

# El Estado no garantiza el acceso a la vivienda digna

*Cristina Vila y Ricardo Canese*  
Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae)

*A pesar de que la Constitución Nacional establece que todos los habitantes tienen derecho a una vivienda digna, el Estado no garantiza el acceso a la vivienda y a la tierra para los sectores populares. No existen políticas públicas para reducir el déficit habitacional ni mucho menos que busquen optimizar el uso del suelo urbano y optimizar la prestación de servicios públicos. No hay limitación legal al monopolio de la tierra urbana, uno de los mayores obstáculos para que las familias de escasos recursos económicos puedan acceder a una tierra. En las áreas rurales el déficit de la vivienda es más acuciante aún por las condiciones de precariedad, insalubridad y carencia de servicios básicos. En el año 2005 continuó la política de ofrecer viviendas populares a través de dos organismos del Estado. No hubo ningún avance en materia de distribución de tierras. No existe propuesta alguna de ordenamiento territorial ni tampoco de poner límites al monopolio inmobiliario privado.*

## DIAGNÓSTICO

### Marco legal e institucional

El Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional no reglamentaron el derecho a una vivienda digna establecido en el artículo 100 de la Constitución Nacional, luego de 13 años de su promulgación.

En diciembre de 2003 se promulgó la Ley N° 2.329 “*Que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas*”, el cual tampoco fue reglamentado.

La falta de reglamentación de ambos preceptos legales dificulta su adecuada aplicación.

La reglamentación de la Ley N° 2.329/03 no avanzó pese a que el Ministerio de Hacienda dispuso de un borrador de decreto consensuado entre las cooperativas de vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi). No obstante, varios proyectos planteados para la financiación de barrios cooperativos por parte del Estado fueron aprobados por el Conavi, no así por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, en su estudio en el Congreso a través de la Cámara de Diputados recibieron un tratamiento favorable, lo que hace prever un financiamiento público para el ejercicio 2006 aún no aprobado por la Cámara de Senadores.

La discusión política en relación a la vivienda giró en torno a la Banca de Segundo Piso, la que, aparentemente, daría financiamiento a viviendas para la clase media y media baja. En este debate no se incluyen los sectores cuyos ingresos se reducen al sueldo mínimo o por debajo de sueldo mínimo legal, por tanto las respuestas a la vivienda popular para estos niveles de ingresos no forman de parte de esta iniciativa del Poder Ejecutivo y del Congreso.

En cuanto al ente regulador y aplicación de las políticas de viviendas, sigue siendo el Conavi, creado por Ley N° 118 del año 1990, a pesar de las severas críticas sobre de su gestión. Si bien se mantiene latente la creación de una Secretaría o Ministerio de Vivienda en sustitución, la permanencia del Conavi no fue el principal tema de discusión en 2005.

En el año 2005 continuó la política de ofrecer viviendas populares a través de dos organismos del Estado: el Conavi –el único ente público con atribuciones al efecto– y la Secretaría de Acción Social (SAS), hacia donde se canaliza la mayor parte de las donaciones recibidas de Taiwán, particularmente para asentamientos populares. No se entrevistó

que vaya a llegarse a un órgano estatal único donde se centralice la atención a este derecho humano, a un hábitat digno.

En cuanto a la **utilización y distribución de tierras**, la Ley N° 1.284/87 Orgánica Municipal otorga a las municipalidades la potestad para dictar planes de desarrollo. Son muy escasas las municipalidades que cuentan con un plan de desarrollo urbano y la mayoría de los pocos planes existentes no tienen vigencia en la práctica.

No hubo ningún avance en materia de distribución de tierras, la situación está igual que en años anteriores. No existe propuesta alguna de ordenamiento territorial ni tampoco de poner límites al monopolio inmobiliario privado, que eleva artificialmente el precio de los lotes en el área metropolitana de Asunción y en todas las ciudades del país. Aunque esta práctica está condenada por la Constitución Nacional (art. 107), luego de 13 años de vigencia no existe iniciativa alguna para limitar el monopolio de la tierra y la propiedad urbana, lo que vuelve cada vez más inaccesible la vivienda a los sectores medios y populares.

La inminente vigencia del impuesto a la renta personal ha intranquilizado a sectores de alta renta, quienes han presentado diversos proyectos legislativos para derogar o demorar la aplicación de este impuesto, particularmente porque exige una declaración jurada de activos, entre ellos las propiedades inmobiliarias.

En cuanto a **leyes relativas a las normas de construcción**, el debate, desde la tragedia del supermercado Ycuá Bolaños (en cuyo incendio murieron más de 400 personas en agosto del 2004), estuvo centrado en mejorar las normas de seguridad y control de calidad de las construcciones, entre ellas también la vivienda. Sin embargo, las municipalidades –comenzando por la de Asunción– se declaran impotentes de controlar siquiera los planos que se le presentan y mucho menos las construcciones sin permiso, que es lo más frecuente, particularmente a nivel de vivienda popular. Tampoco ha habido cambios en la legislación concerniente a los **derechos de los inquilinos**, quienes siguen sujetos al monopolio inmobiliario.

Tampoco hay cambios en cuanto a la legislación relativa a los que viven en una **ocupación de muchos años**, quienes siguen en la incertidumbre jurídica. Como uno de los pocos aspectos positivos es que sigue vigente la ley de usucapión que permite que, en el plazo de 20 años, el ocupante de un terreno privado pueda ser propietario del terreno que ocupa, si bien esto se aplica tan sólo a terrenos privados y no a los públicos.

A pesar de lo previsto en el artículo 100 de la Constitución Nacional, que establece que **“todos los habitantes de la República tienen**

**derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho (...)**", el marco legislativo e institucional del país no garantiza el acceso a la vivienda y a la tierra para los sectores populares. No existen políticas públicas para reducir el déficit habitacional ni mucho menos políticas urbanas que busquen optimizar el uso del suelo urbano y optimizar la prestación de servicios públicos. No hay limitación legal al monopolio de la tierra urbana, uno de los mayores obstáculos para que las familias de escasos recursos económicos puedan acceder a una tierra urbana, primero, y a una vivienda después. En las áreas rurales el déficit de la vivienda es más acuciante aún por las condiciones de precariedad, insalubridad y carencia de servicios básicos. Sin embargo, el Estado no ha puesto ninguna atención a este sector siempre postergado.

## Descripción de la situación general de la vivienda

Si bien no hay datos actualizados luego del Censo 2002 –cuyos resultados recién comienzan a ser analizados–, cabe presumir que, por el aumento de la migración campo-ciudad, la desocupación y la pobreza, el déficit habitacional de 55,7% del total, medido en dicho censo, podría haber aumentado en términos porcentuales. Aún si se mantuviera en el mismo orden, en 2005 el déficit habitacional llegaría a 754.000 familias<sup>1</sup>.

El déficit de viviendas del Paraguay se debe a viviendas que en sí son materialmente deficitarias (16,3% del total, o bien 211.000 viviendas), de mala calidad, en muchos casos también insalubres y/o con hacinamiento; viviendas que son de calidad insatisfactoria o regular (20,8% del total o bien 282.000 viviendas) y también con presencia de hacinamiento y/o insalubridad; y viviendas que son de buena calidad, pero en las que se observa hacinamiento y/o insalubridad (18,6% del total o bien 252.000 viviendas).

Más del 50% de las viviendas del Paraguay carece de agua potable y/o un sistema adecuado de tratamiento de los efluentes cloacales y más del 40% cocina con leña y/o carbón, en condiciones insalubres; es decir, carece de condiciones adecuadas de salubridad. A su vez, en el 22,4% de las viviendas se observa un preocupante hacinamiento (tres personas o más por pieza o dormitorio). Igualmente, el 23,9% de las familias carece de título de su vivienda, de lo cual un alto porcentaje (aproximadamente el 20%) de la población urbana vive en ocupaciones precarias, ya sea de tierra pública (calles, plazas, bañados,

<sup>1</sup> Ver Bogado, Daniel. "Situación habitacional en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional". Asunción, 2003, y Dirección General de Estadísticas y Censos (Dgeec). "Censo 2002". 2005.

salamancas) o privada. La cantidad de desalojos (de viviendas de alquiler, en proceso de compra, etc.) está creciendo según se observa a simple vista, con el aumento de la crisis económica y el desempleo, si bien no existen datos estadísticos confiables al respecto.

## **Medidas adoptadas para poner en práctica el derecho a la vivienda**

El Estado ha tenido pocas iniciativas para que el derecho a la vivienda sea accesible. Las principales iniciativas del Gobierno son las siguientes: la creación de la banca de segundo piso; la construcción de viviendas gratuitas en base a la donación de Taiwán; y pequeños créditos para sectores de clase media.

La disponibilidad de recursos para la vivienda, a través de la Banca de Segundo Piso, está aún por verse en el ejercicio 2006. En principio sería para sectores de clase media por la modalidad adoptada (de las instituciones financieras intermedias), que elevará el costo del dinero y que ha sido un modelo que fracasó en el pasado.

La construcción de viviendas populares en barrios de extrema pobreza, tanto a través del Conavi como de la SAS, ha continuado en el 2005. Las cantidades han sido inferiores a 1.000 viviendas por año por entidad, lo que se mantendría según el presupuesto 2006. Siguen siendo cifras muy inferiores al aumento del déficit habitacional (de más de 15.000 viviendas/año). Estos planes van orientados exclusivamente a las áreas urbanas, y no se prevén planes para la vivienda rural. En los planes y proyectos oficiales no se prevé la participación de los pobladores, por lo que se crea poco o ningún capital social. Las viviendas son pequeñas y muchas veces de deficiente calidad. No se busca la sustentabilidad del barrio. Los fondos no son retornables. El beneficio social es escaso. Lo más criticable es que no se busca generar capacidades ni sustentabilidad, por lo que en poco tiempo los beneficiarios vuelven a su situación de precariedad, incluso en condiciones peores.

Los fondos previstos en el presupuesto 2006 del Conavi para compra de terrenos (de asentamientos) son de apenas 1,2 millones de dólares y para construcción de viviendas subsidiadas (extrema pobreza) de tres millones de dólares (600 viviendas de 5.000 dólares cada una).

El Conavi ha iniciado algunos planes a través de cooperativas de construcción para sectores medios. Si bien los fondos son retornables, la cuota resulta bastante elevada (en torno a un salario mínimo/mes) y, por consiguiente, accesible apenas para la clase media. Para el sector medio, el Conavi prevé 800 mil dólares en el presupuesto 2006, lo que daría para 100 viviendas de 8.000 dólares cada una.

Las cooperativas de vivienda son una nueva propuesta de la sociedad civil, que está demostrando su efectividad como modelo alternativo y sustentable a partir de la organización y la autogestión de los afectados. Mediante su propia gestión, están logrando la inclusión en el presupuesto 2006 del Conavi la suma de 6.000 millones de guaraníes (unos 900 mil dólares), lo que daría para construir unas 200 viviendas de 4.500 dólares cada una.

Presupuesto 2006 - Conavi	
a. Compra de tierra	US\$ 1,2 millones
b. Viviendas para extrema pobreza	US\$ 3 millones
c. Viviendas para clase media (cooperativas de construcción)	US\$ 800 mil
d. Cooperativas de vivienda (pobreza)	US\$ 900 mil
Total	US\$ 5,9 millones
Total viviendas	900

La SAS, como se indicó, prevé la construcción de unas 1.000 viviendas para 2006, con un presupuesto de 6 millones de dólares.

Otras iniciativas a destacar son las de la Franja Costera, la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) e Itaipú Binacional.

La Franja Costera es un emprendimiento de la Municipalidad de Asunción que contaría con el aval del gobierno central, así como el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 100 millones de dólares para una primera etapa de unas 4.500 familias (mejoramiento de vivienda) que viven en el bañado Norte de Asunción (Chacarita, hasta el camino al Mbiguá o barrio San Estanislao). La cuestión estaba en discusión a fines de 2005 y no se puede afirmar que el proyecto se llevará a cabo o no. De cualquier forma, una primera etapa piloto, de 3,5 millones de dólares, podría comenzar en 2006, el denominado "Proyecto arranque", para 135 familias.

La EBY, por otra parte, tiene previsto iniciar las denominadas "obras complementarias" del embalse que afecta a los departamentos de Itapúa y Misiones por un total de 653 millones de dólares, lo que supondría la construcción de varios miles de viviendas. De hecho, algunos cientos de viviendas se han construido recientemente o están en proceso de ser construidas en el área de afectación del embalse de Yacyretá. En este caso, sin embargo, se puede hablar de mejoramiento de la vivienda apenas en ciertos casos, pues en otros se trata de una simple relocalización a familias afectadas por el embalse que ya disponían de una vivienda digna. Muchas veces las condiciones de relocalización y los barrios proyectados no son los mejores, como se

puede observar en el reciente barrio construido en Carmen del Paraná (Itapúa), aún no habitado, pero de muy baja calidad.

Itaipú Binacional, finalmente, ha comenzado hace un par de años a tener un creciente rol social en todos los órdenes (educación, salud, agricultura, etc.), sin control de ningún tipo (lo que preocupa, pues varias veces se gasta mucho más de lo necesario), previéndose en el 2006 algunos planes bastante significativos de mejoramiento de viviendas, como el proyecto para el asentamiento rural de Brítez Cué, con cientos de familias que eventualmente se beneficiarían con un mejoramiento en sus viviendas. Éste sería uno de los primeros proyectos de mejoramiento de la vivienda rural.

En resumen, se ven varias iniciativas en cuanto a la vivienda, sin un órgano rector que conduzca una política de mejoramiento del hábitat popular de modo integral.

## RECOMENDACIONES

En el caso del Paraguay, para que el derecho a la vivienda digna sea una realidad lo que más falta hace es:

- **la construcción colectiva de un modelo sustentable del hábitat** a partir de la redistribución de la renta con sentido social; el combate a la pobreza y la exclusión; el cuidado del ambiente; el crecimiento ordenado y racional de las ciudades, la ampliación y acceso a todos los sectores del uso comunitario de los bienes y los espacios públicos;
- **acrecentar la conciencia**, tanto en el área rural como en las zonas urbanas, de que la vivienda digna es uno de los derechos humanos más trascendentes para el respeto de otros derechos como la salud y la educación. Se debe crear conciencia no sólo de la importancia de la vivienda digna, sino de un hábitat digno con todos los servicios que garantice la calidad de vida;
- **recuperar las prácticas culturales y crear una nueva hegemonía** a partir de la práctica comunitaria y generando nuevos consensos. Crear espacios para la convivencia en la solidaridad, la participación y las relaciones fraternas, que posibiliten la gestión democrática del espacio construido colectivamente;
- **lograr la reglamentación de la Ley Nº 2.329/03** "Que establece el marco de administración de las Cooperativas de Vivienda y el Fondo para Viviendas Cooperativas", de tal forma a que las cooperativas de vivienda puedan ser un salto en calidad para una vivienda y hábitat digno en forma sustentable;

- **reforzar el rol del Estado en base una política pública coherente y participativa que contemple:**
- **un adecuado marco jurídico que posibilite la gestión democrática del espacio urbano**, con políticas tributarias, a fin de viabilizar la obtención de fondos, la erradicación de la especulación y el monopolio de la tierra y la vivienda con fines especulativos;
- **la creación de una “cartera” de tierras** para asentamientos populares a bajo costo y redistribución de la renta;
- **facilitar créditos “blandos” (subsidiados) para viviendas populares**, tanto en zonas urbanas como rurales, en por lo menos el 20% de lo que se destina a la educación pública. Para ello dispone de beneficios de las hidroeléctricas que se malgastan en el pago de la deuda externa o gastos corrientes, los que serían de mucho más provecho financiando viviendas populares;
- **favorecer el pleno acceso a la totalidad de los derechos a la ciudad** en base a una planificación participativa, que mejore la construcción y calidad de los barrios y facilite la prestación de los servicios públicos, como los demás derechos a la ciudad (recreación, deportes, cultura, educación, salud, medio ambiente) en el mismo barrio o sus cercanías;
- **establecer mecanismos estrictos para el control del uso de los fondos**, tanto del Estado como de la sociedad civil, debiendo privilegiarse las soluciones participativas y cogestionarias, en las que participan activamente los beneficiarios organizados, las organizaciones no gubernamentales y el Estado, con total transparencia y con fuerte supervisión de la Contraloría General de la República, por una parte, y de entes como la Contraloría Ciudadana, por otro lado.