de Noviembre, en los cuales se mantiene un liderazgo fuerte, pero sustentado con logros importantes para sus comunidades, por lo cual los vecinos prefieren seguir en el proceso bajo estas condiciones.

Los factores de riesgo para la seguridad humana que han sido identificados en los territorios, y que se estima contribuyen a la delincuencia son: la presencia de tráfico y consumo de drogas, la respuesta inadecuada de la Policía ante esta problemática, lo cual deriva en la falta de confianza de la comunidad hacia la institución policial.

Asimismo, se consideran factores de riesgo el consumo abusivo de alcohol, la posibilidad de inundación de los territorios, las viviendas precarias y el hacinamiento, la falta de alumbrado público, los caminos en mal estado, la insuficiente cobertura del transporte público, la existencia de baldíos o construcciones abandonadas. Por otro lado, la falta de abordaje comunitario de la violencia intrafamiliar (que afecta mayormente a las mujeres) deja la situación en el plano privado, con lo cual el control social se reduce a niveles mínimos, propiciando reacciones tardías y solo ante casos extremos.

Los jóvenes que no acceden a capacitación adecuada se ven afectados por el desempleo o el subempleo y esto trae consigo el peligro de que ocupen su tiempo en actividades delictivas. Todas estas situaciones se repiten en los territorios estudiados.

Al respecto, resulta válido lo expresado por O'Donnell<sup>178</sup> cuando describe el fenómeno: "El aumento de la criminalidad, las intervenciones ilícitas de la policía en los vecindarios pobres, la práctica habitual de la tortura e incluso ejecuciones sumarias de sospechosos de crímenes que provienen de sectores pobres o estigmatizados, la negación de derechos de la mujer y de distintas minorías, la impunidad del tráfico de drogas y el gran número de niños abandonados en las calles, no reflejan únicamente

un grave proceso de decadencia urbana. También expresan la ineptitud del Estado para poner en vigor sus propias regulaciones".

Por otro lado, los factores de protección para la seguridad humana son aquellos que contribuyen a mejorar las condiciones de vida y la cohesión social, mejorando la resiliencia de las familias ante situaciones indeseadas que afecten a su seguridad.

En estos casos, hemos encontrado los siguientes factores: presencia de organizaciones sociales fuertes y diversas en el territorio, aunque generalmente descoordinadas; de todas maneras, trabajan y obtienen resultados positivos para la comunidad.

Se han identificado comisiones vecinales, organizaciones religiosas, organizaciones de la sociedad civil, comisiones de administración de agua, comisiones de padres y docentes, y otras menores. Estas organizaciones, además de cumplir con objetivos específicos como regularización de los territorios, acceso a agua potable, construcciones de locales, entre otros, también ofrecen espacios de debate, análisis y consensos, muy importantes para avanzar en la cohesión social.

Otro factor importante de protección son las viviendas dignas que no se encuentran en todos los territorios estudiados pero que, sin duda, son de vital importancia, así como lo son la presencia de servicios básicos en el territorio.

La presencia de servicios de salud, educación, recolección de basura, caminos, iluminación adecuada, guarderías, organizaciones religiosas, transporte público, son condiciones de protección para mejorar la seguridad de las personas.

Es importante señalar aspectos generales identificados durante la misma, los cuales han afectado positiva o negativamente al proceso. Es importante señalar la gran dificultad para obtener información

<sup>178</sup> O'Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", *Revista Nueva Sociedad*, N° 128, p. 8

<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica/files/2014/03/ODonnell.Estadodemocratiaci%C3%B3n-y-ciudadan%C3%ADa.pdf>

adecuada, sobre todo a nivel local, donde la disponibilidad de información oficial es casi nula, o de muy difícil acceso.

Se ha podido constatar que a nivel municipal no se han construido bases de datos que permitan diagnosticar la problemática y planificar sobre bases ciertas, con lo cual se dificulta el diagnóstico y pone en riesgo el diseño correcto o apropiado de las políticas públicas y la eficacia de intervenciones en territorio, así como no permite la retroalimentación adecuada de los resultados.

En el campo de las políticas públicas se debe mencionar que se ha identificado una falta de coordinación en la aplicación de programas y proyectos a nivel local. Esta falta de coordinación se da entre los niveles de Gobierno (nacional, departamental y municipal), así como de manera horizontal en los territorios entre programas sociales o servicios públicos que no logran articular la llegada para lograr mejores resultados.

La situación es el reflejo de la no consideración del concepto de “seguridad humana” que abarca las dimensiones señaladas, que se centra en las personas y que su aplicación contribuirá a mejorar los resultados hacia el desarrollo social justo y equitativo.

En conclusión, se afirma que la atención de problemas multicausales requiere la integración de agentes claves en la solución de los mismos, donde los líderes comunitarios cumplen un rol importante debido a la necesidad de aplicar estrategias diversas de diálogo, cooperación, articulación, para lograr mayor eficiencia en la aplicación de los recursos.

Tal como lo afirma Ana María Munizaga<sup>179</sup>, *“el reconocimiento de que la delincuencia es un problema multicausal, obliga a fortalecer el trabajo con la comunidad considerando en ello la asociación con agentes claves, la generación rigurosa de evidencia (acerca del proceso y resultados) y la instalación a largo plazo de las medidas adoptadas”*.

---

<sup>179</sup> Alejandra Lunecke *et al.*, *op. cit.*, p. 82.

## Bibliografía

1. Auyero, J. *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2001.
2. Becker, Howard S. *Outsiders. Hacia la sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2009.
3. Bourdieu, Pierre: "Habitus, code, codification", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 64, 1987b: 40
4. Bucheli, Brenda. "Mapeo de actores para la reserva de vida silvestre. Manglares el Salado", Documento de Trabajo, Informe técnico, USAID: Guayaquil, 2002.
5. Caballero Quiñónez, José y otros. "Seguridad Ciudadana en el Paraguay", Revista *Nueva Sociedad* 191, Ministerio Público, mayo-junio 2004.
6. Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*, París: Editorial Paidós, 1997.
7. Centro de Estudios Judiciales (CEJ), <http://www.cej.org.py/2010/11/18/pagina-web-promueve-el-modelo-de-intervencion-del-proyecto-escuela-segura-comunidad-segura/>
8. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre "Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos", Washington, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009.
9. Comisión de la Seguridad Humana. *La seguridad humana, ahora*. Esbozo del Informe de la Comisión de Seguridad Humana, 2003. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/multic/Web-Services/Files.ashx?fileID=6432>
10. Dependencia de Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Organización de las Naciones Unidas. "Teoría y práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos". Disponible en: [www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=6445](http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=6445)
11. Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. "Jahapo'ó Teko Asy" 2003–2008. Investigación "La seguridad humana y su complementariedad con la Seguridad Ciudadana: 140. Un estudio de los asentamientos suburbanos".

12. Fernández Pereira, Juan Pablo. "Seguridad Humana", Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Programa de Doctorado en Seguridad y Prevención. Barcelona, junio 2005.
13. Fuentes, Claudia. "Cumbre del Milenio y Seguridad Humana", FLACSO-Chile. Disponible en <http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/08.pdf>.
14. Gabinete Social de la Presidencia de la República, Paraguay para Todos y Todas. "Propuesta para el Desarrollo Socioeconómico con Equidad, Igualdad y Universalidad". Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Gobierno Nacional, año 2009.
15. Gabinete Social de la Presidencia de la República, "Plan Acción Eliminación Pobreza Extrema". Gobierno Nacional, año 2013.
16. Galeano, Luis. "Notas introductorias sobre la sociedad dislocada", en Caballero, Javier, *Realidad Social del Paraguay II*, Asunción: CEADUC, 2009.
17. Galeano, Luis. "El combate a la pobreza en el Paraguay", en Rivarola, Domingo, *Política social en transición*, Asunción: CEPES, 2005.
18. Garretón, Manuel Antonio. "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales". *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, 1999.
19. Garland, David. *La cultura del control*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.
20. Gutiérrez, Pedro Martín. *Diálogos: Educación y formación de personas adultas*, 2001.
21. Kessler, Gabriel. *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2009.
22. Ministerio del Interior, Plan Nacional de Seguridad Pública, Paraguay Seguro, año 2003.
23. Ministerio del Interior, Documento Base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, año 2011.
24. Ministerio del Interior, Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, año 2011.
25. Mockus, Antanas y otros, *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*, Washington, 2012.
26. Pérez de Armiño, Karlos. "El concepto y el uso de la seguridad humana: Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos". *Revista Cidob*, 76. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas, Barcelona, 2007.
27. Peroni, Lourdes. "Seguridad y desigualdad: ¿desprotegidos y perseguidos?", 2010. SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers. Paper 83. [http://digitalcommons.law.yale.edu/yls\\_sela/83](http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/83)
28. Plan Nacional de Desarrollo, pp. 35-7, disponible en <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>
29. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1993
30. PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano, 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. Investigación "La seguridad humana y su complementariedad con la Seguridad Ciudadana: Un estudio de los asentamientos suburbanos".

31. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Instituto Interamericano de derechos humanos, San José de Costa Rica, IIDH: PNUD, 2011.
32. Plan Local de Desarrollo de Limpio. <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/w6ABX4GXp0i-Vgm3/download>.
33. Rodwell, M.K. "Person/environment constructs: Positivist vs. Naturalist, dilemma or opportunity for health social work research and practice?", *Social Science and Medicine*, vol. 31 (1), 1990.
34. Rodwell, M.K. "Naturalistic inquiry: An alternative model for social work assessment". *Social Service Review*, vol. 6, 1987.
35. Rojas Aravena, Francisco. *Seguridad humana. Nuevos enfoques*, San José de Costa Rica: FLACSO, 2012.
36. Salas, Tillmann, Mckee, Shazhadi, VPP. *Visualización en programas participativos*. Un manual sobre cómo participar y visualizar participativamente procesos grupales. Fundación INTERCOOPERACIÓN. Versión original 2007. UNICEF: Bangladesh. (<https://observatorioeclesial.files.wordpress.com/2014/07/mapeodeactores.pdf>)
37. Serafini, Verónica y Víctor Imas. Informe: *Igualdad de Género y principales brechas en Paraguay*, febrero 2016.
38. Techo, Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social. "Relevamiento de Asentamientos Precarios Área Metropolitana de Asunción 2015", año 2016. Disponible en: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>
39. Rodríguez, Juan Antonio. "Comunidad y delincuencia juvenil: El rol mediador de la familia y el grupo de iguales", *Revista Española de Investigación Criminológica*, Artículo 2, Número 14, Universidad de los Andes, 2016. [www.criminologia.net](http://www.criminologia.net) ISSN: 1696-9219.
40. Wacquant, Loic. *Los condenados de la ciudad, gueto, periferia y Estado*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2000.
41. Wacquant, Loic. *Parias urbanos: Marginalidad en la ciudad*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2001.
42. Wacquant, Loic. *Parias urbanos: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires: Manantial, 2007.







CENTRO DE  
ESTUDIOS  
JUDICIALES

[www.cej.org.py](http://www.cej.org.py)  
[cej@cej.org.py](mailto:cej@cej.org.py)

Síganos en:

