

# Surgen iniciativas autogestionarias para paliar el déficit de viviendas

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

*Otro año sin legislación que norme la utilización y distribución de tierras para viviendas, la especulación inmobiliaria, que adecue las normas de construcción. Por tanto, no es de extrañar que continúe acrecentándose el déficit de viviendas. Es imperativo que el Estado impulse con mayor eficacia las políticas de acceso a la vivienda para sectores populares.*

## **Marco legal**

Sigue sin reglamentarse el derecho a una vivienda digna (artículo 100, Constitución Nacional), luego de 12 años de su promulgación.

La discusión en relación a la problemática de la vivienda se orientó a la constitución de entes públicos que debían atender la problemática del déficit habitacional. Ante las severas críticas existentes contra la política oficial de viviendas bajo gobiernos anteriores, el propio Poder Ejecutivo orientó la discusión hacia la creación de una Secretaría o Ministerio de Vivienda, en sustitución del Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), creado por Ley N° 118/90.

A partir de la iniciativa de la sociedad civil, organizaciones de sectores sin vivienda y no gubernamentales, se consiguió en diciembre de 2003 la promulgación de la “*Ley que crea el Fondo para las Viviendas Cooperativas*”, lo que facilitará la autogestión comunitaria en la búsqueda de una solución al déficit habitacional. En el curso de 2004 se pudo lograr un consenso entre organizaciones cooperativas y el Conavi para elaborar un borrador de decreto reglamentario para esta ley, el cual está a consideración del Ministerio de Hacienda, sin que se haya promulgado aún.

En cuanto a la **utilización y distribución de tierras**, no se ha avanzado nada. No existe ordenamiento territorial y, al contrario, los monopolios privados de empresas inmobiliarias continúan con la práctica de elevar artificialmente el precio del lote urbano y suburbano sin ley que limite su práctica monopólica, prohibida por la Constitución Nacional (artículo 107), pero impunemente violada. Tampoco hay cambio alguno en relación a leyes que restrinjan la **especulación de la tierra o la vivienda**.

En cuanto a **leyes relativas a las normas de construcción**, no ha existido cambio de la legislación, que es tradicional y orientada al sector formal. No ha habido cambio en la legislación relativa a los **derechos de los inquilinos**. Tampoco hay cambios en cuanto a la legislación relativa a los que viven en una **ocupación**. 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 mediante trámites judiciales. Y la Ley N° 622/60 que establece que las ocupaciones estables en predios privados, sean urbanas o rurales, podrán ser regularizadas a partir de 10 años y serán reconocidas como colonizaciones de hecho en el área rural o urbanizaciones de hecho en las ciudades.

### *Descripción de la situación general de la vivienda*

Un análisis detallado de los datos estadísticos ha permitido calcular en forma más precisa que en Paraguay existía en 1998 un déficit habitacional de 635.000 viviendas o bien el 55,7% del total. A la fecha el déficit habitacional estaría en torno a 736.000 viviendas, si es que no creció porcentualmente con el aumento de la pobreza, como sería lógico de estimar<sup>1</sup>.

El déficit puede ser clasificado de la siguiente forma:

- a. **el 16,3% (206.000 viviendas) es vivienda materialmente deficitaria.** De este, el 8,3% (110.000 viviendas) presenta hacinamiento y un índice sanitario deficitario (el déficit habitacional más agudo) y el 8% (106.000) presenta una de las dos últimas falencias (hacinamiento o deficiencia sanitaria), pero no en forma simultánea;
- b. **el 20,8% (275.000 viviendas) es vivienda de calidad regular.** En este grupo están las que presentan en forma simultánea deficiencias sanitarias y hacinamiento (103.000 viviendas) y, en

<sup>1</sup> Ver Daniel Bogado. "Situación habitacional en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional". Asunción, 2003.

cambio, el 13% (172.000 viviendas) presenta una de estas falencias (hacinamiento o deficiencia sanitaria), pero no en forma simultánea; y

- c. **el 18,6% (246.000 viviendas) es de buena calidad**, pero presenta falencias simultáneas de hacinamiento y deficiencias sanitarias (6,2% o bien 82.000 viviendas) o una de ellas (hacinamiento o deficiencias sanitarias, el 12,4% o bien 164.000 viviendas).

Otros aspectos que hacen al déficit habitacional importantes de destacar son que:

1. el 71,1% de la población vive en casas de material y el 0,4% en departamentos, en tanto que el 22,7% en ranchos, el 3,8% en piezas o inquilinatos y el 0,4% en viviendas precarias;
2. de acuerdo al índice de saneamiento, en cambio, más del 50% de las viviendas del país son deficitarias;
3. se considera que existe hacinamiento cuando hay tres o más personas por dormitorio, lo que llega al 22,4% de las viviendas del país;
4. otro hecho importante a resaltar es el dominio o situación legal de las familias en relación a su vivienda. El 76,1% vive en su casa propia, lo que es un elevado porcentaje. El 11,3% son inquilinos y el 11,1% tiene una vivienda cedida.

También son relevantes los datos en cuanto a los servicios públicos con que cuenta cada vivienda. Se observa así que más del 40% de las viviendas carece de agua potable o de un aceptable sistema de tratamiento de excretas. También en más del 40% de las viviendas se cocina con un combustible inadecuado e insalubre (leña, carbón) y más del 60% carece de un adecuado sistema de recolección de residuos sólidos. El servicio de energía eléctrica, en cambio, llega a la inmensa mayoría de la población (casi 92%).

El número de familias que viven en asentamientos “ilegales” es también difícil de medir por la definición misma de tal concepto. En Asunción se estima en forma bastante precisa que el 15% de la población (75.000 personas) vive en áreas inundables y el 5% (25.000 personas) en “salamancas” (cañadones profundos) u otras zonas de riesgo, en plazas y calles ocupadas. En el departamento Central, que rodea a Asunción, se estima igual porcentaje (20%) de viviendas con tenencia irregular.

La cantidad de personas expulsadas de su vivienda (desalojos por no pagar el alquiler o por ocupación de terrenos) es una cifra importante cada año, pero no existen estadísticas especializadas ni confiables.

## **MEDIDAS ADOPTADAS PARA PONER EN PRÁCTICA EL DERECHO A LA VIVIENDA**

El Estado ha tomado pocas o ninguna iniciativa para que el derecho a la vivienda sea accesible. En general algunos avances de regularización de tenencia de tierra o el logro de la vivienda para los sectores carenciados provienen de la lucha de los propios afectados.

No hay planes eficientes para que el sector popular (o incluso el sector medio) pueda acceder a un alquiler razonable ni mucho menos a un lote de terreno a bajo costo.

Los planes de viviendas populares impulsados por el gobierno son muy inferiores a la tasa de crecimiento del déficit habitacional. En el último año que se analiza (2003-2004) el Estado no ha llegado a construir ni 1.500 viviendas, menos del 10% del crecimiento del déficit habitacional del país por año (15.000 viviendas por año).

### *Escasos avances*

Se debe destacar que en el último año el gobierno ha impulsado el mejoramiento de la vivienda en barrios de extrema pobreza, pero con soluciones habitacionales de baja calidad, alto costo para la calidad ofrecida, contratando a empresas constructoras privadas y sin participación de la población, principalmente en base a donaciones de Taiwán. Es prácticamente nula la suma asignada en el Presupuesto General de Gastos de la Nación de recursos del Tesoro (fuente 10) a nuevas viviendas o mejoramiento de viviendas.

De acuerdo a informaciones proporcionadas por el presidente del Conavi, ingeniero Isacio Vallejos, con el financiamiento a través de una donación de la República de China de Taiwán se desarrollaron proyectos de viviendas mediante un convenio entre Conavi y la organización Fundapueblos, que no se limitan a la construcción de las viviendas, ya que los proyectos se orientan a satisfacer otras necesidades de los beneficiarios provenientes de sectores de extrema pobreza. Según Vallejos, este proyecto contempla la construcción de 557 unidades habitacionales en las siguientes localidades:

LOCALIDAD	BARRIO	Nº DE VIVIENDAS
Cnel. Oviedo	Ciudad Nueva	120
Itá	María Auxiliadora	90
Asunción	Villa Esperanza	86
Ñeembucú	Laureles	30
Guarambaré	Tesa Peará	50
Asunción	Refugio	72*
Atyrá	Rosa Mística	15
Presidente Hayes	Nanawa	24
Filadelfia	Campo La Princesa	70

\* *El proyecto de construcción de 72 viviendas en la zona de la Chacarita, en el lugar denominado Área Refugio, se concretó después de casi tres años de espera. Los beneficiarios son pobladores de la Chacarita (sector marginal de Asunción) que vivían en el vivero del parque Caballero. El costo de este emprendimiento es de 2.700.000 dólares, y la concreción estuvo a cargo del Comité de Emergencia Nacional (CEN) y fue entregada a la Municipalidad de Asunción. El área abarca seis hectáreas y forma parte del área del subprograma del Proyecto de la Franja Costera. Esta experiencia será tomada en cuenta para la implementación global del Proyecto de la Franja Costera de Asunción, encarado por la Municipalidad de Asunción con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

Para 2005 se prevé un presupuesto —en base a la misma donación de Taiwán y poco más— de unos 60 mil millones de guaraníes, lo que daría para construir unas 2.000 viviendas (apenas el 12% del crecimiento del déficit habitacional de un año), equivalente al 3% de lo que se destina a la educación (dos billones de guaraníes). Sin desconocerse la importancia de la educación —que tendría que tener un presupuesto incluso mayor, así como mejor utilizado— salta la evidencia de la escasa importancia que le otorga el gobierno a un derecho humano que es fuente de otros derechos, como es el derecho a una vivienda digna.

La institucionalidad del Estado para la ejecución de los planes de viviendas está caracterizada por la falta de coordinación y centralidad, ya que aún estando en funcionamiento el Conavi son varios los organismos del Estado que se involucran en la ejecución de proyectos para los sectores afectados por la carencia, de tal modo que se pueden citar, además del Conavi, también a la Secretaría de Acción Social (SAS) y al CEN, con participación de la Municipalidad de Asunción, que construyen viviendas sin intervención del Conavi.

El impulso a la vivienda cooperativa —a través de la Ley N° 2.329/03 y su decreto reglamentario, que se encuentra en estudio— ha sido más una iniciativa de la sociedad civil que del gobierno, que ha mostrado cierta receptividad, hecho que es de destacar.

Otra iniciativa de las organizaciones sociales de importancia ha sido la promoción de la tarifa eléctrica social. Luego de bastante insistir, la Cámara de Diputados aprobó en agosto de 2004 una ley que elevaba la tarifa social de 100 a 150 kWh por mes (hasta agosto de 2003 estaba en 75 kWh y en setiembre subió a 100 kWh/mes), con lo cual se estima que más del 50% de los usuarios (500.000 familias) de extrema pobreza y situados en la franja de pobreza serán beneficiados por una tarifa que será 50% más barata que la normal. La ley fue promulgada en noviembre de 2004 y, aún con sus imperfecciones, será un alivio para los sectores sociales más carenciados.

Como un hecho puntual se señala la regularización de una ocupación de tierra producida hace más de ocho años, que ha pasado por procesos muy conflictivos y litigiosos entre pobladores y propietarios, en el distrito de San Lorenzo, lugar denominado Marquetalia, ocupado por un promedio de 1.000 familias sin techo. En varias ocasiones la policía había intentado sin éxito proceder al desalojo de estas familias en el marco de gestiones judiciales realizadas por los propietarios. Tales acciones no fueron logradas mediante la resistencia de los ocupantes. Sin embargo, este año el caso fue finiquitado con el compromiso del Estado de abonar a los propietarios el precio del terreno: una parte en efectivo y la suma restante a través de cesión de propiedades del Estado. El mismo presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, participó en la celebración realizada por los pobladores en el terreno por la legalización de la urbanización de hecho.

Por otro lado, también mediante el esfuerzo de la sociedad civil, en agosto de este año se desarrolló en Paraguay, la Tercera Conferencia Regional de Vivienda Popular, de la cual participaron representantes de todos los países latinoamericanos y de organizaciones cooperativas internacionales que apoyan el sector. Una de las conclusiones del evento es que la vivienda digna es un factor indispensable para que los pueblos se desarrollen sustentablemente y que el Estado debe prever los mecanismos técnicos y financieros para dar solución a esta carencia sufrida por miles de familias en la región.

## RECOMENDACIONES

En el caso de Paraguay, para que el derecho a la vivienda digna sea una realidad, reiteramos las recomendaciones del año pasado, que siguen vigentes:

- crear más conciencia acerca de que la vivienda es uno de los derechos humanos más trascendentes, no sólo en sí mismo, sino para que el respeto de otros derechos, como a la salud y educación, puedan cumplirse. Sin una vivienda digna —la pri-

mera escuela de los niños y niñas— ¿qué educación y salud podrán recibir los niños y niñas?;

- apoyar las propuestas autogestionarias y participativas que, de hecho, han sido las que más éxito han tenido, como son las basadas en la ayuda mutua y ahora, más recientemente, en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, que desde fines de 2003 cuentan con una ley que les da el necesario marco legal (Ley N° 2.329/03);
- reforzar el rol del Estado, tanto para la obtención de fondos como de un adecuado marco jurídico, que facilite el acceso a la tierra urbana a bajo costo, creando “carteras de tierras” a partir de los inmuebles urbanos que el Estado recupera de la quiebra generalizada de bancos públicos y privados, proporcione suficiente financiamiento “blando” en la forma lo más directa posible a los sectores populares que se organicen autónomamente (como las cooperativas) bajo un estricto control.
- En cuanto al subsidio habitacional, lo más adecuado es —como ya se indicó— actuar sobre las tasas de interés (que deberían ser nulas para sectores de bajos ingresos), reajustándose el monto a prestar sobre la base del salario mínimo (dimensión humana) y no en base a una variable externa (el dólar), con lo que el subsidio va a la familia y no al capital, que subsidia a las empresas constructoras y a las intermediarias financieras privadas, que siguen lucrando con tasas usurarias y precios inflados; como ha sido la práctica en materia de soluciones a la vivienda popular en los últimos años, con catastróficas consecuencias; y
- hacer más estrictos los controles del uso de fondos, con participación de toda la sociedad y no sólo de parte de los organismos del Estado. Se debe buscar que el dinero público que se utilice para financiar viviendas populares sea empleado en ese fin y que sea recuperable, para lo cual se ve la vía cooperativa como una de las más convenientes, por los controles que posee y por la modalidad muy particular de departamentos de vivienda, que prevé la reciente Ley N° 2.329/03.
- Dada la positiva experiencia nacional en ayuda mutua y cooperativas, el Estado podría adoptar esta modalidad como la alternativa principal para resolver el déficit habitacional en forma inmediata, continuando con la experiencia en cooperativas de vivienda como una de las vías que podría optimizar el uso de los recursos y, sobre todo, la calidad de las soluciones, como se puede constatar ya en el caso de algunas experiencias en curso, a más de las existentes en otros países de América Latina, con buenos resultados. De esta forma, el costo de la vivienda será mucho menor, pues se ahorrará el costo de la mano de obra y también se ahorrará en la compra de materiales gracias a la autogestión cooperativa.