

APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DEL MERCADO DE SUELO EN LA CIUDAD DE ASUNCIÓN

ANÁLISIS RELACIONAL SOBRE EL PRECIO Y REGULACIÓN DEL SUELO URBANO

Mariela E. Cuevas Rojas

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo/Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

mariecuevas@gmail.com

Resumen

La tendencia del crecimiento de las ciudades se evidencia con el correr del tiempo, por lo que conocer los temas y problemáticas que hacen parte de las metrópolis son de primer orden para encaminar la optimización de la planificación y la gestión urbana y así poder posibilitar escenarios de convivencia y mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida. En este documento, se presenta una aproximación a la relación que existe entre el precio y el marco regulatorio del suelo urbano en Asunción. Para poder encausar el análisis, se atiende las lógicas globales que intervienen en el desenvolvimiento urbano, a partir de los aportes de Manuel Castells, Jordi Borja y Doreen Massey. Asimismo, se atienden los planteamientos referidos al precio de suelo urbano, propuestos por Martím Smolka, Juan Duarte, Samuel Jaramillo, entre otros. Asunción, es la ciudad más poblada del Paraguay, donde los movimientos demográficos han generado transformaciones en el uso y el valor de cambio del suelo. Desde la década de los noventa ha experimentado el desarrollo de ciertas zonas a partir de la inversión del capital público y privado, arrojando como saldo el crecimiento de unas zonas en extrema riqueza y el hacinamiento de otras personas en zonas en extrema pobreza. Se indaga sobre la dinámica del precio de suelo desde el año 1990 hasta el año 2017 y su particular comportamiento en la zona Este de Asunción, pues, el fenómeno da cuenta de notorios cambios de uso y valor del suelo en dicho sector a partir de la construcción de centros comerciales, hoteles y edificios corporativos. Este proceso dio cimiento al boom inmobiliario que experimentó la ciudad en la última década. Ante este escenario, surge la interrogante ¿A partir de los puntos de inflexión del precio de suelo cómo se dieron los movimientos demográficos intrazona en Asunción?

Palabras clave: Precio de suelo -Boom Inmobiliario -Asunción -Regulación

Consideraciones y antecedentes

La capital del Paraguay, Asunción, es la ciudad más poblada del país con 524.190 habitantes¹. Los movimientos demográficos fluctuantes han generado transformaciones en el uso y el valor de cambio del suelo urbano capitalino. Desde la década de los noventa, la ciudad ha experimentado el desarrollo de ciertas zonas a partir de la inversión del capital público y privado. El trabajo de investigación² indaga sobre el marco de regularización de suelo desde el año 1990 hasta el año 2017 y, la particular dinámica del precio

¹ (DGEEC, 2017).

² Forma parte de la propuesta de tesis de la Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires).

de suelo generada en la ciudad en este periodo, en especial en la zona Este de Asunción. Pues, el fenómeno da cuenta de notorios cambios de uso y valor del suelo en dicho sector, a partir de la construcción de los principales centros comerciales, hoteles y edificios corporativos. Todo este proceso dio cimiento al boom inmobiliario que experimentó el país en la última década, donde se pudo observar que el sector de la construcción fue uno de los principales dinamizadores del PIB paraguayo.

Realizar el corte desde el año 1990, implica considerar la vigencia de la nueva Constitución Nacional del país en el inicio del periodo democrático, además a partir de ese periodo se da el fuerte despegue de la liberalización y desregulación de la economía paraguaya en atención a la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington. En el transcurso de tiempo abordado, se realizan las inauguraciones de los principales emblemas y espacios corporativos de la ciudad y que se encuentran en la zona Este. Así, en el año 1995 se inaugura el primer y principal centro comercial de la ciudad (Shopping del Sol); en el año 2004 se inaugura el hotel de bandera internacional más lujoso de la ciudad (Hotel Sheraton); en el año 2005 se inaugura un importante espacio de tiendas de consumo (Paseo Carmelitas); en el año 2015 se inaugura el principal conjunto edilicio corporativo (World Trade Center Asunción); en el año 2016 se inaugura otro nuevo centro comercial, que pasaría a ser el mayor del país (Paseo la Galería en el complejo edilicio Blue Tower Ventures). Se destaca, además, que en el periodo de tiempo que se abarca se desarrollaron tres censos nacionales (1992, 2002 y 2012) que permiten dar cuenta de los movimientos demográficos intrazonas de la ciudad de Asunción.

Ante estos hechos, subyacen las siguientes preguntas, ¿Cuáles han sido las características de la regulación de suelo de la ciudad de Asunción entre los años 1990 a 2017?, ¿Cómo se desarrolló el comportamiento de precio de suelo entre los años 1990 a 2017?, ¿Con qué situaciones o factores estuvieron asociadas las dinámicas de precio de suelo?, ¿Cuáles han sido los movimientos intrazona de la población de Asunción en dicho periodo?, ¿Qué características comunes o diferentes presentan los actores que se asientan en determinadas zonas de la configuración territorial de la capital? Y ¿Cuál es el rol y la incidencia del gobierno municipal en la formación y regulación del precio de suelo urbano.

En el año 2011 el gobierno nacional presentó el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Paraguay, donde se consideraba a través de dos de sus objetivos, que el desarrollo debía “Transformar a Asunción en una plataforma de articulación multimodal”³ y “Mejorar sustancialmente la calidad de vida y la competitividad económica del área metropolitana de Asunción”⁴. El primer objetivo mencionado, se dinamizó a partir de la potenciación económica, logrando que en la ciudad se asienten las oficinas de las principales empresas transnacionales. Mientras que, para el segundo objetivo, la calidad de vida de los habitantes de la ciudad no registró mayores cambios, pero sí se observaron desplazamientos de los habitantes en términos inter e intrazona.

De modo ilustrativo, se puede observar que el Centro Histórico de Asunción (CHA), ha disminuido su población de manera notable en los últimos años, de 31.746 a 22.017 personas, y de las cuales 10.761⁵ personas viven hacinadas en populosos barrios de la ciudad. Esta situación es llamativa, ya que las propiedades del Centro están concentradas en manos de escasos propietarios⁶ y con esta situación se da en alto porcentaje la disponibilidad de tierras vacantes. Posiblemente, a partir de esta situación, en poco tiempo se dé el proceso de subsidiariedad estatal para la re-dinamización de la zona y la implementación de la nueva gestión urbana, con lo cual podría darse una nueva explosión en el alza de precio de los

³ (STP, 2011: p.118).

⁴ (STP, 2011: p.141).

⁵ Censo 2002-2012.

⁶ “Las causas del despoblamiento son la especulación inmobiliaria, la falta de una política fiscal que incentive la conservación del patrimonio histórico, la debilidad del Estado para hacer cumplir las normativas y los litigios legales pendientes... Tras la consulta de más de 4.800 cuentas corrientes del Servicio Nacional de Catastro, hemos hallado cinco principales propietarios en la ciudad” (López, 2017).

inmuebles⁷. Para abordar la dinámica de precio de suelo, se estudia el planteamiento de la renta del suelo urbano propuesta por Samuel Jaramillo. Según el mismo:

La tendencia general al alza de los precios en el mercado de la tierra, -como algo estructural-, hace que los agentes siempre estén buscando apoderarse de estos incrementos. Desde esta perspectiva, la especulación no es una práctica circunstancial o eventual, es algo propio de este mercado; no obstante, los distintos agentes tienen lógicas y capacidades de “especular” diferente. La modalidad más impactante en términos urbanos y económicos es la especulación que Jaramillo denomina “especulación inductiva”⁸.

Para indagar en el tema, como marco general de contextualización, primeramente, se pretende describir la afectación de los procesos de urbanización y globalización que se da en las ciudades, y en particular en las metrópolis latinoamericanas. Se da especial atención a la dinámica de precio de suelo desarrollado desde los primeros años del siglo XXI. Para ello, se considera los aportes de Manuel Castells (2014) para demarcar cómo se da el proceso de urbanización en su relación con el desarrollo, esto, para dar contornos a la gravitación de lógicas y a la estructura urbana que operan en las metrópolis. También, se tiene en cuenta otro trabajo de Manuel Castells y Jordi Borja (2004) para contextualizar el impacto de la globalización sobre la estructura social y espacial de las ciudades y analizar las características de los planes estratégicos de las ciudades de modo a referenciar las tendencias que subyacen en la región.

Por otro lado, se aborda el comportamiento del precio de suelo y las tendencias globales sobre este fenómeno, a partir del enfoque que utiliza Dave Harvey (2013) para comprender la manera en cómo opera el capital en la estructura financiera y su particular expresión de la renta inmobiliaria en condiciones globales. De manera a integrar las perspectivas y contextualizar en su conjunto y entramado global, se considera los aportes de Doreen Massey (2008) con una mirada sistémica para analizar las políticas implementadas en las ciudades y categorizar la identidad, el lugar y como están dadas las relaciones y responsabilidades de competencia geopolítica.

Seguidamente, para incursionar en el caso paraguayo, se busca reconstruir los principales aportes teóricos que se produjeron sobre el proceso de urbanización del país, se consideran los aportes categoriales del derecho a la tierra en el Paraguay, y los tipos de uso de suelo que se dan según Patricio Dobrée (2012). Interesa este trabajo porque presenta una sucinta discusión sobre los enfoques que se dieron sobre la tierra en el Paraguay, pues, también significa “contar con una base material para el despliegue de la cultura y las relaciones sociales”⁹. En esta misma línea de descripción, se observó el estudio del caso paraguayo en cuanto a políticas de suelo y vivienda en un entramado comparativo con otros países de la región que indica que la concentración de tierras en pocas manos es una de las características más destacadas, así como el crecimiento urbano con altos índices de precariedad¹⁰.

Atendiendo el interés de esta investigación, se destacan trabajos similares en la región que corresponden a estudios sobre dinámicas de precio de suelo urbano en los casos de las ciudades de Quito, Buenos Aires y Bogotá. Así el trabajo de Ximena Ron Pareja (2012), presenta rasgos similares a la cuestión, a partir del enmarcado que realiza sobre el impacto de grandes construcciones de shoppings en la ciudad de Quito. La misma, realiza una caracterización de los espacios urbanos contemporáneos y como se dan las centralidades conforme al cambio de dinámicas urbanas. Si bien, la autora estudia, más bien, las dinámicas que se dan entorno a la construcción de los centros comerciales, también observa la incidencia de lógicas, que denomina de “imitación” global y plantea la fragmentación de la ciudad en zonas que responden a la financiarización mundial existente. Indaga sobre “¿cuáles son los instrumentos y directrices que han orientado la planificación en la ciudad? ¿cuál es el rol que cumple el Municipio de Quito y cómo

⁷ (De Mattos, 2008: p.45).

⁸ (Parias Durán, 2010: p.159).

⁹ (Dobrée, 2012: p.10).

¹⁰ (Karlich y Lerena Rongvaux, 2014: p.7).

incorpora estas iniciativas privadas a la propuesta de ciudad?”¹¹. Este planteamiento presenta líneas comunes a la indagación a realizar sobre la zona Este de Asunción, puesto que la misma empezó a experimentar cambios a partir de la construcción de shoppings y centros comerciales en la zona. Por lo cual, se da una intersección entre las inversiones de capital público y privado para el desarrollo de infraestructura en la zona y que contribuyeron al alza de precios del suelo urbano en dicho espacio perimetral.

Luis Baer (2008), realiza un estudio sobre el comportamiento del precio del suelo en la ciudad de Buenos Aires durante el periodo de crisis (2001/2002 hasta el 2006). Observa que la tendencia de oferta residencial se expande por la Provincia de Buenos Aires mientras que el precio del suelo y la vivienda en CABA no dejan de incrementarse. Las características que prevalecen son la demanda creciente y constante sobre el suelo, que se considera como un bien escaso. Realiza una reflexión en cuanto a cuáles son los factores que afectan el precio del suelo y, encuentra que: las expectativas de rentabilidad con la compra de suelo y las potenciales condiciones de infraestructura a desarrollar, más las inversiones inmobiliarias en la construcción de edificaciones son aspectos que inciden. Además, señala que opera todo un circuito financiero de bajas tasas que posibilitan el crecimiento de la construcción en ciertas zonas de la ciudad.

Para los fines de este trabajo de investigación, son importantes los mecanismos que utiliza el autor para recabar evidencia empírica sobre el alza de precios, como por ejemplo, las consultas que realiza sobre la cantidad de permisos de nuevas construcciones que se efectúa en el municipio, esto con el fin de generar; “la estimación de cuánto, qué y dónde se solicitan permisos de construcción, para rastrear el suelo por el cual compiten los emprendedores inmobiliarios y las expectativas que tienen en cuanto a la demanda final que esperan satisfacer con sus emprendimientos”¹². Es decir, ofrece las coordenadas del alza y la especulación que se desarrollará. Así también, se considera interesante el cálculo hecho en cuanto a la relación salario/año necesario para acceder a los tipos de vivienda que se construyen a partir del precio de suelo urbano en ciertas zonas.

Son pertinentes los aportes de Amézquita, Rodríguez, y Murillo, (2015) en un estudio que buscó evidenciar las variaciones de precio de suelo en el Barrio Veinte de Julio de Bogotá. Analizan en que medida afectan las externalidades al mercado de suelo, así presentan los resultados de la investigación sobre cómo incidió en el alza de precios la construcción del Transmilenio en la zona y la dinámica que genera un centro comercial (shopping) que está próximo a un centro religioso de relevancia. Este último, es muy turístico y moviliza gran cantidad de personas. Así, los resultados de la investigación dieron que: “La correlación existente entre las distancias de los atributos estudiados indica que hay una relación negativa entre el precio del metro cuadrado del terreno en relación a la iglesia y el corredor comercial. En cambio, la distancia al Transmilenio tiene una correlación positiva en cuanto al precio”¹³. Este estudio muestra cómo se valora positivamente la disponibilidad de los servicios para incrementar el precio de suelo y la distinción de construcción simbólica que se da a partir del parámetro de valoración social. También para los fines del trabajo, se considera relevante la metodología que utilizaron, puesto que realizaron entrevistas a informantes clave y ante la obsolescencia del catastro de la ciudad, decidieron construir una cartografía local en base a la cantidad de manzanas del barrio.

Atendiendo las principales características halladas en cuanto al proceso de urbanización del Paraguay y conjugando las mismas en contextualización global y regional, se pretende decantar esos rasgos en una clasificación de características del caso de Asunción para, a partir del mismo, situar la zona Este de la ciudad y dar cuenta de las evidencias empíricas registradas en cuanto a las transformaciones principales en materia de uso de suelo y su variante relacional de precio. Se considera que este trabajo contribuirá con nuevos datos para la literatura económica y social del país y la región, ya que actualmente

¹¹ (Ron Pareja, 2012: p.7).

¹² (Baer, 2008: p.351).

¹³ (Amézquita et al, 2015: p.24).

no existen trabajos científicos sobre el precio y regularización de suelo en Asunción y tampoco en el Paraguay.

En la actualidad no existen aportes de carácter científico sobre los mecanismos en cómo opera el precio de suelo urbano en el Paraguay. En este sentido, de lo que se dispone es de frecuencias de precios elaborados desde el campo periodístico o desde agencias inmobiliarias que buscan encausar la información para fines netamente de mercado.

-Conceptos claves: territorio, precio de suelo y regulación urbana.

Es necesario precisar cómo es entendido el territorio y el espacio sobre el cual opera el quehacer de los habitantes de las ciudades, al respecto, no corresponde hablar de una porción de tierra hallada en la naturaleza, o solo delimitarla en la mera superficie extendida. Algunos autores diferencian la noción de espacio y territorio, como se observa cuando se menciona que “El concepto de espacio se define como una extensión de la superficie terrestre. En cambio, el concepto de territorio introduce la apropiación y utilización del espacio, en términos sociales, económicos y políticos”¹⁴. Al considerar el espacio en la perspectiva de ciudad, Harvey¹⁵, se refiere a la ciudad como el espacio a interpretar y abordar desde la imaginación espacial en conjunción con la información sociológica, habida cuenta de que es una situación que requiere vinculación de disciplinas y de análisis de relaciones de poder. Se puede indicar, que territorio y espacio, según sea la matriz con la cual se analiza el caso, está imbricada con las relaciones sociales, económicas y políticas que se dan en su perímetro y éstas como un hilo histórico de experiencias que pueden darse desde otros espacios, es decir, más allá del área de referencia. Parece oportuna la delimitación que propone Castells, cuando dice que “El espacio es el producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen determinadas relaciones sociales, que dan al espacio (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función, una significación social”¹⁶. Es decir, es inadecuado hablar netamente de un conjunto de materiales y seres humanos concentrados en un espacio, es el movimiento y la dinámica que se encuentran entre las mujeres, los hombres y los objetos.

Por lo tanto, hablar de territorio y/o espacio se incorpora ese hilo de conexiones históricas, es lo que Doreen Massey demarca gráficamente al describir al “lugar como constelación de trayectorias; como lugar de encuentro”¹⁷. La geografía del encuentro, de las trayectorias, de las relaciones, se da pues, en un contexto de relaciones de poder que forja la realidad en la cual se desenvuelven las ciudades. La urbanización es producto de las disputas y tensionamientos que se dan en el proceso, así, a partir de los movimientos demográficos que se dan en el lugar y -entre los lugares- se desarrolla la estructura urbana, el proceso de urbanización, la construcción de ciudades, y ésta, entendida como la concentración espacial de la población a partir de unos determinados límites de dimensión y densidad, y como la difusión del sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resume bajo la denominación de cultura urbana¹⁸.

Todo este proceso de relaciones que se da en un lugar a partir de la primacía económica y de mercado, considerando la vigencia del sistema capitalista actual, determina que todo espacio tiene su precio. Este trabajo de investigación utiliza la categoría de precio de suelo, indagando para ello sobre los principios básicos que rigen la formación del mismo. En este sentido, Jaramillo (2004), indica que los componentes en la formación del precio de suelo están dados por las acciones del conjunto de la sociedad, por cambios en la normativa urbana y las inversiones públicas, además, del esfuerzo del propietario quien decide adquirir un espacio-propiedad. Parias Durán (2010), parte de un análisis sobre los aportes de Jaramillo y atribuye que la clave para comprender el proceso de formación de precio debe darse a partir del estudio sobre la Teoría General de la Renta de la Tierra, este es el punto inicial para realizar la reflexión

¹⁴ (Como se cita en Glauser, 2009).

¹⁵ En referencia e influenciado por el estudio “Imaginación sociológica” de Charles Wrigth Mills. (Harvey, 2016: p.16).

¹⁶ (Castells, 2014: p.141).

¹⁷ (Massey, 2008: p.13).

¹⁸ (Castells, 2014: p.16).

sobre el precio del suelo urbano. A partir de esto, es importante establecer las diferencias entre el tipo de suelo urbano y rural, así, indica que:

“Dos de las diferencias más importantes entre la tierra rural y la tierra urbana para la formulación teórica son el hecho de que el producto urbano, el espacio construido, permanece inmóvil del suelo durante el proceso de su consumo y que su vida útil es muy extensa. Esta característica implica articular en el análisis de las rentas, metodológicamente, tanto la producción del espacio construido –la articulación primaria del suelo urbano–, como los usos alternativos del espacio construido–las articulaciones secundarias del suelo urbano-”¹⁹.

En atención a dichas categorías, se estudian los conceptos de producción del espacio construido y los usos alternativos de dicho espacio, para dar cuenta de cómo se da el proceso de formación de precio y cuáles son los factores de uso que otorgan valor al espacio. Para disponer de una descripción más precisa, Juan Duarte (2006), realiza las siguientes apreciaciones:

“El precio del suelo urbano está conformado por cuatro componentes: el “esfuerzo” del propietario; las acciones de otros individuos, es decir el esfuerzo de la comunidad; los cambios en la normativa urbana y las obras públicas. Un propietario realiza un “esfuerzo” al comprar un lote a un precio determinado, mientras que posteriormente, por efecto del proceso de desarrollo urbano, la propiedad comienza a valorizarse debido a distintas circunstancias”²⁰.

Considerando dichos apuntes de precisión, se busca captar y categorizar cuales han sido los principales esfuerzos de la comunidad que contribuyeron a dar mayor valorización al espacio, como hecho dado de manera posterior a los esfuerzos del propietario quien adquirió inicialmente el espacio. Así, se pretende dar cuenta de cuáles son esas otras circunstancias que confieren valor agregado al espacio urbano. Martim Smolka (2013), señala que al momento de trazar un valor de propiedad intervienen determinados factores en la conformación del precio y uso de suelo, así destaca que: Accesibilidad (transporte), Externalidades (cambio de valor por acciones de terceros sin transacciones), Expectativas (suelo cautivo de su uso con proyección para uso futuro), Regulación (normas sobre el uso), Carga Fiscal (capitalización sobre la rentabilidad en el precio) son elementos que dan contornos al establecimiento del precio de suelo.

La referencia sobre “otras circunstancias” y/o “factores de incidencia” en la conformación del precio urbano son categorías prioritarias que son identificadas y analizadas, pues, Parías Durán (2010), señala que “las determinantes de localización de las distintas actividades urbanas en la ciudad y su entrelazamiento espacial no son exclusivamente de carácter técnico, fruto de una lógica funcional que conduce a algo difícil de sostener: un equilibrio general, único, óptimo y estable”²¹, sino que también determinan factores de la política vigente y aplicada en determinado territorio. Esta información es relevante, considerando que el Estado “a través de su rol como constructor (de infraestructura y equipamiento), como regulador de actividades urbanas (vía código urbanístico) y como agente fiscal, el Estado tiene la capacidad de modificar la estructura urbana. De allí su capacidad no sólo para modificar los precios del suelo sino también para intervenir en el mercado y redistribuir las rentas que el desarrollo de la ciudad produce”. (Duarte, 2006).

Por lo expuesto, se busca encontrar la relación existente entre dichas determinantes y el comportamiento del precio de suelo urbano de la ciudad de Asunción. Es a partir de la relación que se establece entre la asignación de usos del suelo urbano y el precio que adquiere en el mercado que se

¹⁹ (Parías Durán, 2010: p.155).

²⁰ (Duarte, 2006: p.10).

²¹ (Parías Durán, 2010: p.154)

pretende encontrar intersecciones entre lógicas actuantes, es decir, como se da la relación en el establecimiento del precio a partir de los roles del estado, gobierno municipal, la ciudadanía en sus esfuerzos colectivos y el sector privado. Se destaca al respecto lo que señala Parias Durán (2010), pues, “no hay una causalidad unilateral: los precios del suelo cumplen un papel importante como mecanismo de modulación de las convenciones urbanas, en este sentido, su lógica realimenta el proceso de asignación convencional de usos de los diferentes terrenos de la ciudad”. Por ello, el Plan Regulador de Asunción (1994) es el instrumento modulador de la dinámica del precio de suelo en la ciudad de Asunción, pues, a partir de esta normativa la estructura urbana es generada, contenida y expandida.

-El caso de Asunción. Precio de suelo y desplazamiento poblacional.

A inicios de la década de 1990, Asunción se presentaba como la única ciudad con más de medio millón de habitantes en todo el Paraguay²², lo que representaba casi el 10% de la población nacional. La proyección de crecimiento de la ciudad de Asunción indica a que irá disminuyendo la cantidad de habitantes de entre el -2,0% y/o al -0,01% (entre los años 2017 y 2022), mientras que las ciudades que hacen parte del Área Metropolitana de Asunción y que se encuentran asentadas en el Departamento Central, indican a que tendrán un crecimiento de entre el 20% al 18% (entre los años 2017 y 2022). Los desplazamientos de la población asuncena no solo se dan entre sus barrios, sino también, con las ciudades aledañas.

Año	Población
1982	454.881
1992	500.938
2002	512.112
2012 ²³	529.433
2017*	524.190
2020*	521.559
2025*	522.616

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la DGECC.
 ***Estimaciones realizadas por la DGECC en el año 2015.

La información sociodemográfica más completa y segura de la que se dispone actualmente data del año 2002, en donde según consta, el promedio de personas por cada km² es de 4.377 habitantes. Si consideramos los datos de población total para la ciudad entre los años 2002 y 2012 no tendría que existir gran margen de variación en cuanto a la densidad poblacional. Para dicho año, la cantidad de viviendas existentes en la ciudad eran de 115.000, mientras que para el año 2012 se registraron apenas 96.582 viviendas con personas presentes. La mayoría de los habitantes, en casi el 80% se dedica al comercio y los servicios.

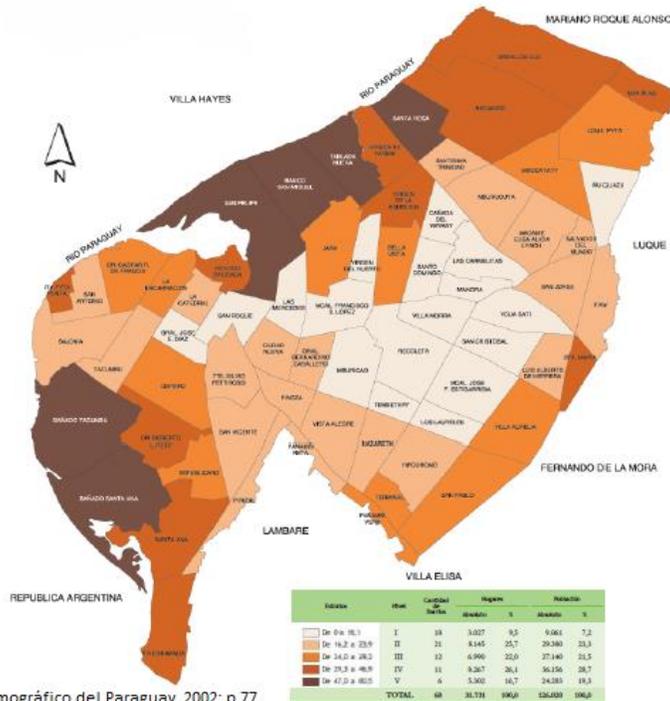
La ciudad dispone de 68 barrios organizados en 6 distritos según el Plan Regulador, y las desigualdades sociales se muestran exacerbadas en ellas, pues atendiendo los indicadores de calidad de vivienda y población “existe una diferencia de casi 34 puntos porcentuales entre los barrios con mayor y menor porcentaje de hogares con NBI en calidad de la vivienda; así, Mcal. Francisco Solano López llega

²² Desde el primer censo que se desarrollara en Paraguay, en el año 1962, se logró duplicar la cantidad de habitantes en la cabecera del país para el año 2002.

²³ El censo del año 2012 presentó graves problemas, pues, se desarrolló de manera inadecuada, atendiendo el Golpe de Estado ocurrido en ese periodo y los consecuentes cambios de autoridades. Para contextualizar, “tuvo una cobertura poblacional aproximada del 72,2% en Asunción” (Atlas Demográfico del Paraguay, 2012: p.24).

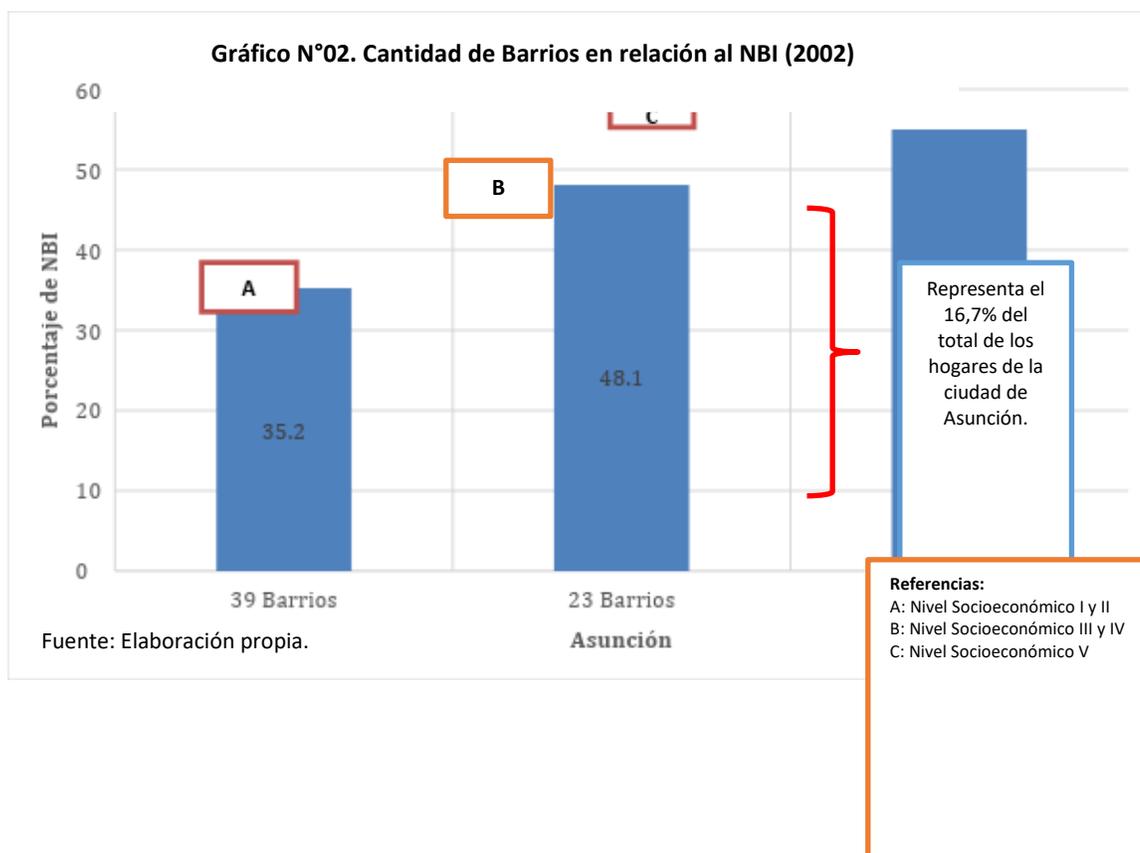
apenas al 1,7% mientras el Bañado Santa Ana alcanza el 35,5%” (Atlas Demográfico de Asunción, 2002). Así, en la zona de los bañados, que alberga entre el 15% al 20% de toda la población de la capital, se encuentran las personas que registran mayor cantidad de necesidades básicas insatisfechas, como se puede observar en el siguiente gráfico N°01 y en el anexo (Gráfico N°03, N°04 y N°05).

Gráfico N°01. Hogares con al menos cuatro indicadores de NBI.



Fuente: Atlas Demográfico del Paraguay, 2002: p.77

Si se agrupan los barrios por carencias básicas en el hogar, se puede observar que los hogares más pobres de la capital se encuentran asentados en 29 barrios de la ciudad, y de los cuales, 6 de los barrios se encuentran con graves déficit en la satisfacción de sus necesidades básicas (salud, educación, vivienda, etc.). Ver gráfico N°02.



A partir de los mapas más relevantes de Asunción en relación a las necesidades básicas insatisfechas, se puede afirmar que las personas con escaso poder adquisitivo se encuentran en los contornos de la ciudad, tornándose más grave la situación de las personas que viven en las zonas de los Bañados o “zonas bajas”. Mientras que, en contraposición a los barrios que se encuentran en estos segmentos de pobreza²⁴, las zonas con mayor riqueza de la ciudad se encuentran de manera extendida en el centro geográfico, destacándose los barrios: General José Eduvigis Díaz, San Roque, Las Mercedes, Mcal. Francisco Solano López, Virgen del Huerto; y de manera específica y concentrada en el Este: Mburicaó, Recoleta, Tembetary, Villa Morra, Santo Domingo, Manorá, Las Carmelitas, Cañadas del Yvyray, Ykua Sati, San Cristóbal, Mariscal Estigarribia y Los Laureles. Lo llamativo de los barrios San Roque, Gral. E. Díaz, que forman parte del Casco Histórico de Asunción, es que la cantidad de habitantes está decreciendo notablemente en comparación con los demás barrios, disminuyendo éstos y aumentando los habitantes en los Bañados.

Los barrios más populares registran la mayor cantidad de habitantes, superando en algunos casos las 20.000 personas, mientras que los barrios más exclusivos y de prestigio registran una población de alrededor de 5.000 personas. La investigación de una agencia inmobiliaria publicó que “el mercado inmobiliario es cambiante y dinámico, pero puede ser previsible si contamos con datos precisos acerca de las tendencias históricas y actuales”²⁵, y es cuando, se observa que disponer de información privilegiada, implica gestar la formación de hechos bajo la presión y tensión en el manejo de las fuerzas de regulación urbana de la ciudad, tal como lo afirmó el concejal de Asunción en el año 2016 “en zonas donde

²⁴ “Las proporciones de hogares con una y dos carencias se hallan distribuidas en un rango de 54,1 puntos porcentuales. El barrio que muestra la menor proporción es Cañada del Yvyray, con 12,5% de sus hogares afectados, mientras que la mayor se observa en B. San Miguel, con 66%. (Atlas Demográfico del Paraguay, 2002: p.74).

²⁵ (Frechou, 2017).

actualmente se puede construir en altura, los terrenos rondan los US\$ 1.000 el m² y que, para no desembolsar ese dinero, los inversionistas adquieren terrenos en zonas residenciales y luego recurren a la Municipalidad para “parchar” la ordenanza²⁶. Es decir, la autoridad municipal indica que, al no existir participación de la ciudadanía en el proceso de formulación y/o cambios en la regulación, se corre el riesgo de estar sometidos al juego de un solo actor: el mercado inmobiliario.

El estudio desarrollado²⁷ aplicó una metodología en consideración a las demandas de compra por barrios, indica que son tres los barrios por los que compiten las búsquedas de adquisición, así, en atención a esa situación, el precio promedio en el mercado fue definida en 1.328 USD el m². En una matriz de comparación de precios que establecen para la región, según los criterios estipulados, señalan que las ciudades en donde el m² resulta más costoso es en Montevideo y Santiago de Chile, aunque aclaran que otras investigaciones indican que Río de Janeiro es la ciudad más cara en el acceso a suelo. También, realizan una proyección de cuanto cuesta comprar el suelo urbano en relación a la capacidad adquisitiva del promedio de ingresos de los habitantes de determinadas ciudades y cuál sería el promedio de ahorro necesario para disponer del capital para la compra o pago de préstamos.

Tabla N°02. Suelo urbano en ciudades de América Latina. Valor (m²), salario promedio y años de ahorro para la compra (2017).

Ítem/Ciudad	Montevideo	Santiago de Chile	Asunción	Río de Janeiro	Bogotá	Lima	Brasilia	Santa Cruz	Buenos Aires
Valor m ² (US\$)	2.670	3.087	1.328	2.356	1.459	1.883	2.602	1.021	2.602
Valor promedio de vivienda 60m ² (US\$)	160.200	185.220	79.680	141.000	87.540	112.980	156.120	61.260	156.120
Salario promedio (US\$)	639	743	344	626	419	573	871	746	871
Años de ahorro (30%) requerido	35	35	32	31	29	27	25	11	27

Fuente: Información adaptada a partir de los datos de infocasas, 2017: p.7.

A partir de la investigación, concluyen que “Asunción es la tercera ciudad de la región con menor poder de compra de metros cuadrados (0,26m² por salario promedio)²⁸ y es la tercera ciudad donde el núcleo familiar demoraría más en acumular el valor total de una vivienda de 60m², si ahorrara el 30% de su ingreso cada mes (32 años)²⁹. La ciudad de Santa Cruz, en Bolivia, es donde resulta más factible acceder a la compra del m² según el poder adquisitivo promedio, -igualmente se debe aclarar que el ranking promedio de salarios sobre los cuales se proyecta el ingreso no son los salarios mínimos de los países, sino que es el ingreso estimativo de la clase media extendida-. Atendiendo a los factores que plantea el estudio, el acceso al suelo urbano y a la vivienda, involucra a un nuevo actor: el agente financiero.

El ciudadano que desee adquirir una vivienda debe sumergirse al mercado inmobiliario y además buscar la banca que pueda suministrar el capital para acordar el pago de intereses en concepto de préstamo. A la par de realizar los cálculos para el préstamo y el encuentro de locación, los precios no cesan en ascender en el mercado, pues, de los tres barrios más demandados delimitados en septiembre del año 2017, uno de ellos, el Barrio Jara, ya presentó incremento de precio para abril del 2018, pues de 987USD el m² pasó a 1.125usd el m². En donde, al parecer, el único factor que influyó en el alza fue la cantidad de demanda, siguiéndose el desarrollo elástico de la cuestión bajo reglas estrictamente de

²⁶ En referencia a la Ordenanza Municipal de Asunción N°43/94. (Diario ABC Color, 2016).

²⁷ Se aclara que el estudio se realizó en septiembre de 2017 desde la esfera privada, por lo que podrían estar influenciados los datos por intereses en su formulación.

²⁸ Los valores de las viviendas considerados varían de G. 300.000.000 (US\$ 53.000) a G. 800.000.000 (US\$ 142.000). Además, se asume que el crédito es por 20 años de plazo, a una tasa de interés anual de 12%. No se incluye el costo del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava los intereses de la operación (Diario ABC Color, 2017).

²⁹ (Infocasas, 2017: 10).

mercado: a mayor demanda, menor oferta en función al precio, o, como diría Jaramillo, se desarrolla la especulación inductiva. Se vuelve pues, un negocio más exclusivo. Toda esta situación, ha hecho que los ciudadanos busquen ventajas en el territorio, en principio de manera intra-barrios de Asunción, y en un segundo momento, desplazándose de manera extendida el establecimiento en el Departamento Central, pues, se ha hallado, ofertas en un promedio de 750 a 800USD el m² en dicha zona.

También, este contexto ha hecho que se incremente el alquiler de casas y departamentos, “si se considera solo la zona de Asunción de 139.647 hogares, la cantidad de familias que alquilan una casa es del 28.7% (40.000) frente al 61.9% (86.400) que vive en una vivienda propia. Conforme a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2016 realizada en el Paraguay, de los más de 1.000.000 de personas encuestadas, el 74% sostuvo que cuenta con casa propia, en proceso de pago o en condominio, mientras que el 17,1% vive en un alquiler y el 8,6% en una vivienda cedida”³⁰. Según dicha investigación, la nueva ecuación inmobiliaria se da de la siguiente manera: transición demográfica + aumento población + expansión económica = mayor demanda de viviendas, por lo tanto, se daría el incremento de precios en el valor del suelo y la transformación en la forma de tenencias, es decir, permitiría la construcción de viviendas para alquilar y ya no bajo la modalidad de construcción para casa propia.

En términos de cambio de uso de suelo, la zona Este de la ciudad de Asunción es la que más cambios ha experimentado desde los años 90, a partir de la construcción de los principales shoppings de la ciudad y el arribo de los principales emblemas corporativos. No obstante, la intensificación de las transformaciones, se dio desde la segunda mitad de la década del 2000. Pues, las inversiones privadas para la edificación de locales destinados para el funcionamiento y servicio de las corporaciones y hoteles crecieron a un ritmo sin precedentes. En dicha zona, denominada el centro financiero de la ciudad, se ha registrado la inversión de US\$ 210 millones para el primer periodo. La inyección de capital nacional e internacional en el rubro inmobiliario transformó por completo determinados corredores de Asunción³¹. A partir de estas construcciones, el sector privado asegura que la comuna triplicó sus ingresos (entre los años 2010 y 2014, la comuna habría recibido 25USD millones del sector desarrollador), pero que, sin embargo, no observan la mejora distributiva en la ciudad y que ante un eventual incremento en los tributos se muestran reacios, puesto que consideran que no es justo el incremento ante el descuido de la ciudad. Para el desarrollador González Acosta en el nuevo eje corporativo y residencial de la capital se invirtieron más de US\$ 1.200 millones en los últimos cinco años, del cual un gran porcentaje se destinó a pagar impuestos y se pregunta ¿Dónde está esa plata?³².

La regulación de uso de la ciudad funciona en la medida en que se dan las presiones y tensionamientos, que mayormente provienen del sector privado y no de la ciudadanía, pues, lo que se ha observado es que el sector privado, promueve modificaciones en las ordenanzas o hacen valer el principio de excepcionalidad del permiso para la construcción, alterando así los rangos permitidos de edificabilidad y/o tipos de usos. Este trabajo de investigación, que se encuentra en curso, pretende explorar los periodos de permisos asignados para la construcción de edificios en la zona Este y como se ha relacionado con las modificaciones realizadas en el plan regulador, pues, según las denuncias públicas registradas los desarrolladores pasan a adquirir los terrenos para luego promover el cambio de uso del suelo, quedándose así con una importante cantidad de excedentes en la operación de venta de los inmuebles.

Toda esta situación, evidencia la debilidad del sistema fiscal y de control de Asunción y por ende el despliegue laxo de políticas públicas, tal como lo manifiesta Reilly (1994), el principal desafío de los gobiernos locales de la región es incrementar su capacidad de recaudación impositiva para poder desarrollar planes y aplicar eficientemente la política urbana. Pues, como lo indica Boh (2014) al referirse

³⁰ (Diario ABC Color, 2017).

³¹ “El boom inmobiliario hizo que varias arterias absorbieran edificios habitacionales de alta gama, como Santa Teresa, que en los últimos tres años habitó cinco torres residenciales con 340 departamentos y una inversión de US\$ 92 millones. Además, sobre esta avenida otras cinco están en obras por valor de US\$ 107 millones, que una vez terminadas tendrán otras 439 unidades.” (Rolón y Bogarín, 2017).

³² (Diario ABC Color, 2016).

a Asunción, es falsa la idea de que la ciudad no disponga de planes de desarrollo y que por ende no tenga planificación, por lo que “las diferentes etapas de expansión y transformación de la ciudad, la manera en que algunas zonas se ‘desarrollan’, otras son abandonadas y otras profundizan su caos y su miseria entre la indiferencia o laxitud de las autoridades y los discursos que durante décadas mienten sin rubor, todo tiene una lógica y responde –aunque sea por omisión– a un plan, a unas prioridades y a determinados intereses”³³. Por lo que, la política urbana en la ciudad de Asunción sigue bajo esquemas de planificación de un sector de poder económico que actúa de manera coordinada entre los agentes del mercado inmobiliario y del sistema financiero.

Consideraciones finales

A partir de la aproximación al estudio sobre el caso de Asunción, se puede demarcar que el mercado inmobiliario en la ciudad de Asunción experimenta un boom desde inicios de 1990 y que se ha intensificado en los últimos años. La importante inyección de capital que han realizado desde el sector privado se concentra en la zona Este, y es donde funciona el nuevo centro financiero, en donde se mueven los hilos del poder. Existe un desconocimiento por parte de la ciudadanía hacia los temas del desarrollo urbano, volviéndose así, -y en detrimento de ésta-, más activo el papel del sector privado quien tensiona y presiona a la institucionalidad para modificar y producir reglamentaciones a la conveniencia de los negocios.

La ciudadanía presenta una débil participación en el control de la aplicación de distribución y mejoramientos en la ciudad, permitiendo el rezago de su esfuerzo en la generación de ciudad. La situación actual de la ciudad es que se encuentra permeada en su construcción por los intereses del sector inmobiliario en articulación con el sector financiero. Se observa que, acceder al suelo urbano esta transversalizado por la financiarización de los bancos y la política actual vigente consolida el proceso de exclusión de personas pobres del centro de la ciudad hacia sus bordes, en donde sobreviven hacinados y, por otro lado, se desarrolla el desplazamiento de la población a zonas del Departamento Central. La evidencia registrada es que, según las denuncias, los agentes inmobiliarios estarían adquiriendo el suelo, para luego presionar por la modificación de la reglamentación y posteriormente desarrollan los proyectos para una venta del mismo a un costo que genera muchos excedentes, es donde subyace el proceso de especulación inductiva. En el territorio en donde median las relaciones como configuración de identidad entre las personas y la estructura urbana, la planificación de las políticas urbanas se encuentra captadas por una élite de poder (entre autoridades de la Junta Municipal y Agentes inmobiliarios) que cauteriza la posibilidad de gestar cambios que permitan trascender a escenarios de mayor justicia tributaria e implementar planes que apunten a la justicia social y distributiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Amézquita, L., Rodríguez, L., & Murillo, H. (2015). Los precios del suelo en Bogotá. El barrio veinte de Julio. *Revista Bitácora Urbano Territorial - Universidad Nacional de Colombia*. vol. 25, núm. 1, enero-junio, 19-26.
- *Atlas Demográfico de Asunción*. (2002). Asunción: DGEEC.
- *Atlas Demográfico del Paraguay*. (2012). Asunción: DGEEC.
- Baer, L. (2008). Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis del 2001/2002. *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XL (156). *Ministerio de la Vivienda*, 345-354.
- Castells, M. (2014). *La cuestión urbana*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Castells, Manuel y Borja, Jordi. (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
- CEPA. (marzo de 2017). Plan de Desarrollo Urbano y Ambiental de Asunción. Asunción, Paraguay: CEPA.

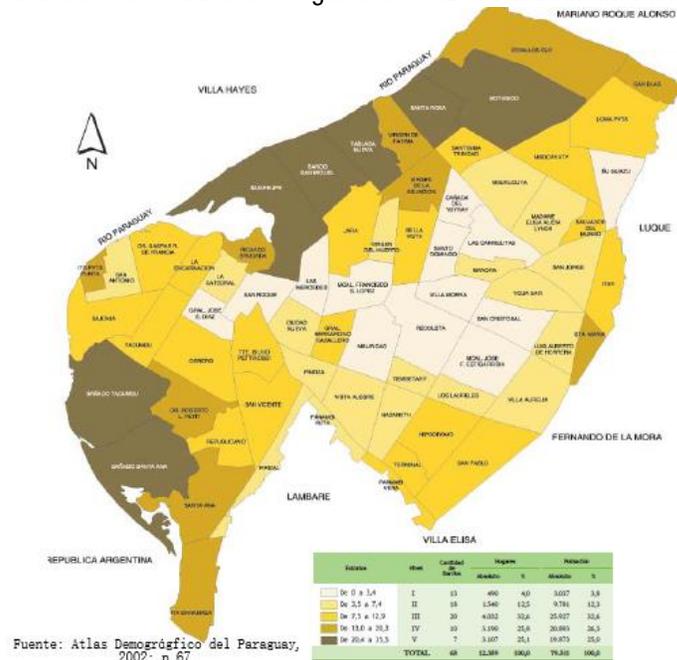
³³ (Boh, 2014: p.20).

- Cook, T., & Reichardt, C. (2005). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Morata.
- De Mattos, C. (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En M. Córdova Montúfar, *Lo urbano y su complejidad: una lectura desde América Latina* (págs. 37-64). Quito: FLACSO.
- *Diario ABC Color*. (25 de octubre de 2016). Obtenido de Plan regulador asunceno ya se modificó 150 veces: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/plan-regulador-asunceno-ya-se-modifico-150-veces-1531092.html>
- *Diario ABC Color*. (4 de diciembre de 2016). Obtenido de Piden resultados antes que nuevos impuestos: <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/piden-resultados-antes-que-nuevos-impuestos-1543839.html>
- *Diario ABC Color*. (5 de noviembre de 2017). Obtenido de Nueva ecuación inmobiliaria: transición demográfica + aumento población + expansión económica = mayor demanda de viviendas: <http://www.abc.com.py/edicion-impresasuplementos/economico/nueva-ecuacion-inmobiliaria-transicion-demografica---aumento-poblacion---expansion-economica--mayor-demanda-de-viviendas-1646914.html>
- *Diario ABC Color*. (5 de noviembre de 2017). Obtenido de El sector inmobiliario y los nuevos desafíos ante el desarrollo urbano: <http://www.abc.com.py/edicion-impresasuplementos/economico/el-sector-inmobiliario-y-los-nuevos-desafios-ante-el-desarrollo-urbano-1646897.html>
- Dirección General de Encuestas, E. y. (2017). *Informe demográfico del Paraguay*. Asunción: DGEEC.
- Dobrée, P. (2012). El derecho a la tierra. Perspectivas para el análisis. En P. Dobrée, *La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos* (págs. 1-14). Asunción: Programa Democratización y Construcción de la Paz – Paraguay.
- Duarte, J. I. (2006). *El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Frechou, R. (2017). *Asunción. El valor del metro cuadrado*. Asunción: Infocasas.
- Glauser, M. (2009). *Extranjerización del territorio paraguayo*. Asunción: Base Is.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la Ciudad a la Revolución urbana*. Buenos Aires: Akal.
- Harvey, D. (2016). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Inmobiliarios, C. P. (2015). Compendio de ordenanzas relativas al plan de regulación de Asunción. Asunción: CAPADEI.
- Institute Lincoln of Land Policy. (2017). *Recuperación de plusvalía y el impuesto a la propiedad inmobiliaria*. Obtenido de www.lincolnst.edu/es/temas-claves/recuperacion-plusvalias-el-impuesto-la-propiedad-inmobiliaria
- Jaramillo, S. (2004). *Construcción en altura y distribución de cargas y beneficios*. Bogotá: CEDE.
- Kralich, S., & Lerena Rongvaux, N. (enero-junio, 2014). Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los caminos posibles. *Revista Bitácora Urbano Territorial - Universidad Nacional de Colombia, vol. 24, núm. 1*, 1-17.
- López, P. (27 de Julio de 2017). *¿Quiénes son los dueños del Centro Histórico de Asunción?* Obtenido de Periódico E´A: www.ea.com.py/v2/quienes-son-los-duenos-del-centro-historico-de-asuncion/
- Massey, D. (2008). *Ciudad mundial*. Caracas: Fundación El perro y la rana.
- Navarro, A., & Meo, A. (2009). La voz de los otros. El uso de la entrevista en la investigación social. Buenos Aires: Oicom System.
- Objetivos de desarrollo sostenible 2030. (2016). *PNUD*. Obtenido de www.undp.org
- Organización de Naciones Unidas. (2016). *Informe sobre el Hábitat III - Paraguay. Tercera conferencia sobre la vivienda y el desarrollo sostenible*. Asunción: ONU.
- Parías Durán, A. (2010). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Por Samuel Jaramillo. *Territorios. Universidad del Rosario-Colombia. N° 22*, 151-161.
- Piometto, M. A., & Alfonso Erba, D. (2016). *Catastros para la planificación y desarrollo urbano en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute.
- Reilly, C. (1994). *Nuevas políticas urbanas*. Virginia: Fundación Interamericana.
- Rolón, E., & Bogarín, S. (14 de agosto de 2017). *Diario ABC Color*. Obtenido de Sector inmobiliario vive un auge de edificios corporativos y hoteleros: <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/sector-inmobiliario-vive-un-auge-de-edificios-corporativos-y-hoteleros-1622206.html>
- Ron Pareja, J. (Abril de 2012). "EL IMPACTO DE LAS MEGAESTRUCTURAS DEL CAPITAL: El caso del Mall Condado Shopping". *Tesis*. Quito: FLACSO/Ecuador.

- Secretaría Técnica de Planificación. (2011). *Plan nacional de desarrollo y ordenamiento territorial del Paraguay*. Asunción: STP.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M., & Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana. *EURE (Santiago) V.29 N°88 - Santiago*.

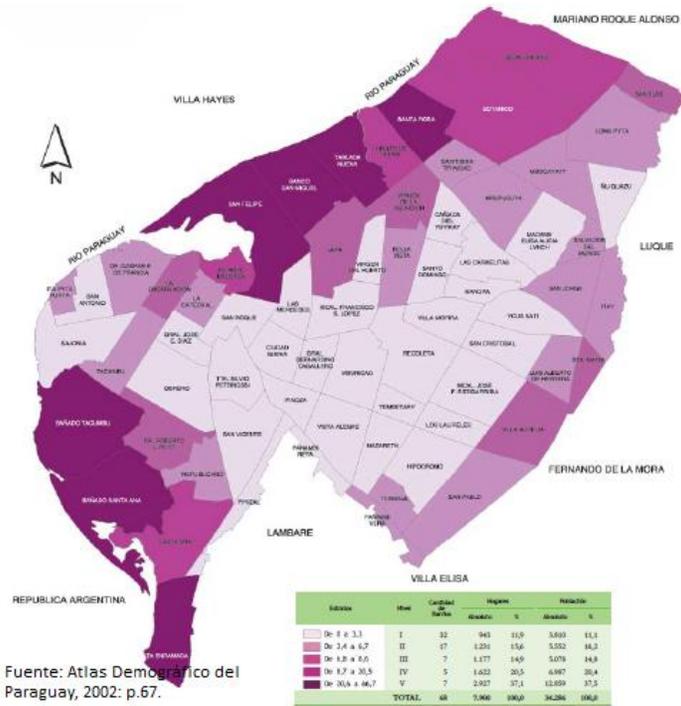
Anexo

Gráfico N°03. Asunción-Hogares con NBI en calidad de viviendas.



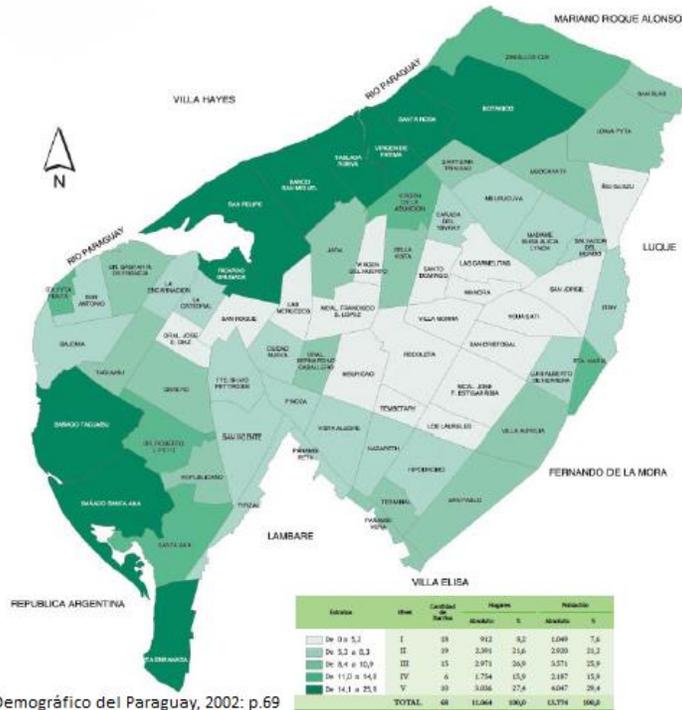
Fuente: Atlas Demográfico del Paraguay, 2002: p. 67.

Gráfico N°04. Asunción-NBI en relación a infraestructura sanitaria.



Fuente: Atlas Demográfico del Paraguay, 2002: p.67.

Gráfico N°05. Asunción-Hogares con NBI en educación.



Fuente: Atlas Demográfico del Paraguay, 2002: p.69

Tabla N°3. Suelo urbano en ciudades extra-regionales. Valor (m²), salario promedio y años de ahorro para la compra (2017).

Ítem/Ciudad	Nueva York	Madrid	Berlín	Miami
Valor m² (US\$)	9.201	2.582	3.440	3661
Valor promedio de vivienda 60m² (US\$)	552.060	154.920	206.400	219.660
Salario promedio (US\$)	4.370	1.655	2.244	3.187
Años de ahorro (30%) requerido	18	13	13	10

Fuente: Información adaptada a partir de los datos de infocasas, 2017: p.7.

ISBN 978-987-4415-46-2

