

III PARTE

UNA APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA POBLACION DAMNIFICADA, PAUTAS BASICAS PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS DE PROMOCION SOCIAL

1. INTRODUCCION

La primera y segunda partes del estudio sobre la población damnificada en el Paraguay, están orientadas por un enfoque cuantitativo y descriptivo. Esta tercera, se plantea como un análisis más reflexivo sobre el problema objeto de estudio.

Más allá de los datos, y de la lógica que impone el tratamiento numérico de las variables, ellos señalan la existencia de estructuras y procesos sociales específicos que actúan como condicionantes del problema y que requieren de un instrumental conceptual para su comprensión. Tal instrumental no puede afirmarse exclusivamente en un esquema teórico, sino que debe estar anclado sobre los “toscos hechos” para evitar un enfoque que solo repita fórmulas sin contenido. Por otra parte, en esta breve reflexión, se presentan algunas pautas generales para la elaboración de proyectos de promoción social con la participación de las familias damnificadas. Es necesario aquí, no olvidar, que detrás de los conceptos y los números, subyace el drama cotidiano de muchas familias. El crecimiento del río nos recuerda periódicamente la existencia de una población sumida en procesos de empobrecimiento socio-económico que claman una respuesta adecuada a tan compleja situación.

2. LAS CONCEPCIONES REDUCCIONISTAS

Es posible distinguir varias perspectivas reduccionistas en la caracterización del problema de la población damnificada. Tales reduccionismos parcializan sus enfoques, considerando solamente algunos aspectos, con la pretensión de definir todo el problema, o bien, parte de prejuicios que constituyen mecanismos de ocultamiento del fenómeno social.

2.1 EL REDUCCIONISMO ECOLOGISTA

Se caracteriza por definir el problema de los damnificados como una consecuencia del crecimiento de los ríos. Para este enfoque, el desborde de las aguas, al inundar áreas habitadas, crea el grupo de damnificados. El fenómeno social, es por lo tanto, un producto de la naturaleza que se define a partir del hecho perceptible de la inundación. El fenómeno ecológico impone su presencia pero, paradójicamente, atrapa a la concepción ecologista que al no superar el hecho mediante la elaboración de un conjunto de conceptos sistemáticos, carece de instrumentos para dar significación al fenómeno. El problema de los damnificados se convierte básicamente en una cuestión de: a) ubicación marginal y b) coyuntura temporal. Ubicación marginal, en el sentido que el lugar de asentamiento del núcleo de población, en áreas inundables, constituye la causa de la existencia de la población damnificada. Es fácil prever cuál será la solución propuesta a partir de tal planteamiento: la reubicación en nuevas zonas de asentamiento. El enfoque ecológico es incapaz de observar el fenómeno de la población damnificada como proceso social (migración rural-urbana, expulsión urbana, etc), en consecuencia, subyace el ingenuo planteamiento que al solucionar el problema de la actual población damnificada, desaparecería el problema.

Por otra parte, se caracteriza la situación de los damnificados como una coyuntura temporal, relacionada exclusivamente con los períodos de crecimiento de los ríos. Los ciclos hidrológicos constituyen el factor decisivo en la conformación de población damnificada, por tanto, el término fundamental de referencia para caracterizar al actor social es el tiempo que dura la inundación, sin considerar otras dimensiones del problema. Por consiguiente, una vez que se produce el retorno del río a su cauce natural, desaparece el problema de los damnificados hasta el próximo ciclo de crecimiento.

El enfoque ecológico es producto en algunos casos, de una visión ingenua del problema pero a su vez, en otras, de juicios valorativos que obstaculizan la comprensión del fenómeno. No considera los condicionamientos sociales que constituyen el marco pre-existente al fenómeno de la creciente de los ríos, y en consecuencia, pierde la posibilidad de intentar una explicación más adecuada del problema. Ahora bien, justamente tal enfoque, al evitar buscar en las relaciones y procesos sociales la causa del fenómeno, y al enfatizar exclusivamente el fenómeno ecológico, devalúa sólo parte del problema, para ocultar otros aspectos del mismo.

2.2. EL REDUCCIONISMO PSICOLOGISTA

En esta concepción se pone énfasis en las características individuales de la población damnificada. Se pretende alcanzar cierto grado de comprensión del problema a partir de la evaluación de la personalidad del damnificado.

La situación social del mismo, sería una consecuencia de la incapacidad personal para lograr mejores condiciones de vida. El esfuerzo individual sería el factor explicativo de las características de la inserción social del damnificado. Las razones que fundamentan esta concepción suelen abarcar desde un claro juicio despectivo (haraganes, ignorantes, etc.), hasta juicios menos severos pero igualmente basados en una valoración individual (sin educación, sin profesión, etc.). Su argumentación tiende a repetir la regla básica de la economía de mercado, quien oferta bienes o servicios en mejores condiciones se impone en el mercado. De la misma manera, el esfuerzo individual y la capacidad, se imponen como mecanismos que permiten ocupar posiciones privilegiadas en la estructura social. La igualdad económica se convierte, en el plano social, en igualdad de oportunidades.

El reduccionismo psicologista se convierte así en una justificación de la validez de la estructura social y de las relaciones sociales que la constituye, a partir de su visión individualista.

2.3. EL REDUCCIONISMO ABSTRACTO.

En esta concepción, algunas categorías tales como: el sistema, la estructura, etc., se bastan a sí mismas para explicar todos los fenómenos sociales, incluyendo el de la población damnificada. El análisis de las condiciones sociales que explican el problema queda diluido en términos abstractos, que se convierten en fórmulas repetitivas, sin contenido.

El reduccionismo abstracto, utiliza conceptos totalizantes sin descender al plano del análisis específico de los hechos, que permiten definir el problema objeto de estudio.

La falta de delimitación e inserción del problema, impide una aproximación adecuada. Es comprensible, que en el enfoque del reduccionismo abstracto, el problema de los damnificados no pueda ser encarado de manera específica, lo que existe, es un problema de estructura o sistemas de relaciones. De esta manera, se niega la especificidad del hecho, convirtiéndose el planteamiento totalizante, paradójicamente, en un nuevo enfoque reduccionista.

3. UNA CARACTERIZACION DE LA POBLACION DAMNIFICADA

Los datos analizados en las secciones precedentes permiten caracterizar a la población damnificada como: a) resultante de un proceso de empobrecimiento socio-económico; b) físicamente desarraigada, c) con una inserción inestable en la estructura ocupacional; d) dependiente de ciertas condiciones peculiares que facilitan su asentamiento precario y f) expuesta a los ciclos hidrológicos. Los factores señalados en su totalidad configuran una estructura de hechos que explican la existencia de la población damnificada.

3.1. EL PROCESO DE EMPOBRECIMIENTO SOCIO-ECONOMICO

La población ubicada en áreas inundables fue aumentando notablemente en Asunción. "En los últimos ocho años, se incrementó con una tasa acumulativa del 4.59 %, muy superior al incremento que experimentó la población total de Asunción que alcanzó una tasa del 2.97 %¹. Concomitantemente, en el período analizado (1972 - 1980), se observa un crecimiento sustantivo del Producto Interno Bruto, que se expande con un promedio de aproximadamente, 9%. Existe pues, una relación entre el proceso de expansión económica y el proceso de empobrecimiento económico.

Entre los factores explicativos del auge económico consideramos: la inversión para la construcción de la represa de Itaipú, que significó un flujo de capital extraordinario para una débil economía; la inversión de capital extranjero en la agro-industria y en la adquisición de tierras en el área rural, y por último, el fuerte crecimiento de los sectores financiero y de la construcción en el área urbana². A nivel general, el impacto de los factores mencionados, implicó una expansión sin precedentes de la economía de mercado en las zonas rurales, y una fuerte acentuación del proceso de urbanización.

La agricultura comercial aceleró el proceso de deterioro de la economía minifundiaría, destruyendo la tradicional coexistencia entre la actividad de subsistencia y la generadora de ingresos (cultivo de renta y changas) que frenaba el impacto de las crisis económicas. Frente a la nueva situación, con el debilitamiento del ciclo de crecimiento de la frontera agrícola como conse-

1 "Hacia una cuantificación de la población pobre de Asunción" - José N. Morínigo y Federico Barrios. Estudios Paraguayos. Revista de la Universidad Católica.

2 El auge de los sectores financiero y de la construcción en el área urbana, sería más bien como una consecuencia de los dos factores anteriores.

cuencia de la limitación de disponibilidad de tierras, y el deterioro de los recursos productivos (parcelación de la tierra, falta de instrumental tecnológico, etc.) del campesino, la migración hacia la ciudad constituyó una alternativa de supervivencia.

En las ciudades, principalmente en la capital, el crecimiento económico generó un proceso especulativo sobre la tierra urbana, e impulsó la expansión del sector de la construcción y de los servicios. Los sectores sociales de bajos ingresos sin embargo, no fueron directamente beneficiados por la expansión económica¹, aunque al ampliarse el mercado ocupacional permitió una inserción más numerosa que influyó positivamente en el aumento del ingreso familiar.

No obstante, la expansión de los servicios y la especulación sobre la tierra urbana crearon las condiciones estructurales que presionaron sobre la población de bajos ingresos que poblaban las áreas ubicadas en los límites de Asunción. La compulsión por el pago de servicios, (luz, agua y empedrado, etc.), se convirtió en un sistema de apropiación de tierra que era rematada a un precio ínfimo. Este proceso de expulsión generó un importante —desde el punto de vista cuantitativo— sector social que se integró a un proceso de empobrecimiento socio-económico en las ciudades.

3.2. POBLACION FISICAMENTE DESARRAIGADA

La inserción en un proceso de empobrecimiento no siempre lleva al desarraigo físico de la tierra ocupada. Sin embargo, el grupo social damnificado, es un sector cuya característica consiste en que tal proceso rompe el vínculo originario del asentamiento físico.

En el caso del campesinado, la situación del desarraigo, proviene básicamente de la creciente parcelización de la tierra en las áreas de minifundio, la expansión de la economía de mercado y la exposición a las pautas de comportamiento y valores típicos de las ciudades. Tales factores actúan sobre el grupo social y presionan sobre el mismo, convirtiéndose en mecanismos de expulsión.

1 El valor del salario mínimo legal ha ido disminuyendo en término reales, si establecemos como punto de partida el valor del año 1964. Véase cuadro comparativo entre el valor del salario corriente y el valor que debería tener el salario en caso de mantenerse a precios constantes de 1964. "Hacia una cuantificación de la población pobre de Asunción". Art. Cit.

No se trata de procesos que re-integran a la población en el mismo espacio geográfico, sino que destruyen las antiguas formas de supervivencia, produciendo un grupo social sin posibilidad de arraigo al medio.

En las zonas ubicadas en los límites de la ciudad, el proceso de expansión urbana (servicios sociales, municipales, etc.) presiona sobre la población pobre, que debe replantear su estrategia de inserción física al medio urbano, al cual se halla ligada a través de múltiples actividades económicas, sociales y culturales, que permiten su subsistencia e integración social.

La expulsión de las antiguas áreas de poblamiento, constituye el mecanismo socio-económico que conduce al desarraigo físico de la población urbana pobre.

Ambos sectores, campesinado minifundista y sectores pobres urbanos afectados por el proceso de expansión urbana, tienen como opción válida un sitio de refugio físico, en las zonas inundables ubicadas a lo largo del litoral del río Paraguay.

3.3. POBLACION INESTABLEMENTE INSERTA EN LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL.

El proceso de expansión de la economía de mercado ha generado una situación de transición en la economía campesina. La actividad tradicional destinada a la subsistencia, con periódicas ventas de fuerzas de trabajo, que constituía la estrategia de supervivencia del campesino minifundista, empieza a resentirse.

Generalmente la actividad productiva agrícola tiende a ser muy lentamente abandonada, a costa de una preponderancia cada vez mayor de la actividad extra-predial. De esta manera, el campesino, se va convirtiendo en un asalariado, sin que el proceso de cambio económico repercuta mecánicamente e inmediatamente en los valores culturales que le permite dar significación a su entorno.

Cultura campesina y expansión de la asalarización conviven en una etapa de transición, que no lleva al campesino a la proletarianización, sino a su desarraigo socio-económico.¹

Sin que coexista un fuerte crecimiento del sector industrial, ni una tecnificación de la agricultura, que a su vez necesitaría de mano de obra especializada, el campesino minifundista deja económicamente su condición de tal, sin

1 Se entiende por desarraigo socio-económico el abandono de una ocupación permanente, sin alcanzar una re-inserción relativamente estable en la estructura ocupacional.

una alternativa de inserción estable en la estructura ocupacional, ya sea en la misma zona rural o en la ciudad. Consiguientemente el efecto del proceso de asalarización consiste en la creación de un grupo culturalmente campesino que se encuentra desarraigado socio-económicamente.

En el Paraguay el proceso que analizamos tuvo un fuerte desarrollo con la expansión del sector de la construcción y los servicios. En el primer caso repercutió en la inserción de grupos de campesinos, ya sea en la producción de materiales o bien en la actividad constructiva misma. En el caso de los servicios, la actividad estatal se expandió de tal modo, que permitió un lugar de inserción ocupacional, que generó una categoría social novedosa, algo así como una "burocracia marginal".

Ahora bien, estos procesos han constituido sectores sociales muchos más expuestos a las crisis económicas que las de los campesinos minifundistas, ya que éstos, producen en parte los bienes que les permiten sobrevivir.

En el caso de la economía urbana, íntimamente ligada a los procesos anteriormente señalados, fue constituyéndose de una manera cada vez más clara un heterogéneo sistema socio-económico, en donde se mantiene un sector formal de producción de bienes y servicios y un sector informal.

La población actualmente damnificada se inserta de manera típica en el sector informal; en la producción de bienes y prestación de servicios de carácter coyuntural e inestable. Frente a la situación de inestabilidad surge como respuesta la implementación de múltiples estrategias de supervivencia, que convierten al desarraigado económico en un comerciante ocasional, o pescador, o bien obrero de la construcción o empleado temporal.

El grupo social desarraigado económicamente, es el último en ser empleado y el primero en ser despedido en caso de crisis institucional o de crisis económica global. Pero permanece como un submercado de mano de obra disponible para la demanda de fuerza de trabajo.

3.4. POBLACION QUE DEPENDE DE CONDICIONES FAVORABLES PARA ACCEDER A UN LUGAR DE ASENTAMIENTO.

En este caso, constituyen aspectos fundamentales: el fácil acceso a la tierra y la posibilidad de articular múltiples estrategias de supervivencia.

En las zonas inundables, se tiene un fácil acceso a la tierra. Por consiguiente, no se exigen requisitos legales para la posesión de la tierra o para la construcción de viviendas, a diferencia de las otras zonas de la ciudad. Esto se evidencia al comprobar la cantidad de personas que afirman ser dueñas de la vivienda que habitan, en las áreas inundables pero que no son propietarias, ni locadoras del terreno en el cual asientan su morada. Asimismo, los habitan-

tes de estas zonas —especialmente los migrantes— no dan mayor atención a la documentación legal de la posesión o propiedad de la tierra. En segundo término, estas zonas permiten articular múltiples estrategias de supervivencia. La proximidad al río constituye una fuente de alimentación gratuita y accesible sin mayor esfuerzo, y en el menor de los casos, de empleos circunstanciales relacionados con el transporte marítimo. El fácil acceso a la ciudad constituye una fuente de empleo o sub-empleo, en la mayoría de los casos.

Especialmente para los migrantes de zonas rurales, la vida en estas zonas representa un lugar de tránsito en la adaptación a la vida urbana. Por esta razón, se la puede considerar como un nudo articulador entre la ciudad y el campo. Los migrantes consideran, en una visión optimista, a la zona marginal como una etapa transitoria hacia su inserción plena en el mercado de trabajo. Esperan en el futuro, más o menos cercano, lograr un empleo estable, aunque en la mayoría de los casos tal pretensión se convierta en una utopía.

3.5. POBLACION EXPUESTA A LOS CICLOS HIDROLOGICOS.

Es el último factor que actúa como catalizador para generar el grupo social de los damnificados. Ahora bien, es evidente que de no existir todos los factores que constituyen los condicionantes del problema, el crecimiento de las aguas carecería de un efecto social. Por otra parte, los ciclos hidrológicos de corta y larga duración (véase "El crecimiento del río Paraguay en una perspectiva histórica" - Parte I, Pág. 17), generan tipos distintos, de acuerdo a los condicionantes socio-económicos que constituyen la matriz en donde se forja la población damnificada.

4. TIPOLOGIA DE LA POBLACION DAMNIFICADA.

La población caracterizada, empero, no es la única que está expuesta a los ciclos hidrológicos de aguas altas. En otra parte del trabajo se consignó la existencia de ciclos menores, acaecidos con mucha frecuencia y que tienen corta duración; y de ciclos mayores o períodos de largo crecimiento que aparecen cada 15, 25 ó 30 años y son de larga duración.

Se anotaron además, niveles extraordinarios alcanzados por el río dos veces por siglo y grandes diferencias en la configuración de los terrenos inundables, así como una dispar distribución espacial de la población ribereña, acorde con los procesos socio-económicos que caracterizan a cada Región.

En este contexto, la población expuesta a los ciclos de aguas altas no siempre es la misma, ni los efectos de la inundación repercute a los grupos en la misma medida. En algunos casos el agua solo alcanza a las viviendas, destruyéndolas parcialmente, dada la escasa duración de la riada; mientras en otros

destruye completamente la vivienda, las pertenencias y las fuentes de trabajo de la población afectada, dependiendo estas consecuencias de la magnitud y duración de la creciente y de la ubicación de los pobladores. Esto impone la necesidad de establecer una tipología de la población damnificada de acuerdo a su exposición al fenómeno natural y a las secuelas del mismo, con el objeto de dimensionar los impactos diferenciales del problema y de establecer bases más reales para la formulación de programas específicos.

La matriz presentada a continuación determina cuatro tipos básicos de población damnificada.

CICLOS EFECTOS	De corta duración	De larga duración
Parciales	Damnificados funcionales	Damnificados ocasionales
Totales	Damnificados desalojados	Damnificados desposeídos

LOS DAMNIFICADOS FUNCIONALES están expuestos a las crecidas de corta duración y ocupan los terrenos inundables aledaños a las ciudades de la Región Oriental. De acuerdo a la caracterización realizada, son los damnificados más típicos, físicamente desarraigados como consecuencia de un proceso de empobrecimiento socio-económico, precariamente insertos en la estructura ocupacional y articulan estrategias múltiples de supervivencias en función a las condiciones favorales que ofrece la proximidad de la ciudad y del río. Son llamados funcionales porque incorporan a su forma de vida su periódica afectación a los desbordes, que los desalojan temporalmente, para reasentarse en el mismo lugar cuando las aguas recuperan su cauce normal. En los períodos de ciclos mayores se convierten en damnificados desalojados y/o desposeídos según el caso.

LOS DAMNIFICADOS OCASIONALES se encuentran expuestos exclusivamente a las crecidas extraordinarias del río, lo que ocurre con muy escasa frecuencia, y el grado de afectación es parcial debido a que generalmente tienen capacidad de recuperación más o menos inmediata. Preferentemente están constituidos por estratos socio-económicos más elevados, cuya afectación es puramente accidental. Por tanto, no forman parte en su gran mayoría, de la población damnificada propiamente dicha.

LOS DAMNIFICADOS DESALOJADOS están expuestos, al igual que los funcionales, a los ciclos menores del río y presentan un perfil más crítico que

aquéllos, a raíz de que las viviendas ofrecen menor resistencia a los efectos de las aguas, lo que determina un nivel de afectación total signada por la pérdida completa de sus asentamientos. La absoluta mayoría de los damnificados de Asunción y del litoral Norte de la Región Oriental son asimilados a este tipo en las épocas de largo crecimiento en que sus asentamientos permanecen sumergidos durante varios años.

LOS DAMNIFICADOS DESPOSEIDOS son aquellos que, además de su vivienda sufren la pérdida completa de sus medios de subsistencia, como consecuencia de las crecidas. Indudablemente una parte de los damnificados funcionales y desalojados pueden sufrir tales consecuencias, pero no es un proceso típico que afecta a los mismos. Más bien es característico de las zonas de inundación extensa, como el Alto Paraguay, el Bajo Chaco y el litoral Sur de la región Oriental.

En las mismas, la población desposeída es únicamente la población pobre; los otros segmentos socio-económicos estarían comprendidos en el tipo de damnificados ocasionales. Los pertenecientes al tipo de referencia con toda probabilidad fueron afectados por primera vez en su historia por el actual período de largo crecimiento, lo que habla de su total indefensión ante los efectos del mismo.

Por otra parte, la totalidad de los damnificados rurales estarían sometidos a un efecto similar, teniendo en cuenta que el despliegue de las aguas tiene efectos devastadores sobre los cultivos y sobre la frágil infraestructura del rancho campesino.

El tipo de los damnificados desposeídos representa la secuela más crítica de la combinación de procesos socio-económicos adversos y ciclos hidrológicos excepcionales, determinando el abrupto desarraigo y despojo de una parte importante de la población, que precisaría ser subvencionada para seguir viviendo, hasta tanto tenga oportunidad de re-estructurar un módulo subsistencial eficiente, proceso que requerirá a su vez, de una política adecuada de asistencia y promoción.

5. CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION DAMNIFICADA

El análisis de las condiciones de vida de los damnificados se realizó en dos contextos: uno, bajo los efectos de la inundación y otro, en ausencia del fenómeno ecológico.¹

1 Este último se refiere a las condiciones de vida previas a la inundación, rescatadas mediante las preguntas al respecto, contenidas en la boleta de censo.

Esta doble perspectiva permite obtener algunas conclusiones comparativas que dan cuenta del impacto de la inundación sobre las condiciones de vida precedentes y qué futuro aguarda a esta población cuando el fenómeno, de nuevo, desaparezca.

Un aspecto sobresaliente, se refiere a la gran diversidad observada en las condiciones de vida de los afectados a raíz de la magnitud extraordinaria de la creciente que alcanzó a diversos segmentos sociales. A pesar de esta situación circunstancial, persistió siempre un predominio de la población pobre o de damnificados propiamente dichos sobre los demás segmentos.

A su vez, ellos presentan una amplia gama de condiciones de existencia signadas por la precariedad en los diversos órdenes.

En lo relativo a la vivienda, una buena proporción de los damnificados urbanos demuestran haber incorporado algunas pautas de habitación típicas de la ciudad, al procurarse viviendas de material cocido, seguras y duraderas, aunque inadecuadas. Al parecer, la calidad de la vivienda, es más importante que un lugar de asentamiento seguro ubicado lejos de sus medios habituales de subsistencia.

Es también significativa la proporción de viviendas precarias en las áreas urbanas, pertenecientes a grupos recién asentados en los terrenos inundables. La mayor parte de estas viviendas carecen de los servicios básicos (luz, agua, alcantarillado, etc.) reproduciendo, en el ámbito de la ciudad, pautas de habitación rurales.

En el aspecto laboral se advierte una predominante disociación de las actividades generadoras de ingresos de las tareas hogareñas, aunque estas formen parte importante de la estrategia de supervivencia familiar. En la generalidad de estos casos la ocupación del damnificado urbano está a resguardo de los efectos de la inundación, por realizarse en la ciudad o por depender del mismo río. Sin embargo, una parte de los damnificados tienen una ocupación integrada a su vivienda.

La característica resaltante del aspecto laboral es la precaria inserción ocupacional de la población, que le da acceso a niveles ínfimos de ingreso y le sirve para cubrir las necesidades de subsistencia que dependen del dinero.

Estas condiciones precedentes se ven profundamente alteradas como consecuencia de la inundación. La pérdida de la vivienda obliga a esa población a refugiarse en los campamentos, lo que marca un serio deterioro en sus condiciones de habitación: saturación de espacio, degradación ambiental, carencia de servicios elementales, exposición a la influencia de factores de contaminación.

Por otra parte, se pierden los factores de subsistencia complementarios al ingreso monetario, pérdida de que la asistencia de la ciudadanía no alcanza a cubrir, con lo que se acentúa abruptamente su dependencia del dinero. Esta

necesidad se compensó parcialmente con un empleo masivo de la mano de obra familiar en condiciones sumamente precarias: changas, venta callejera, mendicidad infantil, etc. A diferencia de los anteriores, los damnificados rurales tienen sus medios de subsistencia integrados a su vivienda, con lo cual los efectos de la inundación son una suerte de despojo que los priva de toda posibilidad de articular estrategias de emergencia y dependen totalmente de la asistencia pública.

6. EXPECTATIVAS DE VIDA DESPUES DE LA INUNDACION

El ciclo de inundación pasa por tres fases: a) crecimiento de las aguas, b) estancamiento y c) descenso. Cada una de estas fases afecta de manera distinta a la población damnificada, y da origen a su vez al proceso de expulsión de las zonas bajas con sus tres etapas: a) migración del área afectada, b) consolidación en un área de refugio y c) vuelta al lugar de origen.

En la primera etapa existe una simultaneidad entre el fenómeno natural y los efectos sociales del mismo, fácilmente perceptibles. El crecimiento de los ríos y el anegamiento de las áreas bajas con el consiguiente flujo de migración de la población pobre afectada, crea un fuerte impacto en otros grupos sociales generando un sentimiento de solidaridad, que se ve ampliado por los constantes mensajes de los medios de comunicación de masas, que convierten en noticia el fenómeno natural y social.

En los ciclos inter-anales, el proceso de crecimiento no tiene generalmente, un impacto muy fuerte en la población afectada. Se produce más bien una migración de corta distancia en la misma zona afectada. Ahora bien, en los ciclos de corta duración, que se producen con cierta regularidad cada dos o tres años, el impacto puede ser relativamente fuerte, pero no necesariamente expulsivo de la zona baja poblada por grupos pobres. Cuando los ciclos de corta duración se presentan concomitantemente con los de larga duración (que se da cada 20 ó 30 años) los efectos sociales de la creciente asumen características dramáticas y exige un proceso de reasentamiento que no puede ser realizado normalmente en procesos de migración de corta distancia en las mismas zonas bajas.

El proceso expulsivo es de carácter: a) masivo y b) más allá de las zonas bajas que normalmente eran refugios seguros en los ciclos de corta duración.

La simultaneidad de los ciclos, (inter-anual, de corta y larga duración) crea un período de dos, tres y hasta 5 años, de anegamiento de las zonas bajas. En este período la población damnificada debe consolidar su asentamiento precario. Es el período más crítico de todo el proceso. Las inundaciones y sus efectos sociales dejan de ser noticia, la solidaridad afectiva grupal empieza a resen-

tirse, y los damnificados descubren que, como antes de las inundaciones, sus necesidades deben ser satisfechas por ellos mismos.

El deterioro de las condiciones de vida social y moral es un proceso en expansión constante.

La tercera etapa es la reubicación en el mismo sitio de donde fueron expulsados por el crecimiento de los ríos. Etapa que se cumple periódicamente luego de las inundaciones.

Ni la última gran creciente ha alterado, en términos cuantitativos relevantes, el deseo de la población damnificada de asentarse nuevamente en el lugar de origen. En la encuesta realizada el 70 por ciento de damnificados en la Arquidiócesis de Asunción y con porcentajes aún más altos en las Diócesis, manifestaron su predisposición a volver al lugar de origen. ¿Cuáles serían las causas explicativas de este hecho?

La población damnificada, aunque inestablemente inserta en la estructura ocupacional, se ha integrado a un espacio social (a un sistema de relaciones económicas, culturales, sociales, religiosas, políticas, etc.) que tiene en la tierra cercana a la ciudad su punto de inserción física. La tierra ocupada, es un espacio estratégico a partir del cual los damnificados plantean y desarrollan su integración socio-económica.

Han sido desarraigados por determinados procesos sociales de su lugar de origen, y tienen un refugio en las tierras inundables, que les permite crear y re-crear alternativas de subsistencias en un medio urbano que demanda una fuerza de trabajo siempre disponible.

7. PAUTAS BASICAS PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS DE PROMOCION SOCIAL CON LA POBLACION DAMNIFICADA.

Nuestra intención en este punto no consiste en desarrollar los criterios que consideramos deben integrar los proyectos que tienen como grupo meta a la población damnificada, ya que tal desarrollo debe realizarse en función a las características propias y a la especificidad de los objetivos que se pretende alcanzar en cada proyecto concreto. Pretendemos tan solo **puntualizar** criterios básicos que conformen el marco general del problema, y la orientación, que estimamos debería primar en todo proyecto de acción.

7.1. PLANTEAR EL PROBLEMA DE LA POBLACION DAMNIFICADA EN SU COMPLEJA DIMENSION.

Esta primera pauta de orientación obliga a definir a la población damnificada, no desde un punto de vista coyuntural, ni aislada del contexto social

global, sino integrada a procesos sociales que configuran los condicionantes de su propia existencia.

Los damnificados no son ni grupos que se definen solamente por ser expulsados de sus áreas de población por el crecimiento de los ríos, ni un grupo social aislado.

Esta perspectiva elimina la posibilidad de encarar el trabajo con la población damnificada actual, como si fuera la única que existe y existirá en el tiempo. En consecuencia, otorgará al proyecto un sano sentido acerca de las posibilidades de presentarse como solución del problema.

La problemática de la población damnificada, se entiende comprendiendo la interrelación existente entre los procesos socio-económicos que se dan en el área rural y urbana, y las condiciones de inserción social de los grupos expuestos a las inundaciones.

7.2. PLANTEAR EL PROBLEMA EN TORNO A LAS CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DEL GRUPO DAMNIFICADO.

Es absolutamente necesario definir las características del grupo que constituirá la población meta del proyecto.

La situación de damnificado que unifica a un sector social, puede convertirse en un espejismo, si no se analiza las condiciones particulares y específicas de cada grupo.

¿Cuáles son sus formas de integración social, económica y cultural? ¿Cuáles son sus fuentes de ingresos? ¿Cuáles fueron sus condiciones de vida antes y después de la inundación? ¿Qué mecanismos institucionales han utilizado para asegurar su ubicación? Estas preguntas necesitan una respuesta antes de iniciar ningún tipo de trabajo, y no pueden suplirse con el simple deseo del damnificado de participar en un proyecto.

Por otra parte, se debe conocer cómo afecta al grupo la creciente del río, en qué ciclo, y cuál es su forma habitual de encontrar un sitio de refugio.

La pauta básica consiste, en síntesis, en trabajar con grupos sociales relativamente homogéneos desde el punto de vista socio-económico, cultural y religioso, que se encuentran afectados de manera similar por el crecimiento de los ríos.

7.3. PLANTEAR EL PROBLEMA A PARTIR DE LA PERSPECTIVA DE QUE EL TRABAJO ES "UNA DE LAS CARACTERISTICAS QUE DISTINGUEN AL HOMBRE".

El criterio expuesto, es esencial para evitar todo proyecto con una finalidad exclusivamente asistencialista.

El trabajo es un derecho inalienable del ser humano, que lo dignifica y lo hace imagen de su creador. Todo proyecto con la población damnificada debe integrar esta perspectiva a su propia acción.

Incluso en los proyectos de asistencia debe organizarse formas de trabajo que beneficien a la comunidad damnificada, a través del esfuerzo de quienes reciben la ayuda. Reparar caminos, construir canales para desagüe en tiempo de lluvia, etc. Siempre existe una tarea que realizar para mejorar las condiciones de vida del grupo.

Esto permitirá no inculcar entre la población damnificada un sentido de esperanza utópica, y a su vez, generaría un sentido de integración y de identidad grupal.

7.4. INTEGRAR A LA POBLACION DAMNIFICADA EN LA DIRECCION DEL PROYECTO.

No se deben plantear proyectos de promoción sin la participación efectiva de la población meta. Las condiciones de existencia de los damnificados, que utilizan múltiples formas de estrategias de supervivencia, sin dudar, constituye una escuela cotidiana que los habilita para opinar y buscar alternativas mejores a su propia situación.

Si bien los criterios técnicos deben acompañar los proyectos, tales criterios deben ser internalizados por los beneficiarios de los proyectos.

7.5. INTEGRAR EN TODO PROYECTO UN PROGRAMA EDUCATIVO Y OCUPACIONAL

El problema de la población damnificada no es solamente el crecimiento de los ríos, sino, una inestable inserción en la estructura ocupacional en el marco de un proceso de empobrecimiento socio-económico. Por lo tanto, debe plantearse siempre un mecanismo que tienda a mejorar las posibilidades de inserción ocupacional.

INDICE

PLANTEAMIENTO GENERAL

Presentación	5
Agradecimiento	7
1. Introducción	9
2. Objetivos del trabajo	10
a) La orientación que imprimió al trabajo de censo el Equipo de Pastoral Social	10
b) El "actor social" que debería ser considerado como damnificado	10
c) La necesidad de cumplir con ciertos requisitos técnicos indispensables en la tarea de obtención y tratamiento de la información	11
3. Las dificultades y sus soluciones	11
4. Conceptualización del término damnificado	12
5. Aspectos metodológicos	13
6. Las crecientes del río Paraguay en una perspectiva histórica	14

I PARTE

CUANTIFICACION DE LA POBLACION DAMNIFICADA POR LA CRECIENTE DE LOS RIOS PARANA Y PARAGUAY

1. Objetivo	27
2. Forma de presentación de la información	27
A) Síntesis de la información:	
1. ARQUIDIOCESIS: Campamentos de damnificados en las parroquias, según el número de familias, personas y áreas de ubicación geográfica	31
2. DIOCESIS: Información analítica de los campamentos de damnificados en las diócesis de: Concepción, Encarnación, Benjamín Aceval, Misiones-Ñeembucú, Vicariato Apostólico María Auxiliadora (Chaco Paraguayo)	60

II PARTE

DESCRIPCION DEL GRUPO SOCIAL DE LOS DAMNIFICADOS Y ANALISIS DE LAS CONDICIONES DE VIDA ANTES Y DESPUES DE LAS INUNDACIONES

1. Objetivos	77
2. Arquidiócesis de Asunción	77
2.1 Rasgos generales	78
2.1.1. Areas de atracción y expulsión migratoria de familias damnificadas por parroquias	78
2.1.2. Origen del jefe de familia damnificada	80
2.1.3. Características de la familia damnificada: Tipo de familia, edad y sexo	84
2.2. Condiciones de vida antes de la creciente	88
2.2.1. Tenencia de la vivienda y el terreno en las áreas inundadas	88
2.2.2. Características de la vivienda anterior a la inundación	91
2.2.2.1. Tipos de vivienda	93
2.2.2.2. Número de habitaciones y servicios disponibles	97
2.2.3. Ocupación de habitantes y servicios disponibles	97
2.3. Condiciones de vida después de la creciente del río	99
2.3.1. Tiempo de permanencia en el área de residencia actual	100
2.3.2. Mecanismos de acceso a la tierra y vivienda de emergencia	102
2.3.3. Ubicación de los campamentos	103
2.3.4. Rubros y Tipos de asistencia recibida	105
3. Diócesis de Concepción	113
3.1. Rasgos generales	113
3.2. Situación antes de la creciente de los ríos	114
3.3. Condiciones de vida actuales de la población damnificada	117
4. Diócesis de Encarnación	123
4.1. Rasgos generales	123
4.2. Características familiares de la población según tipo de familia, edad y sexo	125
4.3. Antes de la creciente del río	125
4.4. Situación actual	128
5. Diócesis de Benjamín Aceval	131
5.0. Introducción aclaratoria	131
5.1. Rasgos generales	132

5.2.	Antes de la creciente del río	133
5.3.	Situación actual	135
6.	Diócesis del Alto Paraguay	139
6.1.	Rasgos generales	139
6.2.	Antes de la creciente del río	140
6.3.	Situación actual	141
7.	Diócesis de San Juan Bautista de las Misiones	145
7.0.	Rasgos peculiares de las zonas afectadas	145
7.1.	Aclaración	147
7.2.	Estructura familiar	147
7.3.	Tenencia de la vivienda y del terreno anterior	147
7.4.	Tipología de la vivienda anterior	148
7.5.	Asistencia recibida	148
7.6.	Estructura ocupacional antes y después de la inundación	148
7.7.	Expectativas con respecto a la reubicación	149

III PARTE

APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA POBLACION DAMNIFICADA. PAUTAS BASICAS PARA LA ELABORACION DE PROYDCTOS DE PRO- MOCION SOCIAL.

1.	Introducción	151
2.	Las concepciones reduccionistas	151
3.	Una caracterización de la población damnificada	154
4.	Tipología de la población damnificada	158
5.	Condiciones de vida de la población	160
6.	Expectativas de vida después de la inundación	162
7.	Pautas básicas para la elaboración de proyectos	163

**El 17 de setiembre de 1983
se dio término a la impresión de este libro
en los Talleres Gráficos de la
Editora Litocolor
Asunción – Paraguay**