

DERECHO A LA VIVIENDA
Y DERECHO A LA CIUDAD

UN DESAFÍO MÁS URGENTE QUE NUNCA



Una vivienda y un hábitat adecuados para vivir son necesarios para el desarrollo socioeconómico y cultural de las personas. Aunque en los últimos 25 años se han registrado varios avances en términos de acceso a una vivienda adecuada, estos no han sido suficientes. Hoy, durante una pandemia que ha profundizado las desigualdades existentes en su acceso, especialmente para las personas de ingresos medios y bajos, es imperioso reflexionar sobre qué hay detrás del continuo problema de acceso a la vivienda en nuestro país.

Palabras claves: *derecho a la vivienda y hábitat, desarrollo urbano, asequibilidad, asentamientos informales, acceso a la tierra, vivienda digna.*

Claudia Neumann Vallejo

TECHO PARAGUAY

APORTES DE: RAQUEL BERTRÁN SISA, CARLOS CÁCERES Y MARY LECHENUK (HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY), LUCÍA CALLIZO (RED DE APOYO A ASENTAMIENTOS), OLGA CABALLERO Y DRELIS BÁEZ (TECHO PARAGUAY), ALDO PUSINERI (FÁBRICA SOCIAL) Y JUAN CARLOS CRISTALDO (CENTRO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ARTES DE LA UNA)

En primer lugar, el artículo presenta la Política Nacional de Vivienda y Hábitat en su lento proceso de implementación. Luego se abordan las problemáticas de acceso seguro a la tierra, consignando su importancia para acceder a una vivienda digna, así como los obstáculos para conseguir esta última. Entre las barreras se encuentran el presupuesto asignado al Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat y la baja efectividad de la ya reducida cartera de Estado. Se mencionan igualmente algunos avances, que, aunque insuficientes, al menos existen. Por último, se brindan consideraciones finales y recomendaciones para el Estado.

SITUACIÓN DEL DERECHO

UN PROCESO LENTO HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT

La situación de la vivienda en Paraguay es sumamente urgente. Aunque no existen datos actuales sobre el déficit habitacional en el país, según el censo del 2012, solo el 39,5% de las viviendas calificaron como aceptables, de acuerdo con el Global Index of Overall Quality of Housing¹. Considerando proyecciones gubernamentales, en aquel año se estimó que el déficit habitacional era alrededor de 1.100.000 viviendas², siendo el 13% déficit cuantitativo (construcción de viviendas nuevas) y el 87% déficit cualitativo (mejoramiento y/o remodelación de viviendas existentes)³. Con esta deuda histórica, Paraguay asumió un papel importante en Hábitat III, la cumbre de las Naciones Unidas realizada en el 2016 en Ecuador, donde el país se comprometió a implementar una política nacional de la vivienda en consonancia con los principios globales establecidos en la Nueva Agenda Urbana⁴.

En concordancia con este compromiso asumido por el Estado, se promulgó el Decreto N.º 6043/2016⁵ que estableció el Comité Nacional de Vivienda y

1 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Análisis del déficit habitacional del Paraguay 2012*, <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/investigacion%20tematica/Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf>.

2 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), *PLANHAVI - Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay 2012*, <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-6.-PLANHAVI.pdf>

3 *Ibidem*.

4 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat 2018*, <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>. María del Carmen Fleitas Delgado et al., «Derecho a la vivienda en tiempos de COVID-19», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 280-283, 289.

5 Decreto Nacional N.º 6043, del 4 de octubre de 2016, *Presidencia de la República - Ministerio del Interior*, https://www.presidencia.gov.py/url-sistema-visor-decretos/index.php/ver_decreto/16631

Hábitat (CNVH)⁶. Compuesto por 67 instituciones públicas y privadas⁷, su objetivo es servir como auditor de la política nacional relacionada a vivienda y hábitat adecuados. Además, en el 2018, la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat —actualmente el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)— publicó la Política Nacional de Vivienda y Hábitat del Paraguay (PNVH)⁸. Este documento contiene el marco básico para formular e implementar planes, programas y proyectos institucionales relacionados al mejoramiento de la calidad de vida y el derecho a una vivienda digna y ambiente saludable. La PNVH está sustentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Constitución de la República del Paraguay. También está transversalmente orientada a contribuir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), enmarcada así en la Nueva Agenda Urbana y el Plan de Desarrollo Paraguay 2030.⁹

A pesar de que el MUVH ha llevado a cabo acciones que de algún modo se alinean con los objetivos de la PNVH, esta todavía se encuentra siendo adaptada al nuevo rango de ministerio que hoy tiene la anterior Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) y, por lo tanto, aún no es ejecutada sistémica y articuladamente. Por otro lado, el Comité Nacional de Vivienda y Hábitat (CNVH), que tiene el mandato institucional de trabajar

6 Comité Nacional de Vivienda y Hábitat, <https://www.muvh.gov.py/comite-nacional-de-habitat>

7 Las instituciones del CNVH son: Administración Nacional de Electricidad, Agencia Financiera para el Desarrollo, Alter Vida - Centro de Estudio y Formación para el Eco-Desarrollo, Arzobispado de Asunción - Pastoral Social, Asociación Ciudadela, Asociación de Profesionales de la Construcción, Asociación para el Desarrollo Sustentable - Migara, Asociación Paraguaya de Arquitectos, Asociación Paraguaya de Empresas Loteadoras, Asociación Rural del Paraguay, Asociación de Juntas Municipales del Paraguay, Banco Nacional de Fomento, Cámara de Diputados (Comisión de Desarrollo Social, Población y Vivienda), Cámara de Senadores (Comisión de Energía, Recursos Naturales, Población, Ambiente, Producción y Desarrollo Sostenible; Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales - Coderna), Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios, Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias, Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción, Cámara Paraguaya de la Vivienda y la Infraestructura, Cedes Hábitat (ONG), Centro Paraguayo de Ingenieros, Colegio de Arquitectos del Paraguay, Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, Compañía Paraguaya de Comunicaciones S. A., Consejo de Gobernantes del Paraguay, Consejo Paraguayo de Construcción Sostenible, Contraloría General de la República del Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S. A., Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Entidad Binacional Yacyretá, Gabinete Social - Presidencia de la República, Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable, Hábitat para la Humanidad (ONG), Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Instituto Paraguayo del Indígena, Itaipú Binacional, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, Red Paraguaya por Ciudades Sustentables, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Secretaría de Acción Social, Secretaría de Emergencia Nacional, Secretaría de la Juventud, Secretaría del Ambiente, Secretaría Nacional de Cultura, Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Servicio Nacional de Promoción Profesional, Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, Techo Paraguay (ONG), Unión Industrial Paraguaya, Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción», Universidad Nacional de Asunción (Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte).

8 *Ibidem* 6.

9 Fleitas Delgado, «Derecho a la vivienda...».

juntamente con el MUVH en el proceso de implementación de la PNVH¹⁰, tuvo su última reunión en marzo de 2018¹¹. Hasta la fecha, el CNVH, que debería marcar el ritmo de la política, sigue inactivo.

La ausencia de respuestas ante la necesidad de reactivar o encaminar la implementación de la PNVH ha generado que diversas organizaciones aliadas de la sociedad civil se posicionen solicitando al MUVH la reactivación del CNVH para dar camino a los planes y compromisos del país. Como respuesta, representantes del MUVH remitieron que el reconocimiento formal de la PNVH como Política de Estado debe ser refrendado por Decreto del Poder Ejecutivo, proceso que será impulsado por dicha institución una vez concluidos la validación y el ajuste del documento a las funciones institucionales asignadas a su Carta Orgánica¹².

El estado actual del derecho a la vivienda representa una importante barrera para cumplir las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2030, los compromisos asumidos a nivel internacional en la cumbre Hábitat III y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ante todo, miles de familias paraguayas están siendo afectadas por el déficit habitacional en un contexto en el que poder acceder a una vivienda y un hábitat dignos se ha vuelto más primordial que nunca. Ante las nuevas dinámicas urbanas y migratorias, el amenazante cambio climático y la crisis sanitaria, la precariedad habitacional debería instar al Estado a actuar y llevar a cabo los planes nacionales. Sin embargo, la ejecución de la única política nacional que busca establecer mecanismos conducentes a garantizar el acceso a vivienda y hábitat dignos y adecuados a la población está siendo dilatada, en gran parte, por mecanismos burocráticos y falta de voluntad política.

EL PROBLEMA DE ACCESO SEGURO A LA TIERRA Y SU IMPORTANCIA PARA ACCEDER A UNA VIVIENDA DIGNA EN PARAGUAY

Acceder a una vivienda «digna» va mucho más allá de poder contar con cuatro paredes y un techo. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada no debe ser interpretado en un sentido estricto o restrictivo, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad¹³. Para que una vivienda sea realmente adecuada, como

10 *Ibidem* 4.

11 Véanse Octava Jornada 15-03-2018, MUVH, https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/?post_type=archivoscnh y Fleitas Delgado, «Derecho a la vivienda...».

12 Informe de la Dirección General de Planificación Estratégica en respuesta al Exp. 6855-21 de Hábitat para la Humanidad Paraguay.

13 Véase Observación General N.º 4, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3-4 en Naciones Unidas - Hábitat, «El derecho a una vivienda adecuada», *Folleto Informativo N.º 21 (Rev. 1)*, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

mínimo, debe contemplar: la seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; adecuación cultural y una ubicación en una zona segura que posibilite el acceso a servicios básicos y oportunidades de empleo¹⁴.

En Paraguay, la posibilidad de acceder a una vivienda digna representa una deuda histórica del Estado para con la población. Esta deuda está ligada a largos años de incapacidad institucional, inversiones insuficientes, falta de articulación entre actores pertinentes, escasez de planes de ordenamiento territoriales y otros factores que limitan la posibilidad de garantizar una vivienda digna, con todo lo que ello implica. Por ejemplo, en el contexto actual, poseer y acceder regularmente a la tierra lastimosamente está siendo un factor altamente limitante para conseguir una vivienda digna. Además de prevenir desalojos forzosos y amenazas, la tenencia segura de la tierra permite a las familias paraguayas tener acceso a programas de vivienda estatales.

Una de las formas de observar las problemáticas que existen para acceder regularmente a la tierra y sus consecuencias es a través de la situación del creciente número de asentamientos precarios o informales en el país, territorios que concentran gran parte del déficit habitacional. En 2015, solo en las ciudades que integran el área metropolitana de Asunción (AMA) existían más de 400 asentamientos con más de 38.000 familias¹⁵. A su vez, en el 2020, el departamento de Alto Paraná contaba con más de 270 asentamientos¹⁶. La formación de estos territorios está asociada a una política denegadora de derechos y, en parte, a la exorbitante desigualdad existente en términos de distribución de la tierra. En este sentido, cabe mencionar que el reciente reporte del Banco Mundial describe a Paraguay como el país con el mayor nivel de desigualdad de tierras en el mundo, con un coeficiente de Gini de 0,93¹⁷. Además, entre otros factores, la creación de asentamientos informales también está vinculada a la incapacidad del Estado de garantizar posibilidades de empleo y servicios fundamentales a lo largo del territorio nacional.

Muchos de los problemas que enfrentan los pobladores de comunidades precarias se relacionan a las dificultades que tienen en la regularización de terrenos para acceder a la tenencia regular de la tierra o contar con un título de propiedad legal. Este proceso finaliza cuando cada familia de la comunidad tiene el título de propiedad de su lote de tierra en sus manos, y aunque pueda parecer simple, no lo es. El proceso es bastante complicado, largo y tedioso.

14 *Ibidem*.

15 Relevamiento de Asentamientos Precarios 2015 - Área Metropolitana de Asunción, *Techo Paraguay*, <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

16 Relevamiento de Asentamientos Precarios 2020 - Alto Paraná, *Techo Paraguay*.

17 Grupo Banco Mundial, *Paraguay - Notas de Política 2018* (Asunción: Grupo Banco Mundial, 2018). <http://documents1.worldbank.org/curated/fr/751071525763871071/pdf/126021-WP-PUBLIC-SPANISH-PYNotasdePoliticafinal.pdf>

Alrededor del 44,6% de los terrenos donde se ubican los asentamientos relevados por la organización Techo Paraguay en el AMA pertenecían al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el 27% a propietarios privados y el resto a terrenos municipales, fiscales o de otro tipo¹⁸. En los casos en que el terreno pertenece al MDS, los pobladores tienen la posibilidad de trabajar con Tekoha, su Programa de Desarrollo y Apoyo Social a los Asentamientos o Poblaciones Urbanas y Suburbanas. Este programa tiene como objetivo brindar respuestas y soluciones habitacionales a familias en situación de pobreza ubicadas en zonas urbanas, mediante la adquisición de terrenos, la regularización de planes y la firma de contratos con familias para brindarles seguridad jurídica¹⁹. Desde Tekoha, el Estado propone mecanismos para obtener la seguridad jurídica de la propiedad, lo cual se da a través de una revisión territorial, aprobación de planos y la firma de contratos con las familias pobladoras. No obstante, este proceso puede ejecutarse solamente en los casos donde el ministerio haya adquirido el terreno previamente. En cuanto a terrenos privados, las personas propietarias utilizan diferentes estrategias de regularización con las familias, como la venta del terreno al MDS.

Hasta la fecha, se registran 669 territorios sociales a nivel país y 444 territorios regularizados. El número de contratos firmados por el MDS en el 2019 fue de 2.793, descendiendo a 991 en el 2020 y a 478 en el 2021. Aunque la meta para el 2022 es de 3.000 contratos, se observa un descenso considerable en regularización de territorios sociales por parte del MDS durante los últimos tres años²⁰. Esto se ve claramente reflejado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado a Tekoha del MDS. Desde el 2018, el presupuesto fue bajando de 14.761 millones de guaraníes en el 2018, a 13.468 en el 2019, a 7.659 en el 2020 y tan solo a 6.337 en el 2021. En otras palabras, desde el 2018 hasta hoy, el presupuesto se fue reduciendo en un 54%²¹.

Puesto que Tekoha es el único programa estatal que tiene Paraguay para regularizar territorios de asentamientos urbanos informales, las acciones gubernamentales están siendo insuficientes para hacer frente al creciente número de situaciones de informalidad. El panorama se torna incluso más adverso con los grandes recortes presupuestarios destinados al MDS.

El acceso formal a la tierra no es solo importante para acceder a programas estatales de vivienda, sino que también es esencial para prevenir los desalojos forzosos. En este punto cabe señalar que sacar a las personas contra su voluntad de los hogares y tierras que ocupan sin proporcionarles acceso a

18 *Ibidem* 15.

19 Programa Tekoha, *Ministerio de Desarrollo Social*, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekoha>

20 Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso Nacional, <http://bicameral.congreso.gov.py/index.php/documentos-de-interes/pgn-ano-2022/presentacion-de-las-entidades>

21 «Solicitud #46543. Montos presupuestados y Ejecutados del MUVH», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#1/ciudadano/solicitud/46543>

las formas adecuadas de protección y sin ofrecerles alternativas de reasentamiento es una violación de los derechos humanos²². La derogación del protocolo de procedimientos de desalojo en 2019²³ y la no prórroga de los efectos previstos en el artículo 52 de la Ley N.º 6524/2020, respecto a la prohibición de desalojos durante la crisis de salud del COVID-19 hasta junio de 2020, han derivado en desalojos de familias por parte de los municipios y el Estado durante la pandemia, colocándolas en posiciones aún más vulnerables de las que se encontraban²⁴.

La planificación y el ordenamiento territorial toman un papel protagónico para hacer frente al fenómeno de los asentamientos, ya que las ocupaciones de los terrenos, en su mayoría, se dan por factores económicos. La situación actual de los asentamientos informales paraguayos evidencia la falta de políticas públicas en materia de vivienda y vías de acceso justo al suelo, las cuales no existen o son de orden reactivo. Cuando se habla del problema de la tierra, muchas veces el debate se centra en los efectos de la insatisfacción de las necesidades básicas de la población paraguaya. Por ejemplo, la ley recientemente aprobada que eleva la pena por invasión de tierras hasta diez años de privación de libertad²⁵ endurece las medidas de castigo a familias vulnerables, atacando los síntomas de un problema de gestión del Estado, en vez de avanzar en soluciones del problema de fondo. Mientras se continúe sin abordar las estructuras y debilidades estructurales de nuestro país, proseguiremos con el esfuerzo estéril de seguir levantando las murallas y elevando las penas, pero sin ningún resultado real.

Así pues, es pertinente preguntarse cuál es el verdadero problema de la tierra en Paraguay. A pesar de la notoria cantidad de suelo público disponible que se podría utilizar para paliar el problema, en la mayoría de los casos, el Estado ignora este recurso y se empeña en buscar otras soluciones parciales, superficiales y no definitivas.

De este modo, muchas de las familias que viven en asentamientos informales se ven enfrentadas a grandes desafíos a la hora de regularizar sus terrenos, lo cual hoy resulta primordial para acceder a otros derechos fundamentales. Los mecanismos de regularización proveídos por el Estado son insuficientes

22 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N.º 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados*, <https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/CESCR%20N%C2%BA%207.pdf>

23 «Dejan sin efecto protocolo utilizado en procedimientos de desalojo de inmuebles invadidos», *Ministerio del Interior*, 19 de septiembre de 2019, acceso el 7 de julio de 2021, <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/11787-dejan-sin-efecto-protocolo-utilizado-en-procedimientos-de-desalojo-de-inmuebles-invadidos>

24 Proyectos de ley de modificación del artículo 52 de la Ley N.º 6524, ver fichas de expedientes en *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121290>, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121538> y <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121260>

25 Ley N.º 6830/2021, que «Modifica el artículo 142 de la Ley N.º 1160/1997», del 30 de septiembre de 2021, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional*, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3485/ley-n-3440-modifica-varias-disposiciones-de-la-ley-n-116097-codigo-penal>

en comparación a la elevada cantidad de asentamientos existentes, situación que se agudiza con los recortes presupuestarios del ministerio. Por si esto fuera poco, las familias residentes de asentamientos informales en el 2021 también enfrentan la ausencia de leyes abocadas a mejorar la planificación urbana de las ciudades, implementar mecanismos reales para acceder a una vivienda digna y desarrollar el sistema de protección social del país.

Si bien el acceso regular a la tierra está siendo un factor importante para acceder a una vivienda digna, la tierra no es el único factor. No obstante, su alto grado de importancia debería impulsar la generación de nuevas alternativas innovadoras en la tenencia de la tierra que no necesariamente impliquen la propiedad de la tierra para poder vivir dignamente, garantizando el derecho a la vivienda. Estas alternativas deben estar pensadas poniendo énfasis en las comunidades más vulnerables.

EL PROBLEMA DE ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA

A los desafíos a la hora de contar con acceso regular de la tierra para tener la posibilidad de conseguir una vivienda y hábitat dignos, se adhieren las dificultades a fin de disponer de una vivienda en sí. Incluso, aunque lograr un acceso seguro a la tierra puede ser un paso importante hacia la posibilidad de contar con una vivienda, la vivienda no es una garantía.

El Segundo Informe Voluntario del Estado acerca de los ODS en Paraguay indica que el 56,3% de las personas en situación de pobreza y el 37,9% de todos los niños y las niñas entre 0 y 14 años habitan en viviendas inadecuadas²⁶. Estos datos dan la pauta sobre cómo están conformadas muchas de las familias víctimas del déficit habitacional y muestran las implicancias de esta realidad en la vida de grupos sociales que se encuentran estructuralmente en situaciones de vulnerabilidad. Igualmente, víctimas del déficit son las familias paraguayas que hoy viven en alquiler o familias extendidas habitando en la misma vivienda en condiciones de hacinamiento.

No obstante, es importante mencionar que en la última década hubo avances en el derecho a la vivienda. Por ejemplo, en el 2009 se aprobó el Fondo Nacional de Vivienda Social (Fonavis) dentro del MUVH. Su misión es proveer, a familias de ingresos medios y bajos, subsidios habitacionales para el mejoramiento de su calidad de vida. Asimismo, está orientado a disminuir el déficit habitacional en todo el territorio nacional e impulsar la economía nacional²⁷. Los niveles de subsidio son variables de acuerdo con el grado de renta familiar, desde un 15% (familias con ingreso entre 3,5 y 5

26 Comisión ODS Paraguay, *Segundo Informe Nacional Voluntario - Paraguay 2021*, https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/segundoinforme_p6122m54.pdf

27 Véase el artículo 2 de la Ley N.º 3637, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis>

salarios mínimos) al 95% del subsidio (familias con ingreso inferior a 1 salario mínimo)²⁸. Fonavis llega a los 17 departamentos del país y opera a través de los Servicios de Asistencia Técnica (SAT), que actúan como satélites técnicos de la institución, capacitando a las y los referentes comunitarios que ejercen como contralores de los programas durante su ejecución y generando procesos participativos comunitarios²⁹. Sin embargo, si bien Fonavis existe, no es ágil, eficiente ni sostenible. Para muchas familias, Fonavis termina siendo una cuestión de deseo, ya que por razones burocráticas requiere una alta inversión de tiempo y recursos de parte de las mismas.

Así, aunque existentes, los avances son insuficientes. Por ejemplo, como puede verse en la tabla 1, en los últimos tres años ha habido un pequeño incremento en la asignación correspondiente a la cartera del MUVH. No obstante, las estimaciones de este ministerio para cubrir al menos el 60% del déficit habitacional para los próximos 10 años serían de USD 6.400.515.544, lo cual implica mayor asignación y fondos de inversión, así como un trabajo de articulación coordinado mediante el liderazgo de dicha cartera con los diversos sectores del ecosistema de vivienda³⁰. Desafortunadamente, según el proyecto del Ministerio de Hacienda para el 2022, el presupuesto del MUVH descendería de 823.976 millones a 385.689 millones de guaraníes, lo cual representa una disminución de más del 45%³¹.

Este descenso considerable en el presupuesto del MUVH se relaciona con el hecho que ya no dispone de montos altos de bonos soberanos (fuente 20). Su presupuesto se había elevado con la emisión de bonos soberanos en varias ocasiones. Desde el 2013, parte de este tipo de deudas se dedicó a soluciones de hábitat adecuado y sostenible, así como a fondos de emergencia. En este sentido, la inversión depende en gran medida de la deuda (fuente 20) y de fuentes institucionales (fuente 30) y, por consecuencia, es inestable. La fuente que menos se ejecuta es la 30, es decir, productos de cobros de la propia institución o reservas y donaciones. A su vez, los recortes en el presupuesto quizás también estén ligados a su baja ejecución a través de los últimos años. De hecho, la efectividad de dicho presupuesto no superó el 70% en recientes ejercicios y fue disminuyendo a lo largo del tiempo hasta llegar a casi 42% en el 2021. De este modo, se observan una inversión cada vez más baja en particular en cuanto a tierras urbanas y problemas de ejecución de la ya baja inversión por falta de gestión estatal.

28 Véase el artículo 8 de la Ley N.º 3637 en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis>

29 *Ibidem* 12.

30 Informe presentado por el MUVH en el Foro Inmobiliario Paraguay 2018.

31 *Ibidem* 21 y Comisión Bicameral de Presupuesto, Presentación de las entidades, Presupuesto institucional 2022, MUVH, http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/5016/3180/1461/8-_MUVH_14-09-2021.pdf

Tabla 1. Cifras del presupuesto del MUVH de los últimos tres años

AÑO	2019	2020	2021
Ley N.º	6258	6469	6672
Presupuesto	759.348 millones	706.708 millones	823.976 millones
Ejecución	534.713 millones	452.791 millones	345.815 millones
Efectividad	70,17%	64,07%	41,9%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda³².

Además de los inmensos recortes y la falta de efectividad de los programas del MUVH, su enfoque también es cuestionable. Tomando en consideración el promedio de producción de viviendas de los dos actores principales del mercado —como son el MUVH y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)—, la oferta solo alcanza la cantidad de 40.000 soluciones habitacionales cada cinco años³³. Por lo tanto, teniendo en cuenta el déficit actual, dicha cantidad promedio no permitiría la reducción del déficit cuantitativo en los próximos 20 años. Es notable que el mayor problema de déficit de vivienda que sufre el país es la calidad de las viviendas existentes que no cumplen con los estándares mínimos para ser consideradas viviendas adecuadas. Conociendo esta problemática, los programas actuales de viviendas están más orientados a la construcción de viviendas nuevas, dejando atrás la promoción o el estímulo al financiamiento para superar este déficit³⁴.

Considerando lo descrito, es fundamental no solamente señalar las dificultades de acceso a viviendas por parte del Estado, sino también cuestionar cómo y dónde están siendo construidas aquellas viviendas que llegan a edificarse. Si bien existen familias que terminan consiguiendo una vivienda luego de largos procesos, muchas de ellas no acceden a más de cuatro paredes y un techo y, por lo tanto, no acceden a una vivienda digna. En este sentido, es importante dejar de pensar en «vivienda» y «hábitat» por separado y empezar a pensarlos como inseparables. Por ello, al hablar del acceso a viviendas se debe también hablar de planificación territorial y urbana, y concebir a una vivienda como mucho más que una edificación.

32 Ministerio de Hacienda, <https://datos.hacienda.gov.py/>

33 «Informe sobre Gestión de Créditos», *Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)*, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://www.afd.gov.py/informe-de-gestion>

34 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Análisis del Déficit Habitacional en Paraguay*, 2012, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/25e3_Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf

Por último, ¿cuáles son las alternativas de acceso a una vivienda digna a través de programas de vivienda estatales? En Asunción, por ejemplo, el 17,6% de las familias alquila casa o vive en una prestada. Las familias con bajos ingresos económicos tienen que pagar 50% de depósito, más dos meses de renta por adelantado. Además, muchas veces el costo del alquiler asciende del 30% al 40% de los ingresos familiares³⁵.

De esta manera, el derecho a la vivienda se ve también obstaculizado en el 2021, principalmente por la falta de eficiencia medida en productividad y en el uso de recursos disponibles del MUVH. Asimismo, las alternativas a programas estatales para acceder a una vivienda digna son escasas o inaccesibles para la población.

CONCLUSIONES

Luego de casi dos años de pandemia, es importante cuestionar cómo avanza el derecho a la vivienda digna en el país. Ante las nuevas dinámicas urbanas y migratorias, el amenazante cambio climático y la crisis sanitaria, contar con una vivienda y hábitat dignos se ha vuelto más primordial que nunca. Sin embargo, la ejecución de la esperanzadora Política de Vivienda y Hábitat, la única política nacional que busca establecer mecanismos conducentes a garantizar el acceso a vivienda y hábitat dignos a la población, está siendo dilatada en gran parte por mecanismos burocráticos y falta de voluntad política. A esto se le suma la dramática reducción de la inversión en vivienda y hábitat en Paraguay, reflejada en los grandes recortes presupuestarios del MUVH y del MDS y la baja efectividad de las ya reducidas carteras de Estado. Asimismo, considerando que una vivienda adecuada va más allá de un techo y cuatro paredes y que implica, por ejemplo, la tenencia segura de la misma, el acceso a la tierra sigue siendo un desafío para garantizar este derecho. Por tanto, las disminuciones en presupuestos, su baja ejecución y la falta de estrategias innovadoras para contrarrestar limitantes a fin de garantizar este derecho, contrastan con el alto déficit habitacional calculado a través de proyecciones gubernamentales de hace casi diez años.

Bajo el lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que busca «no dejar a nadie atrás», es necesario que el Estado realice un replanteamiento de prioridades. Es solo con voluntad política que el país puede salir adelante en este derecho, ya que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este ámbito no tienen la capacidad necesaria de incidir fuertemente en la política pública. Si bien muchas veces las preguntas y respuestas surgen de las mismas bases, el Estado debe articular la acción. Debe reconocer la importancia de la vivienda como un derecho humano y colocarla en el centro de la reactivación económica post-COVID-19, con el objetivo de alcanzar

35 *Ibidem*, 32.

las metas propuestas por el país en materia de desarrollo para el 2030 y los compromisos asumidos de la Nueva Agenda Urbana. El contexto actual y la constante precariedad habitacional deberían instar al Estado a actuar y llevar a cabo los planes nacionales, innovando en maneras de trabajar en este derecho y protegerlo.

RECOMENDACIONES³⁶

- Impulsar la implementación de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, así como la reactivación del Comité Nacional de Vivienda y Hábitat.
- Adecuar y/o aplicar políticas públicas existentes sobre el ordenamiento territorial.
- Desarrollar, desde el MUVH, programas de mejoramiento de viviendas a gran escala, en vista a que los montos promedios necesarios para atender a dicho déficit son menores que los de la construcción de viviendas nuevas.
- Desarrollar, desde el MUVH y la AFD, productos de financiamiento para producción de viviendas nuevas y mejoramientos, a canalizar de la misma manera que se realiza actualmente, pero con montos promedios menores que permitan escalar la producción de viviendas con fondos de la AFD.
- Luego de reactivar el Comité Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Vivienda y Hábitat, aumentar los presupuestos del MUVH y el MDS, viendo por la efectividad de su ejecución.
- Promover estrategias coordinadas y sistemáticas entre el sector público y el privado para ofrecer financiamientos asequibles a familias con ingresos inferiores a cinco unidades de salario mínimo.
- Disponer de recursos para la implementación del fondo de garantía a familias consideradas de alto riesgo por instituciones financieras.
- Adoptar y fortalecer políticas de mejoramiento integral en asentamientos precarios que garanticen procesos de tenencia segura de tierra y acceso a servicios públicos de calidad, asegurando la participación de los beneficiarios y las beneficiarias en las distintas etapas, considerando condiciones de vulnerabilidad, sus capacidades y la organización comunitaria.

³⁶ Muchas de las recomendaciones del año pasado siguen vigentes este año, por ello vuelven a ser incluidas en esta edición.

- Prevenir los desalojos forzosos a través de la planificación urbana, fortaleciendo programas existentes dentro del marco de los derechos humanos.
- Desarrollar, en conjunto con la Academia, alternativas a la tenencia segura de la tierra.
- Considerar, en todas las acciones que involucren el acceso a la vivienda, todas las condiciones mínimas de una vivienda digna: seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; adecuación cultural y una ubicación en una zona segura que posibilite el acceso a servicios básicos y oportunidades de empleo.
- Al planear soluciones para garantizar el derecho a la vivienda, hacerlo utilizando el concepto ampliado de vivienda digna, en conjunto con la idea de hábitat digno.

