

## 1. Recomendaciones Sugeridas:

- Establecer mecanismos que operativicen la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano vinculada a la reactivación económica del país adaptado al contexto del COVID-19.
- Impulsar la implementación de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, y la reactivación del Comité Nacional del Hábitat.
- Promover estrategias coordinadas y sistemáticas entre el sector público y privado para ofrecer financiamientos asequibles a familias de clase media y clase media baja.
- 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 aseguren procesos de tenencia segura de tierra, acceso a servicios públicos de calidad, asegurando la participación de los beneficiarios y beneficiarias en las distintas etapas considerando sus necesidades, 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.

## 2. Antecedentes

### Segunda revisión del EPU 2016

1. Durante la segunda revisión por el equipo de trabajo del EPU el 12 de Abril 2016, 5 Estados recomendaron que Paraguay debe de poner en marcha algún tipo de mecanismo que permita a las comunidades indígenas proteger y reclamar sus derechos poniendo así fin a la discriminación en contra de estas comunidades<sup>1</sup>. Ninguna recomendación fue hecha relacionada al acceso de una vivienda asequible, a la necesidad de implementación de una política de vivienda a nivel nacional, o al derecho a la ciudad y a un medioambiente saludable como condiciones básicas para el desarrollo de la sociedad paraguaya.

### Avances desde la última evaluación del EPU

2. De acuerdo con el censo del 2012, 39.5% de las viviendas calificaron como aceptable de acuerdo al Global Index of Overall Quality of Housing<sup>2</sup>. Según proyecciones gubernamentales en el 2012, se estimó que el déficit de vivienda en Paraguay era alrededor de 1.100.000 viviendas<sup>3</sup>, siendo el 13% déficit cuantitativo (construcción de viviendas nuevas) y el 87% déficit cualitativo (mejoramiento y/o remodelación de viviendas existentes)<sup>4</sup>. Abajo se explican los esfuerzos del gobierno para reducir esos déficits.

### Política Nacional de Vivienda y Hábitat y el Comité Nacional de Vivienda y Hábitat

3. Paraguay en las últimas 3 décadas 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

<sup>1</sup> Favor ver: Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Paraguay*, UN Doc A/HRC/32/9. 12 April 2016 § 102.177, 102.178, 102.179, 102.181, 102.182

<sup>2</sup> Favor ver: *Análisis del déficit habitacional del Paraguay 2012*

<https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/investigacion%20tematica/Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay.%202012.pdf>

<sup>3</sup> Favor ver: PLANHAVI, SENAVITAT. (2012)

<sup>4</sup> Favor ver: PLANHAVI, SENAVITAT. (2012)

que para el 2025 este número alcanzará el 64.4%<sup>5</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.

4. Con esta deuda histórica, Paraguay asumió un papel importante en la cumbre internacional del Hábitat III, 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>6</sup>.
5. Dentro de este compromiso asumido por el Estado Paraguayo, en el 2016, se promulgó el Decreto No. 6043<sup>7</sup> estableciendo el Comité Nacional de Vivienda y Hábitat (en adelante, CNVH). El CNVH está compuesto por 67 instituciones públicas y privadas<sup>8</sup>. El objetivo de este Comité es servir como auditor de la política nacional relacionada a la vivienda y hábitat.
6. Adicionalmente, en Julio 2018, la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat, actualmente el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (en adelante, MUVH) publicó la Política Nacional de Vivienda y Hábitat (en adelante, PNVH)<sup>9</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>10</sup> y ambiente saludable<sup>11</sup>
7. 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 está transversalmente orientada a contribuir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y el Plan de Desarrollo Paraguay 2030.
8. La PNVH está dividido en tres ejes estratégicos: (i) gobernanza e institucionalidad, (ii) planificación y diseño, (iii) económico y financiero, y tiene 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>12</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 hábitat adecuado. Por primera vez, se produjo un estudio participativo, incluyendo a todos los sectores de la sociedad paraguaya, articulados y legalmente reconocidos por medio del Comité Nacional del Hábitat, sobre cuáles son los principales desafíos y problemáticas de la Vivienda y Hábitat en el País, y se delinearón estrategias para poder enfrentar estos

<sup>5</sup> Favor ver: Informe Nacional del Paraguay, ONU Habitat (2016). Disponible en:

<http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Paraguay-Spanish.pdf>

<sup>6</sup> Favor ver: Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat. Disponible en:

<https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>

<sup>7</sup> Decreto Nacional 6043. Disponible en:

[https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECERTO6043\\_4pqy99r8.pdf](https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECERTO6043_4pqy99r8.pdf)

<sup>8</sup> Comité Nacional de Vivienda. Disponible en: <https://www.muvh.gov.py/comitenacionaldelhabitat/>

<sup>9</sup> Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat. Disponible en: <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>

<sup>10</sup> Derecho establecido en el Art. 100 de la Constitución Nacional (1992). Disponible en:

[https://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm)

<sup>11</sup> Derecho establecido en el Art. 7 de la Constitución Nacional (1992). Disponible en:

[https://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm)

<sup>12</sup> Favor ver: Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat. Disponible en:

<https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>

9. Lastimosamente, en la actualidad la PNVH no está siendo ejecutada de modo consistente y articulado por el MUVH. 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>13</sup>, o el avance de un borrador de Ley de Planificación del Uso del Suelo<sup>14</sup>. Estas acciones se alinean de algún modo con los objetivos de la PNVH pero no existe al momento de escribir estas líneas una implementación sistémica y articulada de la misma.
10. Por otro lado, el CNVH tiene el mandato institucional de trabajar conjuntamente con el MUVH en el proceso de implementación de la PNVH<sup>15</sup>. Sin embargo, la última reunión del CNVH fue realizada en Marzo del 2018<sup>16</sup>, lo que evidencia la ausencia de articulación y seguimiento por parte del Comité al proceso de implementación de la PNVH. 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.
11. La situación antes descrita, 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 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### Financiamiento y vivienda asequible en Paraguay

#### FONAVIS: subsidio habitacional asequible para familias en situación de vulnerabilidad

12. En el 2009, se aprobó el Fondo Nacional de Vivienda Social (en adelante, FONAVIS). Este proyecto tiene como misión proveer a familias de clase media-baja y baja subsidios habitacionales para el mejoramiento de su calidad de vida. Así mismo, está orientado a disminuir el déficit habitacional en todo el territorio nacional e impulsar la economía nacional<sup>17</sup>. Los niveles de subsidio son variables de acuerdo al nivel 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>18</sup>.
13. El FONAVIS llega a los 17 departamentos del país y opera a través de los Servicios de Asistencia Técnica (SAT) quienes 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 este programa carece de agilidad, eficiencia y sostenibilidad por los siguientes motivos.
14. (i) Primero, la burocracia que enfrentan las familias para acceder al beneficio del programa. La demora principal es en los procesos internos, ya que se sometieron a importantes filtros para evitar la corrupción y manoseo que estos fondos tuvieron históricamente. Esto afecta la revisión de los documentos solicitados durante el proceso, que cuentan con vencimiento como

<sup>13</sup> <https://www.stp.gov.py/v1/presentaron-guia-de-planes-de-ordenamiento-urbano-y-territorial-para-municipios/>

<sup>14</sup> Favor ver: *Impulsan estudio sobre Ley de ordenamiento territorial* (13 December 2019) <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/5074-impulsan-estudio-sobre-ley-de-ordenamiento-territorial-2019-12-13-14-04-43>

<sup>15</sup> Por favor ver: Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/02/Vol-6.-PLANHAVI.pdf>

<sup>16</sup> 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)

<sup>17</sup> Ley 3.637. Artículo No. 2. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis>

<sup>18</sup> Ley 3.637. Artículo No. 8. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-fonavis>

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. (ii) Segundo, es la falta de participación de la banca de segundo piso, ya que la misma sigue sin una participación efectiva en la otorgación de créditos para las familias que quieren beneficiarse del programa. La adhesión de la banca permitiría mayor complementariedad y dinamización del proyecto<sup>19</sup>. (iii) Tercero, 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. Sin bien se debe reconocer que en su momento FONAVIS fue un avance histórico, al garantizar recursos genuinos del tesoro para viviendas de interés social, se debe reconocer que el programa 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>20</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

15. En Julio 2016, la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano fue sancionada<sup>21</sup>. La ley tiene los siguientes objetivos: (i) Viabilizar el acceso a una vivienda digna mediante un sistema de financiamiento orientado a familias de ingresos medios; (ii) Promover la vivienda como estructurador determinante del desarrollo urbano, con créditos en condiciones preferenciales para emprendimientos; (iii) Establecer zonas o emprendimientos prioritarios para recuperar la funcionalidad de ciertas áreas (iv) y establecer el marco referencial para la formalización del mercado de alquileres.
16. En Febrero 2020, fue aprobado el Decreto No. 3317 que regula la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano y nombra una Comisión Consultiva del Sistema Nacional de la Vivienda. Esta Comisión Consultiva debe de estar compuesta por instituciones públicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil. Este organismo trabajará en conjunto con el CNVH, sin embargo en la actualidad no se encuentra activo.
17. El objetivo de esta Ley, en términos de vivienda asequible no está siendo ejecutada efectivamente, debido a dos factores, por un lado, la escasa disponibilidad de financiamiento público a través del Presupuesto General de Gastos de la Nación y por otro lado a 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 (en adelante, BCP), Instituto Nacional de Cooperativismo (en adelante, INCOOP), Agencia Financiera de Desarrollo (en adelante, AFD) y Banco Nacional de Fomento (en adelante, 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 dirigido a familias de clase media y baja. 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>22</sup> de la población económicamente activa cuentan con ingresos medios y bajos (aproximado entre USD 212 y USD 804<sup>23</sup>) sean estos provenientes de la fuerza laboral dependientes, independientes o micro-emprendedores que requieren un ecosistema financiero inclusivo en

<sup>19</sup> Amarilla, Ximena. La Política Habitacional del Paraguay (2018)

<sup>20</sup> Amarilla, Ximena. La Política Habitacional del Paraguay (2018)

<sup>21</sup> Por favor ver: Ley No. 5638

<sup>22</sup> Por favor ver: Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay - Estrategias de reactivación frente al COVID. PNUD (2020)

<sup>23</sup> Por favor ver: Encuesta Permanente de Hogares. DGEEC 2019

18. Adicionalmente, existe 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 No. 3317, los préstamos estarán disponibles a través de una serie de resoluciones administrativas publicadas por el MUVH<sup>24</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 que las instituciones financieras y las resoluciones del MUVH conflictúan con las regulaciones enmarcadas por el BCP, quien es el órgano de gobernanza principal de las instituciones financieras.
19. De acuerdo a los datos de la AFD, se cuenta para este año 2020 con un presupuesto total de USD 345.000.000 para el otorgamiento de créditos para los diferentes sectores económicos, incluidos 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, sin embargo no están siendo ejecutados por el sistema financiero, debido a 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 ciudadanos que son productivos y económicamente activos pero que no ganan lo necesario, o no reúnen las garantías de estabilidad normalmente requeridas en créditos hipotecarios.
20. Organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el acceso a la vivienda, se encuentran impulsando la activación del Fondo de Garantía de Vivienda (en adelante, FOGAVI) existente que beneficiaría a familias de clase media y media-baja con financiamiento asequible. La propuesta ya vigente dentro del plan de reactivación económica del Paraguay requiere de recursos disponibles para su fondeo por parte del Estado Paraguayo. El objetivo de este fondo de garantía es que actúe como un incentivo para asistir a todos los segmentos de la población, disminuyendo el déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda y reactivando la economía. Sin la posibilidad de este fondo es muy difícil que las instituciones puedan dar préstamos a este segmento de la población.

#### Bonos de Desarrollo Sostenible: oportunidad de financiamiento a sectores vulnerables

21. Dentro de los esfuerzos del Estado Paraguayo por impulsar las alianzas público privadas dentro de un marco de desarrollo sostenible. En Marzo 2020, la Comisión Nacional de Valores publicó la resolución 9/20 donde se incorporaron los Bonos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el objetivo de fomentar nuevos instrumentos financieros en la promoción de objetivos sociales y ambientales. Paraguay es el primer país de la región en incorporar en su regulación nacional lineamientos de Bonos ODS<sup>25</sup>. Este nuevo instrumento está bajo varios escrutinios internacionales para poder garantizar su implementación eficaz y transparente. Paraguay aún no ha emitido Bonos ODS pero se espera que este nuevo instrumento pueda promover y facilitar el financiamiento de proyectos que puedan estimular la economía post-COVID 19 y contribuir a beneficios sociales como el déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas. Ayudando a reactivación económica a través de la generación de empleos y mejoramiento de la calidad de vida de familias en situación de vulnerabilidad.
22. Desde la sociedad civil estamos proponiendo un nuevo enfoque con respecto al hábitat y la vivienda. Debemos centrarnos en las familias que se encuentran en situación de

<sup>24</sup> Por favor ver: Art. 6. Decreto No. 3317 (10 Febrero 2020)

<sup>25</sup> <https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/presscenter/pressreleases/2020/Paraguay-primero-en-adoptar-Bonos-ODS.html>



vulnerabilidad debido a la pandemia actual y poner una mirada a la reactivación económica necesaria ante este contexto. Por lo tanto, la gestión adecuada del FONAVI, la Ley de Fomento de la Vivienda y la posibilidad de creación de una alianza público-privada para el financiamiento de viviendas asequibles deben garantizar a todos los paraguayos y paraguayas el acceso al mercado financiero formal, sin dejar a nadie atrás.

### Derecho a la vivienda en asentamientos y COVID-19

23. La situación actual que enfrenta el mundo entero con respecto a la pandemia ha exacerbado la importancia de la vivienda. Como mencionó la ex Relatora Especial del Derecho a la Vivienda de las Naciones Unidas, la vivienda se ha convertido en primera línea de defensa frente al brote del COVID-19<sup>26</sup>. En Paraguay, la llegada del COVID-19 sacó a relucir las profundas desigualdades sociales y la falta de acceso a los servicios sociales.
24. Según los datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), para el año 2025 el 64.4% de la población del Paraguay se concentrará en zonas urbanas<sup>27</sup>. La mayoría de la población se encuentra en Asunción y su área metropolitana, que tiene porcentajes muy altos de inequidad urbana. Según los resultados de la investigación Relevamiento de Asentamientos Precarios de TECHO Paraguay<sup>28</sup> solamente en las ciudades que conforman el Área Metropolitana de Asunción (AMA) existen 405 asentamientos, en donde habitan más de 38.000 familias. Adicionalmente, se estima que un 20 % de la población de Asunción vive en los Bañados del Río Paraguay<sup>29</sup>, estos asentamientos informales son los más grandes del país y más complejos desde el punto de vista urbano, ambiental y social. Estos lugares se caracterizan por no contar con tenencia formal de títulos de propiedad, cuentan con un acceso precario o parcial a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, entre otros)<sup>30</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.
25. Las recomendaciones para prevenir la propagación del 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 recomendaciones son muy difíciles de implementar en barrios con escasos recursos y asentamientos informales, convirtiéndolos en áreas de mayor riesgo para la propagación del virus.
26. Sin embargo, 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. Existe una necesidad de colaboración entre el gobierno, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, utilizando un enfoque integral y basado en evidencia para apoyar a estas comunidades, con viviendas alternativas evitando el hacinamiento y propiciando el acceso a agua y saneamiento, con el fin de mejorar la calidad de vida de cada una de las personas.

### Garantizar el acceso a la tierra y el suelo como derecho humano fundamental a las poblaciones de asentamientos informales fortaleciendo la planificación urbana

<sup>26</sup> Por favor ver: *Housing, the front line defence against the COVID-19 outbreak, says UN expert* (18 Marzo 2020)

<sup>27</sup> Favor ver: Informe Nacional del Paraguay, ONU Hábitat (2016). Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Paraguay-Spanish.pdf>

<sup>28</sup> Informe Relevamiento de Asentamientos Precarios TECHO Paraguay (2015) <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

<sup>29</sup> Por favor ver: *Enfoque Territorial, 2016*

<sup>30</sup> Favor ver: Informe Nacional del Paraguay, ONU Hábitat (2016). Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Paraguay-Spanish.pdf>

27. La tenencia legal de la tierra se asocia a una serie de beneficios relacionados con incentivos al sector privado, el acceso al crédito, un mejor manejo de los recursos, el buen gobierno y la reducción del conflicto social<sup>31</sup>. Según esta perspectiva, la adquisición de derechos seguros de la propiedad de la tierra permitiría a las personas más pobres aumentar sus riquezas y hacer uso de su capacidad laboral, volviéndose menos dependientes del trabajo asalariado y reduciendo su vulnerabilidad<sup>32</sup>.

#### Tekoha: programa de acceso a tierras

28. En Paraguay, el 44,6% de los terrenos donde están ubicados los asentamientos informales pertenecen al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el 27 % a propietarios privados<sup>33</sup>. El Gobierno Nacional a través del MDS, implementa el Programa de Desarrollo y Apoyo Social a los Asentamientos o Núcleos Poblacionales Urbanos o Suburbanos denominado *Tekoha*<sup>34</sup>, que tiene como objetivo dar respuestas y soluciones habitacionales a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema ubicadas en zonas urbanas adquiriendo tierras, realizando censos de familias beneficiarias, regularizando planos y firmando contratos con las familias para brindarles seguridad jurídica<sup>35</sup>. A la fecha, se registran 30.732 familias incorporadas al programa de 337 territorios sociales en 62 Distritos y 14 Departamentos del país. Adicionalmente, tienen como objetivo alcanzar a la adquisición de 9000 inmuebles más en los próximos 3 años<sup>36</sup>.

29. En los casos de propiedad privada, se trata de terrenos deshabitados que son ocupados por familias, con quienes el propietario utiliza diferentes estrategias de regularización como la venta del terreno al MDS.

30. Es evidente que el programa *Tekoha* de por sí no puede dar respuesta a la gran cantidad de situaciones de informalidad, por eso es necesario fortalecer dicho programa en Central potenciando su alcance, así como el trabajo con los Municipios e Instituciones pertinentes. Desde este programa el Estado propone mecanismos para obtener la seguridad jurídica de la propiedad. Esto 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.

#### Situación de los asentamientos informales

31. De los 405 asentamientos relevados por TECHO Paraguay<sup>37</sup>, el 67.9% se encuentra en alguna etapa del proceso del programa *Tekoha*. Si bien el programa brinda seguridad jurídica sobre la propiedad, el proceso de la regularización dominial se ve finalizado, únicamente, con el título de propiedad formal.

<sup>31</sup> Deininger, Klaus (2005) Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza (Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial).

<sup>32</sup> La Tierra en Paraguay, Patricio Dobrée (compilador) (2012)

<sup>33</sup> Informe Relevamiento de Asentamientos Precarios TECHO Paraguay (2015)  
<https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

<sup>34</sup> Res. 1331/16 - Por la cual se Aprueba el Reglamento del Programa Tekoha  
<http://biblioteca.sas.gov.py:8080/handle/123456789/199?show=full>

<sup>35</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Tekoha. Disponible en:  
<https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekoha>

<sup>36</sup> Información proveída por el Ministerio de Desarrollo Social en un informe detallado.

<sup>37</sup> Informe Relevamiento de Asentamientos Precarios TECHO Paraguay (2015)  
<https://www.mapadeasentamientos.org.py/>

Al hacer mención de la tenencia del suelo, se habla de la situación regular del dominio del terreno, entendiéndose como regular a la posesión del título de propiedad. Es por eso que el 100% de los asentamientos incluidos en dicho informe corresponden a una situación irregular respecto a esta tenencia. Es decir, la mayoría de las familias de los asentamientos relevados no cuenta con el título de propiedad de las tierras donde viven.

33. Si analizamos la situación de nuestra Capital, los territorios denominados Bañados, en Asunción son espacios urbanos ubicados en la rivera del Río Paraguay, mayormente en zonas inundables por las crecidas cíclicas del río. Los bañados se fueron poblando aceleradamente en las últimas décadas, a consecuencia de la creciente migración desde el campo hacia las ciudades, la expansión demográfica urbana, y la falta de políticas públicas adecuadas para el acceso a la tierra, la vivienda y otros derechos fundamentales.
34. En el reciente Reporte Paraguay Notas Políticas del Banco Mundial puntualiza: “El actual modelo de desarrollo rural ha alimentado la concentración de la tierra, ubicando a Paraguay como el país con el mayor nivel de desigualdad de tierras en el mundo con un coeficiente de GINI de 0.93.”<sup>38</sup>
35. La planificación y el ordenamiento territorial toman un papel protagónico para hacer frente al fenómeno de los asentamientos, las ocupaciones de los terrenos, en su mayoría, se dan por factores económicos, lo que evidencia la falta de políticas públicas en materia de vivienda y vías de acceso justo al suelo; no existen o son de orden reactivo. Al día de hoy existen regulaciones como la Resolución 2.289/12 relativa a la regularización de asentamientos en municipios<sup>39</sup> pero no así es priorizada ante la gran necesidad evidente. Por ende, muchas familias optan por vivir en terrenos desocupados o en desuso, generando estas manifestaciones de carácter informal, denominadas asentamientos precarios.
36. A pesar de que gran cantidad de asentamientos del Departamento Central que pertenecen al Ministerio de Desarrollo Social, el 44.6% de los territorios localizados son de asentamientos en distintos municipios y tienen otras características dominiales. Esto representa otro tipo de problemas, donde el trabajo en conjunto de las instituciones públicas, locales y nacionales es la clave para encontrar soluciones definitivas a la problemática.
37. El involucramiento de los diferentes sectores sociales es clave para concretar alternativas de solución, y que éstas integren en los procesos a la sociedad comprometiéndose a un nuevo desarrollo social. Este trabajo articulado y una política clara territorial diseñada desde las necesidades urgentes de las familias pueden ayudar enormemente a disminuir los casos innecesarios de ocupaciones informales, ya que se tendría acceso a un proceso legal, claro y efectivo al problema de la tierra, así como el resguardo ante desalojos forzosos muchas veces violentos.

### Desalojos en el contexto de pandemia

<sup>38</sup> Grupo Banco Mundial (2018). *Notas de Política Paraguay 2018*. Asunción  
<http://documents1.worldbank.org/curated/fr/751071525763871071/pdf/126021-WP-PUBLIC-SPANISH-PYNotasdePoliticafinal.pdf>

<sup>39</sup> Resolución 2289 Por la cual se aprueba el reglamento del programa de regularización de Asentamientos en Municipios (Ex Tekoha)  
<https://www.muvh.gov.py/marcolegal/resoluciones/resolucion2289%20regularizacion.pdf>



Hoy en día con el contexto de pandemia debemos asegurar que nunca un espacio para todas las personas. Por eso también es importante hablar de los desalojos forzosos y la planificación urbana. La Ley 6.524/2020 prohibió los desalojos hasta junio 2020, pero esta medida no fue renovada ya que existieron desalojos de familias perpetrados por el Municipio<sup>40</sup> y el estado paraguayo<sup>41</sup>.

39. Es importante tener en cuenta que los desalojos forzosos sin tener un espacio donde las familias puedan ir dignamente van contra los Derechos Humanos. Según la Conferencia sobre los Asentamientos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus distintos organismos han realizado permanentes recomendaciones respecto a lo que denominan “desalojos forzosos”<sup>42</sup>. Esto se 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. Según el Comité de Derechos Humanos de la ONU la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos<sup>43</sup> y sólo pueden realizarse de manera legal en casos muy excepcionales y garantizando que las personas afectadas tengan acceso a una vivienda digna en otro espacio. Según el “Protocolo de Procedimientos para casos de Desalojos firmado en el 2012”<sup>44</sup> los artículos 10 y 11 expresan sobre prevalecer los Derechos Humanos, y en los últimos tiempos, la mayoría de ellos fueron violentos. En el año 2019 se elimina dicho protocolo ejecutando inmediatamente estos desalojos<sup>45</sup>. Si existen tantas ocupaciones es evidente que es de suma urgencia una planificación urbana que contemple a todos. En medio de la Emergencia Sanitaria que estamos viviendo esto podría tener un desenlace no deseado.
40. 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 a los estados, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanía y a todos los actores involucrados en el desarrollo de la ciudad.

<sup>40</sup> Ejecutan desalojos en Zona Costanera ABC Color (2020)

<https://www.abc.com.py/este/2020/08/11/ejecutan-desalojo-en-la-zona-de-la-futura-costanera/>

<sup>41</sup> Liberan franja de dominio en minga guazu ABC Color (2020)

<https://www.abc.com.py/este/2020/09/10/mopc-libera-franja-de-dominio-en-minga-guazu/>

<sup>42</sup> Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus distintos organismos han realizado permanentes recomendaciones respecto a lo que denominan “desalojos forzosos” [https://www.escribnet.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adecuada#\\_edn1](https://www.escribnet.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adecuada#_edn1)

<sup>43</sup> Según el Comité de Derechos Humanos de la ONU la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/ForcedEvictions/Pages/Index.aspx>

<sup>44</sup> Resolución N° 672 Policía Nacional, Protocolo de Procedimientos para casos de mandamiento de desalojos (2012) <https://www.policianacional.gov.py/copeler/wp-content/uploads/sites/9/2017/10/RESOLUCI%C3%93N-N%C2%B0-672-APRUEBA-EL-PROTOCOLO-DE-PROCEDIMIENTO-DE-DESALOJO-DE-GRAN-ENVERGADURA-SE-DEROGA-LA-RESO-N%C2%B0-531.09.pdf>

<sup>45</sup> Dejan sin efecto protocolo utilizado en procedimientos de desalojo de inmuebles invadidos

<http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/11787-dejan-sin-efecto-protocolo-utilizado-en-procedimientos-de-desalojo-de-inmuebles-invadidos>

En camino a la implementación de acciones e iniciativas de transformación positiva de las ciudades y sus asentamientos con el contexto internacional está delineando un camino hacia el desarrollo por medio de la nueva agenda urbana mundial y los objetivos de desarrollo sostenible, específicamente el ODS 11<sup>46</sup>. Es en esa interacción donde se podrán evidenciar los mayores logros desde la comisión ODS Paraguay 2030 que habla *“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>47</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, la Alianza para la vivienda y Hábitat adecuado sugiere que los Estados recomienden a Paraguay lo siguiente:

- Establecer mecanismos que operativicen la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano vinculada a la reactivación económica del país adaptado al contexto del COVID-19.
- Impulsar la implementación de la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat, y la reactivación del Comité Nacional del Hábitat.
- Promover estrategias coordinadas y sistemáticas entre el sector público y privado para ofrecer financiamientos asequibles a familias de clase media y clase media baja.
- 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 aseguren procesos de tenencia segura de tierra, acceso a servicios públicos de calidad, asegurando la participación de los beneficiarios y beneficiarias en las distintas etapas considerando sus necesidades, 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.

<sup>46</sup> Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

<sup>47</sup> Comisión ODS Paraguay 2030 <http://comisionods.mre.gov.py/objetivo-11>