

Este Documento consta de dos partes. La primera es una versión revisada de la ponencia presentada por la autora en el “I Seminario Hispano-Paraguayo de Democracia Local, Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana”, organizado por la OPACI y auspiciado por la AECI y la UCCI, Asunción, 2-4 de Mayo, 1990. La segunda parte se basa en la exposición realizada por la autora en el Seminario “Reforma Municipal y Democracia”, organizado por el CDE y el CEDES, en Asunción entre el 3 y el 5 de mayo de 1990.

Apuntes sobre políticas de desarrollo urbano y participación ciudadana

Programa de Estudios Urbanos
BASE Investigaciones Sociales
Asunción, Paraguay
Mayo, 1990



Contenidos

1. Presentación.....	3
2. Políticas de desarrollo urbano en el Área Metropolitana de Asunción.....	4
2.1 Introducción.....	4
2.2 Políticas de desarrollo urbano.....	4
2.3 Breve reseña de los antecedentes.....	5
2.4 Actores de crecimiento.....	7
2.5 Políticas de crecimiento.....	7
2.6 Los planes urbanos.....	9
2.7 transición: la búsqueda de la autonomía.....	11
2.8 Conclusión.....	12
3. Elementos para una participación ciudadana.....	14
3.1 Introducción.....	14
3.2 Aspectos de la participación.....	15
3.3 Buscando respuestas a una serie de preguntas.....	16
3.4 Los canales y mecanismos “tradicionales” de investigación de los pobladores....	20
3.5 Cuando se logra la desorganización.....	21
3.6 Algunas consideraciones a manera de conclusión.....	23

Notas

1. Presentación

Estos apuntes tienen por finalidad contribuir a la difusión de algunos aspectos referidos a la política urbana y a las formas en que la población ha sabido y/o podido organizarse con el propósito de aumentar su protagonismo en las transformaciones que afectan al entorno en el que desempeña sus actividades.

Los cambios políticos nos ponen frente a una serie de eventos cívicos que despiertan el interés de la ciudadanía que ve en ellos etapas importantes de cambios cualitativos beneficiosos para el país.

El más próximo atañe al ámbito municipal, espacio que, con el pasar del tiempo y el afianzamiento de las prácticas autoritarias y centralizadoras, ha ido perdiendo sus connotaciones originales, pasando a denotar un ámbito más de control del poder central sobre las prácticas comunitarias.

Es comprensible, por lo tanto, que se despierte o renueve el interés hacia lo urbano, en especial, hacia la gestión municipal que hoy aparenta estar al alcance no sólo de organizaciones políticas que han sido sistemáticamente excluidas de la misma sino también, gracias a las disposiciones contenidas en el Código Electoral, de los llamados “independientes”, es decir de personas o grupos que no responden a definiciones político-ideológicas partidarias.

Por estas razones, se considera que el tema de la política urbana y el de la participación ciudadana adquieren relevancia, pero también es cierto que sobre estos temas es poco lo que circula referido a nuestro contexto nacional. El mayor volumen de bibliografía es producto de experiencias extranjeras, valiosas por cierto, pero que conviene vayan siendo acompañadas por reflexiones endógenas que puedan enriquecerse a medida que avance nuestro conocimiento y experiencia con respecto a los temas aquí tocados.

Se trata de una contribución inicial que puede y debe ser profundizada e integrada a otros trabajos que abarquen no sólo el espacio urbano sino, sustancialmente, el rural y los temas de población, en el contexto de la crisis por la que nuestro país y el área latinoamericana vienen atravesando.

El Programa de Estudios Urbanos de BASE. Investigaciones Sociales lo pone a consideración de quienes crean poder encontrar en estas reflexiones elementos para ir descubriendo la temática urbana y apropiándose de su complejidad.

2. Políticas de desarrollo urbano en el Área Metropolitana de Asunción

2.1 Introducción

El tema de este Seminario hace referencia a la Democracia Local, el Desarrollo Municipal y la Participación Ciudadana, tres aspectos de una sola y necesaria realidad: **la gestión democrática del desarrollo local**, es decir, la posibilidad de que los diferentes sectores de población que habitan las ciudades accedan al manejo de los instrumentos políticos y jurídicos de modo a participar en la producción y el consumo del espacio urbano.

Con ello se entiende que los modos de apropiación del suelo, de los bienes y servicios colectivos, de las fuentes de ocupación y empleo, no deben estar supeditados a las razones e intereses de minorías dominantes sino que las mayorías puedan mejorar su calidad de vida alcanzando más y menores satisfactores de sus necesidades.

La gestión democrática del desarrollo local se coloca en las antípodas de cualquier sistema productor de marginalidad y exclusión económica, política y/o cultural. Exige una organización social por medio de la cual las mayorías aprovechen las ventajas de los avances de la ciencia y de la técnica, cuenten con la seguridad de un ambiente sano, no degradado por la explotación irresponsable de sus recursos naturales ni depredado de su memoria histórica, que puedan mejorar la calidad de su educación, de su salud, de sus viviendas, de los servicios públicos y gocen de las conquistas laborales. **Precisa**, en suma, **de una equitativa distribución de los costos y beneficios del proceso de desarrollo**.

2.2 Política de desarrollo urbano

Una **política de desarrollo urbano**, abarca el conjunto de medidas que los actores del desarrollo local llevan a la práctica a los fines de traducir en lo concreto, en el escenario urbano, la totalidad de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo urbano, si bien posee su propia especificidad y singularidad, basadas en características que lo identifican (históricas, ecológicas, espaciales, culturales) resulta de un proceso de interacción complejo y contradictorio con todo el territorio nacional, de cuya organización es, alternativamente, consecuencia y causa.

En otras palabras, la dinámica urbana refleja u ordenamiento político, jurídico y físico, responde a un sistema socioeconómico que impulsa modos de explotación de los recursos naturales y, a la vez, influye en la calidad de vida de la población asentada en el territorio a través de la oferta de satisfactores a las necesidades sociales.

Si el campo no los ofrece, la población se verá impulsada a emigrar, siempre que la ciudad aparente poder acoger migrantes aunque más no sea en manera diferencial y excluyente. La ciudad atrae en la medida en que el campo expulsa.

Para que pueda hablarse con propiedad de política de desarrollo urbano, deben darse procesos de planificación del desarrollo del país, dentro del cual se insertará la planificación urbana y la política correspondiente.

Ello, en el supuesto de que una organización social explicita, a través de planes, la racionalidad que guiará las medidas tendientes a la obtención del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

En el caso en que este modelo no se cumpla, porque no existe un plan nacional, o bien, existe, pero el crecimiento urbano no se ajusta a las prescripciones del mismo, ¿cómo calificar las medidas que el gobierno municipal pone en práctica para dirigir el crecimiento urbano y, en nuestro caso, metropolitano?.

¿Puede hablarse de política de desarrollo urbano cuando las acciones oficiales no responden a un cuerpo normativo explícito según el cual evaluar los resultados de las medidas aplicadas y de las previsiones formuladas?.

En otras palabras, cuando no existe un Plan Regulador del desarrollo urbano, cuales son los patrones o criterios que orientan las acciones del gobierno municipal?. Las mismas pueden calificarse como política de desarrollo urbano?.

A esta pregunta intentaré dar respuesta al presentar –en forma muy esquemática- el caso de Asunción y su Área Metropolitana (AMA).

2.3 Breve reseña de los antecedentes

A diferencia de otras naciones del continente, la urbanización en Paraguay es un fenómeno tardío que cobra impulso recién en la década del '70, cuando se verifica un proceso de transformación territorial resultante de la transición de una economía extractiva de consumo a una economía productiva de mercado y la consiguiente integración vial del territorio¹.

Dicha situación tiene causas que pueden resumirse en los siguientes factores²:

- a. Escasa población en un medio físico con suelos agrícolas de alto potencial agropecuario y forestal.
- b. Predominio cuantitativo de una economía y cultura campesinas.
- c. La migración hacia el extranjero –principalmente, a la Argentina- de buena parte de la población económicamente activa, por razones políticas y económicas.

¹ Barrios F., Causarano M. Y Morínigo J.M: “Historia de un proceso de desajuste ambiental: el uso de las ciudades intermedias del Área Metropolitana de Asunción”. XV Congreso Interamericano de Planificación, Bogotá, noviembre 1985, Mimeo.

² Idem.

- d. El proceso de colonización que transfirió un importante contingente poblacional de las áreas críticas de producción minifundiaria hacia la región de Canindeyú, Alto Paraná y Caaguazú.

La inversión extranjera, dirigida hacia el sector agroindustrial y la inversión resultante de la construcción de las represas, aceleraron, a partir de los años '70, la reorganización territorial, la urbanización y la metropolización de la capital.

En 1950, Asunción contaba con 206.634 habitantes y lo que hoy conforma el AMA³, alcanzaba a 271.901 personas. En el '62, el Censo arroja para Asunción la cifra de 288.882 y para el AMA 409.273: en 12 años, las 11 ciudades juntas aumentaron su población en 137.372 habitantes.

En 1972, el AMA alcanza las 579.273 personas, cifra que llega a 794.166 con el censo del '82, concentrando el 68% de la población urbana del país.

Es interesante señalar que, en el período intercensal 72/82, San Lorenzo, Lambaré y Villa Elisa aumentaron su población en 102%, 105.3% y 152.3% respectivamente⁴, lo que demuestra el dinamismo y la gran movilidad poblacional. El crecimiento del AMA es del 9.5% promedio anual.

Las formas de apropiación del espacio urbano se basaron en un modelo de acumulación acelerada, correspondiente a la etapa de internalización del mercado interno que impactó la estructura ambiental de la capital y de las que conformarían el AMA⁵.

Hasta fines de 1988, ni Asunción ni las demás ciudades que en 1980 conformaron el AMA, se dieron un plan ordenador del crecimiento, un instrumento normativo que orientara el mercado inmobiliario estableciendo standars apropiado en lo referente al uso del suelo, a la preservación del patrimonio urbano arquitectónico, de los recursos naturales y, sobre todo, que ejerciera algún control con respecto al aumento de los cinturones de pobreza, cuya población crece en 4.5% anual (mientras la de la capital, en total, aumenta en 2.4%).

La década de los '70 y '80 son las de los grandes cambios en la estructura urbano-territorial y, muy marcadamente, en la del AMA, llegando esta última a sufrir una serie de

³ En 1978, se conforma el Área Metropolitana de Asunción, formalizándose un proceso que, desde años atrás, se venían registrando con la conurbación de municipios cercanos a la capital. La idea que justificó esta medida fue la de racionalizar el crecimiento metropolitana interviniendo sobre algunos factores, como ser, las redes viales, el sistema de transporte, los servicios de luz y agua. En principio, los municipios integrantes fueron once: Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, Limpio, Mariano Roque Alonso, Ñeemby, San Antonio, San Lorenzo, Villa Elisa y Villa Hayes, este último en la Región del Chaco (por una extensión que abarca una franja de 4 mil metros de ancho, sobre la margen derecha del río Paraguay y paralela a su curso).

El AMA, así constituida, abarca una superficie de 68.417 has. A partir de 1989, se fueron incorporando otros municipios: Aregua, Capiatá, J.R. Saldivar e Ypané, sumando, en la actualidad 15 comunas.

⁴ AA.VV.: **Perfil Ambiental del Paraguay**, Ediciones Instituto Internacional para el Desarrollo y Medio Ambiente, Secretaría Técnica de Planificación y Agencia para el Desarrollo Internacional, Asunción, junio 1985.

⁵ Barrios F., Causarno M. Y Morínigo J.N, op. Cit.

impactos negativos, productos del desajuste ambiental al que la impulsó el crecimiento económico y demográfico⁶.

2.4 Actores del crecimiento

A partir de la segunda mitad de los '70, se afirma como actor principal de las transformaciones ambientales, el sector inmobiliario que promueve las inversiones en tierras urbanas y la extensión de las redes de servicios y de la infraestructura vial en toda la superficie capitalina que pudiera ser fuente de lucro a corto plazo.

La onda expansiva afectó también a las ciudades del AMA, en particular, Fernando de la Mora, San Lorenzo, Luque, Lambaré, Mariano Roque Alonso.

Los gobiernos municipales secundaron la especulación, alentados por las prebendas que la misma generaba y que constituyó uno de los sostenes del régimen depuesto, definido por un sociólogo como “capitalismo prebendario”⁷. Estos gobiernos brindaron su apoyo para que la especulación se legitimara como práctica dominante en el ámbito urbano.

La población no tuvo canales de comunicación con el gobierno municipal más allá de algunas asociaciones de vecinos que reclamaban mejoras puntuales de su entorno inmediato (arreglo o apertura de calles, servicio de transporte, etc.) y se encontró desprovista de la información acerca de los proyectos que afectarían su hábitat. Se cita, como ejemplo, el caso del barrio Recoleta, cuyos vecinos deben convivir con el Cementerio que avanza y fagocita las viviendas, o el de las tantas calles y plazas vendidas por las propias municipalidades, a pesar de su carácter de bienes de dominio público.

Otro actor del crecimiento fue, pues, el aparato político del Partido Colorado que acaparó para sí todas las intendencias del país y los dos tercios de las concejalías de la totalidad de los municipios, estructura que reflejó en forma especular el ordenamiento político a nivel del gobierno central.

2.5 Política de crecimiento

Tal vez ahora se pueda intentar una respuesta a la pregunta inicial sobre cómo calificar las acciones que los gobiernos locales llevaron a la práctica, sin el sustento de un plan. ¿Hacen parte o no de una política de desarrollo urbano?.

⁶ Entre los impactos negativos se señala el deterioro del patrimonio urbano-arquitectónico, especialmente en Luque y San Lorenzo, ciudades que hasta mediados de los años '70 mantenían valiosos testimonios de construcciones de la época colonial y de los años independientes. La debilidad de los patrones socio-culturales produjo una asunción acrítica de los modelos arquitectónicos capitalinos poblándose dichas ciudades de productos de las pautas del “habitar” que la burguesía empresarial y especuladora y los sectores beneficiados con las prebendas gubernamentales, impusieron a la capital como “status symbol”.

⁷ Boh L.A. y Morínigo J.N.: **Estado y vivienda en el Paraguay**, Ediciones RP, Asunción, 1989.

Si una lectura ética de la política pretende que la misma sea un instrumento para lograr el bienestar colectivo, en este caso, el desarrollo urbano, una lectura pragmática nos dice que también puede procederse al revés, poniendo lo urbano al servicio de la política entendida en el sentido reductivo de consolidar un grupo en el manejo de la vida pública para el mantenimiento del status quo.

El espacio urbano, como bien de mercado de apropiación selectiva, puede convertirse en un medio para fortalecer a grupos de poder que manejan los aparatos del Estado. El lucro proveniente de las inversiones inmobiliarias se utiliza a los fines de reforzar el esquema de dominación y ello, con certeza, no es ético, pero es el modo de hacer política que tuvo vigencia en el país por varias décadas.

Un modelo político sustentado en la exclusión de las mayorías del acceso a los bienes y servicios de consumo colectivo, en la negación de la participación comunitaria en la construcción y transformación del hábitat; un sistema que fue generando pobreza y marginalidad, menores que viven en y de la calle, que utilizó a la especulación inmobiliaria como instrumento de expulsión de los pobladores urbanos, que impulsó a asentarse en el dominio del río a millares de campesinos sin tierra y de habitantes del Gran Asunción que no podían pagar la luz o el empedrado de la calle; fue el que se impuso a través de la **política urbana** vigente en el AMA.

La misma, no puede llamarse de **desarrollo urbano** porque reñiría con los más elementales conceptos de lo que el desarrollo requiere, pero sí de crecimiento y expansión urbana y, particularmente, edilicia.

Ante este modelo o sistema que dominó al país por casi medio siglo, resulta como corolario el hecho que no haya experiencia que aportar en lo referente a la **gestión democrática del desarrollo local**, vale decir, en el ámbito de este Seminario, sobre democracia, desarrollo municipal y participación ciudadana, factores que estuvieron ausentes de las políticas urbanas puestas en práctica por los gobiernos locales. No sólo tales factores no se desarrollaron sino que fueron frenados vía coerción, la ideología o la corrupción administrativa.

El tipo de intervención que fue aceptada, aunque no estimulada, fue el puesto en práctica por los pobladores de los asentamientos precarios –ubicados principalmente en las costas inundables del río- que construyeron una ciudad “informal”, reverso de la medalla de las formas de apropiación capitalista del espacio urbano. Tales pobladores viven en situación de constante zozobra; por un lado, periódicamente debe emigrar hacia sitios más resguardados, operación que realizan en la época más fría del año; por el otro, son víctimas de la amenaza de expulsión, ya que la recuperación de tierras que hará la Municipalidad (y que viene haciendo la empresa privada) no parece destinada a estos usuarios.

Algunos de los resultados más evidentes son: los desfalcos a las arcas municipales, la depredación del patrimonio urbano arquitectónico de la capital y demás ciudades del AMA, agradecidas por formas de ocupación del suelo que privilegiaron la rentabilidad del sitio; la degradación de los recursos naturales, en particular, los cursos de agua, contaminados por desechos domésticos e industriales; plazas y parques ocupados para usos privados; pérdida de

identidad ambiental de las poblaciones limítrofes de la capital que adquirieron rasgos de periferia deteriorada; eliminación de gran parte de los bolsones agrícolas que proveían de productos de consumo a la capital y a sus propios centros urbanos, reforzando esos últimos su dependencia de la capital; descreimiento en la función municipal por parte de la población que asimila la Municipalidad a un aparato partidario más.

2.6 Los planes urbanos

En este marco fueron redactados el Plan Regulador (PR) de Asunción y el Plan Director (PD) del AMA, puestos en vigencia a fines del '88, poco antes del golpe de Estado.

El primero de ellos (Ordenanza 25.098) busca establecer normas legales en lo referente al uso de suelo, densidad de población, tipo de edificación, alguna de fachadas, retiros, áreas para estacionamiento de vehículos, etc.

El segundo, es un instrumento técnico-legal, tendiente a “encauzar una acción coherente y flexible” para lograr “a largo plazo un modelo deseado y preconcebido de desarrollo del medio físico en relación a los múltiples factores intervinientes en su conformación”⁸. Establece “los objetivos generales y específicos que orienten las actuaciones públicas y privadas en lo que respecta al desarrollo integral del AMA”⁹.

Habiendo sido ambos concebidos y realizados en el ámbito de las condicionantes del régimen anterior, necesariamente adolecen de los defectos propios del sistema: el tecnicismo guiado por una visión reductiva de lo urbano, el autoritarismo resultante de la falta de participación no sólo de los usuarios sino de los demás gobiernos locales del AMA, a pesar de que en los enunciados se reconoce explícitamente la multiplicidad de “factores intervinientes” en la conformación de la conurbación metropolitana.

A los fines de fomentar la democracia local, el desarrollo municipal y la participación ciudadana, ningún plan -y, especialmente, si es de la envergadura de un PR o un PD- debería resultar de las concepciones particulares de un equipo técnico solamente, sea éste participativo, por ser el instrumento rector del desarrollo.

No podría entrar a analizar los contenidos de ambos planes, porque ello daría lugar a otro trabajo, más exhaustivo que este documento; quisiera sólo señalar los errores metodológicos que condicionan su operatividad y que son producto inevitable del sistema dentro del cual fueron formulados.

El corte tecnocrático elude la complejidad de los aspectos que definen la dinámica urbana y que no pueden ser conocidos a cabalidad a partir de meros datos estadísticos.

⁸ Municipalidad de la Capital: **Directrices de Desarrollo de Asunción y su Área Metropolitana (Plan Director)**, Asunción, octubre 1985.

⁹ Idem.

La ciudad es un organismo vivo, y obra colectiva, es extremadamente cambiante y dinámica; requiere, por tanto, un sistema de regulación que admita estas condicionantes. Por ello resulta indispensable la presencia de los pobladores de los distintos barrios, de los representantes de todos los poderes locales, para decidir en forma conjunta y negociada, el futuro del espacio en que habitan y, a la vez, el de la totalidad urbana.

Así también, la planificación democrática y participativa debe incorporar a los organismos intermedios, gremios, asociaciones y centros de investigación que aportarán sus conocimientos específicos a los fines de contribuir a crear una praxis no sólo interdisciplinaria, sino también intersectorial, interinstitucional y realmente participativa.

Cabe preguntarse cómo podría decidirse el desarrollo de un sector urbano, por ejemplo, la Chacarita, sin escuchar a los pobladores. Y, una vez escuchados, ¿cómo podría prescindirse de los mismos en la fase de formulación de propuestas?. Quién, en toda la ciudad, conoce mejor el sitio, su historia, sus problemas y sus potencialidades que la población que lo habita?.

Este ejemplo es uno de los muchos que pueden servir para demostrar que ningún tema urbano debe resolverse como un mejor ejercicio técnico que se agota en la decisión de qué hacer con el suelo, la fachada o en fijar límite a la cantidad de personas que ocupará un área.

Idénticas consideraciones valen para el Plan Director (Ordenanza N° 24878), que obliga a diez municipios a ejecutar lo que el equipo técnico de la Municipalidad de Asunción decidió sin considerar las especificidades de cada ciudad que compone esta conurbación.

Los diez municipios tiene historias, proceso de crecimiento y realidades físicas y sociales diferentes unas de otras que deben tomarse como base para cualquier plan que las involucre.

La concepción manejada por el gobierno capitalino, y aceptada por los demás del AMA (con alguna que otra manifestación de desagrado)¹⁰, no propicia el desarrollo municipal porque no contempla la autonomía que la ley reconoce a los municipios para formular sus propios planes de desarrollo y, a partir de ahí, aportar, en el respecto de las necesidades y aspiraciones locales, elementos para contribuir al mejoramiento de toda la estructura metropolitana.

Para no prolongar demasiado estas consideraciones sobre la política urbana, impuesta en la capital y en el AMA, se señala, en síntesis que:

¹⁰ Las directrices generales define al AMA como “un espacio único, continuo e integrado, sin perjuicio de la soberanía de los límites administrativos de cada municipio”. Tras la presentación del Plan, algunas municipalidades afectadas hicieron sentir su protesta por no haber sido consultadas para la elaboración del mismo, hecho que contradice cuanto, en su momento, afirmaran las autoridades asunceñas, sosteniendo que el PD “busca regalar el crecimiento de la zona no solo en el orden físico sino también cultural, preservando la identidad de las comunidades, sus tradiciones y costumbres”.

El entonces presidente de la Junta Municipal capitalina, salió al paso de los reclamos de los munícipes, afirmando que Asunción “tiene mayor infraestructura, mayores elementos técnicos, mayores posibilidades de estudio para producir un instrumento legal de suma importancia” y que las Comunas afectadas debían recibir dicha ordenanza “como una expresión de buena voluntad de la comuna capitalina”. Cfr. Análisis del mes N° 38, Enero 1989, BASE/ISEC, p. 13-14.

- a) Durante el régimen anterior, resultaba imposible establecer modelos de gestión democrática que apuntaran al desarrollo municipal vía la participación ciudadana; por el contrario el sistema dominante trabó por diferentes medios el desarrollo local.
- b) Los gobiernos municipales, en general, adoptaron una práctica autoritaria. Sólo el municipio de Asunción, por su propia envergadura, alcanzó una cierta institucionalización en su funcionamiento, pero tampoco logró evitar que los intereses políticos y el prebendarismo primaran sobre los intereses comunitarios. El partido de gobierno se convirtió en el canal de acceso de los pobladores al mejoramiento de algunos aspectos de la vida urbana (calles, servicios, etc.).
- c) Los planes apuntaron más al aspecto normativo y prescriptivo, sin introducir criterios más amplios acerca de los alcances de un plan abierto, flexible, pasible de continua retroalimentación, de manera a convertirlo en motor del desarrollo urbano¹¹.
- d) La circunspección con que se manejaron los procesos de formulación de los planes, y la falta de divulgación de los mismos, hizo que, hasta ahora, la inmensa mayoría de la población desconozca su existencia.

2.7 La transición: la búsqueda de la autonomía

Con el cambio de gobierno, el aspecto político del sistema social está adquiriendo un peso relevante. Los próximos comicios electorales ponen a luz una problemática que, hasta ahora, ha permanecido oculta en su real dimensión: el gobierno local y sus alcances.

En el escenario urbano aparecen nuevos actores, dispuestos a competir por el control de los dos centenares de municipios del país: organizaciones políticas recientemente creadas se suman a las que existían anteriormente; otras adquieren legalidad, así como un nutrido grupo de organizaciones sociales desea asumir el desafío y el compromiso de la lucha política. Los

¹¹ El tema de la planificación urbana ha sido motivo de discusión y consecuentes revisiones de su planteamiento, muy en especial, en América Latina. A las formas tradicionales de enfocar la planificación, basadas en esquemas rígidos de control de la dinámica urbana, muy sectorializadas, se ha ido sustituyendo una concepción sistemática que intenta rescatar la complejidad del fenómeno urbano, las interacciones entre sus diferentes componentes para potenciar la vitalidad de los procesos.

Para tal efecto, se considera indispensable la participación activa de los usuarios, en todas las fases de la planificación, considerada, ella misma, como un proceso en el que, conjuntamente con los ciudadanos también los planificadores se van educando en la interacción permanente entre la realidad que va transformando, los habitantes y las instituciones del sector público y privado.

En el caso del Plan Regulador de Asunción, el mismo está basado en criterios fundacionalistas, versión reductiva de las propuestas urbanas del Racionalismo del Movimiento Moderno y que consiste en dividir la superficie de la ciudad en áreas especializadas en base a las cuatro funciones principales: Habitar, trabajar, transportarse y recrearse. Esta concepción ha demostrado sus límites, al pretender negar la vocación a la polifuncionalidad del fenómeno urbano, que, si convenientemente orientado, le otorga vitalidad y diversidad. Además, al separar tajantemente las funciones por áreas, se refuerza la importancia del transporte, problema que resulta insostenible para cualquier administración municipal.

intelectuales tratan de apuntalar el proceso de transición trabando con las organizaciones políticas y sociales.

En poco más de un año, nos encontramos ante un panorama sorprendentemente diferente al de las décadas anteriores. El deseo de protagonismo de sectores hasta ahora no emergentes en el panorama socio-político y la posibilidad ofrecidas con el nuevo Código Electoral a las candidaturas independientes, vigorizan el juego político. La elección directa de los Intendentes rescata cierta dosis de autonomía que la práctica inconstitucional del régimen anterior conculcaba a las comunas.

El tema municipal gana espacio en los medios de comunicación; se plantea la situación de los municipios, se reclama la autonomía, se expresa el deseo de descentralizar los poderes del Estado y, finalmente, se complejiza el mapa político nacional, ya que los gobiernos locales presentarán una composición diferente a la del gobierno central, dejando de ser un calco del mismo.

2.8 Conclusión

No es pecar de optimismo afirmar que nos encontramos en una etapa propicia para intentar poner en práctica los aspectos tratados en este Seminario: la democracia local, el desarrollo municipal y la participación ciudadana.

En lo que respecta a la participación ciudadana, si bien en forma incipiente e incompleta, se está interviniendo en la vida pública como nunca antes en la historia urbana del país. Los pobladores se organizan, reclaman limpieza en la administración municipal, exigen el cumplimiento de sus derechos ciudadanos y manifiestan la decisión de presentar listas propias en las elecciones.

El proceso participativo está en sus comienzos; las organizaciones deben perfeccionar los mecanismos de información de sus componentes (conocer el manejo institucional, la legislación, los programas y proyectos, la correlación de fuerzas entre los distintos poderes locales); deben también estimular la comunicación interna en los grupos organizados, de modo a asegurar una continua retroalimentación entre las bases y las dirigencias y, finalmente, entender los tiempos políticos para realizar las movilizaciones, entablar alianzas, etc.

En cuanto al **desarrollo municipal**, se prevé una reforma de la Ley 1294, Orgánica Municipal, especialmente necesaria para que las comunas cuenten con mayores recursos económicos, ya que en la actualidad son expoliadas por la administración central que las obliga a una serie de erogaciones para sostener instituciones cuyos beneficios nunca o muy raramente han recibido, como en el caso del IPVU¹².

¹² Al respecto, va señalado que el art. 126 de la Ley 1294, establece que el municipio “recibirá el 30% del impuesto inmobiliario que percibe el Estado sobre los inmuebles situados en las zonas urbanas y urbanizadas del respectivo distrito”. Sin embargo, en función a un decreto-ley de 1952, Rentas Generales de la Nación se apropia del 84% de dicho impuesto inmobiliario y de la totalidad de los ingresos inmobiliarios de las zonas rurales.

Se espera, además, que se logre, luego de la Asamblea Nacional Constituyente, que cada municipio cuente con su propia Carta Orgánica y que pueda entablarse un **proceso de reforma urbana**¹³ gracias al cual los gobiernos locales puedan cumplir con los objetivos y funciones que les son propios y que acompañe a la **reforma agraria** que deberá darse el país.

Lo expresado sobre la participación y el desarrollo municipal se suman para alcanzar la **democracia local**, empujando el proceso hacia una mayor apertura política, aún limitada, en muchos casos.

Para que se conformen gobiernos municipales democráticos, participativos, impulsores de un desarrollo local endógeno, es preciso volver la mirada al campo, al territorio nacional y preguntarnos si será posible consolidar dichos procesos en ausencia de una **reforma agraria integral**, que mejore sustancialmente la calidad de vida de los sectores rurales, detenga la depredación de nuestros bosques, la contaminación de nuestros suelos y aguas causada por prácticas agrícolas inconsultas.

Una política de desarrollo urbano debe ser parte de una política de desarrollo nacional en la cual lo urbano y lo rural sean considerados lo que son: dos aspectos diferentes de una misma realidad, en permanente interacción.

Con el decreto-ley 291/71, que crea el Instituto de Desarrollo Municipal, se excolia a los municipios de otro 10% del impuesto inmobiliario a los inmuebles de los distintos municipios del interior de la República (queda excluida la capital).

La Ley 970/64, que crea el Instituto Paraguayo de vivienda y Urbanismo, establece que los municipios deberán contribuir a dicho organismo con el 1.5% de sus rentas ordinarias. Cfr. Campos, Luis: El drama del Municipio, Última Hora, 03.04.90, p. 12 y Última Hora 07.04.90, p.12 y, Nickson Adrew, “Consignas populares para las elecciones municipales de 1990”, Documentos de Estudios N° 10, BASE/ECTA, Asunción, noviembre 1989.

¹³ La **reforma urbana** tiene por objetivo la democratización de las ciudades, a través de la apropiación colectiva del espacio urbano, considerando en función social. Para tal efecto, es preciso dotar a la administración municipal de los instrumentos adecuados: recursos financieros, jurídicos e instancias legislativas que permitan hacer frente al costo excesivo de las tierras urbanas, con el fin de proveer proyectos públicos.

Esta visión exige la regularización de la tenencia de las tierras ocupadas, la regulación del mercado habitacional, el establecimiento de un sistema de transporte público eficiente y la participación comunitaria en la gestión.

Resulta evidente que, un proceso como el mencionado, debe acompañarse de una reorganización territorial que garantice la desconcentración administrativa y la descentralización política. Cfr. Causarano, Mabel: “Los Caminos de la democracia”, Última Hora, 26.09.89.

3. Elementos para una participación ciudadana

3.1 Introducción

Una de las exigencias que, con mauro fuerza, se formula en esta etapa política, se refiere a la posibilidad y a la necesidad de que distintos sectores de la población puedan asumir cuotas crecientes de participación en la construcción de un sistema democrático, a partir del supuesto que existiría consenso acerca de hecho que el país estaría transitando hacia la democracia.

El tránsito hacia la democracia exige una actitud orientada a la consecución de metas preestablecidas, tendientes a ampliar las esferas e gestión del poder, de modo a incluir en ella a los distintos actores sociales.

El tránsito es el paso de un lugar a otro, en este caso, un recorrido no siempre lineal que lleva de un situación conocida a otra deseada. En una sociedad como la nuestra, en la que el principal actor de las transformaciones sociales ha sido el Estado, el impulso a transitar hacia un nuevo orden político debe estar acompañado por consenso colectivo, de manera a captar las energías sociales para el logro del objetivo propuesto.

En tal sentido, el consenso hacia el proceso de apertura política es bastante generalizado en varios estratos de población: sectores medios, estudiantes, partidos políticos, intelectuales. Por su parte, los sectores populares, trabajadores de la ciudad y del campo, expresan su disconformidad con un modelo que, si bien ha significado el acceso a libertades cívicas, no ha contribuido a cambiar las relaciones socio-económicas que siguen postergando a la mayoría de la población a un rol subalterno.

Transitar hacia la democracia exige, además de lograr el pluralismo político y cultural, la eliminación de toda discriminación; apuntar a la obtención de la justicia social, es decir, a la equitativa distribución de las posibilidades de acceso a las fuentes de empleo y de trabajo, a los servicios sociales; en otras palabras, a los costos y beneficios del desarrollo sobre el que sustenta la democracia.

En este marco, la **participación ciudadana** se constituye en una componente esencial del sistema democrático y, como tal, es invocada sobre todo para avalar medidas tendientes a consolidar el proceso que se ha puesto en marcha a partir de febrero de 1989. Razón suficiente para presentar algunos criterios básicos tendientes a distinguir la participación de actividades y actitudes a las que puede ser asimilada; o bien, diferenciar aspectos parciales que son mecanismos de expresión (como el voto, por ejemplo) pero que, si no están integrados al conjunto de prácticas que la participación exige, resultan en formas parciales, mutiladas de intervención de la comunidad en las transformaciones ambientales que la afectan¹⁴.

¹⁴ Con el término **ambiente**, se entiende el resultado de la interacción entre la sociedad y el soporte físico en el que se asienta; es, por tanto, un producto social que refleja el ordenamiento político, jurídico, las pautas ideológicas, las expresiones culturales y el sistema socioeconómico que define a una determinada sociedad. Cada transformación ambiental resulta de esta compleja articulación.

Como ocurre con los términos **democracia y desarrollo**, la **participación** es un concepto cargado de ambigüedades, utilizado, las más de las veces, en sentido reductivo, de acuerdo con el cual se prioriza el aspecto representativo (vía la elección entre candidatos a cargos públicos) como forma de delegación en terceros de la responsabilidad de defender los intereses de los representados. Este mecanismo suele conducir, en un país como el nuestro con muy escaso desarrollo cívico y político, a la enajenación o desentendimiento mayoritario con respecto a la gestión global, por lo menos, hasta que el surgimiento de problemas concretos despierte nuevamente el interés colectivo. O bien, cuando se sea llamado a nuevas citas electorales.

La elección, a través del voto, es uno de los aspectos de la **participación que consiste en un proceso gracias al cual se alcanza la igualdad de poderes en la toma de decisiones**. No se trata de realizar intervenciones puntuales, asiladas, sino de la puesta en marcha de un **proceso**, que exige un transcurso el tiempo, con sus fases, en el que se van modificando los comportamientos colectivos con el objetivo de alcanzar metas prefijadas.

La participación está pues orientada a la consecución de metas, para lo cual requiere de una serie de actividades dirigidas cuyos resultados puedan ser evaluados, de manera de ir ajustando las pautas de acción a las nuevas situaciones.

La intencionalidad apunta a la obtención de igual poder en la toma de decisiones, lo que equivale a cambiar el ordenamiento por el cual diferentes capas de población y sectores sociales no acceden al control de los instrumentos de decisión que dirigen u orientan las transformaciones ambientales en beneficio de los grupos dominantes.

Se participa para poder decidir, para alcanzar un nivel de incidencia en la organización social que permita la reformulación de las relaciones que regulan las formas de distribución de la riqueza y, en el ámbito de la ciudad, los criterios que orientan la producción y el uso del espacio urbano (localización, servicios, infraestructura, etc.).

3.2 Aspectos de la participación

Una forma de participación en la construcción urbana se expresa cuando los distintos actores son llamados a estudiar, discutir, preparar, ejecutar y evaluar los resultados de un Plan Regulador, o bien programas y/o proyectos que impactan lugares de la ciudad.

Obviamente, participa quien toma las decisiones y desea proseguir tomándolas. Es el caso de las organizaciones representativas en la estructura de gobierno.

Tenemos como ejemplo a dos organizaciones: la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Comisión de Pobladores de Zonas Inundables (COPZI). Se trata de dos actores organizados, que se dan una dirección representativa, reclaman sus derechos ante las instancias que consideran indicadas, se fijan objetivos.

Los industriales, aspiran a mayor cobertura crediticia, a la reestructuración tributaria, al subsidio a las exportaciones, en fin, a la implementación de medidas gubernamentales que favorezcan al sector productivo.

Los pobladores de las franjas inundables desean la construcción de defensas costeras y las posibilidades de permanecer en el sitio de asentamiento.

Una de las organizaciones cuenta con representantes en el gobierno, la otra debe reiterar peticiones para ser recibida por las autoridades municipales.

Ante los ribetes asumidos por la política económica, los industriales –que no se sienten beneficiados por éstas- preparan un diagnóstico de la economía del país y propuestas alternativas (desde la óptica de sus intereses) para el despegue económico.

La COPZI busca apoyo para concretar un proyecto de defensa costera que tratará de entregarlo a las autoridades municipales, con la esperanza de que éstas lo incluyan dentro de las prioridades de su administración. Por supuesto, se descuenta que, en el caso de que el gobierno municipal tome una resolución adversa, los pobladores no serán llamados para consulta, antes de la toma de decisiones.

3.3 Buscando respuestas a una serie de preguntas

Con el propósito de desentrañar mejor el proceso participativo y su desarrollo puede resultar apropiada la proposición de una serie de preguntas.

a. Por qué se participa?

Las razones son varias y, muchas de ellas, obvias.

Por que se da un desarrollo de la conciencia colectiva que hace comprender a los sujetos individuales la convivencia de asumir, en forma colectiva, la responsabilidad de la búsqueda de respuestas a su problemas concretos¹⁵.

Este motivo que, también se transforma en consecuencia, es condición para la participación.

Se participa porque se confía en las propias fuerzas, en su consolidación, pero también se participa porque se desconfía en la delegación de funciones en otros canales o instancias que actúen como mediadores, como por ejemplo, en las agrupaciones políticas de tipo tradicional.

El sesgo corporativista que estas formas de participación puedan asumir, constituye una desviación que debe presupuestarse entre los riesgos.

b. Para qué se participa?

Básicamente, para conquistar la ciudadanía.

¹⁵ Se supone que, en esta etapa de desarrollo de la conciencia colectiva, los sujetos no llegaron aún a un estadio gracias al cual logran enlazar sus problemas cotidianos (transporte, salud, educación, etc.) con condicionantes estructurales.

Es el ámbito urbano en donde se concentran especialmente los resultados de la discriminación y segregación social que definen la organización territorial. Discriminación que significa la imposibilidad de acceso, por parte de las mayorías, a los satisfactores de las necesidades.

Esta exclusión abarca a un número creciente de personas que tienen en común su pertenencia a la categoría de los **no-ciudadanos**, a la condición de sujetos del **no-derecho**, víctimas del hambre, la ignorancia, la morbilidad, el desempleo.

Si partimos de la etimología del término ciudad, se constata que el mismo proviene de “civitas” y hace referencia a las formas de convivencia que, en la Roma republicana e imperial, se desarrollaban entre sus habitantes y que es diferente al término “urbus” (del que deriva urbe, urbano, urbanismo) y que designa la forma física de un asentamiento humano.

Lo civil, la civilidad, se refiere a las relaciones sociales, en la misma acepción con que los griegos designaban a la “polis”, de la que deriva el concepto de “política”.

Ya sea “civitas” o “polis” aluden a la posibilidad de participación de la persona en la vida pública, o sea al hecho que el ciudadano no es el simple “morador” de un espacio urbano sino el individuo que, por derecho, puede participar en la vida pública, un sujeto “político”.

En la época de las ciudades/Estado griegas, los ciudadanos eran los propietarios de las tierras agrícolas que pertenecían a la jurisdicción de la ciudad. No-ciudadanos eran los extranjeros, los esclavos y las mujeres.

La universalidad del concepto de ciudadanía coloca a todos los individuos en igualdad ante la ley. Sin embargo, parte importante de la población se encuentra en las fajas de pobreza y de pobreza crítica.

¿De qué igualdad puede hablarse en esas condiciones?. ¿Quiénes son los pobres y los miserables?. ¿Son ciudadanos, sujetos de derecho?. ¿Individuos capaces de participar, de decidir acerca de su futuro?. ¿O son, más bien, objeto de planes (de viviendas de “interés social”, potenciales “microempresarios”) que, por su propia condición de desiguales, están compelidos a aceptar?.

Si el **ciudadano** es el **igual**, al desigual podría calificárselo como un **no-ciudadano**.

Si el desarrollo (satisfactores adecuados a las necesidades existenciales y axiológicas)¹⁶ es un derecho, el subdesarrollo y el atraso es un no-derecho.

¹⁶ Para un clasificación de las necesidades y de los correspondientes satisfactores, cfr. **Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro**, Ed. CEPAAUR y Fundación Dag Hammarskjöld, Santiago de Chile, 1986. Esta obra diferencia lo que son las necesidades que, fundamentalmente, permanecerían las mismas a lo largo del tiempo, de las respuestas o satisfactores sociales que varían de acuerdo a las distintas sociedades y en el tiempo.

Si la educación, la salud, la recreación son satisfactorios que la ley reconoce a los ciudadanos, el hambre, la ignorancia, la desesperanza son ofertas que el ordenamiento vigente destina a los no-ciudadanos. En consecuencia, **la participación puede entenderse como la lucha por conquistar la ciudadanía, por apropiarse del derecho, de la igualdad ante la ley.**

iii) Cómo se participa?.

La primera condición exigida a todo grupo que aspira a convertirse en participante es la organización, que requiere una racionalidad explícita, objetivos, recursos, estrategias y programas, lo que demuestra que **toda organización debe ser, en sí misma, participativa**, es decir, asegurar a todos sus componentes igual poder de decisión. Para lo cual debe poder contarse con un excelente nivel de **información** sobre todo aquellos factores que convergen en la definición de la problemática que deciden encarar (aspecto legales, sociales, políticos, etc.) de modo a ajustar la racionalidad operativa.

La participación urbana exige el conocimiento de la normativa municipal, las relaciones entre el gobierno local y el Estado (antes autárquicos, ministerios, etc.).

Tomando como ejemplo el Plan Regulador de Asunción, (PR), que establece los usos de suelo por zona, va señalado que el desconocimiento de la existencia de este instrumento por parte de sectores afectados por problemas ambientales, hace que éstos no se apoyen en sus prescripciones para obtener el traslado de las fuentes de contaminación (fábricas, mataderos, etc.) ubicadas en zonas destinadas a uso residencial. Recurren a las autoridades municipales no para solicitar el cumplimiento de la ley sino para pedir, como un favor, la solución del problema.

La desinformación coloca a los pobladores en una posición de subalternidad.

Como bien se sabe, la información es poder y quien no la posee, parte con deficiencia en su capacidad de negociar la obtención de mejoras ambientales.

La información deber ser compartida entre todos los componentes de un sector organizado, mediante procesos comunicativos que potencian los canales de interrelación. Ello permite una alternancia continua entre bases y dirigencia, de modo a evitar la reproducción de modelos autoritarios y el consiguiente enquistamiento de grupos que acumulan cuotas crecientes de poder y revierten en beneficio propio las conquistas logradas.

Información, comunicación y organización son tres estadios –pero no etapas consecutivas- que deben estar dadas para que un sector se **movilice**, o sea, ponga en acción sus recursos a los fines de ejercer presión en las instancias apropiadas, llámese fábrica, Comuna, Parlamento, Ministerio.

Como es fácil deducir, en este proceso se van afinando las capacidades y habilidades colectivas para evaluar la correlación de fuerzas entre los poderes locales intervinientes y ajustar los instrumentos de negociación.

Volvamos al caos de la COPZI: un elemento básico para el logro de sus reivindicaciones es la información acerca de los siguientes tópicos: a) qué establece el Plan Regulador con respecto a las zonas inundables, a partir de lo que se considera cota de inundación; b) cuáles pueden ser las diferentes soluciones de defensa costera (polders, palafitos, relleno hidráulico, etc.); c) los impactos (ecológicos, urbanos, sociales, económicos, culturales) de cada solución; d) los intereses en juego que se disputan la recuperación de esas áreas (empresarios, Municipalidad, etc.); e) otros sectores sociales que podrían verse beneficiados con la recuperación de esas áreas en el caso que pudieran acceder a las mismas (por ejemplo, para uso recreativo); f) cuáles son las organizaciones políticas que podrían impulsar en el plano que les compete, el apoyo a las propuestas.

La captación de toda esta información se transforma en un instrumento de formación, capacitación y a la vez movilizado de las energías grupales, lo que permitirá, en la mesa de negociación, una discusión basada en principios de realidad.

La prescindencia de estos elementos, desvirtúa a la participación, la vacía de contenido y finalmente, la equipara a actitudes tales como la de intervenir, elegir (como cuando se es llamado a votar), otorgar consenso (cuando, por desconocimiento o por presiones, se acepta una situación), hacer acto de presencia, u otras.

Tomemos otro ejemplo. En mayo de 1989, se constituyó el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) que, en su versión inicial, incorporaba, en un Consejo Asesor, a instituciones del sector público y privado, sumando un total de más de 50 representantes¹⁷.

Las decisiones las tomaba un Consejo Ejecutivo compuesto por representantes de la Iglesia, de las Fuerzas Armadas, del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo, del Banco Paraguayo de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Los usuarios y las instituciones intermedias quedaban excluidas.

Mensualmente, el Consejo Asesor era invitado a una Plenaria en la cual los directivos (ligados al sector de la industria de la construcción) informaban acerca de las actividades realizadas (contactos, viajes, visitas recibidas, préstamos prometidos u otorgados, avances del diagnóstico sobre la situación de la vivienda, etc.) de manera a que los presentes escucharan de la voz oficial el recuento, pero si n poder incidir en las decisiones tomadas o a tomarse.

¹⁷ La única organización de pobladores que fue invitada a incorporarse al CONAVI fue la Comisión de Familias sin Vivienda.

Cuando se reestructuró la entidad, la medida se comentó en una Plenaria realizada un día antes de la aprobación del decreto-ley por el Consejo de Estado y sin que copia del mismo fuera entregada a los componentes del Consejo Asesor.

Resulta evidente que sus integrantes **no participan** en el CONAVI, sino brindan apoyo tácito a lo actuado por la entidad, lo que resulta en un consenso útil a los términos de las negociaciones que la misma realiza con las agencias multilaterales.

3.4 Los canales y mecanismos “tradicionales” de intervención de los pobladores

Se hará una breve referencia a los canales de intervención que algunos sectores de población han utilizado para modificar situaciones concretas.

- i) Los **partidos políticos** constituyeron, sin lugar a dudas, las vías más utilizadas para cooptar las prácticas cívicas a los fines de reforzar el clientelismo a favor de los grupos dirigentes. El más eficaz en el cumplimiento de esa tarea fue, obviamente, el Partido Colorado, que dispuso de irrestrictos mecanismos de captación de fondos y del aparato represivo del Estado. Los empelados públicos y las organizaciones de base fueron compelidos a hacer acto de presencia a aquellas manifestaciones en las que el régimen necesitaba contar con un escenario multitudinario. Las Seccionales partidarias asumieron labores propias de la Municipalidad y hasta ahora, muchos pobladores continúan recurriendo a ellas en la búsqueda de resolución de su problemas.

También los partidos de oposición utilizaron a su militantes y afiliados, más para fines electoralistas y clientelistas que ahora elevar el nivel de formación cívica y política de sus bases¹⁸.

- ii) **Las organizaciones sociales** (gremios, sindicatos, grupos de presión).

Sobre las actividades de aspecto grupos no existen datos sistematizados en los cuales apoyar juicios valorativos acerca de su capacidad y voluntad de impulsar procesos participativos en sus propios senos.

Hay casos en lo que resulta clara la reiteración de los mismos esquemas utilizados por los partidos políticos, sobre todo, en aquellos en los trascendió, luego de divisiones internas, por medio de las declaraciones hechas por los “disidentes”. Las acusaciones más frecuentes son las de falta de democracia interna y de acaparamiento de la gestión en manos de pocos dirigentes.

¹⁸ Es conocida la práctica de rastrear afiliados en vísperas de una elección interna con la esperanza de obtener un voto favorable a la lista de quien se encarga del traslado de la persona al local partidario. Por otra parte, es indicativo el hecho que las cúpulas dirigentes de los partidos tradicionales (ANR y PLRA) se opusieron a las elecciones directas dentro de cada nucleación en el momento de la discusión parlamentaria sobre el Código Electoral.

Generalmente en estos grupos, las áreas más descuidadas suelen ser las de educación y formación, a las cuales difícilmente se logra destinar recursos (humanos ni económicos).

- iii) **Las instituciones confesionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG)** que trabajan con sectores de la población pobre en programa de “promoción social” tampoco han sido evaluadas globalmente en lo referente a los resultados de los proyectos llevados a cabo. Lo que, por lo menos en otros países, ha sido claramente documentado, es la facilidad con que estos programas se deslizan hacia el asistencialismo, en particular, los que impulsan la construcción de viviendas a través de la “autoayuda”, “ayuda mutua”, etc., así como el auto-abastecimiento de infraestructura y servicios básicos.

La tónica dominante suele ser la de intentar sustituir al sector público aliviándole de las competencias que le son propias y para las cuales se organiza el Estado.

En tales situaciones, los pobladores se reúnen no para reclamar y obtener el cumplimiento de un derecho y adquirir la condición de ciudadano, sino se automarginan encarando la construcción de una “organización” centrípeta y conformando, de hecho, enclaves de autoabastecimiento que buscan permanecer fuera del circuito formal¹⁹.

3.5 Cuando se logra la desorganización

Una de las características de ciertas organizaciones de pobladores es la de **hacer confluir todas las demandas sociales al gobierno centro**. Esta situación tiene una de sus causas en la exasperada centralización del poder político y en la consecuente endeblez de la organización municipal.

Desde el último rincón de la geografía paraguaya, grupos de campesinos, de trabajadores de establecimientos industriales o de las represas, llegan hasta la capital a expresar sus demandas.

Dicho procedimiento coloca a estos grupos en inferioridad de condiciones porque, entre otras cosas, los obliga a costosos y extenuantes desplazamientos, a enfrentarse con un medio extraño y en general, dirigen principalmente al Parlamento, que se volvió caja de resonancia de los problemas sociales, poder del Estado que, sin embargo, no tiene atribuciones ejecutivas.

El panorama parecería demostrar un alto grado de desorganización ya **que se siguen reglas** que no benefician a los sectores postergados. Un ejemplo elocuente es el que se refiere a los pobladores reunidos en la Comisión de Familias sin Vivienda, personas y familias asentadas en forma precaria en diferentes municipios del país.

¹⁹ En esta óptica se enmarca la ideología tendiente a mistificar la pobreza en sus variadas estrategias de supervivencia comprendidas en lo que se conoce como “informalidad urbana” (vivienda, comercio, transporte). Cfr. Pradilla, Emilio: “El mito neoliberal de la ‘informalidad’ urbana. Comentario al libro ‘el otro Senado’ de Hernando de Soto”. **Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXII, N° 85, enero-marzo 1988, pp. 153 y sigg.**

El ámbito “natural” de reclamo es el municipio respectivo, ya que una de las funciones municipales es la de proveer “la construcción de viviendas de carácter social y programas de bienestar a la población”²⁰.

Sin embargo, estos pobladores llegan hasta la capital –obviamente sólo quienes pueden desplazarse- y marchan hasta el Parlamento. Ni siquiera lo hacen hasta el CONAVI que es la entidad rectora de la política habitacional del país.

El desconocimiento de las atribuciones y competencias de las distintas instituciones del Estado y de su organización, disminuye notablemente el impacto de las movilizaciones populares. Con respecto a sus intereses concretos estos grupos, en realidad, están desorganizados y corren el riesgo de que el desgaste disminuya sus posibilidades de formación para la participación.

3.6 Algunas consideraciones a manera de conclusión

Como se dijera en el inicio de estas notas, el fortalecimiento del consenso hacia esta etapa política impulsa a reforzar algunos mecanismos de intervención ciudadana, comúnmente llamados de participación: de ahí que se promoció actividades tendientes a obtener la presencia de la población en las citas electorales (cursos, seminarios, difusión de folletos explicativos sobre los procedimientos, etc.).

Sin desmerecer la importancia de la elección de autoridades para cargos nacionales o municipales, ni la necesidad de conocer las formas apropiadas de expresión a través del voto, va señalado que las actividades electorales constituyen un aspecto del proceso participativo que, como se intentara presentarlo en este documento, es mucho más complejo y abarcante.

En el caso de las elecciones municipales, los votantes deberían estar en condiciones de analizar las propuestas de los candidatos a la luz no solo de lo que establece la Ley 1294 sino de las condicionantes estructurales que vinculan el municipio al cumplimiento parcial de sus funciones.

Los sectores organizados tendrán que poder discriminar su voto en base a concertaciones con los candidatos cuyas propuestas deben estructurarse como tales y no conformarse en base a meros enunciados sin sustento real.

Las propuestas deben basarse en programas que, a su vez, contengan proyectos y toda la información que se requiere: obras a realizarse, medidas a ser arbitradas, destinatarios, costos sociales, económicos y ecológicos de los emprendimientos, cronograma, etc.

La actitud de los candidatos demostrará si apuntan a estimular la participación ciudadana o si primará en ellos el voluntarismo y la consecuente improvisación.

²⁰ Inciso o) del art. 18 de la Ley 1294, Orgánica Municipal.

Si busca, realmente, el desarrollo y la democracia a sólo la conquista de una cuota de poder.