

# Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy

Ana Raquel Flores\*

## Resumen

A lo largo del tiempo, y en relación a los problemas sociales, en el Paraguay se observa la reiterada política de no tener política. Este trabajo busca poner en evidencia la persistencia de ciertos patrones en el manejo de la problemática habitacional y laboral desde el año 1989 hasta la fecha, a pesar del cambio del régimen dictatorial, a regímenes de apertura, y del paso de Gobiernos Conservadores a los Gobiernos Progresistas de los últimos años, sin que se hayan producido modificaciones substanciales en estos aspectos. A dicho efecto, se desarrolla la exposición tomando espacios temporales significativos y destacando en los mismos el correspondiente abordaje de las políticas sociales, en particular habitacionales y laborales.

**Palabras clave:** Política habitacional, política laboral

## Abstract

Throughout the time, and in relation to the social issues, in Paraguay is observed the repeated policy of not having policy. This work seeks to put in evidence the persistent patterns in management of the housing and labor troubles from the year 1989 until today, in spite of the change of the dictatorial regime to more open regimes, and the changes of Conservative Governments to Progressive Governments of the last years, without being produced substantial modifications in this aspects. To this effect, this work is developed throughout significant temporary spaces and the corresponding boarding of the social policies, in particular housing and labor.

**Keywords:** Housing policy, labor policy

---

\* Arquitecta y docente por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Representante de la UNA para las Cátedras Unesco ante la Asociación de Universidades del Grupo MERCOSUR – AUGM. Con cursos de Postgrado, es Máster en Gobierno y

## Introducción

El Paraguay inmerso en la región sudamericana, con sus encierros y sus guerras de exterminio defendiendo su soberanía, con su mediterraneidad, con sus dictaduras, con su idioma guaraní, con semejanzas al general de los países componentes de esta parte del continente, no ha dejado de tener sin embargo sus peculiaridades que lo distinguen de los demás, incluyendo un dejo de misterio, que impide conocerlo totalmente. ¿Qué pasa en Paraguay? ¿Cómo vive y trabaja su gente? son las preguntas frecuentes.

En el tiempo, aunque con algún retraso (que hasta pudiera ser beneficioso), este país ha ido reproduciendo, los mismos patrones de avance observables en el Cono Sur. Las cuestiones económicas, laborales y habitacionales se han planteado más en función de oscuros y/o mezquinos intereses (nacionales y extranjeros), que buscando una respuesta efectiva a las necesidades básicas de la población.

La política de no tener política, ha sido en este sentido, un modo eficaz de actuar frente a las circunstancias, sin mayores compromisos, sin la presión que se ejerce a través de las definiciones, o sin las posturas frente a determinados asuntos de interés general.

Con lo precedentemente mencionado, se ha establecido como objetivo de este trabajo, exponer la evolución del abordaje de la problemática laboral y habitacional del Paraguay, considerando en perspectiva, las orientaciones de gobiernos pasados, y hasta el día de hoy, a efectos de determinar la existencia o no, de cambios significativos en la atención de estas necesidades básicas de la población y en la definición de políticas.

---

Gerencia Pública por la Universidad Americana. Ejerció la jefatura de Rehabilitación Urbana, en la Municipalidad de Asunción. Fue Miembro de las Redes XIV B Viviendo y Construyendo y XIV G Hábitat en Riesgo Cyted, Mesa Intersectorial del Hábitat y la Vivienda – MIHV y otras organizaciones.

## Paraguay: repaso histórico hasta 1989

La “Guerra de la Triple Alianza” (1865-1870), sostenida por Paraguay frente a Argentina, Brasil y Uruguay, redujo su población cercana al millón de habitantes, a aproximadamente doscientos mil después de la beligerancia. En este trágico escenario, la tierra, único recurso abundante, fue utilizada por el Estado (su mayor propietario), para echar a andar el país en lo económico, y atraer la inmigración necesaria para repoblarlo.

Sin reponerse del enfrentamiento bélico anterior, desde 1932 hasta 1935, el país tuvo que enfrentar a Bolivia en la “Guerra del Chaco”, lo que produjo una nueva situación de pérdida de su población y postergación en su desarrollo. A este luctuoso hecho, le sucedió un periodo de inestabilidad política y violencia<sup>1</sup>, que se extendió hasta 1954, cuando se instaló la dictadura que duraría hasta 1989.

Siendo la producción primaria, la principal actividad productiva y la principal fuente de trabajo del país, los problemas en la distribución, propiedad y tenencia de la tierra<sup>2</sup>, así como, la necesidad de trabajo derivada de estos, provocaron la migración de la población rural hacia los pueblos.

### *En lo habitacional:*

La institucionalidad municipal en el país, tuvo su inicio, con el nombramiento del primer Intendente Municipal de Asunción (capital del país), en 1891. Sin embargo, la atención de la situación habitacional de los sectores de población de baja renta, tuvo su primera manifestación después de casi 40 años, con la creación del “Barrio Obrero”, y el “reglamento para la adquisición y adjudicación de lotes para vivienda”, destinados a familias de escasos recursos.

---

1 En medio del cual se sucedieron: un corto Gobierno socialista (1936), y la Guerra Civil (1947).

2 Carlos Pastore señala que hacia 1938, sólo el 5% del territorio nacional era de propiedad de los paraguayos.

Para atender la situación de informalidad dominial existente en los asentamientos urbanos y rurales, se dictó la Ley 622 de 1960, que establecía la obligación de los propietarios a subdividir las tierras en fracciones rurales o urbanas, y a ofrecerlas en venta a los ocupantes, previa solitud, al entonces Instituto de Reforma Agraria (IRA) (tierras rurales), o a las Municipalidades (tierras urbanas). Engorrosos trámites burocráticos, sumados al poco interés de los propietarios, y a la escasa educación y recursos de los sujetos de la misma, habrían propiciado la persistencia de la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana y rural hasta el día de hoy. En Asunción, como en otras áreas urbanas, la expansión vial y de los servicios urbanos básicos, habría contribuido a la expulsión de los pobladores pobres de sus asentamientos. Esta población desplazada, sin otras opciones formales de reubicación, junto a la población migrante de las áreas rurales, constituiría el origen de los asentamientos informales, que en procesos continuos de ocupación espontánea (y algunas invasiones o tomas), se establecieron en los espacios urbanos “disponibles”, constituyendo un problema municipal, prácticamente ignorado durante este periodo.

El abierto reconocimiento estatal de la problemática habitacional, se produce a partir, de la creación del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) (Ley 970/1964). Años después, se crearon, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (Bnavp), y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (Snapv) (Ley 325/1971), como complementos de la estructura que implementó soluciones habitacionales, para la “...población de nivel socioeconómico medio-bajo, medio (bloques de viviendas), y medio y medio-alto (urbanizaciones de viviendas unifamiliares), quedando la población de escasos recursos sin posibilidad de resolver formalmente su necesidad de vivienda”. (Flores, 2007: 58). La autora también señala, que a través de estos organismos, se construyeron 6.700 viviendas entre 1964 y 1989, y su gestión no estuvo exenta de irregularidades que beneficiaron fundamentalmente a los entes financieros y empresas constructoras, y perjudicaron a muchos participantes.

El Proyecto de Rehabilitación Urbana del Asentamiento “Mundo Aparte” (1983 y 1984), de la Municipalidad de Asunción-Banco Mundial, para aproximadamente 850 familias, puede considerarse el primer

caso de atención formal, de situaciones de hecho, en propiedad municipal intraurbana, aunque finalmente no se llevó a cabo por falta de recursos. En la misma época, la crecida extraordinaria del Río Paraguay que inundó los asentamientos poblacionales establecidos en sus bordes, puso de relieve la participación de la Iglesia y Organizaciones de la Sociedad Civil, frente a la casi nula participación del Gobierno, que desconocía aquella gravísima situación.

En 1987, la nueva Ley 1.294 Orgánica Municipal, en su Art. 18, Inc. a) e Inc. o), determinaba como funciones municipales: “el establecimiento de la planificación física urbana y rural”, así como, “el fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social, y programas de bienestar de la población”, otorgándole la legitimidad para la atención de la problemática habitacional local. La disponibilidad presupuestaria fue el principal obstáculo para que los Municipios tuvieran un protagonismo mayor en este aspecto.

Además del Instituto de Bienestar Rural (IBR) (antes IRA), las Municipalidades y el IPVU, cabe vincular a la cuestión habitacional, las Entidades Hidroeléctricas Binacionales Itaipú y Yacyretá, con sus emprendimientos de viviendas realizados a partir de 1973. Desde el sector privado, además del Snapv, ha sido importante la participación de ONG e Iglesias. El desempeño de estas, sin criterios y modalidades de acción concertadas o coordinadas, ha dificultado un mejor aprovechamiento de los escasos recursos disponibles.

### *En lo laboral:*

La tierra como el mayor recurso disponible para la producción, ha sido la principal depositaria de las actividades generadoras de puestos de trabajo, estimulando los asentamientos en el área rural.

En la década de los años setenta, la economía fundamentalmente agrícola, fue apuntalada por el IBR, con la Reforma Agraria, consistente en la distribución de tierras para el cultivo de algodón, en los llamados Polos de Desarrollo, ubicados en el centro y este del país, y concebidos para estimular el crecimiento económico y la inmigración extranjera. Paralela-

mente, el Gobierno dictatorial, firmaba con su par brasilero, el acuerdo para la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú. Ello significó una importante inyección de recursos económicos para el país, con el fin de desarrollar las obras principales y complementarias de la represa. “El derrame” de las inversiones, propició el desarrollo de actividades comerciales y de la construcción principalmente en la capital. Asunción y la entonces Ciudad Presidente Stroessner<sup>3</sup>, se constituyeron en destinos elegidos para la migración rural-urbana en el país.

La economía paraguaya de entonces, pequeña y poco diversificada, se sostenía en las actividades derivadas de la producción primaria (cultivo e industrialización del algodón y comestibles), de la construcción, y del comercio (incluyendo el contrabando y tráfico ilegal). El escaso desarrollo industrial y la ausencia de estrategias exportadoras, no contribuían al desarrollo del valor agregado de la producción nacional.

En los años ochenta, la baja de los precios de la materia prima, afectó al país, contribuyendo al aumento de su deuda externa, aunque sin llegar a la declaración del cese de pagos, gracias a que estaba endeudado solo con organismos multilaterales y de gobiernos, no con privados. Además, el avance de las obras de Itaipú redujo las inversiones, lo cual generó un índice de desempleo del 13% en 1983 y del 12% entre 1986 y 1987.

Para entonces, el salario mínimo era de 164.640 guaraníes, equivalente a 135US\$ (1.220 Guaraníes/US\$), era realmente el máximo, particularmente para los trabajadores del sector comercial, cuya patronal, constituía la mayor transgresora de las normas laborales<sup>4</sup>. La dictadura, antes que defender a los trabajadores, emprendió duras persecuciones a las organizaciones que no fueron reconocidos por el mismo<sup>5</sup>.

La situación de pobreza, no era asumida por el Gobierno, sino a partir de muy pocas Instituciones de beneficencia, como la Dirección de

---

3 Actualmente Ciudad del Este.

4 Testimonios de líderes sindicales no oficialistas de la época, dan parte de incumplimiento normativo laboral, de todos los sectores de la patronal, ya sea en los horarios de trabajo, firma de contratos laborales en blanco, el no pago del salario mínimo, del seguro social, entre otros.

5 La única organización reconocida era la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), brazo sindical del Partido Colorado, en el Gobierno, que juntamente, con el estamento militar, constituía la base del poder y control político de la dictadura ejercida durante 35 años.

Beneficencia (Diben) (se mantiene hasta nuestros días), pero, constituía la base clientelar de las “Seccionales Coloradas”, distribuidas en todo el país, y creadas como instrumentos de control y cooptación política.

Los problemas sociales no fueron una prioridad del Gobierno, antes de 1989, y las reivindicaciones vinculadas a los Derechos Humanos (laborales y habitacionales), consideradas subversivas, fueron perseguidas y reprimidas. La “Acción Social” de la dictadura, consistía fundamentalmente, en la asistencia coyuntural a las necesidades de los sectores de escasos recursos, a cambio de la afiliación partidaria y la cooptación de la libertad política de buena parte de la población del país, además de la permisividad para el desarrollo del contrabando y el tráfico ilegal.

Hacia 1989, con un territorio de 406.752 Km<sup>2</sup> de superficie, el país contaba con una población total de 4'157.285 habitantes (100%). Por esos años, el 53% (2'215.038 habitantes), se encontraban viviendo aún en el área rural. La población urbana constituía el 47% (1'942.247 habitantes), mientras que en otros países de la región ya había alcanzado cifras elevadas.

## Paraguay desde 1989 hasta 2008

El 2 y 3 de febrero de 1989, un golpe cívico-militar, derrocó al régimen dictatorial vigente hasta entonces. Esto significó fundamentalmente un cambio de personas, y mayor apertura, puesto que el Gobierno permaneció en manos del Partido Colorado (anterior sostén de la Dictadura), hasta abril de 2008. Durante casi 20 años la marcha del país se produjo con avances y retrocesos.

Un hecho trascendente en este lapso fue, la conformación en 1991, del Mercado Común del Sur (Mercosur), para la integración, de los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La cláusula democrática del Tratado del Mercosur, ratificado por el Gobierno Provisorio, constituía una garantía de no retorno a los regímenes dictatoriales. Sin embargo, la incorporación al bloque regional, no significó un cambio fundamental en la estructura económico-productiva del país, salvo en el desarrollo del comercio de triangulación con el Brasil.

Muy significativa fue la promulgación, en 1992, de la nueva Constitución Nacional (CN), que estableció el derecho de cada paraguayo a la vivienda, especialmente para las familias de escasos recursos, y dedicó todo un capítulo a los derechos laborales.

*En lo laboral:*

Entre 1989 y 2002, el país presentó el siguiente perfil laboral:

- El desempleo del 9%, en 1990, pasó al 10.7% entre 1997-2002.
- Más del 30% de la Población Económicamente Activa (PEA), se mantuvo con desempleo oculto o sub-ocupación.
- La PEA, en el período 1992-2002, se ocupó así:
  - Sector Primario: se redujo del 35,4%, al 26,7% (diferencia de -8.7%)
  - Sector Secundario: se redujo del 19,8%, al 18,1% (diferencia de -1.7%)
  - Sector Terciario: aumentó del 39.9% al 52,4% (diferencia de +12.5%)
- Otros (busca primer empleo y otras actividades no especificadas): se redujo del 9% al 2,8 %.

Fuente: Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (Dgeec) (2004)

La nueva CN, garantiza el derecho al trabajo, al pleno empleo, a la no discriminación, a la protección de la maternidad, el derecho de los menores, de la retribución del trabajo, la estabilidad y la indemnización, la seguridad social, la libertad sindical, los convenios colectivos de condiciones de trabajo, el derecho a la huelga y al paro, entre otros. Con el espíritu de tolerancia de la época: las organizaciones de trabajadores se multiplicaron y adquirieron alto protagonismo en el ámbito político. El auspicioso ambiente, llegó a su punto más alto en 1.993, con la aprobación del nuevo Código Laboral, como triunfo de la clase trabajadora organizada en los sindicatos, frente a las fuerzas conservadoras que se oponían al mismo, pues interpretaban que sus disposiciones referentes al derecho a la huelga, a la organización y al contrato colectivo de trabajo, constituían amenazas a sus intereses.

Las características de la economía paraguaya, las peculiaridades de su estructura estatal, las movilizaciones sindicales, entre otros factores, impidieron la aplicación taxativa de las Reformas del “Washington

Consensus”, tal como se hiciera en otros países de la región, motivo por el cual se produjeron solo unas pocas privatizaciones, mientras, el sector público absorbió mano de obra, contribuyendo al incremento de la ocupación en el sector terciario.

Entre los años 1997-2002, la inestabilidad política y las crisis financieras, afectaron el desempeño de la economía paraguaya. La concesión de créditos con tasas de interés muy elevadas, afectaron fuertemente al sector productivo. El movimiento sindical se debilitó, mientras se incrementó el protagonismo del Movimiento “Sin Techos”, en el área urbana y “Sin Tierras”, en las áreas rurales.

Entonces, la PEA estaba constituida por 1`968.273 habitantes<sup>6</sup>, equivalente al 38% de la población total, con predominancia masculina, y ubicación prevaleciente en el área urbana. El desempleo abierto alcanzó el 10.7% de la PEA, y más del 30% de la misma, presentó problemas de subocupación o desempleo oculto. A propósito, la Encuesta Permanente de Hogares 2002, elaborada por la Dgeec, refiere que el 69% del empleo urbano es informal, constituyendo el mayor porcentaje en América Latina, muy por encima del promedio regional equivalente al 57.4%.

En el período 2003-2008, la macroeconomía mostró signos de recuperación y estabilidad, y se produjo un marcado crecimiento económico. Se implementó el Programa *Tekó porá* (estar bien), que constituyó una asignación directa de dinero del Estado para las familias en condición de pobreza extrema. El programa aún se mantiene pero su impacto genera dudas.

### *En lo habitacional:*

En el lapso comprendido entre los años 1989 y 2008, se realizaron dos censos (años 1992 y 2002), cuyos principales resultados se exponen a continuación:

---

6 2 de cada 3 son varones y trabajan en la ciudad; el volumen de varones en la PEA se ha duplicado, mientras el de las mujeres se ha triplicado.

Tabla 1  
Comparación de datos Censales periodo 1992-2002

Censo	1992	2002	Tasa de crecimiento 1992-2002
Población	4' 152.588 habitantes (100%)	5163.198 habitantes (100%)	2,2%
Densidad poblacional s/ superficie 406.752 Km <sup>2</sup>	10 hab/Km <sup>2</sup>	12,7 hab/Km <sup>2</sup>	
Población urbana:	2' 062.900 habitantes (50,3%)	2' 928.437 habitantes (56,7%)	
Población rural:	2' 215.038 habitantes (49,7%)	2' 234.761 habitantes (43,3%)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC (2004)

Se visualiza a través de esta tabla, que el aumento poblacional intercensal, incrementa a su vez la densidad poblacional nacional, en un porcentaje inferior al 3%, pero, el hecho más significativo, lo constituye la instalación del fenómeno de urbanización de la población, tendencia que se mantiene e incrementa hacia la mitad del mismo, siguiendo con algún retraso, el patrón de los demás países de la región. Los movimientos migratorios internos, con destino anterior a las áreas metropolitanas de la capital y ciudades fronterizas, en este periodo, se dirigen también hacia los centros urbanos intermedios, incrementando la presión laboral y habitacional en los mismos.

Hacia 1.990, un informe de *The Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), indicaba un déficit habitacional (considerando el hacinamiento y la calidad de los materiales), de 280.000 unidades, así como, la necesidad de construir 26.300 viviendas por año, para satisfacer la demanda generada por la formación de nuevos hogares.

Las nuevas autoridades nacionales, asumiendo la deuda del Estado con los sectores de población de escasos recursos del país, relativa a la problemática habitacional, por Ley 118/90, crearon la entidad autárquica Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), cuyo objetivo es "...fijar la Política Nacional de la Vivienda en el marco de las Políticas Macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo...", tendiente

“...a satisfacer las demandas de vivienda y de soluciones habitacionales. Para tal efecto, deberá concertar los esfuerzos de las entidades y las empresas o sociedades con objetivos afines para formular las Normas Técnicas apropiadas en lo urbanístico, sanitario y financiero” (Flores, 2007: 59).

La posterior desaparición del organismo de enlace, por reestructuración institucional, indicaba la pérdida de voluntad para la coordinación.

También los municipios experimentaron el cambio, ya que en mayo de 1991, los intendentes, por primera vez fueron electos por voto popular, permitiendo el acceso al cargo, a varios candidatos de la oposición, entre ellos el de la capital<sup>7</sup>.

Hacia mediados de los 90, con competencias similares, respecto de la planificación urbana y la construcción de viviendas de interés social, el Conavi y los municipios eran los más fuertes referentes del quehacer habitacional. Sin embargo:

...en la práctica, el primero implementaba principalmente obra nueva, y los segundos, atendían prioritariamente las situaciones de hecho (asentamientos informales), que afectaban las propiedades del dominio público o privado municipal. En ambos casos, otras instituciones vinculadas al tema<sup>8</sup>, eran convocadas para la planificación o ejecución de acciones concretas. (Flores, 2007: 60)

Para atender la problemática de los asentamientos informales, que afectaban la propiedad privada de particulares, el Ministerio del Interior, creó el Programa de Regularización del Área Metropolitana (Pram), que posteriormente, por decreto 14.228/2001, se transformó en el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (Pramtn)<sup>9</sup>. Luego pasó a ser implementado por la Secretaría de Acción

---

7 Candidato de origen independiente de los partidos políticos tradicionales. Su administración puso énfasis en lo social, fortaleciendo las organizaciones vecinales, y creando instrumentos y estructura para la participación en general, y para el abordaje de la problemática de los asentamientos informales.

8 Empresas del Estado proveedoras de servicios básicos, Ministerio de Salud y de Educación.

9 El Estado compra las tierras ocupadas y financia a los ocupantes el pago de las mismas. Los aspectos urbanísticos deberían ser definidos por las municipalidades en las que se desarrollan los asentamientos.

Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, junto con el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (Conop), filial del Movimiento Sin Techo (MST), cuya acción está regida por el reglamento correspondiente.

La problemática habitacional del área rural fue asignada por Ley 1863/02, al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert).

Se visualizaban condiciones sumamente auspiciosas, existentes en el país, para encarar la problemática habitacional. De hecho, si bien no existía una política habitacional de conocimiento público, las coincidencias de atribuciones, en la orientación para la creación de las estructuras e instrumentos para hacerla efectiva, hacían pensar en la convergencia de criterios, en el manejo del tema. Sin embargo, el desarrollo de las circunstancias, ha afectado sensiblemente el funcionamiento y hasta la existencia de las instituciones, debilitando la sólida imagen inicial.

A mediados de los años noventa, sin llegar a reducir el déficit habitacional anual, definido por entonces, en 15.000 viviendas, el Conavi afrontó su casi desaparición, mientras los municipios no lograban consolidar instrumentos ni procesos de regularización de la tenencia. La coordinación interinstitucional no mostraba señales de ser efectivizada.

A efectos de mostrar al lector la situación habitacional, en este lapso, valga la síntesis comparativa expuesta en la siguiente tabla:

Tabla 2  
Distribución de las viviendas por condición de tenencia, 1992-2002

Año	1992	2002
Total de viviendas (país)	855.547 unidades	1.098.005 unidades
Viviendas propias	73.80%	79.20%
Viviendas alquiladas	11.30%	10.20%
Otras modalidades	15.00%	10.60%
Porcentaje habitantes/viviendas	4.8%	4.7%

Fuente: Flores, 2007: 79

De acuerdo a los datos de los años 1992 y 2002, obrantes en la tabla, se observa un aumento del 5,40%, en la cantidad de “viviendas propias”, y una reducción en el mismo porcentaje de “viviendas alquiladas” y en “otras modalidades”, a la vez, se redujo, el porcentaje de habitantes por vivienda, todo lo cual indicó, un mejoramiento en las condiciones habitacionales generales del país, que en parte podría deberse a las acciones institucionales. Sin embargo, hacia el 2008, datos estadísticos del empresariado de la construcción, presentaban un déficit habitacional de 311.935 nuevas viviendas, y 498.888 ampliaciones; y el sector cooperativo de viviendas, en 2007, ubicaba el déficit habitacional en el rango de 600.000 unidades (Canese, 2007).

Entre 1989-2008, numerosos actores del sector público y privado, intervenían sin lograr la reducción del mismo. La falta de consolidación de los procesos de regularización de las soluciones habitacionales (provenientes tanto del Gobierno Central, como del Local), y las dificultades financieras de las instituciones del Gobierno Central y los municipios, generaron las situaciones de informalidad formal<sup>10</sup>. Mientras tanto, se fortalecían las organizaciones reivindicatorias del derecho a la vivienda, en medio de la exacerbación de las acciones en el mercado informal de tierra y vivienda, y las denuncias sobre liderazgos y manejos extorsivos en las ocupaciones de tierras.

En los casi veinte años transcurridos desde el derrocamiento de la dictadura, se sucedieron cuatro gobiernos centrales y municipales, sin que se haya podido consolidar la institucionalidad, ni los instrumentos y recursos para atender la problemática habitacional y laboral del país.

## Paraguay desde abril 2008

Paraguay transitó con el partido Colorado, el régimen de dictadura, hasta 1989, y los años de apertura, hasta el 20 de abril de 2008, en que electa, para el ejercicio del gobierno actual, una alianza de centro-izquierda, ins-

---

10 Se ha dado en llamar así, a los casos de informalidad en los que quedan inmersos, los atendidos en procesos de intervención institucional formal, que no concluyen, y que debido a prolongados trámites o dificultades financieras, vuelven a generar situaciones de informalidad pero dentro de un proceso formal.

talada en agosto del mismo año.

La elaboración de políticas, con la visión país, de los nuevos actores en el poder, quienes viabilizan la gobernabilidad, en medio de una estructura administrativa, a la medida del largo Gobierno anterior, serían los principales desafíos del Gobierno actual.

*En lo habitacional:*

Según datos de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal –Opaci (2010), actualmente existen en el país 238 municipios, y en el Parlamento, obran proyectos de ley para la creación de otros, así como el proyecto de la nueva Ley Orgánica Municipal. Esto adquiere importancia, en vista de la creciente debilidad de las administraciones municipales, originada en su baja capacidad para atender la problemática urbana, y en la vulnerabilidad de su autonomía, a través de la imposición de acciones (principalmente habitacionales) del Gobierno Central. Estas acciones han propiciado la expansión de la mancha urbana, implementando urbanizaciones sociales periféricas, ubicadas tanto en las grandes como en las pequeñas ciudades del país.

A fines del 2009 el Conavi, presentó el estudio sobre déficit habitacional que establecía la necesidad de alrededor de 100.000 viviendas nuevas y 700.000 unidades de ampliación y mejoramiento, y en tanto espera convertirse en la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), la SAS y el Indert, se hallan envueltos en denuncias por “negociados” de compra de tierras, tanto del Gobierno anterior como del actual (Conavi, 2009).

Sin la definición de políticas, a más de un año de Gobierno, y mientras se activa la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) (banca de segundo piso), la cual otorgará créditos para el sector de renta media, se terminan las obras pendientes y se inician algunos nuevos proyectos habitacionales de interés social, en medio de numerosas manifestaciones de “Sin techos” y “Sin tierras”, y denuncias que involucran a las instituciones y a los movimientos sociales. La peor parte se la han llevado los pueblos indígenas, quienes, además de haber sufrido acciones represivas, han padeci-

do por meses, la ausencia de un Director para el Instituto Nacional del Indígena (INDI), y consecuentemente, han sido desatendidos en sus particulares problemas de tierra y hábitat.

*En lo laboral:*

Como se mencionó anteriormente, el movimiento sindical perdió protagonismo, en parte por falta de liderazgo, pero sobre todo (como dijera un dirigente sindical), por la intolerancia de una sociedad conservadora. La falta de representatividad ha propiciado la pérdida de las conquistas alcanzadas por los trabajadores, permitiendo una flexibilización laboral de hecho, y el incremento de la precarización del trabajo.

Según denuncia radial de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de principios del año 2009, "...el Gobierno de Lugo presenta retrocesos...": no se ha pagado el reajuste salarial correspondiente al 10% del incremento del costo de vida, en claro incumplimiento del Código Laboral, que así lo establece. No se percibe la voluntad de acordar una Política Laboral, ni se generan propuestas para combatir el desempleo y la reactivación económica.

En medio, de la crisis financiera global, el cuadro que se expone a con-

**Tabla 3**  
Clasificación ocupacional de la población

Población total de Paraguay 2'163.913 Hab. (100%)							
Población en edad de trabajar (PET) 4'830.009 Hab. (78,4%)				Población económicamente inactiva (PEI) 1'848.883 Hab. (38,3%)	Población menos de 10 años de 10 años 1'333.904 Hab. (21,6%)		
Población económicamente activa (PEA) 2'981.126 Hab. (61,7%)							
Población ocupada 2'810.506 Hab. (94%)		Desempleo abierto 170.620 Hab. (5,7%)					
Población sub ocupada 790.770 Hab. (26,5%)		1ª vez 42.893 Hab. (25,1%)	2ª vez o más (cesantes) 127.727 Hab. (74,9%)				
Población sub ocupada visible 790.770 Hab. (6,9%)	Población sub ocupada invisible 583.783 Hab. (19,6%)						

Fuente: Elaboración propia en base a información de Diario ABC Color (2009a).

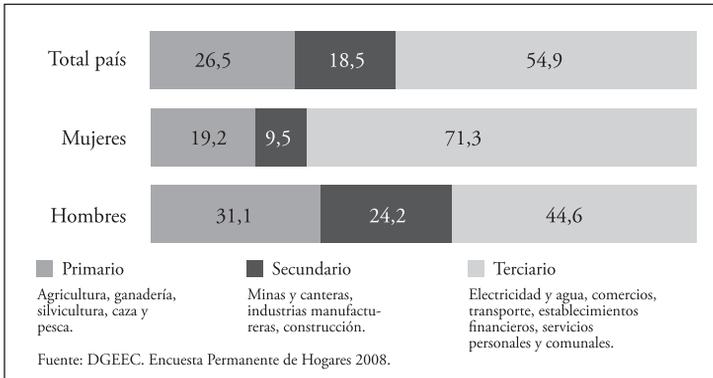
tinuación, esboza el perfil laboral del país en la actualidad. Una comparación entre los datos del Censo del 2002, y la Encuesta de Hogares 2008, (Tablas 4 y 5) señala la evolución de la ocupación según sectores.

Tabla 4  
PEA por sectores económicos según Censo 2002

Sector primario	26.7 %
Sector secundario	18.1%
Sector terciario	52.4%
Otros (busca primer empleo y otras actividades no especificadas)	2.8%

Fuente: elaboración propia en base al Censo 2002 de la DGEEC (2004).

Tabla 5  
Población ocupada, según sectores económicos y sexo, 2008



Fuente: Diario ABC Color (2009a).

De la comparación de las Tablas 3 y 4, es posible deducir, la persistente tendencia a la reducción de la ocupación laboral, tanto en el sector primario, como en el secundario de la producción, frente al sector terciario que constituye el sector económico que mayor cantidad de mano de obra

absorbe.

La Cepal estima que para reducir en el 2015 a la mitad la pobreza de los 1990s, la economía paraguaya tiene que crecer a una tasa promedio del 4,9 por ciento entre el 2000 y el 2015. Del mismo modo, la gran desigualdad en la distribución de la tierra, impone enormes restricciones para la generación de actividades productivas rentables en el sector rural (...) Siendo la pobreza un aspecto trascendente, el país no cuenta con criterios específicos ni con sistemas confiables de medición de los niveles de pobreza, grupos vulnerables, lo que dificulta el monitoreo y direccionamiento de acciones para reducir el desempleo, la pobreza y/o mejorar la asignación de recursos para programas de beneficio social (...) En Paraguay la desigualdad tiene además una dimensión cultural. Los mayores niveles de pobreza y desigualdad se encuentran en los grupos que hablan exclusivamente Guaraní” (Aguilera, 2004: 33)

Relacionado con lo anterior el Estudio sobre Trabajo Decente<sup>11</sup>, realizado por PNUD Paraguay, pone en evidencia, “... a través de los muy asimétricos resultados del Índice de Trabajo Decente (ITD)...” (Diario ABC Color, 2009b: 7), las condiciones características de desigualdad existentes en el país. Según este estudio, el ITD del área urbana (17,4%), es cuatro veces mayor que el del área rural (4,6%), sin diferencias significativas por sexo. Ello constituiría uno de los importantes motivos para optar por vivir en la ciudad.

Otro importante señalamiento de dicho estudio, es que las condiciones laborales en el sector público (ITD del 63,9%), son mejores que en el sector privado (ITD 18,5%), lo que significaría que la mayoría de los trabajadores del sector privado del país, no tendrían condiciones de trabajo decente. Indica también que, el sector secundario (industria y construcción), alcanza solo el ITD de 11,6%, y el terciario, con gran incidencia, considerando que el 55% de la PEA está ocupada en el comercio y los servicios, tiene el ITD de 17,8%. Todo ello explicaría el gran interés de la población en acceder a puestos de trabajo en el sector público y terciario.

Frente a la larga postergación de los derechos y reivindicaciones labo-

---

11 Concepto establecido e impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de 1999.

rales, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), encargado de definir la política correspondiente, sigue sin generar instrumentos que permitan el mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector privado, ni de la capacidad de los trabajadores para impulsar su crecimiento económico y personal, en vista de un sistema mundial cada vez más complejo que exige mayor preparación para enfrentar los requerimientos de la globalización.

### **Prospectiva laboral**

Se ha visto a lo largo de esta exposición, que persiste en el país el mismo patrón económico: producción primaria, exportación agro-ganadera y servicios, como los rubros generadores de mayores ingresos, aunque, juntamente, con el sector industrial, no sean los que absorben la mayor cantidad de mano de obra. Es en el sector comercial donde se encuentran mayores posibilidades de empleo. Salvo que el país se posicione en el rol de proveedor de servicios, a nivel regional, es posible, que pronto ya no sean sustentables estas condiciones económicas.

La constante inestabilidad política, y baja capacidad institucional (para generar propuestas y consensos), acarrearán problemas de gobernabilidad e influyen en el futuro laboral. No hay perspectivas de cambios mayores en el Gobierno actual: los puestos de trabajo en el futuro inmediato se encontrarían escasamente en el campo. La ganadería y la expansión de cultivos de renta, altamente tecnologizados, presionarían a los minifundidos y provocarían migraciones hacia las ciudades, incrementando los bolsos de pobreza. Los servicios personales, el comercio, la función y la construcción pública (fundamentalmente), y privada, seguirían siendo los principales rubros de ocupación laboral.

Aunque el Gobierno ha manifestado interés en potenciar la producción industrial, no se dispone de un plan concreto al respecto. Persisten los factores relacionados con el contrabando, la baja capacitación para el trabajo, entre otros, los cuales limitan el crecimiento de este sector productivo.

Las medidas tomadas actualmente, en torno al seguro social de los trabajadores, peligran su sostenimiento en el corto plazo.

## Prospectiva habitacional

En lo habitacional, la persistencia de la vulnerabilidad institucional, evidenciada en recursos humanos no capacitados, escasos recursos económico-financieros, no recuperación de inversiones, superposición de pertinencias, y falta de coordinación, pospondrá el abordaje decidido de esta problemática, así como, las soluciones desde el sector formal, con lo cual es de esperar que se incremente la demanda y aumente la informalidad, incluyendo la “informalidad formal en la regularización y financiamiento” de las soluciones.

La falta de Planes de Ordenamiento Territorial, a nivel nacional y local, permiten la expansión urbana periférica, afectando áreas rurales o naturales, e introducen a la vez, mayores conflictos de accesibilidad, transporte público, y servicios urbanos básicos, con el consecuente encarecimiento e insostenibilidad de las soluciones habitacionales.

La falta de decisión para el abordaje de la función social de la tierra y de la propiedad, así como, de la cuestión de los mercados inmobiliarios formales e informales y de los precios, de la persistente definición aleatoria de la demanda, de los problemas de financiamiento, y de la aplicación de tecnologías conservadoras, constituirán obstáculos para: la anticipación a la demanda en las ciudades, la prevención de situaciones de riesgo, y la definición de estímulos para el uso habitacional de interés social, y propiciarán el desperdicio de recursos económicos habitualmente escasos.

Afectada por la pobreza, el desempleo, y las coyunturas político-económicas, nacionales y globales, así como, por el patrón de desarrollo institucional que se arrastra, la cuestión habitacional no presenta perspectivas alentadoras, hoy. En el ámbito municipal, entre el desarrollo de las próximas elecciones a fines del 2010, el ordenar la casa para las próximas autoridades, y la instalación de las nuevas administraciones, tampoco se avizoran condiciones para generar grandes cambios próximamente.

## Conclusiones

Por todo lo expuesto, y a pesar del rótulo progresista esgrimido por el Gobierno precedente (cincuenta y cuatro años del partido Colorado), y por el actual (Gobierno del cambio), la administración del país no se ha apartado del modelo de crecimiento predominante en el mundo, persistiendo las mismas situaciones de concentración de la riqueza y recursos, con su consecuente resultante de pobreza, exclusión y deterioro ambiental. La falta de voluntad política explícita, así como, de planes sociales concretos de corto, mediano y largo plazo, a partir de los cuales se definan actores y roles, recursos y metas evaluables, refieren a una política de no tener política, de larga data en el país, y a un eterno comenzar de nuevo.

Ligado a esto, los procesos migratorios, han provocado la creciente urbanización de la población del país, sin que en las ciudades, se pudieran anticipar y/o controlar los efectos de este fenómeno, materializados en situaciones de segregación social y espacial, así como, en el deterioro, desaparición y/o privatización del espacio público, y la precariedad del empleo. Estas condiciones han generado la problemática habitacional y laboral, que si bien, se presentan como procesos paralelos, para quien escribe, ambas están relacionadas, son complementarias, y su atención es prioritaria.

No hay condiciones de sustentabilidad para las soluciones habitacionales, si no mejoran las condiciones laborales del país. Así mismo, las primeras, no sólo favorecen el crecimiento de las personas, sino constituyen, importantes fuentes de trabajo ya sea directamente en las obras, como indirectamente en el requerimiento de proveedores de diversa índole.

Dice el PNUD que "...un empleo de calidad o decente constituye un instrumento clave para que las personas mantengan vínculos con la sociedad" (Diario ABC Color, 2009b: 7). "El Gobierno debería: desarrollar importantes esfuerzos para mantener la comunicación entre los sectores sociales y minimizar las condiciones de conflicto, que disuadan de las ideas de retorno a regímenes autoritarios". Sin embargo, la primavera laboral de los años noventa, con las favorables condiciones, entre trabajadores, empresarios y Gobierno, para la negociación y la elaboración de las

políticas correspondientes, se ha deteriorado hasta hoy. El Gobierno actual enfrenta conflictos sociales en todos los sectores, no ofrece un rumbo claro para la economía, y consecuentemente, no genera condiciones estructurales adecuadas para atacar el desempleo y la pobreza. Es preciso que empiece a crear los escenarios para un crecimiento económico, que permita la reducción del desempleo; promueva las condiciones de igualdad (definiendo los factores que dificultan y propician procesos de inclusión social y laboral); no discriminación, trabajo decente y pleno, elimine el trabajo infantil y forzoso, fortalezca y amplíe programas de prevención y protección social para los trabajadores; y efectivice la libertad sindical y la negociación colectiva. El sector público debe brindar mejores condiciones de trabajo, y el sector privado, ocupar la mayor parte de la PEA, ambos deberían ocuparse en definir las estrategias para lograrlo.

Respecto a la problemática habitacional, el abordaje reduccionista que entiende la solución de ésta dependiendo de la cantidad de unidades producidas, materializando el éxito y efectividad de los Gobiernos, conspira contra la profundización de lo que en realidad constituye un tema complejo y diverso. Es necesario: conjugar actores y roles, para obtener una perspectiva integral del problema; generar un instrumento que señale claramente el camino a seguir (política habitacional expresa); preguntarse sobre cuáles son los recursos disponibles y las modalidades aplicables para su ejecución; y vincular y coordinar acciones con otros sectores (laboral, salud, educación, etc.), para visualizar la sostenibilidad de las propuestas de solución en el Paraguay de hoy.

La construcción de viviendas ha sido desde hace tiempo un generador de riqueza, un factor de oportunidad y movilidad laboral. Realmente, existe una imbricada relación habitacional-laboral. En tanto, un trabajo decente, a la vez que permite el crecimiento personal, constituye un factor esencial para la sostenibilidad de las soluciones habitacionales. Estas últimas a su vez, contribuyendo a la seguridad y autoestima de sus habitantes, son una de las mayores fuentes de trabajo, considerando la diversidad de proveedores que requieren.

Para quien escribe, el país desaprovecha la gran oportunidad que le brinda su escala, para dar una respuesta clara a los desafíos de su desarrollo y sobre todo a las necesidades de su población vulnerable. A lo largo

de este trabajo, se han expuesto algunos de los aspectos que requieren atención prioritaria, antes que su magnitud y profundización los vuelvan inmanejables. La continua postergación de las políticas explícitas respecto de la problemática laboral y habitacional, así como la falta de coordinación y complementación con otras políticas públicas, solo propicia, que la población necesitada, siga buscando por sus propios medios, la solución a sus problemas básicos de supervivencia.

Lo que un Gobierno progresista, no debiera permitir, es que las conductas marginales (antisociales), constituyan la opción, para que la población de escasos recursos, alcance una mejor calidad de vida.

Si no se entiende, de esta manera, sólo se tendrá más de lo mismo, con pocas perspectivas de mejorar.

## Bibliografía

- Aguilera Alfred, Nelson (2004). “Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Paraguay” Estudio presentado en Seminario Internacional: Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo en el Merco-sur y la Unión Europea, agosto, 18-20, en Buenos Aires, Argentina
- Canese, Ricardo (2007). Ponencia presentada en el Seminario Internacional Hacia un nuevo Marco Jurídico para el Hábitat, septiembre 15, en San Lorenzo, Paraguay.
- Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) (2009). *Déficit Habitacional en el Paraguay*. Asunción: Imprenta Salesiana
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (Dgeec) (2004). *Paraguay. Resultados finales. Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 2002 – Total País*. Paraguay: Dgeec Publicaciones
- Flores, Ana Raquel (2007). “Política Habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días”. En: *Regularización de asentamientos Informales en América Latina*, Adriana Larangeira (Comp.): 56. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci) (2010). Disponible en [www.opaci.org.py](http://www.opaci.org.py)

## Documentos

Diario ABC Color (2009a) *Informe nacional sobre desarrollo humano 2008 Equidad para el Desarrollo*. Mayo 24, Económico.

Diario ABC Color (2009b) *Estudio de PNUD sobre el Trabajo Decente en el Paraguay*. Mayo 24, Económico