

MUTACIONES ESPACIALES Y CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS EN EL ESPACIO URBANO DE ASUNCIÓN Y SU ÁREA METROPOLITANA

Luis Ortiz

Instituto de Ciencias Sociales (ICSO).
l.ortiz@yahoo.com

Kevin Goetz

Instituto de Ciencias Sociales (ICSO).
kevingoetz50@gmail.com.

Colin Gache

ISTHME Estudio Meridional.
colin.gache@gmail.com

Recibido: 13/07/2019; Devuelto para revisión: 31/07/2019; Aceptado: 24/01/2020

Mutaciones espaciales y cambios socioeconómicos en el espacio urbano de Asunción y su área metropolitana (Resumen)

Los espacios urbanos de Paraguay han experimentado cambios significativos en las dos primeras décadas del siglo XXI. En su capital, Asunción, y su área metropolitana, dichas transformaciones pueden abrigar dos enfoques: el geográfico y el sociológico, habilitando un enfoque analítico de los procesos territoriales en el espacio urbano. En términos metodológicos, se parte de una perspectiva de observación socioespacial con evidencias estadísticas y geográficas, intentando exponer las intensidades y los sentidos de dos fuerzas mayores que intervienen simultáneamente en sistema urbano metropolitano. La primera, la de las dinámicas espaciales en curso y la consiguiente reconfiguración urbana, mientras que la segunda tiene que ver con las características y tendencias socioeconómicas que discurren en la Asunción metropolitana. El abordaje de la realidad social y espacial del territorio metropolitano asunceno da cuenta de los rasgos generales que adquirió su estructura, así como los procesos de cambio que desembocaron en nuevas tendencias y complejidad.

Palabras clave: Área metropolitana, espacio urbano, desigualdad, cambio socioeconómico, geografía.

Spatial mutations and socioeconomic changes in the urban space of Asunción and its metropolitan area (Abstract)

The urban spaces of Paraguay have undergone significant changes in the first two decades of the 21st century. In its capital, Asunción, and its metropolitan area, these transformations can accommodate two approaches: geographic and sociological, enabling an analytical approach to territorial processes in the urban space. In methodological terms, we start from a perspective of socio-spatial observation with statistical and geographical evidence, trying to expose the intensities and the senses of two major forces that intervene simultaneously in the urban metropolitan system. The first, that of the spatial dynamics underway and the subsequent urban reconfiguration, while the second has to do with the socioeconomic characteristics and trends that run in the metropolitan Asunción. The approach to the social and spatial reality of the metropolitan territory accounts for the general features acquired by its structure, as well as the processes of change that led to new trends and complexity.

Keywords: Metropolitan area, urban space, inequality, socioeconomic change, geography

La investigación que aquí se presenta propone una apuesta analítica de considerar que el *espacio urbano*, con sus formas y estructuras, no es una simple plataforma geográfica, sino que requiere entenderse como un todo. Se trata entonces de identificar las mutuas relaciones entre los grupos sociales que habitan el área metropolitana y el espacio donde se asienta el área urbana más importante del país. Como ambos no pueden disociarse, el estudio da cuenta de una aproximación sociológica permanentemente acompañada de un enfoque analítico e interpretativo de la geografía del espacio urbano.

Desde la perspectiva de observación socioespacial que constituye la ciudad, se buscará comprender las intensidades y los sentidos de dos fuerzas mayores que intervienen simultáneamente en el área metropolitana. La primera tiene que ver con las dinámicas sociales en curso y con la consiguiente configuración espacial que adquiere la ciudad (aumento de la clase media, trayectorias residenciales, valores asignados a las diferentes zonas y barrios de la ciudad, modificación de los modos de desplazamiento, entre otros), mientras que la segunda tiene que ver con los rasgos y tendencias de los servicios públicos.

Para ello, es ineludible ofrecer algunas claves de interpretación sobre el funcionamiento del sistema urbano indagando acerca de sus características, sus debilidades y sus fortalezas estructurales, así como de las fuerzas que la amenazan pero que también la proyectan hacia el futuro. En este marco, un interrogante central se plantea de entrada: ¿constituye el espacio urbano metropolitano un territorio institucionalmente público, en el sentido político del término, es decir, abierto y compartido por todos los sectores sociales?

Este texto tiene como objetivo exponer los objetivos, las perspectivas teóricas-metodológicas, así como los hallazgos de un estudio socioespacial sobre los cambios urbanos en Asunción y su área metropolitana, de modo a extraer reflexiones y conclusiones que apunten a exponer las características y las tendencias de la desigualdad social en el territorio gran asunceno, así como pretende constituir un material de conocimiento para el debate acerca de los procesos territoriales de la exclusión social.

El estudio, en tanto es una aproximación a la realidad social del principal territorio urbano paraguayo, es una primera contribución al conocimiento de su estructura y proceso, así como a la discusión sobre su complejidad. El propósito es que los hallazgos constituyan una base para la discusión y la reflexión sobre los problemas y desafíos del crecimiento urbano, así como para la incidencia en acciones y políticas que apuntalen la equidad, el bienestar y el desarrollo en un proceso de cambio socioespacial intensificado.

Marco teórico-metodológico

En el análisis de un territorio específico que este estudio delimita como el área metropolitana de Asunción (AMA), se parte de algunas tradiciones teóricas con respal-

do en evidencias empíricas que abordan, por una parte, la lógica de construcción y reproducción de las desigualdades sociales en el proceso de urbanización, mientras que, por otra parte, tratan la dimensión territorial del espacio urbano, echando luz sobre los factores funcionales e institucionales que se hallan en la base.

La mirada geográfica de los procesos de la desigualdad social requiere la movilización de conceptos que visibilizan el abordaje espacial del estudio de la sociedad. La geografía humana se distingue de la geografía física al centrar su atención en el “espacio de las sociedades”. De este modo, la dimensión física que incluye el suelo, el relieve, el clima, entre otros, es abordado en su carácter de medio y, por ende, a través de las mutuas relaciones que establece con los grupos humanos. Las nociones movilizadas, en especial la del espacio urbano como un sistema, pretenden dar cuenta de las transformaciones y redefiniciones de las ciudades ofreciendo perspectivas sobre sus tendencias¹.

Para Gerard Kleinpenning, la geografía humana “(...) se ocupa del hombre como habitante de la tierra y de la tierra como hogar del hombre, estudiándolos a ambos no por separado, sino en sus mutuas relaciones. En otras palabras, la geografía humana se ocupa de la mutua relación entre el hombre y la naturaleza, o mejor dicho, entre el hombre y su territorio. (...) Si queremos definir el objeto de estudio de la geografía humana en términos más amplios, podemos decir que se ocupa de la descripción y explicación de: I, la manera en que los grupos humanos viven en la tierra en cuanto a la producción y el consumo; así como la medida en que lo logran; II, la manera y la medida en que estos grupos utilizan, ordenan y transforman su territorio con ese fin; III, los procesos y las estructuras espaciales que surgen de estas actividades; IV, la diversidad espacial y las dinámicas generadas por los mismos”².

Las ciudades y, más generalmente, los espacios densamente urbanizados, constituyen espacios específicos de observación y de análisis. En los mismos opera un desacople parcial entre la sociedad humana y el medio natural, lo que condujo a retrasar el interés de los geógrafos de la primera mitad del siglo XX en estos “objetos territoriales particulares”. Efectivamente, en estos espacios complejos de la sociedad, la vida se “artificializa” al no depender directamente del suelo y del campo sino de las actividades de los sectores económicos secundario y terciario. Por su densidad y su diversidad, los procesos de *territorialización*, *desterritorialización* y *reterritorialización* que acontecen en los espacios urbanos se manifiestan con mayor intensidad: sus efectos son marcadamente perceptibles en el ambiente y en el paisaje³.

Si el espacio urbano aparece como específico y singular, no escapa por lo tanto de algunos conceptos a propósito del *espacio*. Para Milton Santos, el espacio aparece como una instancia intrínseca de la sociedad, al mismo título que la instancia económica, cultural o ideológica⁴. Así, el espacio no constituye solamente un conjunto de objetos geográficos distribuidos sobre un soporte físico, es decir la simple confi-

1 Ascher, 2009.

2 Kleinpenning, 2011, p. 6.

3 Levi; Lussault, 2003.

4 Santos, 2000.

guración espacial de un medio “antropizado”, sino que integra también lo que dinamiza a dichos objetos, entiéndase los procesos producidos por una sociedad en un momento dado. En este sentido, el espacio no es la simple configuración espacial de un medio habitado por los seres humanos, sino la expresión territorial de procesos sociales. En definitiva, la esencia del espacio es social.

El estudio sobre los procesos territoriales de la desigualdad en el área metropolitana de Asunción requiere apoyarse en la reciente producción interdisciplinaria de conocimiento en torno a los procesos de urbanización. La globalización, el crecimiento acelerado de las ciudades, así como la agudización de las desigualdades y de los procesos segregativos ha sido objeto de un interés creciente por parte de la economía⁵, la sociología⁶, la arquitectura y el urbanismo⁷ que se esfuerzan en describir, interpretar y explicar los procesos socioespaciales que marcan la configuración de los espacios urbanos contemporáneos.

La fase inicial de exploración estadística que se ha llevado a cabo en el marco de este estudio presenta un rasgo inédito por la delimitación geográfica de la información y por el esfuerzo de su representación gráfica a través del recurso cartográfico. Movilizando información demográfica y socio-económica, se pudo construir un material analítico para hacerse una idea de las formas y procesos de la exclusión y la desigualdad en sistema metropolitano asunceno.

El área geográfica de análisis concentra casi el 40% de la población nacional: el distrito de Asunción y el departamento Central se extienden sobre 2.500 km² y cuentan con más de 2.500.000 habitantes⁸. Sin pretensión de exhaustividad en el alcance espacial de análisis, el trabajo de campo, llevado a cabo entre los meses de agosto y diciembre del año 2016, se ha estructurado en torno en la definición de *espacios típicos* que concentran componentes característicos de los procesos de transformación urbana: ejes viales de expansión y de diversificación socioeconómica, zonas históricamente marginadas, espacios intersticiales en proceso de relegación, entre otros.

Tendencia histórica de la urbanización asuncena

A fin de entender pertinentemente las características socioespaciales del área metropolitana de Asunción, se impone una presentación genérica de la evolución urbana de dicho espacio urbano. El substrato urbano es crucial para comprender la sociedad que habita en el área metropolitana de Asunción imprimiendo fuerzas de desarrollo, pero también de desigualdades y pobreza. Como se verifica en cada ciudad del mundo, el espacio urbano revela la sociedad que lo habita. Generalmente se puede afirmar que “La metrópolis [de Asunción] es el espacio reflejo de los fracasos y éxitos subvenidos en otros lugares y que a partir de procesos sociales, económicos,

5 Veltz, 2012.

6 Davis, 2007.

7 Mangin, 2004.

8 DGEEC, 2016.

políticos y espaciales específicos se ha moldeado un entorno urbano que ha perdido bastante de su originalidad pasada de indolente ‘ciudad jardín tropical’, presentando en la actualidad los contrastes clásicos de las capitales latinoamericanas”⁹.

Un crecimiento espacial discontinuo e irregular

Como es sabido, la ciudad de Asunción surgió en la orilla izquierda del río Paraguay, en a la altura de la confluencia del río Pilcomayo, dentro de la parte convexa de uno de sus múltiples meandros. Este importante curso de agua dio su nombre a la región de Asunción, así como a la provincia y al país que se formaría luego. Adosada al meandro, la capital se orientó “naturalmente” hacia el este debido a la ruptura hidrológica y el límite fronterizo que constituye el río con el Chaco, ya sea paraguayo o argentino. A lo largo de la espina dorsal en cuya punta se fundó la ciudad, Asunción fue creciendo y desarrollándose a pesar de las colinas y arroyos que obstaculizaban inicialmente su expansión. La expansión urbana de la aglomeración ha seguido una “dirección privilegiada hacia el este de la expansión urbana, instalándose los asentamientos pobres sobre las riberas inundables del río, en los barrancos, pero también en conjuntos hundidos sobre una huella creciente y dispersa constituida por casitas que absorbe irresistiblemente el espacio campesino, actuando como la primera forma de influencia especulativa”¹⁰. Durante su fase de explosión demográfica, entre las décadas de 1980 y 2000, el área metropolitana de Asunción asistió a una multiplicación de casi cinco veces su población al inicio del periodo.

	1962	1972	1982	1992	2002
Población de la aglomeración de Asunción	297.501	483.757	705.571	1.127.259	1.450.931
Distritos integrados a la aglomeración (por contacto y continuidad de la mancha urbana)	Asunción, Fernando de la Mora, Luque, Villa Elisa	Asunción, Luque, San Lorenzo, Fernando de la Mora, Villa Elisa	Asunción, Luque, San Lorenzo, Fernando de la Mora, Villa Elisa, M. Roque Alonso, Capiatá, Ñemby	Asunción, Luque, San Lorenzo, Fernando de la Mora, Villa Elisa, Lambare, Itaugua, San Antonio, M. Roque Alonso, Capiatá, Ñemby	Asunción, Luque, San Lorenzo, Fernando de la Mora, Villa Elisa, Lambare, Itaugua, San Antonio, M. Roque Alonso, Capiatá, Ñemby

Cuadro 1. Crecimiento de la aglomeración de Asunción entre 1962 y 2002

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC y del BID.

9 Bataillon, Deler y Thery, 2011, p. 366.

10 Bataillon, Deler y Thery, 2011, p. 367.

El crecimiento demográfico del municipio de Asunción y de los distritos del departamento Central se caracterizó por el importante tamaño de los círculos que corresponden a la población de los distritos periféricos a la capital. Asimismo, entre 2002 y 2015, en los distritos de la primera y del segundo anillo de la aglomeración, el crecimiento poblacional superó ampliamente los 30.000 habitantes. Durante el mismo periodo, la población del municipio de Asunción aumentó de manera menos marcada, aumentando en alrededor 14.000 habitantes. Además, en el primer anillo, las tasas relativas de crecimiento demográfico presentan un ritmo moderado, entre 1 % y 4 %, mientras que, en el segundo anillo, la tasa de crecimiento demográfico es marcadamente superior, alcanzando 5 por ciento a 9 por ciento entre el 2002 y el 2015.

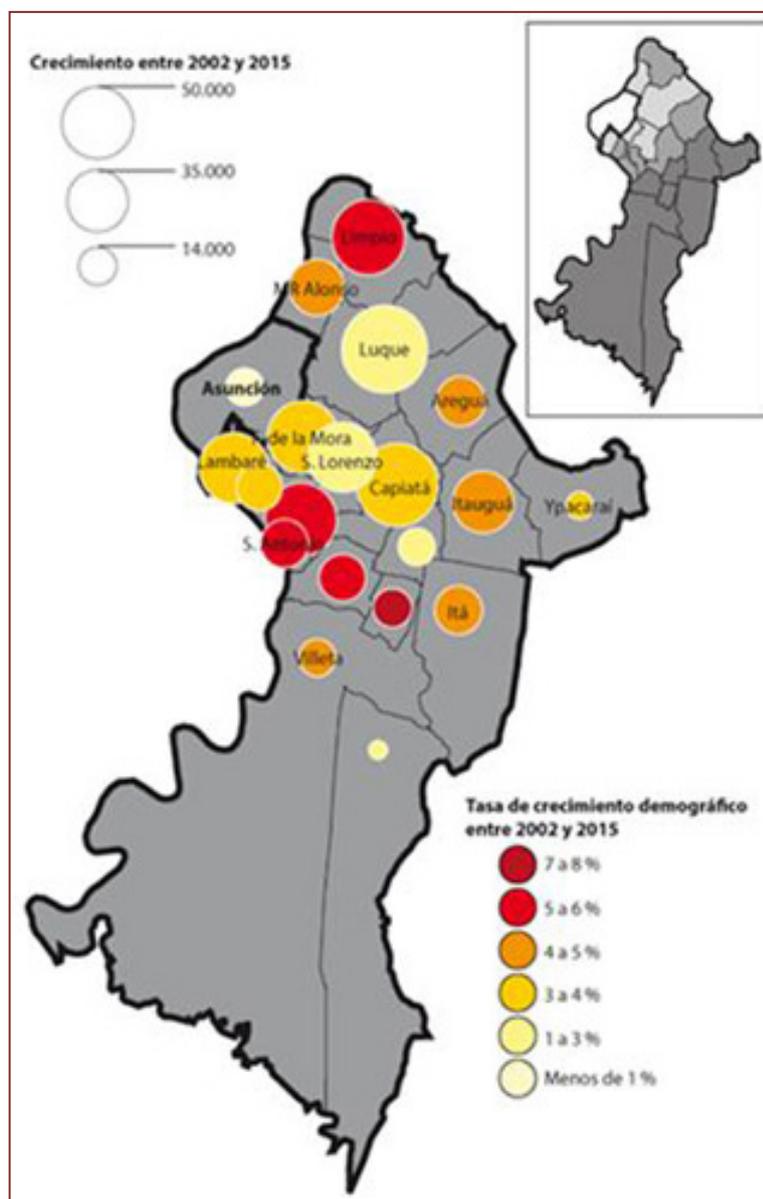


Figura 1. Crecimiento de la aglomeración asuncena entre 2002 y 2015
 Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC. Años 2002 y 2015.

Entre 2002 y 2015, los municipios del primer anillo aumentaron su población de manera considerable, pero con tasas de crecimiento moderadas. Mientras tanto, todo indica que el intenso crecimiento demográfico se ha trasladado recientemente al segundo y tercer anillo respectivamente de la aglomeración, donde el espacio disponible es mayor y donde los precios inmobiliarios son más accesibles. El encarecimiento del mercado inmobiliario empuja a las clases medias –por la emergencia de viviendas tipo *dúplex*– y clases desfavorecidas –en los asentamientos– siempre cada vez más lejos del centro metropolitano, hacia el este. Además, los costos relativamente altos de los impuestos inmobiliarios en Asunción, en comparación con los impuestos en los distritos periféricos, no facilitan la instalación en el centro y el oeste de la aglomeración.

En el marco de una dinámica de crecimiento expansiva y sostenida, las trayectorias residenciales se diversificaron y se complejizaron progresivamente. La disminución del espacio disponible para la construcción de viviendas ha contribuido a un encarecimiento de los precios, especialmente en Asunción. Dicho proceso avanza y se reproduce paulatinamente en los distritos vecinos del primer anillo, llevando a los hogares a trasladarse en zonas alejadas. Entre 1992 y 2015, los municipios del primer anillo, a saber, Fernando de la Mora, San Lorenzo, Lambaré, Limpio, Luque, M. Roque Alonso, se beneficiaron con la llegada de nuevos contingentes poblacionales, posicionando a estos sectores de la aglomeración como aquellos de mayor peso, con 936.506 habitantes en 2015.

Zona	1992	2002	2015	Tasa de crecimiento entre 1992 y 2002	Tasa de	Tasa de crecimiento entre 2002 y 2015	Tasa de crecimiento entre 2002 y 2015
Asunción	500.938	512.112	526.408	0,2%	11.174	0,2%	14.296
Primer anillo	483.928	688.067	936.506	3,8%	204.139	3,0%	248.439
Segundo anillo	227.078	434.868	673.870	8,3%	207.790	4,6%	239.002
Tercer anillo	155.850	239.958	375.007	4,9%	84.108	4,7%	135.049

Cuadro 2. Crecimiento de la aglomeración según anillos de crecimiento, 1992 - 2015

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC. Años 1992, 2002 y 2015.

En términos absolutos, el primer anillo de la aglomeración creció con mayor intensidad en el último periodo del 2002 al 2015. El crecimiento de la clase media y el acceso facilitado al crédito de consumo ha impulsado una verdadera explosión del parque automotor metropolitano. Este hecho incrementa el nivel de movilidad espacial que lleva a los habitantes multiplicar sus desplazamientos pendulares cotidianos e incrementar la longitud de los mismos. La masificación del uso de vehículos individuales repercute en impactos considerables en las formas de crecimiento de la mancha urbana, aumentando los flujos poblacionales y el tránsito automotor.

De este modo, la expansión espacial de la mancha urbana asuncena entre 1992 y 2012 es remarcable. Los distritos de Capiata, Limpio, Itaugua, Ñemby, Ita o Luque vieron expandirse su espacio urbanizado de modo considerable (figura 2). Este proceso sobrecarga la infraestructura, pero también los servicios que se concentran en Asunción o alrededor de los principales ejes viales de comunicación. Efectivamente, durante mucho tiempo la falta de estructuración de la periferia en materia de equipamiento, comercio y servicios, especialmente en el primer anillo, apuntaló el distrito capitalino como centralidad única y dominante.

Bajo este ritmo de crecimiento demográfico, el proceso de conurbación se agudiza: los diferentes distritos ubicados en la extensa periferia de Asunción terminan siendo alcanzados por la mancha urbana y son progresivamente absorbidos en un espacio urbano continuo. En este marco, la urbanización se difunde sin planificación alguna. El proceso espontáneo de urbanización periférica impulsa cambios físicos y ambientales de las áreas rurales preexistentes en la periferia de la capital y opera una confrontación de usos en las zonas en mutación. Mientras tanto, las riberas del río Paraguay fueron ocupadas por actividades logístico-portuarias e industriales, así como por asentamientos humanos inundables.

El desarrollo económico a lo largo de los ejes dinámicos hacia el este se estructura en diferentes modelos y tipos de actividades según los ejes ¹¹. Sobre estos ejes estructurantes *en estrella* se ha ido expandiendo el tejido urbano conectando la aglomeración con el interior del país. Estos ejes radiales se fortalecieron con el transcurso del tiempo, atrayendo la mayor parte de las actividades económicas que aprovechan un espacio donde se concentran los flujos y que necesitan la mayor accesibilidad posible. Con una marcada ausencia de planificación urbana, el área metropolitana de Asunción no ha podido organizar ni jerarquizar su estructura vial: los ejes principales concentran flujos de escala metropolitana y constituyen las plataformas de concentración de actividades de comercio, de servicios y de equipamientos de envergadura.

Además, en la aglomeración se constata una confrontación de usos urbanos que generan disfunciones en el espacio urbano. Locales de comercio, centros asistenciales de sanidad o establecimientos educativos pueden ubicarse directamente yuxtapuestos sobre un eje de comunicación estructurante, lo que repercute en la fluidez del tráfico, afectando la temporalidad de desplazamientos de la población en general. A la endeble gestión de la movilidad urbana, tanto de los flujos como de los estacionamientos, se suma la sub-calibración de la red de infraestructuras¹², representando uno de los retrasos principales del área metropolitana asuncena en términos de ordenamiento urbano y su repercusión negativa sobre las condiciones de vida de la población.

11 Industria, servicios, comercio, finanzas, entre otros

12 Vialidad terrestre, alcantarillado pluvial, saneamiento ambiental, circuitos peatonales, entre otros.

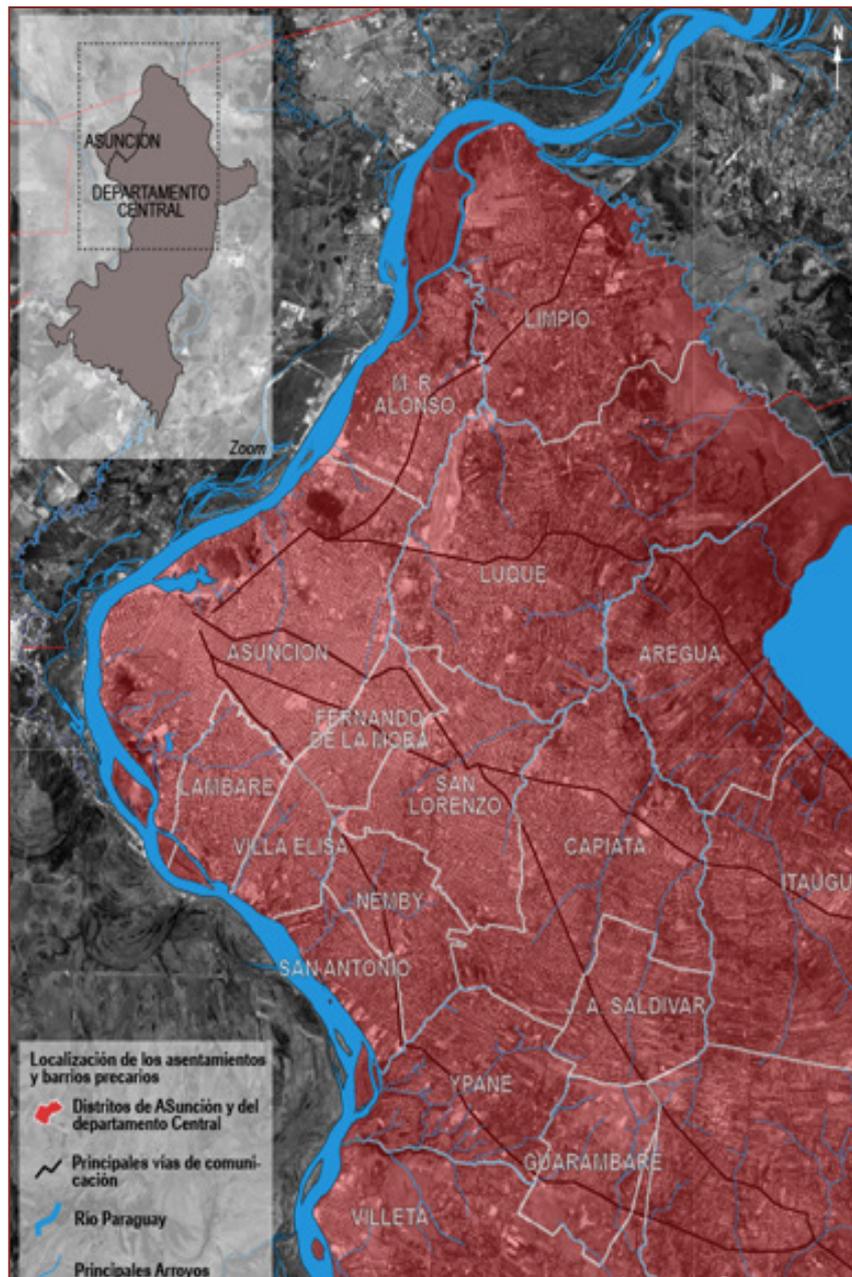


Figura 2. El Área metropolitana de Asunción y su región adyacente.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC, Años 2002 y 2015.

Durante la fase más intensa de crecimiento de la aglomeración asuncena, entre las décadas de 1980, 1990 y 2000, se configuró un modelo de organización dual con un polo principal, en este caso, Asunción y un espacio periférico difuso¹³. El centro de la ciudad concentra las diferentes sedes de administración y decisión político-económica del país mientras que sus anillos se expanden sin planificación, de manera dispersa, con servicios y equipamiento insuficientes o sub-calibrados. La expansión

13 La figura 3 representa el Área metropolitana de Asunción (AMA) que integra a los municipios conurbanos alrededor del distrito capitalino, estrechamente relacionados. Se añaden los municipios de Aregua e Itaugua ya que están separados de la conurbanación sólo por cauces hídricos, pero están integrados en el funcionamiento del espacio urbano. Ver: BID, Iniciativa de Ciudades Económicamente Sustentables, 2014.

urbana está marcada por un crecimiento demográfico que alcanza progresivamente los anillos más alejados de la aglomeración, en torno a unos 40 kilómetros desde la capital, expandiéndose sin control un modelo residencial, de “casa-jardín”, que resta eficiencia a la gestión y uso del espacio urbano. La lógica de fraccionamiento de los terrenos, en general, no presenta coherencia, proponiendo cada emprendimiento inmobiliario, por su parte, una oferta elemental y estandarizada en torno al terreno destinado a la edificación residencial unifamiliar. Indefectiblemente, este modelo genera una baja optimización de los recursos urbanos y el recorte parcelario da lugar a una morfología urbana poco densa. Sistemáticamente reproducido, el modelo espacial ortogonal es inadecuado ante la topografía accidentada generando problemas de evacuación hídrica.

Los antecedentes socioculturales eminentemente rurales del país y, la proveniencia de los migrantes desde la campiña interior, explican en parte este modelo de ocupación del espacio. Como se supone, el proceso de expansión urbana de carácter espontáneo ha ido acompañado de cambios ambientales y físicos en las antiguas zonas rurales preexistentes y que constituían el soporte de la expansión de la mancha urbana. Efectivamente, en las zonas en mutación se confrontan diversidad de actividades, de prácticas y de usos del suelo.

La difusión de nuevas zonas residenciales dispersas entre los principales ejes de viales de comunicación y sus vías perpendiculares genera un modelo de desarrollo urbano que pasa del *radiolineal* al *radioconcéntrico*, lo que significa que, de una expansión continua sin puntos centrales, la extensión geográfica residencial empezó a generar zonas de concentración. Además, como se ha visto, la estructura vial diseñada sin previa planificación no es funcional. Esta forma de producción del espacio urbano es una de las principales responsables de la problemática del tránsito y de la congestión de las movibilidades en el área metropolitana. La baja densidad con la que se expande la mancha urbana metropolitana aparece entonces como un problema sostenido.

La característica del patrón de crecimiento espacial de la aglomeración fue ampliamente referido y desacreditado¹⁴. En su intensa fase de crecimiento, Asunción se ha vuelto una de las capitales menos densas del continente: el municipio asunceno cuenta con 46 habitantes por hectárea mientras que la densidad de los distritos alejados no superaría los 33 habitantes¹⁵. Los efectos negativos y adversos de este modelo de crecimiento urbano son conocidos, particularmente los que se relacionan con la dificultad que genera la extensión de los servicios públicos como las redes de distribución de agua potable, alcantarillado sanitario, redes eléctricas, transporte público, así como dispositivos colectivos como los de educación, de sanidad, entre otros. En efecto, la baja densidad aumenta la superficie de las áreas de cobertura y deprecia la calidad de los servicios.

14 PEMA, 2014; ICES, 2014

15 ICES, 2014

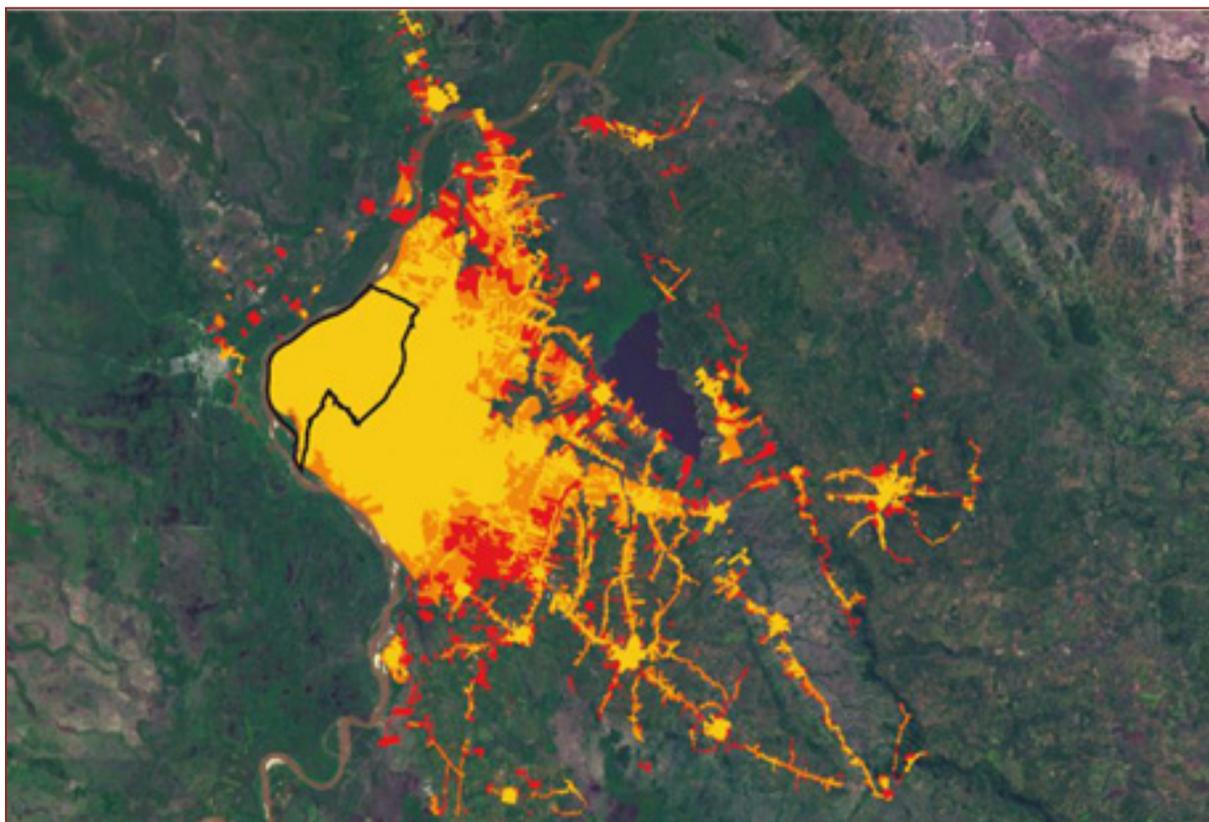


Figura 3. Expansión de la mancha urbana en el AMA

Fuente: ICES, 2014.

De este modo, los espacios intersticiales –entendidos como las zonas que quedan relegadas en medio de los ejes urbanos de concentración vial y de servicios–, así como los bañados y otras áreas inundables, son sobre todo los que se sitúan al margen del desarrollo urbano. Estos sectores del espacio metropolitano son ocupados por asentamientos que padecen de la ausencia o la insuficiencia de servicios básicos, de equipamientos y de infraestructura vial eficaz. Mientras tanto, las soluciones sociales en materia habitacional están a menudo deficientemente conectadas a las principales vías de comunicación y a la ciudad en general, debido a la restricción presupuestaria en la adquisición de terrenos accesibles. En consecuencia, los principales complejos habitacionales sociales se instalan en los mismos sectores urbanos marginados y despreciados, donde se desarrollan también los asentamientos espontáneos, informales y precarios.

Efectivamente, la baja capacidad adquisitiva de numerosos hogares del distrito de Asunción y del departamento Central, les obliga a contentarse con la oferta habitacional precaria y de terrenos informales, lo que refuerza las fracturas socioespaciales en el espacio urbano. Sin regulación pública adecuada, las familias más desfavorecidas se concentran en localidades alejadas de las principales vías de comunicación. Un círculo vicioso se pone en marcha y las mismas familias deben a menudo contentarse de una limitada oferta de equipamientos públicos como establecimientos educativos, servicios de agua potable, redes de electricidad o infraes-

estructuras viales. Hasta el momento las comunidades desfavorecidas y periféricas respondieron a sus necesidades de manera autónoma y espontánea.

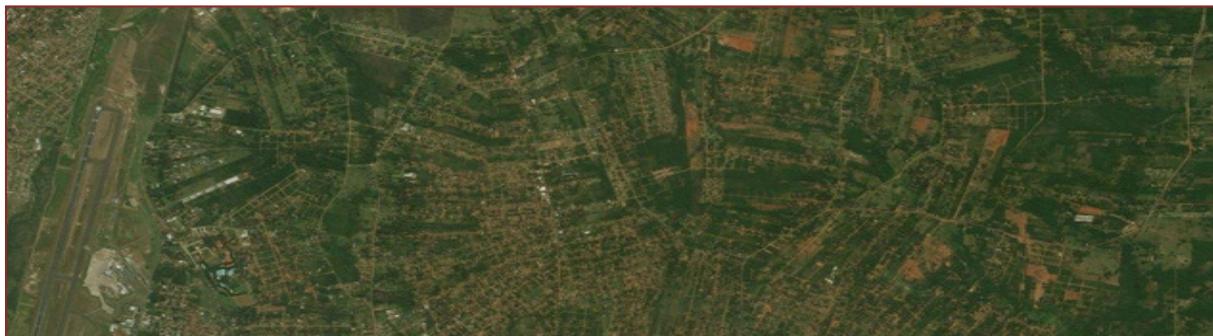


Figura 4. Dispersión urbana y subequipamiento al este del aeropuerto metropolitano.

Fuente: Bing Maps, 2016.

En aquellos sectores periféricos de la ciudad que contaban con un bajo nivel de accesibilidad y que concentraban los hogares vulnerables, la mayoría de las instituciones optaron por un modelo de “autogestión” privada y solidaria que fue esperando el apoyo del sector público. La situación de aislamiento periférico y la ausencia de vías transitables a todo tiempo condujeron a un desarrollo de establecimientos de oferta elemental, paliativos de la carencia de cobertura del sector público. Esta situación expresa las deficiencias en general de la política pública que se ha visto superada en una actuación que se caracterizó por la ausencia o debilidad de planificación y de anticipación. Podría afirmarse que hubo una cierta capacidad de resiliencia, de adaptación y de resiliencia por parte de las zonas más precarias ante un crecimiento demográfico que “no espera”.

Una distribución socio-espacial complejizada

Hasta el final del siglo XX, las dificultades de la agricultura familiar y su limitación de oportunidades para la inserción en el sistema productivo agro-empresarial generaron la afluencia de poblaciones con recursos limitados a la aglomeración de Asunción. La ausencia de políticas de acompañamiento de sector social tales como la adquisición de terrenos, soluciones habitacionales, entre otros, generó elevados niveles de exclusión. Mientras que un nuevo rostro de la pobreza fue desarrollándose con fuerza, el de la pobreza urbana, se ha asistido a una aguda concentración de la riqueza en algunos sectores del espacio urbano, generando efectos de arrastre limitados y fracturas sociales. Una lógica excluyente se fue configurando con la aparición y la multiplicación de los espacios residenciales cerrados, los clubes privados y los centros comerciales tipo “Shoppings Mall”. Las características de una ciudad fragmentada se evidencian mientras que otros espacios de relegación socioespacial fueron desarrollándose en lugares específicos del área metropolitana a la manera de

una segregación urbana¹⁶, forma que adquiere la división social del espacio por la desigual distribución de los grupos sociales en él, según algún criterio institucionalizado de desigualdad, como por ejemplo las clases sociales¹⁷.

Contrariamente a la idea predominante, es importante subrayar que la población de los asentamientos es, en su mayoría, originaria del mismo espacio urbano, expulsada de los sectores formales. De este modo, los habitantes de los asentamientos no son solamente migrantes provenientes del espacio rural sino también relocalizados urbanos a causa de la lógica de exclusión y expulsión. Esta es una manifestación de que las desigualdades tienden a acentuarse en los diferentes microespacios de la principal aglomeración del país.

Hasta el final del siglo XX se mantuvo una cierta dicotomía socioespacial en la aglomeración: mientras que un sector social se beneficiaba de rentas y/o de negocios generando una parte del capital acumulado en la ciudad, el sector pobre, a menudo de origen campesino, se aglutina en la periferia o los intersticios urbanos. De este modo, la estructura social se expresaba hasta entonces como piramidal y desigual. Persistente en la actualidad, este modelo experimentó cierta diversificación y complejización, tanto en su composición como en su distribución, en el espacio urbano. Efectivamente, si se analizan los procesos internos que tienen lugar durante la expansión urbana, se constata que se intensifica la segregación social que, a su vez, presenta una configuración espacial de mayor complejidad. En definitiva, ésta ya no responde a patrones homogéneos y fácilmente identificables en el espacio urbano. Mucho más heterogéneos, estos se comparan más bien con una mancha leopardina, para emplear un neologismo de Pierre Veltz¹⁸.

Uno de los procesos visibles es el que se materializa a través de los ejes de comunicación estructurantes del área metropolitana de Asunción, donde se multiplica y se diversifica una oferta comercial y de servicios destinada a una clase media emergente. Estos “corredores” dinámicos van acompañados de un inusitado proceso de revalorización urbana¹⁹ en las zonas ubicadas de ambos lados de los ejes en cuestión. En las mismas se desarrolla una oferta habitacional destinada a clases medias que a menudo provienen de Asunción según un modelo de expansión de tipo centro-periferia. Concomitantemente, este proceso provoca la aparición de espacios

16 Dahau, 2013.

17 Ortiz, 20 Mutaciones espaciales y cambios socioeconómicos en el espacio urbano de Asunción y su área metropolitana 16.

18 2012

19 El término anglófono de “gentrificación” designa experiencias de revalorización de antiguas zonas de alto valor material o simbólico que atravesaron por procesos de degradación social y económica. Ante la ausencia de este tipo de procesos en Paraguay, la noción de revalorización o de aburguesamiento de zonas populares desde su origen, daría cuenta de modo satisfactorio de los cambios residenciales y simbólicos de varias zonas del espacio urbano metropolitano. Dicho proceso implica una transformación –desde arriba– del hábitat, de los comercios y servicios, así como del espacio público, cuya base se halla en la transformación de los perfiles socioeconómicos de los habitantes: clases medias o clases superiores que reemplazan progresivamente a las clases desfavorecidas que residían anteriormente en la zona.

intersticiales que se presentan como arrinconados y marginados entre los diferentes corredores de integración urbana.

En términos absolutos, los distritos del primer anillo de la aglomeración asuncena experimentan un crecimiento sostenido de su población, donde se manifiesta con intensidad el proceso de activación socioeconómica de los principales ejes viales de comunicación. Es de atender que los distritos del segundo y tercer anillo respectivamente actúen como los receptáculos privilegiados de la instalación de hogares expulsados por el aumento de los valores inmobiliarios en la proximidad de Asunción, o sea del primer anillo. Sin duda, la masificación del acceso a los vehículos particulares contribuyó a la distensión de los desplazamientos.

El aumento de los precios de los terrenos y de la edificación empujó a los grupos sociales de menores ingresos a instalarse precariamente en asentamientos urbanos. La segregación socioespacial en el espacio urbano se intensifican: algunas zonas, barrios y ejes se vuelven netamente atractivos, lo que se constata en el panorama urbano a través de la multiplicación de *dúplex* o de otros tipos de residencias unifamiliares, mientras que otros se vuelven espacios relegados y marginados. Asimismo, el encarecimiento del costo de los alquileres actúa como un potente factor de exclusión urbana. La modernización del espacio urbano y la diversificación de comercio y servicios en las zonas axiales atractivas de los distritos del departamento Central son concomitantes con los procesos segregativos.

Espacialmente, la segregación socioespacial se traduce por ocupaciones informales en las zonas relegadas del área metropolitana. Los hogares de escasos recursos se concentran en estos espacios, acumulando las dificultades propias de su condición de vulnerabilidad. Además, por constituir espacios residuales y poco atractivos, conjugan múltiples problemáticas: inundaciones, contaminaciones, insuficiencia de servicios, entre otros. Los bañados Norte y Sur constituyen ejemplos de este tipo de espacios intersticiales.

Crecimiento económico con un nuevo escenario de desigualdades

Debido a sus estrechas relaciones con el interior del país, Asunción se mantuvo durante un largo periodo como “la ciudad de todos los paraguayos”. Desempeñando el papel de centro neurálgico del país, la capital concentró las unidades económicas, particularmente las de las actividades extractivas del interior, así como las de los organismos comerciales y financieros que apoyaban esas actividades. Asunción y su periferia concentraba también el “débil aparato industrial del país, dedicado esencialmente a los productos del suelo”²⁰. Con el régimen autoritario que fue de 1954 a 1989 “la ciudad confirmará su carácter de capital dominante y absorbente concentrando el aparato administrativo creciente de una nación centralizada al extremo”²¹.

El rostro de la capital paraguaya cambió sustantivamente con la diversificación económica, especialmente en comercios, servicios, construcción y las mutaciones

20 Goetz, 2017.

21 Ibidem

sociales desde finales de la década de 1990. La polarización generada por los equipamientos y servicios públicos escolares, asistenciales, entre otros y por los empleos, tanto administrativos, en comercios, servicios, logística y actividades portuarias, alimentó una configuración concentrada, aunque no densificada en el área metropolitana. La relación centro-periferia continúa a ejercer una marcada dependencia económica y social del interior rural respecto de Asunción y sus adyacencias.

Los flujos de mano de obra en proveniencia de las zonas rurales fueron poco absorbidos por un endeble sector industrial, lo que explica la importante proporción del sector informal en el país en general y en su capital en particular. Según información del censo de población y viviendas del año 2002²², más del 20% de la población activa del área metropolitana asuncena, que comprende Asunción y el departamento Central, engrosaba la categoría de “trabajadores no calificados” mientras que los “técnicos y profesionales intermedios” constituían solamente el 7% de la población activa²³. Por su parte, los “trabajadores independientes” y los “empleados domésticos” representaban el 28% y el 12% respectivamente de la población activa.

Según el último Censo Económico Nacional del año 2011, el personal ocupado en Asunción y departamento Central representaba cerca del 40% del total en el país. Por otra parte, según la encuesta continua de empleo de 2015, el área metropolitana de Asunción asistió a una aceleración en la formación de empleos lo que ubicaría la tasa de ocupación en torno al 92,8% de la población, equivalente a unos 1.339.633 habitantes. Sin duda, entre inicios del 2000 hasta la actualidad, la extensa aglomeración de Asunción experimentó una intensa fase de acceso al empleo. El crecimiento del sector comercial y de servicios fue acompañado también de una expansión espacial, reduciendo así las desigualdades territoriales de acceso a bienes y servicios en el área metropolitana. Además, es recientemente que las ingentes inversiones en el sector industrial, especialmente bajo el régimen de maquila, contribuyeron a aumentar el número de empleos en dicho espacio urbano. El desarrollo industrial se acrecienta en el departamento Central donde los inversores buscan “acceso a mano de obra, servicios diversos, energía eléctrica y una conectividad rápida tanto para los insumos como para el producto final”²⁴. El área poblacional metropolitana de Asunción representa una fuente ocupacional dado que no se requiere de niveles altos de calificación en el desarrollo del sector secundario local.

Asimismo, según el censo económico de 2011, más de 95% de las unidades económicas de la aglomeración de Asunción cuentan con menos de 10 personas ocupadas, lo que representa el 47% del total la población empleada. Las grandes empresas, de más de 50 trabajadores, representan solamente el 1% de las unidades económicas y emplean al 36% de la población ocupada. Una fractura económica se verifica entre los emprendimientos de recursos limitados y las de alto volumen de capital. De este modo, las empresas medias ocupan una parte reducida del mercado económico urbano.

22 DGEEC, 2002.

23 Población ocupada de 10 años y más de edad.

24 <http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/economico/dinamica-industrial-en-asuncion-y-central-1301858.html>

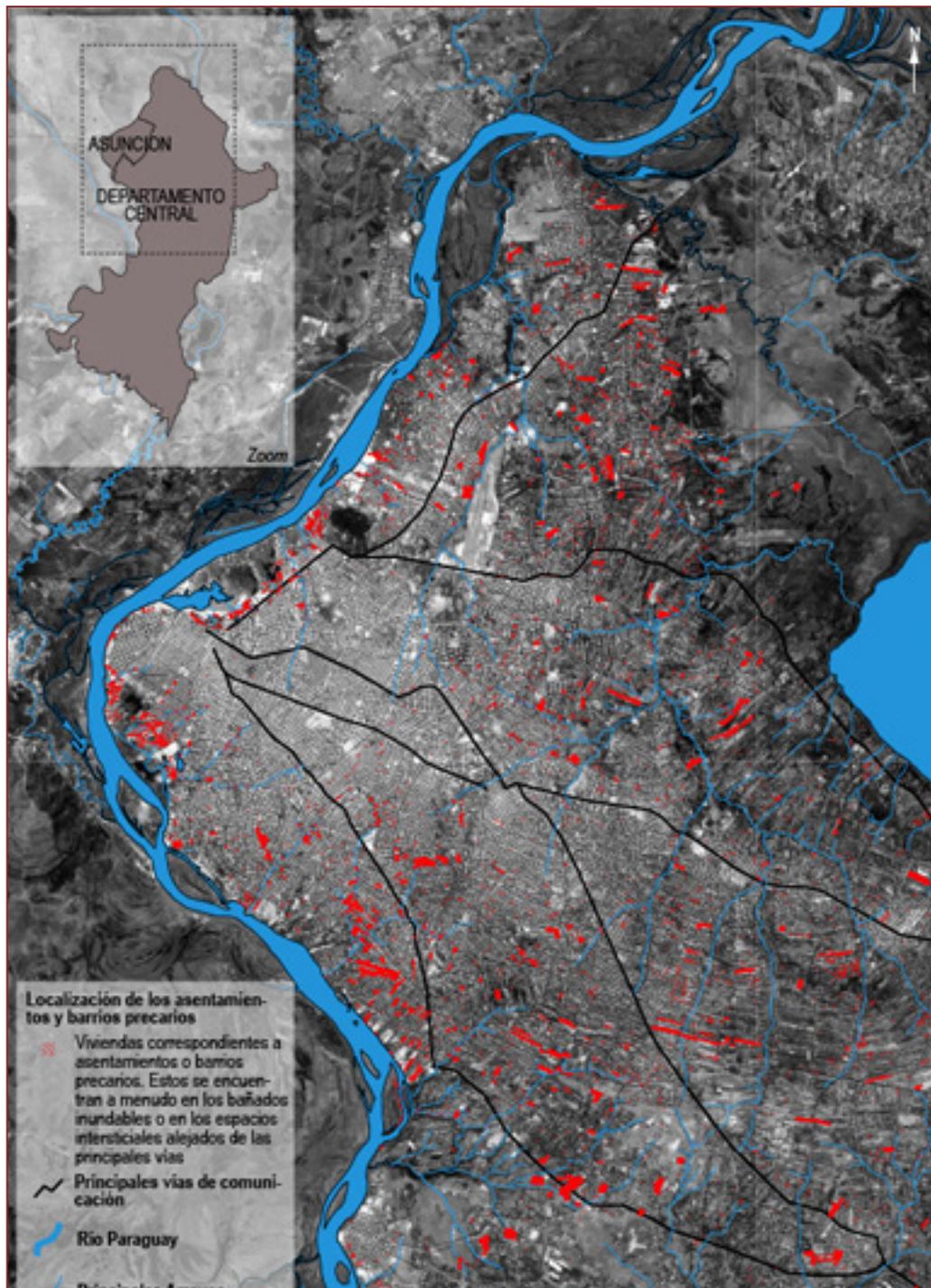


Figura 5. Distribución de asentamientos precarios en el Gran Asunción
Fuente: Elaboración propia con base en datos del pre-censo, DGEEC. Año 2012.

Sin embargo, la reciente fase de expansión de la economía urbana experimentó numerosos eventos negativos. Uno de ellos es la subocupación, que afecta al 15,9% de la población económicamente activa del área metropolitana de Asunción, según la encuesta continua de empleo de 2015. Además, el 28,9 % de los asalariados de Asunción y del departamento Central percibe menos del salario mínimo oficial. Es señalar que, según la misma fuente de información, los empleos recientemente

generados fueron absorbidos considerablemente por las mujeres: entre 2014 y 2015 la tasa de ocupación femenina pasó de 89,7% a 91,8%, contra la estagnación de los varones que en dicho periodo pasó del 94,0% a 93,6%.

Según la encuesta permanente de hogares de 2015, el municipio de Asunción contaría con el 11,39% de su población en situación de pobreza moderada y el 3,01% en situación de pobreza extrema. La mayoría de esta población es la que habita los bañados Norte y Sur del distrito capitalino. Efectivamente, los habitantes de estas zonas bajas e inundables de la ciudad alcanzarían los 80.000 habitantes. Mientras tanto, la misma fuente de información da cuenta que en el departamento Central el 16,3% de la población estaría en situación de pobreza moderada mientras que el 4,75% en situación de pobreza extrema. El crecimiento de los asentamientos en los distritos del primer, segundo y tercer anillo del área metropolitana es una manifestación del nuevo escenario de desigualdades urbanas.

Este conjunto de cambios desembocó en una reestructuración de la estructura social de la Asunción metropolitana, en especial lo que concierne a los criterios de conformación de las clases sociales, los mecanismos de control de recursos y oportunidades, así como de reproducción de la desigualdad social, propia de los cambios económicos y sociales que tuvieron lugar en el país desde la última década del siglo XX²⁵.

Asunción hipertrofiada: hacia la recomposición urbana metropolitana

Un crecimiento urbano intenso y desordenado, un desarrollo económico asimétrico y una distribución socioespacial desigual: el área metropolitana de Asunción se complejiza y sus contrastes se hacen visibles. En base a lo expuesto en los anteriores acápite, se propone dar cuenta de dos procesos relativamente recientes en el espacio urbano. El primero se trata de un crecimiento demográfico y geográfico con signos de estabilización. El segundo concierne la emergencia de polos y centralidades en la renovación de la aglomeración, jugando un papel decisivo en la organización urbana actual. La consideración de estos dos procesos en el estudio de las desigualdades en el área metropolitana asuncena es crucial.

Recomposiciones urbanas en una ciudad dispersa

En la antigua ciudad de Asunción, menos heterogénea, aunque de carácter socialmente dual, había una centralidad del núcleo urbano y una periferia relativamente homogénea de carácter semi-urbano. Sin embargo, con el crecimiento demográfico periférico reciente, la tercerización de la economía, el desarrollo del parque automotor y la descongestión de algunas fracciones de las clases medias del núcleo urbano

25 Ortiz, 2016.

asunceno para instalarse en la periferia de la aglomeración, aparecieron nuevos polos secundarios en el área metropolitana de Asunción.

Los más importantes se sitúan en el primer anillo, que constituyen los municipios de Fernando de la Mora, Luque, M. Roque Alonso, San Lorenzo, aunque se asiste también al fortalecimiento de las ciudades en el segundo anillo, a saber, los municipios de Limpio, Ñemby, Villa Elisa, así como en el tercero con los municipios de Ypane, Itaigua, entre otros. Siguiendo un esquema de anillos concéntricos y ejes estructurantes de comunicación, el proceso de re-centralización empieza por el fortalecimiento de los ejes y luego la colmatación progresiva de los espacios intersticiales intermedios. Alrededor de los ejes se constituyen un segundo y tercer de centralidades respectivamente que en un principio no sustituyen la hegemonía de la centralidad asuncena. Sin embargo, desde un periodo reciente, las polaridades “satelitales” fueron ganando autonomía en términos de movimiento comercial y de servicios, de modo que el centro urbano asunceno se volvió progresivamente “prescindible”. La noción de polo implica una densidad fuerte, sea en escala poblacional como económica.

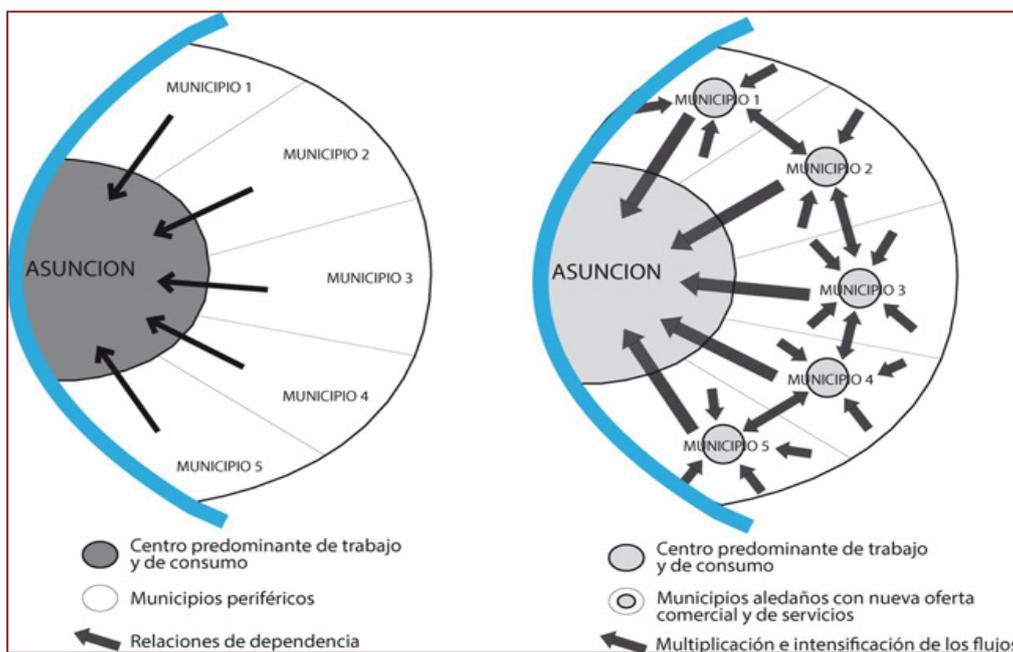


Figura 6. La progresiva aparición de polos periféricos en el Gran Asunción

Fuente: Elaboración propia, 2016

La neo-polarización permite el auge comercial y de servicios que gana en importancia y calificación. Asunción se mantiene de manera prevaleciente como la cabeza urbana de la metrópolis, lo que no impide que se desarrolle una complejización y una diversificación en las centralidades periféricas. En la figura 6, que

denominamos “corema”²⁶, se resume los principales componentes de la evolución espacial del área metropolitana de Asunción en términos de la estructuración urbana en el macro nivel (figura 6).

Efectivamente, el proceso de urbanización hacia el este favoreció la emergencia de nuevas polaridades satelitales en los alrededores cercanos del distrito de Asunción. El centro histórico de la capital y las zonas situadas en el centro del meandro formado por el río Paraguay se vieron arrastrados en un progresivo proceso de decadencia socioeconómica. Hallándose “a contramano” respecto de la orientación hacia el Este de la expansión urbana, el centro del meandro asunceno debió enfrentarse a la persistencia de un relativo elevado valor inmobiliario, de un elevado valor impositivo así a los crecientes problemas de seguridad civil. De este modo, este espacio experimentó una depreciación física y simbólica. La especulación de los terrenos hacia el Este instaló las condiciones para una migración paulatina de las clases medias, y desfavorecidas en menor medida, en la periferia de la aglomeración. En retroacción, las inversiones dejaron de orientarse en las antiguas zonas centrales, surgiendo nuevas centralidades ubicadas al este de la ciudad: zonas Villa Morra, Aviadores del Chaco, Avda. Mariscal López, Avda. Eusebio Ayala, Acceso Sur).

El fortalecimiento de las centralidades se produce de manera lineal y los ejes en cuestión se vieron rápidamente colapsados. Las inversiones, particularmente, se concentraron sobre los puntos nodales constituidas por las intersecciones de las grandes arterias donde se instalan los edificios de las actividades económicas estructurantes. De este modo, las inversiones privadas se ubican en puntos estratégicos donde se desarrollan shoppings, edificios de comercios, de servicios, oficinas financieras, logísticas, entre otros. Los inversionistas privados responden a las demandas sociales de las clases dominantes o de las clases medias emergentes, insertas en zonas de accesibilidad en simbiosis con los barrios acomodados.

Desde la iniciativa privada, las inversiones sobre los ejes dinámicos generan un efecto de arrastre en las zonas adyacentes. Efectivamente, estos espacios representan nuevos centros del mercado debido a las necesidades en comercio y servicios que impulsan la instalación de empresas y hogares. Concomitantemente, esta atracción provoca el aumento del valor inmobiliario. En contrapartida, incluso en las zonas atractivas y congestionadas, los espacios públicos y de las redes de servicios, como por ejemplo el alcantarillado pluvial o cloacal, no se adaptan adecuadamente y adolecen de baja calidad. A pesar de la generalización de este modelo de desarrollo urbano, la intervención del sector público sostiene su inercia de debilidad o incluso ausencia.

26 El término “corema” proviene de un neologismo geográfico “chorème” acuñado por Roger Brunet en la década de 1980. Se remonta al vocablo griego “chôra” que significa lugar, extensión, comarca. Un corema es una representación geográfica esquemática de un espacio seleccionado, de carácter sintético. No representa la integralidad geográfica del territorio, pero ofrece un panorama de su composición y sus tendencias.

Los actores públicos y sus intervenciones en el espacio urbano asunceno

Los desafíos de la articulación territorial e institucional en la organización del espacio urbano que concierne a los habitantes y las entidades del área metropolitana de Asunción. El ritmo acelerado del crecimiento urbano y el carácter difuso, así como desordenado del mismo refuerzan los problemas de gestión pública: la carencia de perspectivas y planificación respecto de un enfoque transversal de los proyectos dificulta significativamente cualquier intervención. Este círculo vicioso convoca la revisión de la estrategia de intervención pública en el espacio urbano. Las municipalidades tienen presupuestos limitados para incidir en el ordenamiento territorial de sus distritos. Además, éstos actúan de modo descoordinado y cortoplacista según las emergencias y las lógicas clientelistas (v.gr. formas fragmentadas de desarrollo y fortalecimiento vial). En suma, son simples testigos de las mutaciones en curso de sus territorios. El municipio de Asunción tiene mayor margen de maniobra que los demás, intentando organizarse para fortalecer su capacidad de administración territorial. La escasa descentralización en Paraguay y las débiles capacidades presupuestarias le otorgan, incluso a este distrito, un papel de espectador más que de árbitro. De este modo, la estrategia de la municipalidad de Asunción tiene por objeto el acompañamiento de los proyectos existentes del Estado central, a pesar de las diferencias de visión entre ambas instancias.

Con una fuerza de financiamiento más importante, el Estado central invierte principalmente en obras de infraestructuras viales, especialmente en aquellos “puntos negros” del tráfico asunceno. Específicamente, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) constituye un actor institucional clave: los proyectos y las obras que ejecuta dicha cartera de Estado tienen gran envergadura y modifican ampliamente la ciudad. De carácter estructurante, las avenidas costaneras Norte y Sur, así como el proyecto de metrobus, implican impactos de escala que requieren numerosos estudios complementarios, especialmente en términos de integración urbana, social, económica y ambiental. Frente a la presión de obtener resultados y réditos políticos, que son intrínsecos a los mandatos gubernamentales, la visibilidad de las obras es más valorizada que la eficiencia de los proyectos. Sin embargo, se verifica a menudo que la ampliación de obras viales convoca mayores flujos vehiculares, repercutiendo en una congestión más densa.

De este modo, las infraestructuras pesadas y funcionales ofrecen solamente soluciones parciales: el conjunto de los eslabones territoriales requiere tratamiento dentro de un enfoque integral. La concentración de la facultad de financiamiento en el MOPC le da una posición definidora en la adopción de decisiones relacionadas a los ordenamientos urbanos nacionales

La lógica del ordenamiento urbano responde a la pérdida de densidad con el alejamiento del centro de Asunción y de los principales ejes viales de comunicación. La aglomeración hipertrofiada tomó lentamente el camino del “relleno” más o menos jerarquizado de los espacios relegados y marginados por el desarrollo, o sea, las zonas intersticiales. El modelo de desarrollo urbano estructurado por los corredores

dinámicos se acompañó de la formación de zonas intersticiales que se hallaron arinconadas físicamente, padeciendo de la carencia de equipamientos y de intervención pública. La cuestión de la igualdad de oportunidades aparece cuestionada por la estructura y la función urbana de la aglomeración exigiendo necesariamente la formulación de estrategias públicas específicas y planificadas.

Desplazamientos y estabilización demográfica-espacial

Los poderes públicos se enfrentaron a la incapacidad de enmarcar y limitar la dispersión urbana en un proceso de desarrollo acelerado y caótico. Hipertrofiada, la aglomeración de Asunción conoce los cambios significativos dentro de las fases recientes de crecimiento económico y sociodemográfico. Actualmente, su crecimiento espacial se halla en fase de estabilización, lo que se explica por dos factores principales: el alcance de las posibilidades de desplazamiento y la deceleración del crecimiento poblacional. Desde entonces, el equipamiento específico en los diferentes sectores de la ciudad se hace un desafío crucial.

Los tiempos de desplazamiento cotidianos entre la periferia y Asunción se extendieron con la dispersión urbana y el aumento del tráfico automóvil. Inevitablemente, la congestión se concentra en algunos ejes debido a la no jerarquización de las vías y a la débil distribución de flujos en ejes secundarios. De este modo, la relación entre el tiempo empleado y la distancia recorrida es débil en toda el área metropolitana de Asunción: se efectúan pequeñas distancias en tiempos largos. Los desplazamientos son costosos y en valor dinero. Además del precio de los automóviles, se suma el mantenimiento de los mismos y el precio de los combustibles, que incrementa los costos generales de la movilidad cotidiana.

Los tiempos extendidos de desplazamientos y sus costos son también tributarios de las condiciones de las infraestructuras viales, del transporte colectivo, entre otros. La casi inexistencia de ejes viales de desplazamiento rápido, ya sea para automóviles o transportes colectivos como el tren, tranvía, metrobús, restringe la movilidad de larga distancia.

Estas constataciones explican en parte la estabilización de la mancha urbana del Gran Asunción. Si se asocia el peso demográfico de los distritos del área metropolitana de Asunción y los empleos disponibles, se revela la dependencia respecto de los empleos de la capital, que constituye el núcleo de la cuenca ocupacional. Efectivamente, el primer anillo de municipios ofrece un mayor volumen de empleos que los municipios del segundo y tercer anillo. Se constata también el decrecimiento progresivo del volumen de empleos con el alejamiento del núcleo urbano asunceno. Debido a la precariedad de la infraestructura y de la ineficiente gestión de la movilidad urbana en el área metropolitana Asunción, el acceso a las principales fuentes de empleo formal llega a un punto de saturación.

Distrito	Unidades Económicas	Relación entre población y empleo
Asunción	41.239	1,56
Fernando de la Mora	6.751	0,17
San Antonio	3.221	0,12
San Lorenzo	1.506	0,12
Lambaré	11.939	0,12
Limpio	5.318	0,10
Ypacaraí	3.542	0,10
Capiatá	857	0,10
Itauguá	7.568	0,09
Luque	9.114	0,09
Ñemby	3.244	0,09
Villa Elisa	2.376	0,09
Villeta	868	0,09
Guarambaré	763	0,08
Ypané	1.117	0,07
Areguá	1.822	0,06
Itá	2.288	0,06
Nueva Italia	293	0,05
J.A. Saldívar	1.309	0,04

Cuadro 3. Razón de peso demográfico de distritos del departamento Central y la oferta laboral

Fuente: Elaboración con datos del Censo Económico Nacional 2011 y estimación poblacional 2012, DGEEC.

Con esta organización territorial, la aglomeración de Asunción inicia una estabilización de respecto a su avance voraz sobre los espacios. Sin una estructuración y jerarquización de los ejes viales de desplazamiento metropolitano, la aglomeración se ve obligada a estabilizar su superficie. No obstante, el principal factor explicativo de la ralentización de la expansión urbana es la baja del crecimiento demográfico del área metropolitana asuncena.

Desaceleración del crecimiento poblacional

En concierto con las grandes aglomeraciones del continente, el área metropolitana de Asunción experimenta una lentitud en su crecimiento demográfico, pasando de un ritmo de +3,4% entre 1992 y 2002 a otro de +2,8% entre 2002 y 2015. Desde los años 2000 se inicia tardíamente en Asunción un proceso de estabilización demográfica que las demás capitales del continente experimentan desde la década de 1970²⁷.

Ahora que la dispersión urbana queda sin aliento y que los perjuicios están causados, se trata de organizar la recuperación de un tejido urbano dislocado y

²⁷ Collin-Delavaud, 2000

fragmentado, gestionando la composición poblacional y los grupos sociales en recomposición. Esta estabilización demográfica y espacial, de concierto con lo que acontece en las demás capitales de América latina, presenta nuevos retos sociales y espaciales. En general, la aglomeración creció sin la adecuación pertinente de la oferta de equipamientos públicos, situación que se verifica ampliamente respecto de dispositivos de servicios.

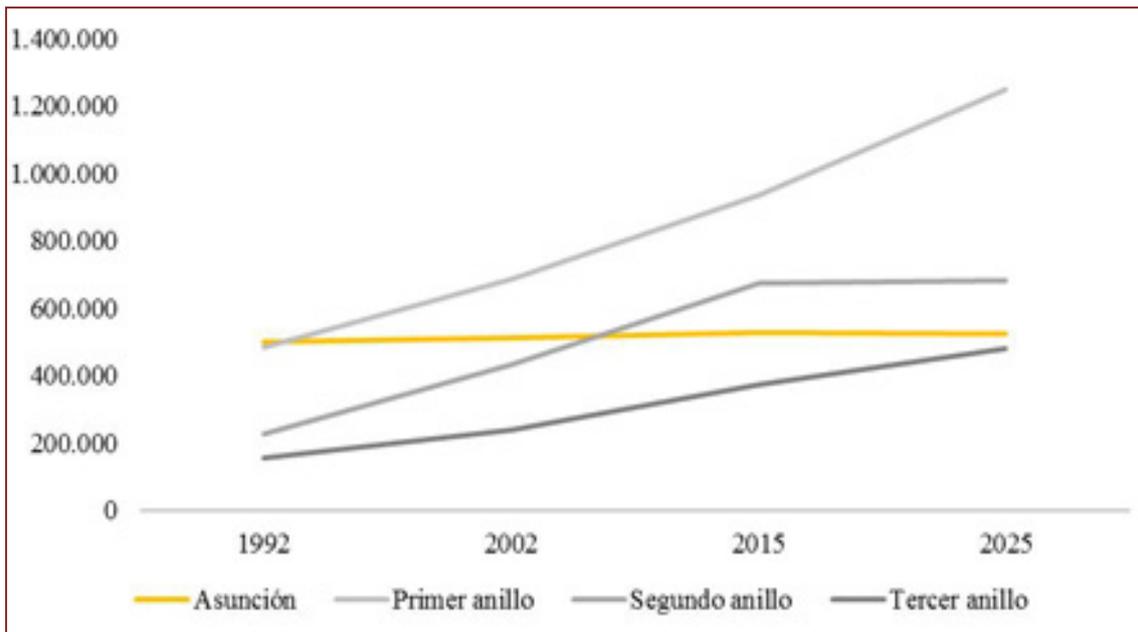


Figura 7. Crecimiento demográfico AMA 1992-2015, según anillos de crecimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC. Años 1992, 2002 y 2015 (más estimación 2025).

Finalmente, el desarrollo acelerado de la ciudad generó una amplia pero difusa cobertura de los equipamientos y servicios básicos urbanos. Frente al agotamiento del crecimiento demográfico y de la expansión del número de servicios con serias lagunas estructurales en términos de recursos, surgen nuevas problemáticas para el desarrollo servicios públicos en el área metropolitana de Asunción. Integrado dentro un marco de planificación ambiciosa, la prioridad para el desarrollo del sistema urbano consiste en la necesidad de operar una transición de un enfoque cuantitativo a un enfoque cualitativo, es decir de una política de desarrollo y aumento de los establecimientos a otra de estabilización y de fortalecimiento de los servicios públicos. Dentro de una perspectiva de planificación urbana se impone el objetivo de reforzar ciertos polos y sectores de la aglomeración, entre otras medidas, para generar centralidades y favorecer la densidad, así como limitar la expansión del espacio urbano. De este modo, emerge con fuerza la necesidad del indispensable ordenamiento estratégico de la aglomeración asuncena.

	Área metropolitana de Asunción anterior	Área metropolitana de Asunción actual
Expansión mancha urbana	Alto	En deceleración
Crecimiento demográfico	Alto	En deceleración
Polarización	Monopolarizada en el centro de Asunción	Multipolarizada, polo principal Asunción
Jerarquización y organización vial	Uniformizada: <ul style="list-style-type: none"> • Radiales estructurantes de orientación Este-Oeste • Red secundaria uniforme 	Más diversificada: <ul style="list-style-type: none"> • Radiales estructurantes de orientación Este-Oeste • Desarrollo ejes Norte -Sur • Proyectos de infraestructuras (vías rápidas, proyecto de circunvalación/costaneras, viaductos) • Asfaltización de varias calles y avenidas • Red terciaria uniformizada
Trafico	Débil y poco a poco más importante con el crecimiento del parque automóvil y la expansión urbana	Colapsado

Cuadro 4. Resumen analítico de etapas del crecimiento de la aglomeración asuncena

Fuente: Elaboración propia, 2016.

Conclusión

El área metropolitana asuncena se vuelve un sistema urbano complejo, con un crecimiento intenso y desordenado, así como un desarrollo económico y una distribución socioespacial marcada por la desigualdad. No obstante, el crecimiento demográfico y geográfico de la aglomeración se empieza a estabilizar a partir de la década de 2010, aunque se asiste a profundas reconfiguraciones espaciales con el surgimiento de nuevos procesos de polarización que juegan un papel decisivo en la organización urbana metropolitana.

El proceso de urbanización favoreció la emergencia de polaridades satelitales en los alrededores de Asunción de modo que el centro histórico de la capital y los barrios adyacentes se insertaron en un proceso de deterioro socioeconómico. Asimismo, el centro urbano asunceno además es objeto de un elevado valor impositivo de la propiedad inmobiliaria y de la inseguridad civil. La especulación inmobiliaria hacia el este del área metropolitana impulsó una migración de las clases altas y medias en los primeros anillos de la aglomeración, a saber, las ciudades de Fernando de La

Mora, San Lorenzo, Lambaré, Luque y, menos, en M. Roque Alonso. Las inversiones dejaron de orientarse a los antiguos barrios centrales emergiendo nuevas centralidades capitalinas en el este de la aglomeración.

Las nuevas centralidades se expanden de forma lineal y los ejes viales otrora de menor flujo, empezaron a experimentar la congestión e incluso el colapso. Los ejes viales de entrada y salida de la capital fueron progresivamente constituyéndose en arterias donde se configuran las actividades económicas estructurantes con altos niveles de inversiones privadas que responden las demandas de las clases dominantes y clases medias emergentes. En mismo tiempo, fueron desarrollándose nuevos bolsones de pobreza, en particular en aquellas zonas y barrios poco equipados y de baja valoración inmobiliaria, reforzándose su situación de intersticios urbanos, sitios donde toman marcadamente lugar la expansión de los asentamientos precarios.

El poder público se enfrenta a la incapacidad de enmarcar y limitar la dispersión urbana con el desafío de atender los problemas del equipamiento específico de los diferentes sectores de la ciudad. Frente al agotamiento del crecimiento demográfico y de la expansión del número de establecimientos, surgen nuevas problemáticas para el desarrollo del área metropolitana asuncena. La prioridad para apuntalar el sistema urbano está en la transición de un enfoque cuantitativo a un enfoque cualitativo. Dentro de una perspectiva de planificación urbana y de control especulativo se impone el objetivo de reforzar ciertos polos y sectores de la aglomeración, con el fortalecimiento del equipamiento, de modo a generar nuevas centralidades y limitar la expansión del sistema urbano a partir de la densificación.

En el área metropolitana de Asunción se constata el avance de un esquema dicotómico de los hábitats: mientras que tienden a engrosarse las zonas pauperizadas de la ciudad, las clases medias se expanden en el espacio urbano, aunque a menudo lejos de los centros económicos, sociales y culturales. Por su parte, las clases dominantes se apropian de nuevos espacios exclusivos intensificando las rupturas y la segregación socioespacial.

El papel del poder público, en este marco, es un factor clave. El peso excesivo del mercado con la debilidad del Estado habilita las condiciones para las inequidades territoriales como se puede constatar en el área metropolitana de Asunción. La dificultad del poder público en acompañar la rápida urbanización con una oferta suficiente y eficiente en servicios públicos en general, deja a las características socioeconómicas de los hogares de las diferentes clases sociales la gestión de su inserción en el territorio. La indiferencia social y la ineficiencia institucional, habilita la producción de desequilibrios urbanos que son propios de la actuación del mercado. Resultado de este proceso, la relación entre los centros económico-sociales y la periferia se traduce en segregación. Por lo tanto, la desigualdad social se expresa en una inequidad espacial donde las clases desfavorecidas en especial adolecen de una distancia social y espacial de los servicios públicos calificados.

La compartimentación institucional de la política pública disocia los objetivos de inclusión y bienestar según cada política pública sectorial de una visión y meta

común. La organización del territorio se hace difícil ante la fuerza del avance del mercado que, sin una regulación pública, genera serio desorden socioeconómico y descoordinación político-administrativa. La política pública tiene serias limitaciones en sus facultades y competencias para articular políticas convergentes en la promoción social, la equidad territorial y los derechos ciudadanos. Al tratarse de una lógica de política extremadamente sectorial, limita la planificación e intervención en un sistema complejo que requiere funcionalidad y equidad. Este condicionamiento está en el origen de la *desigualdad socioespacial*, que no es corregida porque los escasos recursos se distribuyen en una población diferenciada. Los dispositivos públicos en su generalidad albergan los sectores desfavorecidos de la sociedad y acentúan el deterioro de sus capacidades por la sobredemanda que estos sectores dirigen a los servicios en el territorio, que conciernen la atención y apoyo a otros aspectos de las condiciones de vida de los habitantes.

La discontinuidad territorial se expresa en la distribución ineficiente de los servicios en el territorio metropolitano y en la falta de compensación que las desigualdades imprimen al sistema urbano, trabando la amplitud y calidad de los equipamientos públicos accesibles como derecho a todos los ciudadanos. La diferenciación de la ciudad en sectores con mayor o menos disponibilidad de servicios públicos, de condiciones de habitabilidad, de acceso a los ejes viales no implica solamente una diversificación geográfica sino lógicas jerárquicas de distribución social de los dispositivos urbanos valorizados.

No obstante, es en el marco de una política de planificación urbana estructural que debe plantearse la concentración interinstitucional de esfuerzos en los barrios más vulnerables y carenciados. Más allá de este necesario abordaje focalizado espacialmente, es preciso replantear integralmente las jerarquías urbanas y las centralidades con propuestas voluntaristas que permitan regular las fuerzas del mercado, que hasta ahora son orientan predominantemente los flujos, las clases sociales y las amenidades urbanas.

Dicho de otro modo, la segregación social y la segmentación del espacio urbano son problemáticas que requieren un tratamiento al mismo título que otras problemáticas sectoriales, que a menudo se intentan resolver sin una perspectiva territorial, es decir sin considerar las intervenciones que involucran la lógica social del espacio urbano. La propuesta de nuevas alternativas de movilidad urbana tiene una importancia crucial, pero estas deberán necesariamente completarse con propuestas estratégicas de distribución de los servicios públicos y de diseño del espacio urbano en general.

Bibliografía

- ASCHER François. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob, 2009.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Plan Estratégico Metropolitano de Asunción*. Asunción: BID, 2014.

- BATAILLON Claude., DELER Jean Paul., THERY Hervé. L'Uruguay et le Paraguay, deux États-tampons. *Revue Géographie Universelle*, 2011, vol. 3.
- COLLIN-DELAUVAUD Anne. L'évolution de la croissance démographique des villes d'Amérique Latine. *L'information géographique*, 1996, vol. 60, N° 1-2.
- DAHOU Emilio. La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Revista Nueva Sociedad*, 2013, N° 243.
- DAVIS Mike. *Le pire des mondes possibles : de l'explosion urbaine au bidonville global*. Paris: La Découverte, 2007.
- GOETZ Kevin. *La emergencia de pequeñas ciudades regionales en el Paraguay: reconfiguración de la red urbana e afirmación de nuevos centros en la estructura territorial*. Tesis doctoral dirigida por Sylvain Souchaud y François Taulelle. Toulouse: Universidad de Toulouse Jean Jaurès, 2017.
- KLEINPENNING Jan Martin Gerard. *Paraguay 1515-1870: una geografía temática de su desarrollo*. Asunción: Editorial Tiempos de Historia, 2011.
- LEVY Jacques; LUSSAULT Michel. *Dictionnaire de la Géographie*. Paris: Editions Belin, 2003.
- MANGIN David. *La Ville Franchisée: formes et structures de la ville contemporaine*. Paris: Editions de la Villette, 2004.
- ORTIZ Luis. Apuntes para el estudio de las clases en la sociedad paraguaya. In ORTIZ Luis (ed.) *Desigualdad y clases sociales. Estudios sobre la estructura social paraguaya*. Buenos Aires: CLACSO, 2016, p. 239-298.
- SANTOS Milton. *La naturaleza del Espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.
- VELTZ Pierre. *Des lieux et des liens: essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. Paris: Edition de l'Aube, 2012.

© Copyright: Luis Ortiz, Kevin Goetz y Colin Gache, 2020

© Copyright: Biblio3W, 2020.

Ficha bibliográfica:

ORTIZ, L.; GOETZ, K; GACHE, C. Mutaciones espaciales y cambios socioeconómicos en el espacio urbano de Asunción y su área metropolitana. *Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 20 de marzo de 2020, vol. XXV, nº 1.290. [ISSN: 1138-9796]