

# DERECHO A LA VIVIENDA EN TIEMPOS DE COVID-19



El derecho a una vivienda digna está contemplado en el artículo 100 de nuestra Constitución Nacional. Es el derecho de todas las personas a contar con un lugar y hábitat adecuados para vivir, ya que promueve el desarrollo socioeconómico y cultural. Adicionalmente, se encuentra vinculado a otros derechos humanos como el de vivir en seguridad, paz y dignidad<sup>1</sup>. En estos últimos 25 años, se han registrado varios avances en términos de acceso a una vivienda adecuada, pero no los suficientes. La pandemia de la covid-19 ha profundizado las desigualdades existentes en su acceso, especialmente para las personas de ingresos medios y bajos. Como lo expresó la exrelatora de vivienda de las Naciones Unidas: “la vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa contra el virus”<sup>2</sup>.

**PALABRAS CLAVES:** derecho a la vivienda y hábitat, desarrollo urbano, asequibilidad, asentamientos informales, desalojos.

**María del Carmen Fleitas Delgado**

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY

**Aportes de:**

**Raquel Bertrán Sisa, Carlos Cáceres y Mary Lechenuk** (Hábitat para la Humanidad Paraguay), **Olga Caballero** (Techo Paraguayo), **Aldo Pusineri** (Fábrica Social) y **Juan Carlos Cristaldo** (Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la UNA)

1 Observación General N.º 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991).

2 “La vivienda, la primera línea de defensa frente al brote del COVID-19”, afirma un experto de la ONU”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (marzo 2020), <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25727&LangID=S>.

## BALANCE DE LOS 25 AÑOS

### CAMINO HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT

Una mirada de los últimos 25 años nos permite observar hitos y desafíos en el cumplimiento del derecho a la vivienda y al hábitat adecuados.

En las últimas tres décadas, Paraguay se ha convertido en un país con una población más urbana que rural. Actualmente, el 60,5% de la población se concentra en zonas urbanas y se estima que para el 2025 este número alcanzará el 64,4%.<sup>3</sup> Este cambio histórico en los patrones sociales y económicos de la sociedad paraguaya ha conllevado a una variación de los problemas y oportunidades que enfrenta el país. A pesar de que han pasado 30 años desde esta inflexión histórica, la sociedad paraguaya aún encuentra difícil definirse a sí misma como predominantemente urbana. En consecuencia, la cuestión urbana en Paraguay aún no recibe la atención central que merece en materia de políticas públicas y en el debate amplio de la sociedad civil.

Conforme el censo del 2012, 39,5% de las viviendas calificaron como aceptable de acuerdo con el Global Index of Overall Quality of Housing<sup>4</sup>. Según proyecciones gubernamentales, en el 2012 se estimó que el déficit de vivienda en Paraguay era alrededor de 1.100.000 viviendas<sup>5</sup>, siendo el 13% déficit cuantitativo (construcción de viviendas nuevas) y el 87% déficit cualitativo (mejoramiento y/o remodelación de viviendas existentes)<sup>6</sup>.

Con esta deuda histórica, Paraguay asumió un papel importante en la cumbre internacional del Hábitat III, realizada en octubre de 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 Urbana<sup>7</sup>.

Dentro de este compromiso asumido por el Estado paraguayo, en el 2016 se promulgó el Decreto N.º 6043<sup>8</sup> que estableció el Comité Nacional de Vivienda

3 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), *Informe Nacional del Paraguay. Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible - Hábitat III* (Asunción: Senavitat, 2016), <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Paraguay-Spanish.pdf>.

4 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>.

5 PLANHAVI, Senavitat (2012).

6 *Ibíd.*

7 Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>.

8 Decreto Nacional N.º 6043/2016, [https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECERTO6043\\_4pqy99r8.pdf](https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECERTO6043_4pqy99r8.pdf).

y Hábitat (CNVH)<sup>9</sup>. Compuesto por 67 instituciones públicas y privadas<sup>10</sup>, su objetivo es servir como auditor de la política nacional relacionada a vivienda y hábitat adecuados.

Además, en julio de 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 (PNVH)<sup>11</sup>. Este documento contiene el marco básico para formular e implementar planes, programas y proyectos institucionales relacionados a:

- Mejoramiento de la calidad de vida.
- Derecho a una vivienda digna<sup>12</sup> y ambiente saludable<sup>13</sup>.

Esta política está sustentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Constitución Nacional del Paraguay y transversalmente orientada a contribuir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y el Plan de Desarrollo Paraguay 2030.

9 Comité Nacional de Vivienda y Hábitat, <https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/>.

10 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 Ayuda 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 (UIP), Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Universidad Nacional de Asunción (Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte).

11 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat* (Asunción: Senavitat, 2018), <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>.

12 Derecho establecido en el artículo 100 de la Constitución Nacional (1992), [https://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm).

13 Derecho establecido en el artículo 7 de la Constitución Nacional (1992), [https://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm).

La PNVH está dividida en tres ejes estratégicos: (i) gobernanza e institucionalidad, (ii) planificación y diseño, (iii) económico y financiero. Presenta doce objetivos estratégicos que identifican los aspectos más relevantes de la problemática de la vivienda y el hábitat en el contexto actual del país<sup>14</sup>. Esta política fue un hito en el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel internacional por Paraguay en el contexto del derecho a la vivienda y el hábitat adecuados. Por primera vez se produjo un estudio participativo –incluyendo a varios sectores de la sociedad paraguaya, articulados y legalmente reconocidos por medio del CNVH–, analizando los principales desafíos y problemáticas de la vivienda y hábitat en el país, e igualmente se delinearon estrategias para enfrentar estos obstáculos con miras a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

Lastimosamente, en la actualidad, la Política Nacional de Vivienda y Hábitat no está siendo ejecutada de modo consistente y articulado por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat. Existen actividades efectivamente implementadas por el MUVH que de manera tangencial coinciden con la PNVH, como la publicación por la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de una guía para el desarrollo de la planificación urbana y territorial<sup>15</sup>, o el avance de un borrador de Ley de Planificación del Uso del Suelo<sup>16</sup>. Estas acciones se alinean de algún modo con los objetivos de la PNVH pero no existe, al momento de la formulación de este documento, una implementación sistémica y articulada de la misma.

Por otro lado, el Comité Nacional de Vivienda y Hábitat tiene el mandato institucional de trabajar conjuntamente con el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat en el proceso de implementación de la PNVH<sup>17</sup>. Sin embargo, la última reunión del CNVH fue realizada en marzo de 2018<sup>18</sup>, lo que evidencia la ausencia de articulación y seguimiento por parte del Comité a este proceso. Esto ha generado que diversas organizaciones de la sociedad civil reaccionen solicitando al MUVH la reactivación del CNVH y la implementación de la PNVH, sin lograr avances a la fecha<sup>19</sup>.

14 Véase *supra* nota 11.

15 "Presentaron Guía de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial para Municipios", Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, 10 de julio de 2018, acceso el 20 de octubre de 2020, <https://www.stp.gov.py/v1/presentaron-guia-de-planes-de-ordenamiento-urbano-y-territorial-para-municipios/>.

16 "Impulsan estudio sobre Ley de ordenamiento territorial", *Cámara de Senadores*, 13 de diciembre de 2019, acceso el 20 de octubre de 2020, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/5074-impulsan-estudio-sobre-ley-de-ordenamiento-territorial-2019-12-13-14-04-43>.

17 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay* (Asunción: Senavitat, 2013), <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-6.-PLANHAVI.pdf>.

18 Por favor ver: Octava Jornada 15-03-2018, [https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/?post\\_type=archivoscnh](https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/?post_type=archivoscnh).

19 Solicitud enviada en julio de 2019 por el Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción, dirigida al viceministro Jorge Bosch. Se ha realizado seguimiento en febrero de 2020 en alianza con Techo Paraguay y Hábitat para la Humanidad Paraguay.

Esta situación genera preocupación para lograr las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y los compromisos asumidos a nivel internacional en la cumbre Hábitat III<sup>20</sup> y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO ASEQUIBLE PROMOVIDOS POR EL ESTADO**

Para poder resolver la problemática de acceso a una vivienda digna, a través de los años el Estado ha promulgado dos programas dirigidos a la población con dificultades de acceso a financiamiento asequible para la construcción de sus viviendas.

### **Fonavis: subsidio habitacional asequible para familias en situación de vulnerabilidad**

En el 2009 se aprobó el Fondo Nacional de Vivienda Social (Fonavis). 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 nacional<sup>21</sup>. 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 salarios mínimos) al 95% del subsidio (familias con ingreso inferior a 1 salario mínimo)<sup>22</sup>. 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 comunitarios. Sin embargo, carece de agilidad, eficiencia y sostenibilidad, esencialmente, por tres motivos.

En primer lugar, la burocracia que enfrentan las familias para acceder al beneficio. La demora principal se da en los procesos internos, ya que se sometieron a importantes filtros para evitar la corrupción y el manoseo que estos fondos tuvieron históricamente. Esto afecta la revisión de los documentos solicitados durante el proceso que cuentan con vencimiento, como el caso de los antecedentes policiales y judiciales que, en el momento de hacerse la revisión, muchos de ellos ya están vencidos, requiriendo nuevamente su presentación, generando gastos extras en tiempo y costo para las familias y la institución.

20 ONU Hábitat, *Nueva Agenda Urbana* (Naciones Unidas, 2016), <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

21 Véase el artículo 2 de la Ley N.º 3637 en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis>.

22 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>.

En segundo término, la falta de participación de la banca de segundo piso<sup>23</sup>, ya que la misma sigue sin una participación efectiva en el otorgamiento de créditos para las familias que quieren beneficiarse del programa. La adhesión de la banca permitiría mayor complementariedad y dinamización del proyecto<sup>24</sup>.

Por último, la falta de planificación urbana en la ejecución del Fonavis o, dicho de otro modo, la visión centrada exclusivamente en la vivienda como objeto aislado que subyace al Fonavis.

En su momento, Fonavis fue un avance histórico al garantizar recursos genuinos del Tesoro para viviendas de interés social. Sin embargo, si bien ha colaborado en la disminución del déficit habitacional cuantitativo, de igual manera ha contribuido a la expansión de la mancha urbana sin incidir integralmente en el hábitat y obviando la importancia de planificación de los asentamientos urbanos<sup>25</sup>. Un punto crítico del andamiaje legal del Fonavis –que debe ser revisto– es que no permite el uso de sus recursos para las obras de infraestructura y equipamiento urbano que deben acompañar a las viviendas y, por tanto, estimulan la producción de nuevos barrios de vivienda social sin servicios.

## Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano

En julio de 2016, la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano fue sancionada<sup>26</sup>. Sus objetivos son: (1) viabilizar el acceso a una vivienda digna mediante un sistema de financiamiento orientado a familias de ingresos medios; (2) promover la vivienda como estructurador determinante del desarrollo urbano, con créditos en condiciones preferenciales para emprendimientos; (3) establecer zonas o emprendimientos prioritarios para recuperar la funcionalidad de ciertas áreas; y (4) establecer el marco referencial para la formalización del mercado de alquileres.

Esta nueva medida esperaba ser otra alternativa para familias de ingresos medios y bajos a fin de acceder a un financiamiento asequible a través de la banca de segundo piso, la cual –por medio de la Agencia Financiera de Desarrollo– recibe fondos destinados para la colocación de créditos destinados

23 Las instituciones financieras de segundo piso son aquellas que no tienen trato directo con el cliente. Su actividad principal es canalizar los fondos a través de otras entidades de crédito.

24 Ximena Amarilla, "La política habitacional del Paraguay: entre la informalidad y la movilidad del 'modelo chileno'" (tesis de Magíster en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Pontificia Universidad de Chile, 2018), [https://www.researchgate.net/profile/Maria\\_Amarilla\\_Riveros/publication/329782854\\_La\\_politica\\_habitacional\\_en\\_Paraguay\\_entre\\_la\\_informalidad\\_y\\_la\\_movilidad\\_del\\_modelo\\_chileno/links/5c1a62cb92851c22a336d16b/La-politica-habitacional-en-Paraguay-entre-la-informalidad-y-la-movilidad-del-modelo-chileno.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Maria_Amarilla_Riveros/publication/329782854_La_politica_habitacional_en_Paraguay_entre_la_informalidad_y_la_movilidad_del_modelo_chileno/links/5c1a62cb92851c22a336d16b/La-politica-habitacional-en-Paraguay-entre-la-informalidad-y-la-movilidad-del-modelo-chileno.pdf).

25 *Ibíd.*

26 Ley N.º 5638/2016, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de octubre de 2020, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5155/ley-n-5638-fomento-de-la-vivienda-y-desarrollo-urbano>.

a la construcción de nuevas viviendas con sus productos Primera vivienda y Mi casa<sup>27</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Se mencionan brevemente los avances en materia del derecho a la vivienda y la ciudad con un enfoque en la Política Nacional de Vivienda y Hábitat. Asimismo, se hará énfasis en las alternativas establecidas por el Estado en materia de financiamiento asequible, analizando el programa Fondo Nacional de Vivienda Social (Fonavis) y la Ley de Fomento a la Vivienda y Desarrollo Urbano. Por último, se discutirá la situación de los asentamientos informales urbanos en el contexto de la pandemia y la necesidad de una respuesta integral en estas comunidades.

La situación actual que enfrenta el mundo entero con respecto a la pandemia ha exacerbado la importancia de la vivienda. Como mencionó la exrelatora especial del derecho a la vivienda de las Naciones Unidas, la vivienda se ha convertido en primera línea de defensa frente al brote de la covid-19<sup>28</sup>. En Paraguay, la llegada de esta enfermedad sacó a relucir las profundas desigualdades sociales y la falta de acceso a los servicios sociales.

El Gobierno ha tomado medidas para poder mitigar los efectos de la covid-19 en la sociedad paraguaya. En marzo de 2020, se sanciona la Ley de Emergencia Sanitaria (Ley N.º 6524)<sup>29</sup>, que incluye temas como derecho a la vivienda, agua segura y empleo. En cuanto al derecho a la vivienda, el Gobierno tomó la medida temporal de prohibición de desalojos hasta junio del presente año<sup>30</sup>. Al momento del cierre de este informe, se está estudiando su renovación hasta diciembre<sup>31</sup>. Asimismo, la mayoría de los pagos de crédito de vivienda fueron congelados hasta el mes de junio de 2020<sup>32</sup>.

Dentro de las disposiciones gubernamentales para poder reactivar la economía del país y revertir los impactos de la covid-19, el Poder Ejecutivo lanzó en

27 Véanse ambos productos en <https://www.afd.gov.py/productos>.

28 "Housing, the front line defence against the COVID-19 outbreak", says UN expert", *Naciones Unidas*, 18 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25727>.

29 Ley N.º 6524/2020. "Ficha Técnica de la Ley", SilPy - Sistema de Información Legislativa, <http://silpy.congreso.gov.py/ley/142934>.

30 Artículo 52 de la Ley N.º 6524/2020.

31 A la fecha se encuentra en la Cámara de Diputados bajo el segundo trámite constitucional. "Ficha Técnica del Expediente", SilPy - Sistema de Información Legislativa, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121538>.

32 "Medidas tomadas por los bancos, en marco por lo dispuesto por el Gobierno nacional", Ministerio de Industria y Comercio, 23 de marzo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, <http://www.mic.gov.py/mic/w/contenido.php?pagina=1&id=1452>.

junio el Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay<sup>33</sup>. En este plan se tuvo en consideración la vivienda como eje de acción para la inversión.

Existe un reconocimiento de la importancia del sector vivienda para la reactivación económica. Un estudio de Hábitat para la Humanidad Internacional<sup>34</sup> señala la importancia de impulsar estrategias inclusivas y políticas de estímulo dirigidas al mercado de la vivienda para fomentar la reactivación económica poscovid-19.

## **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL: PROGRAMA PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA**

Con relación al Fonavis, en septiembre de 2020 el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley, en el que proponía la asignación de USD 47.000.000 para la construcción de viviendas, bajo la premisa de que “la concreción de importantes proyectos de construcción de viviendas permitirá lograr efectos significativos en todo el país, sosteniendo empleos e impulsando la recuperación económica”<sup>35</sup>.

Al momento de desarrollo de este informe, el proyecto de ley fue aprobado, con algunas modificaciones, por la Cámara de Diputados y enviado de nuevo a la Cámara de Senadores para su discusión<sup>36</sup>. Aún no se puede evaluar su implementación ni su impacto en la reactivación económica, pero es fundamental resaltar la importancia de considerar los cuestionamientos anteriormente señalados sobre dicho programa. Dentro de este nuevo escenario, es inminente su reforma para asegurar una mejor ejecución presupuestaria. Esto teniendo en cuenta que se espera pedir otro préstamo para lograr poner en marcha este plan, y que pueda cumplir con su objetivo, que es beneficiar a familias paraguayas de ingresos bajos y medios con viviendas asequibles.

33 Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay, <https://www.set.gov.py/portal/napuaPy/>.

34 “Cornerstone of Recovery: How Housing Can Help Emerging Market Economies Rebound from COVID-19”, *Habitat for Humanity International*, 2020, [https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Cornerstone-of-Recovery\\_Oct2020.pdf](https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Cornerstone-of-Recovery_Oct2020.pdf).

35 Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 438, Ministerio de Hacienda, de fecha 24 de septiembre de 2020, por el cual remite el proyecto de Ley “Que establece medidas en el marco del plan de recuperación económica por los efectos causados por la pandemia COVID-19 (CORONAVIRUS), bajo el eje de acción de inversión a través de la construcción de viviendas”. Véase “Ficha Técnica del Expediente”, SiPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 21 de octubre de 2020, <http://silpy.congreso.gov.py/SIL3py-web/expediente/122136>.

36 “Con modificaciones, autorizan construcción de viviendas sociales por 47 millones de dólares”, Cámara de Diputados, 11 de abril de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, <http://www.diputados.gov.py/www/index.php/noticias/con-modificaciones-autorizan-construccion-de-viviendas-sociales-por-47-millones-de-dolares>.

## **LEY DE FOMENTO DE LA VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO: CREACIÓN DE UN FONDO DE GARANTÍA PARA ASISTIR A FAMILIAS EN LA COMPRA DE SU PRIMERA VIVIENDA**

En febrero de 2020 fue aprobado el Decreto N.º 3317<sup>37</sup> que regula la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano y nombra una Comisión Consultiva del Sistema Nacional de la Vivienda. Esta debe estar compuesta por instituciones públicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil y trabajará en conjunto con el Comité Nacional de Vivienda y Hábitat. Sin embargo, en la actualidad este organismo no se encuentra activo.

En términos de vivienda asequible, el objetivo de esta ley no está siendo ejecutado efectivamente, debido a dos factores. Por un lado, la escasa disponibilidad de financiamiento público a través del Presupuesto General de la Nación. Por el otro, por las exiguas coordinaciones de dichas políticas públicas lideradas desde el MUVH en su articulación con los principales entes reguladores y actores del sistema financiero, como el Banco Central del Paraguay (BCP), Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop), Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y Banco Nacional de Fomento (BNF), y las instituciones financieras privadas. En este aspecto, la baja articulación y sinergia resulta en una brecha para incorporar al sector financiero en el mercado de vivienda asequible y así responder con productos financieros dirigidos a familias con ingresos inferiores a 5 unidades de salario mínimo (USM). Este enfoque inclusivo a los mercados de viviendas requiere un análisis de la caracterización económica de la población. Según datos estadísticos, el 38,1%<sup>38</sup> de la población económicamente activa cuenta con ingresos medios y bajos (entre 1 y 5 USM<sup>39</sup>), sean estos provenientes de la fuerza laboral dependientes, independientes o microemprendedores que requieren un ecosistema financiero inclusivo en consonancia con las políticas públicas de vivienda del país.

Igualmente, se da una ausencia de lineamientos establecidos para la implementación de la ley, enfocada en el desarrollo de vivienda asequible para asistir a este segmento de la población. De acuerdo con el Decreto N.º 3317, los préstamos estarán disponibles a través de una serie de resoluciones administrativas publicadas por el MUVH<sup>40</sup>. Sin embargo, la demanda existente no reúne los requerimientos mínimos exigidos por las instituciones financieras, teniendo en cuenta que no están adecuadas al segmento de dicha población. Es así como las instituciones financieras y las resoluciones del MUVH conflictúan con las regulaciones enmarcadas por el BCP, que es el órgano de gobernanza principal de las instituciones financieras.

37 Decreto N.º 3317/2020, <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=11128>.

38 PNUD, *Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay - Estrategias de reactivación frente al COVID* (Asunción: PNUD, 2020), <https://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/UNDP-PY-Informe-Socioeconomico-2020.pdf>.

39 DGEEC, *Encuesta Permanente de Hogares* 2019.

40 Artículo 6 del Decreto N.º 3317 del 10 de febrero de 2020. Véase *supra* nota 37.

Conforme a los datos de la AFD, se cuenta para el 2020 con un presupuesto total de USD 345.000.000 para el otorgamiento de créditos a los diferentes sectores económicos, incluido el sector de vivienda. Según el informe de ejecución de enero a julio 2020, la AFD otorgó créditos por la suma de USD 172.115.350, de los cuales corresponden al sector vivienda USD 25.717.757, que representa el 14,94% del total de desembolsos, para atender a 668 familias con un promedio de créditos de USD 38.500. Estos números señalan que existen fondos disponibles, de la banca de segundo piso, que no están siendo ejecutados por el sistema financiero. La causa fundamental es la falta de articulación y coordinación entre el principal ente público de vivienda y hábitat –el MUVH– y las demás instituciones reguladoras del Estado paraguayo. Esta articulación es imprescindible para convertir en sujetos viables de crédito a la ciudadanía que es productiva y económicamente activa, pero que no gana lo necesario o no reúne las garantías de estabilidad normalmente requeridas en créditos hipotecarios.

Organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el sector vivienda se encuentran impulsando la activación del Fondo de Garantía de Vivienda (Fogavi), que beneficiaría a núcleos familiares de ingresos medio y medio-bajo con financiamiento asequible. Es necesaria la articulación de los sectores público y privado para incidir en contar con los recursos necesarios a fin de activar y ejecutar dicho fondo de garantía que permita el cumplimiento del derecho humano a la vivienda y el hábitat adecuados, propiciando la reactivación de la economía a través de la generación de empleo y de toda la cadena de valor de la construcción. La propuesta del fondo de garantía se encuentra dentro del Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay<sup>41</sup>, pero requiere de recursos disponibles para su fondeo por parte del Estado. Sin la posibilidad de este fondo, es muy difícil que las instituciones financieras puedan otorgar préstamos a este segmento de la población.

## **DERECHO A LA VIVIENDA EN ASENTAMIENTOS INFORMALES<sup>42</sup>**

Según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), para el año 2025 el 64,4% de la población del Paraguay se concentrará en zonas urbanas<sup>43</sup>. La mayoría de la población se encuentra en Asunción y su área metropolitana, que tiene porcentajes muy altos de inequidad urbana. Los resultados de la investigación “Relevamiento de Asentamientos

41 Favor ver: Plan de Recuperación Económica +. Equipo Económico Nacional.

42 La definición de las Naciones Unidas de los asentamientos informales es un grupo de más de 10 viviendas en terrenos públicos o privados, construidas sin el permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana.

43 Informe Nacional del Paraguay, *supra* nota 3.

Precarios”, de Techo Paraguay<sup>44</sup>, confirma que en las ciudades del Área Metropolitana de Asunción (AMA) existen 405 asentamientos, en donde habitan más de 38.000 familias. Asimismo, se estima que un 20% de la población de Asunción vive en los bañados del río Paraguay<sup>45</sup>. Estos asentamientos informales son los más grandes del país y más complejos desde los puntos de vista urbano, ambiental y social. Estos lugares se caracterizan por no contar con tenencia formal de títulos de propiedad y disponen de un acceso precario o parcial a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, entre otros)<sup>46</sup>. Actualmente, vivir en un asentamiento informal es la manifestación extrema de la desigualdad, donde no se puede gozar de la ciudad próspera que prometió el desarrollo.

## Covid-19 en los asentamientos informales

Las recomendaciones para prevenir la propagación de la covid-19 de lavarse las manos, distanciamiento físico y aislamiento suponen la existencia de condiciones básicas de vida y acceso a servicios esenciales (espacio adecuado, agua y saneamiento, entre otros). Estas medidas son muy difíciles de implementar en barrios con escasos recursos y asentamientos informales, convirtiéndolos en áreas de mayor riesgo para la propagación del virus.

Se hace evidente que ha existido una falta de políticas públicas para mejorar la infraestructura de los asentamientos informales, así como cambios de comportamiento y culturales en el contexto de esta pandemia. Las familias que viven en estos asentamientos se encuentran en condiciones de hacinamiento y muchas carecen de acceso al agua y saneamiento<sup>47</sup>.

## Desalojos forzosos en el contexto de pandemia<sup>48</sup>

Hoy en día, con el contexto de pandemia, debemos asegurar más que nunca un espacio para todas las personas. Sin embargo, siguen registrándose desalojos de familias perpetrados por los municipios<sup>49</sup> y el Estado paraguayo<sup>50</sup>.

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

45 José Galeano Monti, *Territorios de Exclusión Social* (Asunción: Enfoque Territorial, 2017), <http://enfoqueterritorial.org.py/wp-content/uploads/2017/04/Territorios-de-exclusi%C3%B3n-social-ENFOQUE-TERRITORIAL.pdf>.

46 Informe Nacional del Paraguay, *supra* nota 3.

47 Naciones Unidas, “La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, A/75/148 (julio 2020), <https://undocs.org/es/A/75/148>.

48 Véase también el artículo sobre desalojos forzosos en este informe.

49 “Ejecutan desalojos en Zona Costanera”, *ABC Color*, 11 de agosto de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, <https://www.abc.com.py/este/2020/08/11/ejecutan-desalojo-en-la-zona-de-la-futura-costanera/>.

50 “Liberan franja de dominio en Minga Guazú”, *ABC Color*, 10 de septiembre de 2020, <https://www.abc.com.py/este/2020/09/10/mopc-libera-franja-de-dominio-en-minga-guazu/>.

Es importante tener en cuenta que, sin disponer de un espacio donde las familias puedan ir dignamente, los desalojos forzosos atentan contra los derechos humanos. La Conferencia sobre los Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus distintos organismos han realizado permanentes recomendaciones respecto a lo que denominan “desalojos forzosos”. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo define como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”<sup>51</sup>. Según la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la práctica de los desalojos forzosos “constituye una violación grave de los derechos humanos”<sup>52</sup> y solo pueden realizarse de manera legal en casos muy excepcionales y garantizando que las personas afectadas tengan acceso a una vivienda digna en otro espacio<sup>53</sup>.

La falta de vivienda causada por los desalojos forzosos implica una vulneración de los derechos humanos, debido a su impacto transversal en el cumplimiento y goce integral de otros derechos económicos, sociales y culturales. La derogación del “Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno<sup>54</sup>”, en septiembre de 2019, ha empeorado la situación de los desalojos forzosos<sup>55</sup>. Si bien no contemplaba la satisfacción plena de los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad<sup>56</sup>, la derogación de este plan implica que los desalojos se realizan de forma inmediata y las familias afectadas aún no tienen acceso a ningún medio de protección legal. De esta manera, siguen sin existir mecanismos institucionales que garanticen la reubicación de estas familias en un lugar seguro, vulnerando plenamente sus derechos humanos a una vivienda adecuada<sup>57</sup>. Si existen tantas ocupaciones, es evidente que es de suma urgencia una planificación urbana que contemple a todos y todas. En medio de la emergencia sanitaria, los desalojos podrían tener un desenlace no deseado en términos de salud, considerando la falta de albergues alternativos. A su vez, en lo económico, afectarían a la recuperación del país.

51 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N.º 7: El derecho a una vivienda adecuada* (1997), véase en Red-DESC, <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adecuada>.

52 Comisión de Derechos Humanos, Resolución N.º 1993/77.

53 *Supra* nota 51.

54 Policía Nacional, *Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno*, <https://www.policianacional.gov.py/wp-content/uploads/2018/03/PLAN-DE-ACCI%C3%93N-CONJUNTA-PARA-CASOS-DE-HECHOS-PUNIBLES-DE-INVACI%C3%93N-DE-INMUEBLE-AJENO.pdf>.

55 “Dejan sin efecto protocolo utilizado en procedimientos de desalojo de inmuebles invadidos”, *Ministerio del Interior*, 19 de septiembre de 2019, acceso el 20 de octubre de 2020, <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/kz/item/11787-dejan-sin-efecto-protocolo-utilizado-en-procedimientos-de-desalojo-de-inmuebles-invadidos>.

56 Óscar Ayala Amarilla, “La privación arbitraria de la vivienda y la tierra como cuestión vertebral de la política de criminalización de las demandas económicas y sociales”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 498-506.

57 Milena Pereira y Abel Areco. “La negación del derecho: cada vez más lejos del programa constitucional”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 299-302.

El reconocimiento de los asentamientos informales como territorios de vulneración de derechos humanos es un punto de partida clave; pero debe acompañarse de acciones concretas que inciten a la transformación y mejora de dichos territorios a partir de la participación, políticas diferenciadas e inclusivas, voluntad política y económica que involucre y articule al Estado, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanía y a todos los actores involucrados en el desarrollo de la ciudad.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el ODS 11<sup>58</sup>, delinean un camino hacia el desarrollo por medio de una nueva agenda urbana mundial, contexto internacional favorable a la implementación de acciones e iniciativas de transformación positiva de las ciudades y sus asentamientos. Es en esa interacción donde se podrán evidenciar los mayores logros desde la comisión ODS Paraguay 2030, que expresa “De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”<sup>59</sup>. Es necesario que el Gobierno tome en consideración la planificación y mejora de los asentamientos urbanos dentro del plan de reactivación del país poscovid-19. Este segmento de la población representa un porcentaje relevante de las personas que viven en el área metropolitana de Asunción, y reafirma al mismo tiempo que todo ciudadano sin discriminación tiene derecho a una vivienda digna y al goce pleno de sus derechos a una ciudad y un hábitat adecuados.

## Desafíos

Queda como desafío la colaboración entre el Gobierno, la Academia y las organizaciones de la sociedad civil, utilizando un enfoque de derechos para apoyar a estas comunidades con la participación activa de las organizaciones de base.

Así, en conjunto, se podrán construir proyectos pertinentes en respuesta a la necesidad de viviendas y hábitat adecuados, con los objetivos de evitar el hacinamiento, propiciar el acceso a agua y saneamiento, así como la mejora de la calidad de vida de cada una de las personas. Todo, asegurando la inclusión y la no discriminación, así como la asequibilidad, teniendo en cuenta la edad, la discapacidad, situaciones de pobreza y pobreza extrema<sup>60</sup>.

58 Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

59 Comisión ODS Paraguay 2030, <http://comisionods.mre.gov.py/objetivo-11>.

60 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. Véase en Red-DESC, <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>.

## CONCLUSIONES

Paraguay ha sufrido grandes modificaciones durante los últimos 30 años. Ha pasado de ser un país con una población primordialmente rural, a uno con una población proclive a lo urbano. Ha habido varios avances en materia de política pública relacionada al derecho a una vivienda y un hábitat adecuados, principalmente con el desarrollo del Plan Nacional de Vivienda y Hábitat. Lastimosamente, aún no se evidencian los frutos de esta política: siguen las desigualdades y discriminaciones en términos de acceso a un financiamiento y viviendas asequibles para la población de ingresos medios y bajos.

Adicionalmente, la carencia de inclusión de los asentamientos informales en la ejecución de las políticas públicas es una problemática que se ha visto fuertemente evidenciada con la llegada de la covid-19. La ausencia del mapeo de vulnerabilidades de estos asentamientos ha dificultado la atención rápida a estas comunidades que más necesitan atención de salud, acceso a servicios básicos y asistencia económica. Se suma la falta de reconocimiento de la vivienda como un pilar para la mitigación de la covid-19. Luego de la finalización de la medida temporal de prohibición de desalojos en junio de 2020, han continuado estos de manera forzosa en comunidades vulnerables, sin dar pie a soluciones para que estas familias tengan una alternativa de albergue adecuado.

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. Se debe considerar a la vivienda no solamente como un techo seguro, sino como un espacio que permite a las familias poder desarrollarse en los ámbitos económico, social y educativo. El Estado debe reconocer la importancia de la vivienda como un derecho humano y colocarla en el centro de la reactivación económica poscovid-19, con el objetivo de alcanzar las metas propuestas por el país en materia de desarrollo para el 2030.

## RECOMENDACIONES

- Establecer mecanismos que operativicen la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano vinculada a la reactivación económica del país adaptados al contexto de la covid-19.
- Impulsar la implementación de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, así como la reactivación del Comité Nacional de Vivienda y Hábitat.

- Promover estrategias coordinadas y sistemáticas entre el sector público y el privado para ofrecer financiamientos asequibles a familias con ingresos inferiores a 5 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 beneficiaras en las distintas etapas considerando condiciones de vulnerabilidad, sus capacidades y la organización comunitaria.
- Prevenir los desalojos forzosos a través de la planificación urbana, fortaleciendo programas existentes dentro del marco de los derechos humanos.

