

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-02967

# Cadena de valor de la vivienda en Paraguay

**Autores:**

Julio Silva  
Claudia Silva  
Ana María Villegas  
Adriano Franco  
Gilda Añazco

**Editores:**

Márcia Casseb  
Paloma Silva  
Paloma Acevedo  
Joaquín Domínguez  
Salma Abraham  
Jazmín Torrents  
Jorge Guerrero  
Juan José Cervantes

Banco Interamericano de Desarrollo  
División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD)

Julio 2024

# Cadena de valor de la vivienda en Paraguay

## Autores:

Julio Silva  
Claudia Silva  
Ana María Villegas  
Adriano Franco  
Gilda Añazco

## Editores BID

Márcia Casseb  
Paloma Silva  
Paloma Acevedo  
Joaquín Domínguez  
Salma Abraham  
Jazmín Torrents  
Jorge Guerrero  
Juan José Cervantes

Banco Interamericano de Desarrollo  
División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD)

Julio 2024

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Cadena de valor de la vivienda en Paraguay / Julio Silva, Claudia Silva, Ana María Villegas, Adriano Franco, Gilda Añazco; editores, Márcia Casseb, Paloma Silva, Paloma Acevedo, Joaquín Domínguez, Salma Abraham, Jazmín Torrents, Jorge Guerrero, Juan José Cervantes / p. cm. — (Nota técnica del BID ; 02967)

1. Housing-Paraguay. 2. Housing deficit-Paraguay. 3. Housing value chain-Paraguay. I. Silva, Julio. II. Silva, Claudia. III. Villegas, Ana María. IV. Franco, Adriano. V. Añazco, Gilda. VI. Casseb, Márcia, editora. VII. Silva, Paloma, editora. VIII. Acevedo, Paloma, editora. IX. Domínguez, Joaquín, editor. X. Abraham, Salma, editora. XI. Torrents, Jazmín, editora. XII. Guerrero, Jorge, editor. XIII. Cervantes, Juan José, editor. XIV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. V. Serie.

IDB-TN-02967

Palabras clave: Vivienda, Déficit habitacional, Cadena de valor

Clasificación JEL: R14; R20; R21; R31; R52

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# Cadena de valor de la vivienda en Paraguay



# Contenido

10	<b>ACRÓNIMOS</b>
15	<b>1. INTRODUCCIÓN</b>
19	<b>2. METODOLOGÍA</b>
19	A. Aproximación conceptual y objetivos de desarrollo sostenible
26	B. Aproximación metodológica
31	<b>3. NOTA TÉCNICA SECTORIAL</b>
31	A. Contexto macroeconómico y sector de la construcción
34	B. Contexto socio económico del país
34	I. Aspectos demográficos y territoriales
39	II. Aspectos económicos, financieros y monetarios
41	III. Aspectos sociales y ambientales
42	C. Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo
52	I. Alto Paraná
53	II. Algunos aspectos a considerar sobre el Déficit Cualitativo
58	III. Déficit de servicios básicos y prestadores de los servicios
62	D. Marco político y jurídico
62	I. Marco legal de la vivienda
63	II. Marco legal de desarrollo urbano
73	III. Entorno jurídico y político en materia de cambio climático
76	IV. Reglamento para el acceso a subsidios e incentivos
77	V. Arrendamiento
79	VI. Tratamiento tributario
85	E. Entorno institucional
85	I. Instituciones y roles
91	II. Administración del suelo
93	III. Organismos operadores de suelo
94	IV. Permisos de construcción y regulación de suelo urbano
95	V. Titulación del suelo
99	VI. Instancias de coordinación, gobernanza y participación
100	F. Sistemas de información
100	I. Sistemas y fuentes identificados
101	II. Centros de Información Urbana de Ciudades
102	III. Sistemas de información de las instituciones financieras
103	IV. Instituto Nacional de Estadística (Censos y el Sistema Nacional de Información)
106	V. Sistema de Catastros y Registros Públicos de la Propiedad
109	<b>4. EVALUACIÓN DE LA CADENA DE VALOR DEL SECTOR DE VIVIENDA EN PARAGUAY</b>
109	A. Eslabones de la cadena de valor
118	B. Análisis por el lado de la Demanda de vivienda
118	I. Acceso a créditos hipotecarios de la población
128	II. Programas de apoyo a la demanda de vivienda y subsidios
138	III. Productos de financiación de la vivienda
139	IV. Fuentes de financiación para las instituciones financieras
141	V. Esquemas de garantías
142	C. Análisis por el lado de la Oferta de vivienda

142	I. Modalidades de soluciones habitacionales
143	II. Desarrollo de vivienda impulsado por el gobierno
148	III. Desarrollo de vivienda impulsado por el sector privado y organizaciones sociales
149	IV. Materiales de construcción
150	V. Costos de desarrollo y de construcción
151	VI. Financiamiento de la Oferta
153	D. Temas transversales que impactan en toda la Cadena de Valor de la Vivienda
153	I. Sostenibilidad y cambio climático
154	II. Plataforma de información de vivienda
154	III. Marco regulatorio e institucional
156	IV. Instrumentos de Planificación
158	V. Género y diversidad
160	E. Principales nudos críticos en los eslabones de la oferta y la demanda de la cadena de valor de vivienda
167	<b>5. LINEAMIENTOS GENERALES</b>
167	A. Política y análisis de posibles intervenciones del Gobierno para dinamizar el sector
167	I. Cuadro síntesis relación entre nudos críticos y recomendaciones
168	II. Referencia – recomendaciones
169	B. Lineamientos relacionados con el marco legal e institucional
180	C. Principales recomendaciones de político
196	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>
199	<b>ANEXO 1</b>
199	A. Experiencia del BID en Paraguay en temas urbanos y vivienda
200	B. Proyectos de desarrollo urbano y vivienda en Paraguay
211	C. Estudios BID relacionados con hábitat y vivienda en Paraguay
214	<b>ANEXO 2</b>
214	A. Oferta del mercado inmobiliario
216	<b>ANEXO 3</b>
216	A. Buenas prácticas internacionales para tener en consideración
216	B. Programa Mi Casa Ya (Colombia)
217	C. Mi Ahorro, Mi Hogar (Bogotá, Colombia)
218	D. Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (Chile)
220	E. Plan Terrazas (Bogotá, Colombia) y otros programas de mejoramiento en la región
223	F. Cuenta Satélite de Vivienda (México)
225	G. Corazones de Barrio (Bilbao, España)
226	H. Corazones Urbanos (Gran Área Metropolitana de San José, Costa Rica)
227	<b>ANEXO 4</b>
227	A. Déficit habitacional por departamentos del Paraguay

## Ilustraciones

20	Ilustración 1. Esquema conceptual de la cadena de valor
23	Ilustración 2. Enfoque de políticas públicas
24	Ilustración 3. Elementos de la vivienda adecuada ONU-Hábitat
26	Ilustración 4. Retos que aborda la cadena de valor
37	Ilustración 5. Árbol de tenencia e ingresos promedio, Paraguay 2019
45	Ilustración 6. Déficit Habitacional Paraguay y Cualitativo
54	Ilustración 7. Ciclo de evolución de la vivienda progresiva y su construcción
61	Ilustración 8. Hogares con alcantarillado sanitario en Asunción y Área Metropolitana
65	Ilustración 9. Categoría de municipios y de instrumentos de planificación territorial
68	Ilustración 10. Líneas y objetivos estratégicos del PLANHAVI
73	Ilustración 11. Mapa político jurídico
74	Ilustración 12. Destino de Bonos Objetivos de Desarrollo Sostenible
79	Ilustración 13. Enfoques para el déficit habitacional
84	Ilustración 14. Tratamiento tributario
85	Ilustración 15. Actores clave en la Cadena de Valor
97	Ilustración 16. Pasos para el estudio de títulos
104	Ilustración 17. Antecedentes normativos del INE
110	Ilustración 18. Cadena de valor de la vivienda en Paraguay
116	Ilustración 19. Tipología de soluciones habitacionales
117	Ilustración 20. Mecanismos para soluciones de viviendas
124	Ilustración 21. Ecosistema de la financiación de vivienda en el Paraguay, 2023
131	Ilustración 22. Flujograma del proceso
134	Ilustración 23. Entidades financieras en alianza con el Programa
137	Ilustración 24. Programas de apoyo a la demanda de vivienda
141	Ilustración 25. Aprobaciones Históricas sector vivienda AFD, 2006 – 2022
146	Ilustración 26. Vivienda en ejecución
148	Ilustración 27. Desarrollos de vivienda impulsados por el Gobierno
156	Ilustración 28. Jerarquía de instrumentos de ordenamiento territorial
159	Ilustración 29. Temas transversales
160	Ilustración 30. Principales retos para abordar en la Cadena
162	Ilustración 31. Planes de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio
165	Ilustración 32. Modelo conceptual actual de atención en Vivienda de Interés Social de Paraguay
175	Ilustración 33. Factores barrios cerrados y segregación social
183	Ilustración 34. Modelo de Operación de Programas de Subsidio con Crédito

## Gráficas

31	Grafico 1. Variación porcentual del PIB del sector construcción, 2011-2022*
32	Grafico 2. Participación del PIB del sector de la construcción, 2011-2022*
33	Grafico 3. PIB del sector de la construcción y trabajadores en el sector, 2012-2022*
34	Grafico 4. Trabajadores informales y formales del sector de la construcción, 2012-2022*
36	Grafico 5. Tamaño promedio de los hogares, 2002-2022
36	Grafico 6. Formación de hogares, 2002-2022
38	Grafico 7. Proporción de hogares por niveles de ingreso, 2019
53	Grafico 8. Materiales de las paredes, hogares propietarios 2019
55	Grafico 9. Materiales de los pisos, hogares propietarios 2019
55	Grafico 10. Materiales de los techos, hogares propietarios 2019
56	Grafico 11. Número promedio de personas por dormitorio, hogares propietarios 2019
59	Grafico 12. Acceso a agua potable, hogares propietarios 2019
59	Grafico 13. Desagüe del baño de la vivienda, hogares propietarios 2019
119	Grafico 14. Desembolsos créditos de vivienda (AFD y BNF) y desembolsos por cada 1.000 habitantes, 2011-2023
119	Grafico 15. Cartera de créditos de vivienda banca pública y privada, 2011-2023*
120	Grafico 16. Créditos sector vivienda sobre créditos total, 2011-2023*
121	Grafico 17. Participación saldos créditos de vivienda Banca Privada Vs. BNF, 2011-2023*
125	Grafico 18. Cartera de créditos de vivienda AFD y participación sobre la cartera total, 2011-2023
126	Grafico 19. Créditos sector vivienda sobre el PIB, 2011-2023
126	Grafico 20. Tasa de interés hipotecario, 2011-2023*
127	Grafico 21. Saldos créditos hipotecarios sobre PIB, países seleccionados (circa 2020) y porcentaje de hogares con créditos hipotecarios
140	Grafico 22. Impacto en la cartera de créditos por plazo
140	Grafico 23. Impacto de la reducción de tasas de interés de los créditos hipotecarios del sector vivienda en el sistema desde el inicio de la AFD.
143	Grafico 24. Cantidad de viviendas particulares, 2002-2022
143	Grafico 25. Número de viviendas producidas por año en los programas del MUVH, 2014-2023
164	Grafico 26. Número de viviendas producidas por año en los programas del MUVH, 2014-2023

## Tablas

25	Tabla 1. Estándares de calidad de la vivienda
38	Tabla 2. Ingreso promedio por rangos de salarios mínimos 2019
39	Tabla 3. Tipo de tenencia por edad del jefe de hogar, 2022
40	Tabla 4. Ingreso y canon de alquiler hogares arrendatarios, 2022
41	Tabla 5. Ingreso promedio y canon de alquiler por quintiles, hogares arrendatarios 2022
43	Tabla 6. Aproximación al déficit habitacional de Paraguay, 2019 y 2022
45	Tabla 7. Déficit habitacional de Paraguay por componentes, 2019
46	Tabla 8. Déficit habitacional de Paraguay por género del jefe de hogar, 2019
47	Tabla 9. Déficit habitacional de Paraguay urbano y rural, 2019
48	Tabla 10. Déficit de vivienda por componentes y departamentos del país, 2019
52	Tabla 11. Déficit de vivienda por componentes y departamentos del país, 2019
56	Tabla 12. Ingresos promedio por faencias de la vivienda, hogares propietarios 2019
57	Tabla 13. Ingresos de los hogares por número de deficiencias habitacionales, hogares propietarios 2019
83	Tabla 14. Gravámenes inmuebles rurales de gran extensión
122	Tabla 15. Participación créditos para vivienda sector cooperativo en Paraguay, 2021-2023*
128	Tabla 16. Hogares por nivel de ingresos y acceso actual a crédito, hogares propietarios 2019
129	Tabla 17. Características del Subsidio-FONAVIS
133	Tabla 18. Esquema de financiamiento
144	Tabla 19. Total de viviendas y montos ejecutados por programas del MUVH entre 2014-2023
151	Tabla 20. Estructura de referencia de costos de la construcción en Paraguay
164	Tabla 21. Estructura del déficit habitacional de Paraguay en función de la tenencia de vivienda de los hogares, 2022
227	Tabla 22. Déficit habitacional urbano/rural departamento Concepción, 2019
228	Tabla 23. Déficit habitacional urbano/rural departamento San Pedro, 2019
229	Tabla 24. Déficit habitacional urbano/rural departamento Cordillera, 2019
230	Tabla 25. Déficit habitacional urbano/rural departamento Guairá, 2019
231	Tabla 26. Déficit habitacional urbano/rural departamento Caaguazú, 2019
232	Tabla 27. Déficit habitacional urbano/rural departamento Caazapá, 2019
233	Tabla 28. Déficit habitacional urbano/rural departamento Itapúa, 2019
234	Tabla 29. Déficit habitacional urbano/rural departamento Misiones, 2019
235	Tabla 30. Déficit habitacional urbano/rural departamento Paraguari, 2019
236	Tabla 31. Déficit habitacional urbano/rural departamento Alto Paraná, 2019
237	Tabla 32. Déficit habitacional urbano/rural departamento Central, 2019
238	Tabla 33. Déficit habitacional urbano/rural departamento Ñeembucú, 2019
239	Tabla 34. Déficit habitacional urbano/rural departamento Amambay, 2019
240	Tabla 35. Déficit habitacional urbano/rural departamento Canindeyú, 2019
241	Tabla 36. Déficit habitacional urbano/rural departamento Pdte. Hayes, 2019

# Acrónimos

<b>AFD</b>	Agencia Financiera de Desarrollo
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>APS</b>	Agua Potable y Saneamiento
<b>AMA</b>	Área Metropolitana de Asunción
<b>AMUAMA</b>	Asociación de Municipios del Área Metropolitana de Asunción
<b>BCP</b>	Banco Central de Paraguay
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BNF</b>	Banco Nacional de Fomento
<b>CAC</b>	Cooperativas de Ahorro y Crédito
<b>CAF</b>	Banco de desarrollo Latinoamericano
<b>CAH</b>	Crédito Agrícola de Habilidadación
<b>CAPACO</b>	Cámara Paraguaya de la Construcción
<b>CAPADEI</b>	Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios
<b>CAPRIVI</b>	Cámara Paraguaya de la Primera Vivienda
<b>CORPOSANA</b>	Corporación de obras Sanitarias
<b>CONAVI</b>	Comisión Nacional de Vivienda
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
<b>CONPACOOOP</b>	Confederación Paraguaya de Cooperativas
<b>COPACONS</b>	Cooperativa Paraguaya de la Construcción
<b>CMF</b>	Conectividad y Mercados Financieros
<b>CNV</b>	Comisión Nacional de Valores
<b>DAPSAN</b>	Dirección de Agua Potable y Saneamiento
<b>DGDTIR</b>	Desarrollo Territorial e Integración Regional
<b>EPH</b>	Encuesta Permanente de Hogares
<b>ERSSAN</b>	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
<b>ESSAP</b>	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A
<b>ICES</b>	Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles
<b>FONAVIS</b>	Fondo Nacional de la Vivienda Social
<b>HUB</b>	Desarrollo Urbano y Vivienda
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>IPVU</b>	Instituto Paraguayo de vivienda y Urbanismo
<b>MADES</b>	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible

<b>MOPC</b>	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
<b>MIB</b>	Mejoramiento Integral de Barrios
<b>MSPyBS</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
<b>MUVH</b>	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat
<b>NDC</b>	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
<b>OCSAS</b>	Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OLADE</b>	Organización Latinoamericana de Energía
<b>OT</b>	Ordenamiento Territorial
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PDS</b>	Plan de Desarrollo Sustentable
<b>PLANHAVI</b>	Plan Nacional de Hábitat y Vivienda
<b>PMNDyOT</b>	Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNVH</b>	Política Nacional de Vivienda y Hábitat
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POUT</b>	Plan de Ordenamiento Urbano Territorial
<b>SAT</b>	Servicios de Asistencia Técnica
<b>SCA</b>	Subsidio Condicionado de Alquiler
<b>SEAM</b>	Secretaría de Ambiente
<b>SIAM</b>	Sistema de Información Ambiental
<b>SM</b>	Salario Mínimo
<b>SMPR</b>	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
<b>SENAVITAT</b>	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
<b>SISNHAVI</b>	Sistema Nacional de Hábitat y Vivienda
<b>STP</b>	Secretaría Técnica de Planificación
<b>UEP</b>	Unidad Ejecutora del Programa
<b>USM</b>	Unidad de Salario Mínimo
<b>₡</b>	Guaraníes (Moneda Nacional)

### Autores

Julio Silva – Jefe de equipo  
Claudia Silva – Arquitecta Urbanista–coordinadora técnica.  
Ana María Villegas – Economista Investigador  
Adriano Franco – Economista Investigador  
Gilda Añazco – Analista y coordinación local.

### Editores

#### BID

Márcia Casseb – Especialista de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD)  
Paloma Silva – Especialista HUD  
Paloma Acevedo – Especialista HUD  
Joaquín Domínguez – Especialista en Conectividad, Mercados y Finanzas (CMF)  
Salma Abraham – Consultora HUD  
Jazmín Torrents – Consultora HUD  
Jorge Guerrero – Consultor HUD  
Juan José Cervantes – Consultor HUD

### Colaboradores

#### Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)

Sakura Kojima – Dirección General FONAVIS  
Sandra Ruiz Díaz – Unidad ejecutora de proyectos del BID  
Margarita Elías Bellasá – Dirección General de Planificación Estratégica

### Diseño gráfico

Sofía Argüello  
Fiorella D´Ecclesiis



# 1. Introducción

# 1



El BID, por medio de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) en Paraguay, brinda apoyo al Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat y el Ministerio de Hacienda, para impulsar la Estrategia Intersectorial de Viviendas Sostenibles en el país. Con este fin, el BID ha contratado la realización del presente estudio que identifica las condiciones de oferta y demanda del mercado de vivienda del país, las expectativas de evolución del mismo, la operatividad, funcionabilidad e impacto actual de las políticas públicas; que permitan de forma integral brindar apoyo al equipo ministerial en la adopción de medidas que orienten la acción del Gobierno para lograr mayor accesibilidad y producción de vivienda, mejor calidad de la vivienda existente y mayor impacto de las políticas públicas del Hábitat y Desarrollo Urbano.

Con la consultoría se aportarán insumos para el diálogo con las autoridades del Gobierno de Paraguay sobre la vivienda social, analizando factores de oferta y demanda del mercado de vivienda en Paraguay, realizando una aproximación a la demanda de vivienda social profundizando en temas específicos de tenencia y gasto en vivienda de los hogares en Paraguay por niveles de ingreso, evaluando las condiciones físicas de las viviendas de los hogares por niveles de ingreso, la oferta de vivienda social y el Marco Normativo de Vivienda del Paraguay.

Bajo este contexto, en este documento se presenta una nota técnica del sector y un análisis de la cadena de valor, para producir algunos lineamientos de política pública y recomendaciones de posibles intervenciones del gobierno para dinamizar el sector (Producto 4). Para la evaluación preliminar del sector se realizó una recolección y procesamiento de información primaria y secundaria de entidades públicas y privadas de Paraguay que se resumen en el Anexo 1. Síntesis de información secundaria y entrevistas con actores clave.

A partir de este levantamiento de información cualitativa y cuantitativa, se analizó información sobre población y hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INE) al igual que sobre producción y condiciones del stock habitacional a nivel nacional y departamental para los últimos años. De manera simultánea, fueron revisadas las bases de datos del Banco Central del Paraguay, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), del Banco Nacional de Fomento (BNF) y del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) con el fin de recabar información del sector de financiación de vivienda tales como cartera hipotecaria, niveles y evolución reciente, número de créditos hipotecarios y niveles de tasas de interés en el tiempo, entre otros.

Para la elaboración del análisis de factores demográficos y territoriales/geográficos de la vivienda social, formal e informal y la distribución de la infraestructura urbana y servicios básicos, se revisó la información histórica de los censos de población y vivienda y se procesaron las bases de datos de las encuestas de hogares de Paraguay. Esto permitió: (i) determinar la evolución del tamaño promedio del hogar paraguayo, (ii) estimar la demanda demográfica del sector vivienda y desarrollo urbano en un horizonte de 10 años y, (iii) caracterizar a los hogares por estratos económicos, en términos de nivel de ingreso de los hogares, su tipo de vinculación al mercado laboral, el número de ocupados y el número de perceptores de ingreso.

Con el análisis integral de la cadena de valor se identificaron las principales restricciones en cada uno de los eslabones, para lo cual se realizó un análisis del marco normativo sectorial vigente identificando planes y programas nacionales, apuestas del Gobierno, proyectos, instrumentos y mecanismos diseñados para enfrentar los principales retos del sector, así como las determinantes de política que rigen la materia. Asimismo, se evaluaron las normas vigentes que regulan los aspectos de ordenamiento territorial, hábitat y vivienda para entender los factores que limitan o facilitan la generación de suelo urbanizable para el desarrollo masivo de proyectos de vivienda.

La experiencia y lecciones aprendidas del BID en Paraguay en temas urbanos y de vivienda permite entender la visión del Banco para el desarrollo de los ejes estratégicos propuestos para el cumplimiento del objetivo de operación lo cual es el marco para la definición de lineamientos de política; los cuales permitirán identificar prioridades para concretar soluciones y mecanismos mediante la formulación de programas estatales para atender las deficiencias de vivienda en la cadena de valor sectorial, que se considerarán estratégicas y dinamizadoras a corto y mediano plazo para el sector.

La adopción de políticas públicas específicas en temas claves como la vivienda progresiva y la vivienda social en alquiler, son fundamentales para desarrollar incentivos en proyectos urbanos integrales que incorporen criterios de diseño participativo, vinculación de propietarios, estrategias de gestión social y fortalecimiento económico con líneas de acción concretas para la accesibilidad de servicios públicos, la participación comunitaria y la generación de empleo. Los lineamientos tendrán en cuenta buenas prácticas en la región y la respuesta a las dificultades que se hayan identificado en el mejoramiento, rehabilitación, subdivisión y construcción de vivienda en el país. Para las políticas públicas de ordenamiento territorial, aspectos como la valoración del patrimonio (material, inmaterial y natural), la reducción de riesgos, medidas para la adaptación del cambio climático y el fomento en las economías circulares podrán permitir una aproximación resiliente y multidimensional al mejoramiento cualitativo y cuantitativo de viviendas de calidad y entornos sostenibles.

Este documento se ha estructurado en cuatro capítulos y tres anexos, de los cuales el primero es la presente introducción. El segundo capítulo expone la metodología seguida en la investigación, la cual se fundamenta en una aproximación a los objetivos de desarrollo sostenible. La tercera sección del documento sintetiza la nota técnica sectorial con base en el contexto socio económico del país, el déficit habitacional y asentamientos informales, el marco político y jurídico, el entorno institucional y los sistemas de información existentes. El cuarto capítulo desarrolla la evaluación de la cadena de valor del sector vivienda en Paraguay iniciando con la identificación de los eslabones para posteriormente analizar elementos de demanda y de oferta de vivienda y demás temas transversales que impactan en la cadena, así como los principales nudos críticos identificados. Finalmente se presentan las referencias y bibliografía y, en los anexos se presentan una síntesis de la experiencia del BID en Paraguay en temas urbanos y vivienda y un cuadro que resume la oferta actual del mercado inmobiliario.

Este documento ha sido elaborado bajo la dirección de Julio Miguel Silva, la coordinación local de Gilda Añazco, la colaboración de la urbanista Claudia Silva y los economistas Adriano Franco y Ana María Villegas.

## 2. Metodología

### A. Aproximación conceptual y objetivos de desarrollo sostenible

- 2.1.** El ordenamiento territorial (OT) puede definirse como “la acción voluntaria de organizar y equipar el espacio de la ciudad”, y el de su entorno rural dentro de los límites administrativos existentes. El ordenamiento del territorio no es una ciencia exacta, sino que es una práctica que supone una adaptación constante al contexto y que debe acompañar los valores y las demandas de la sociedad para la que actúa<sup>1</sup>. La Carta Europea de la Ordenación Territorial de 1983 define el ordenamiento territorial como “La expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.
- 2.2.** La cadena de valor de la vivienda que se identifica en el Estudio Sectorial de Vivienda en Paraguay se enmarca en un contexto del ordenamiento territorial conformando un hábitat más inclusivo que la vivienda vista como un hecho aislado en el territorio, que permite mejorar la calidad en la oferta y demanda de diversos servicios. El hábitat es un término que hace referencia al lugar donde se vive en comunidad, y que permite satisfacer de manera adecuada las necesidades de esta comunidad y que permite el desarrollo de actividades bajo un contexto natural y cultural determinado por sus características urbanas y rurales.

<sup>1</sup> <https://www.stp.gov.py/vi/pout/>

# 2



Ilustración 1. Esquema conceptual de la cadena de valor



Fuente: Elaboración propia.

- 2.3.** El encadenamiento permite reconocer y dar respuesta a cada uno de los aspectos requeridos para mejorar la calidad de vida de los y las paraguayas, promoviendo el disfrute de manera equitativa e incluyente a bienes y servicios del territorio, implementando estrategias e instrumentos que faciliten el acceso a soluciones habitacionales dignas, reconociendo y respondiendo de manera diferenciada a los diferentes tipos de hábitat para incidir en el desarrollo urbano sostenible del país.
- 2.4.** La cadena de valor recoge como principios rectores los fundamentos previstos en las políticas públicas nacionales relacionados con la integración social, el sistema de servicios públicos, la protección del medioambiente, la cohesión social con un enfoque diferenciado e intersectorial con identidad territorial y un enfoque multidimensional de desarrollo sustentable (Ley 5638 de 2016 “Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano”).
- 2.5.** A nivel nacional es fundamental a partir del reconocimiento local, adoptar una gestión integral del hábitat para el ordenamiento del territorio, mediante políticas públicas transversales tendientes a promover el crecimiento urbano sustentable. Deben proponerse instrumentos e incentivos para que cada departamento y, asimismo, cada municipio, de manera multiescalar las apropien y reglamenten, según sus competencias.
- 2.6.** De acuerdo con ONU-HABITAT<sup>2</sup> la desigualdad es una gran preocupación ya que más de mil millones de personas viven en barrios marginales y este número continúa creciendo. Los niveles de consumo de energía urbana y la contaminación también son preocupantes.

<sup>2</sup> <https://www.onuhabitat.org.mx/index.php/el-ods-del-mes-es-el-11>.

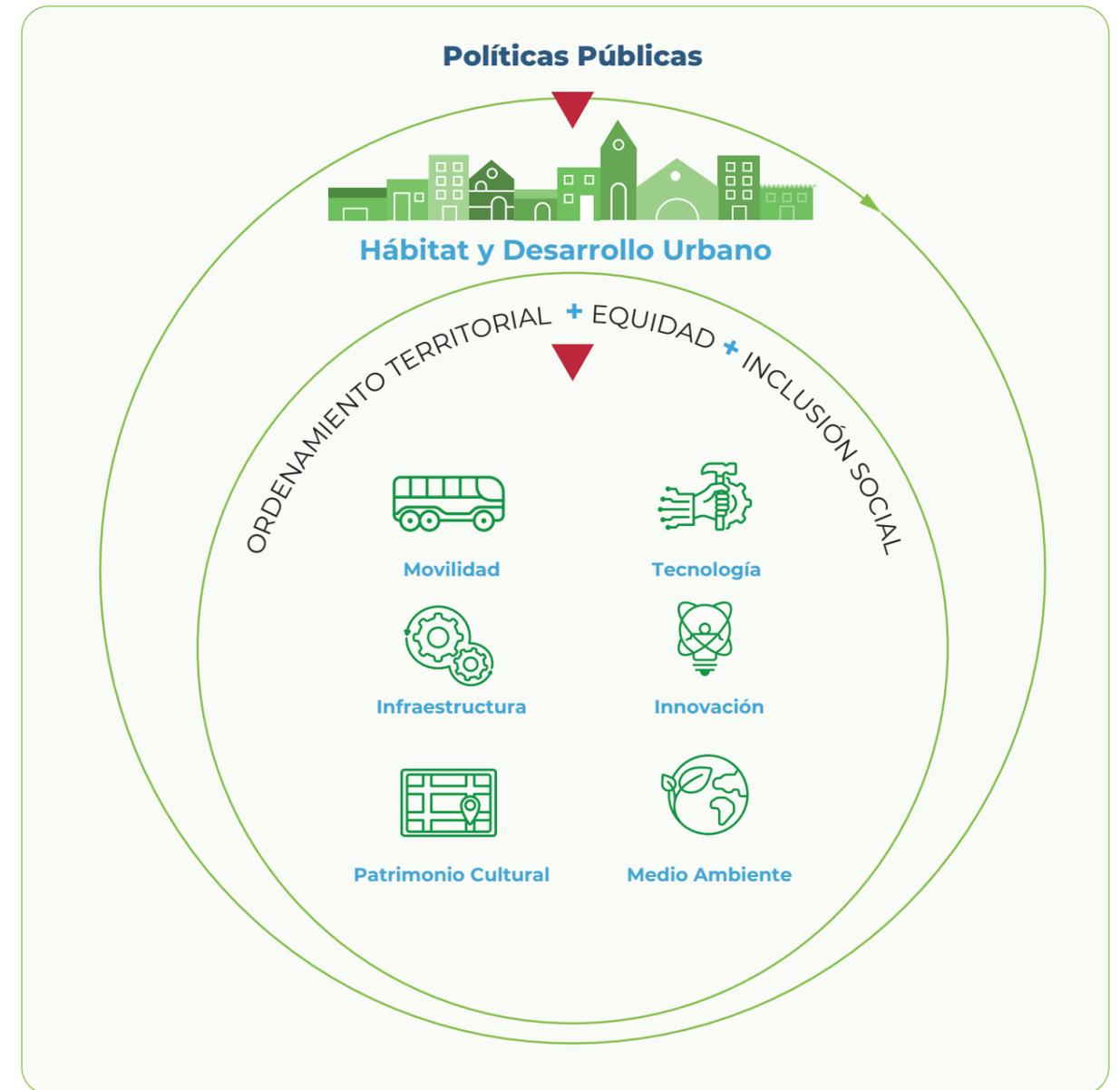
Las ciudades ocupan solo el 3% planeta, pero suponen entre el 60% y el 80% del consumo de energía y el 70% de las emisiones de carbono. Muchas ciudades son también más vulnerables al cambio climático y los desastres naturales debido a su alta concentración de población y su ubicación, por lo que es crucial promover la resiliencia urbana para evitar pérdidas humanas, sociales y económicas.

- 2.7.** La cadena de valor de la vivienda tiene como soporte los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el número 11, buscando que las ciudades y comunidades sean sostenibles desde el desarrollo urbano para lo cual se requerirá asegurar el acceso a una vivienda adecuada, segura y asequible, garantizar la disponibilidad de servicios básicos, mejorar las capacidades para la planificación y lograr que los asentamientos humanos sean inclusivos mediante una gestión participativa. Con este enfoque, se incrementa la calidad de vida con nuevos y mejores soportes urbanos y espacio público orientados a revertir las desigualdades sociales y económicas del territorio, se promueve el encuentro y la proximidad, el acceso a la cultura y la sostenibilidad mediante intervenciones que fomentan el sentimiento de orgullo entre la ciudadanía.
- 2.8.** Asimismo, contribuye a la materialización de otros de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos en la nueva agenda de desarrollo sostenible de la ONU 2015: ODS 1 Fin de la pobreza: Apoyo al desarrollo económico mediante la contención de las consecuencias sociales y económicas derivadas de la pandemia. ODS 4 Educación de calidad: Promueve territorios incluyendo oferta adecuada de servicios sociales. ODS 5 Igualdad de género: Promueve el empoderamiento de las mujeres y la reducción de brechas de ingresos reconociendo oportunidades en los diferentes eslabones de la cadena para promover la equidad de género. ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico: Un desarrollo urbano sostenible impulsa emprendimientos, empleo digno, la formalización y el crecimiento económico. ODS 10 Reducción de las desigualdades: Focaliza la protección a personas en condición de vulnerabilidad priorizando actuaciones urbanas integrales para mejorar sus condiciones de vida. ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas: Exige a todos los niveles institucionales garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que rindan cuentas para la aprobación y seguimiento de las estrategias sociales en aras de una completa transparencia para comunicar el impacto esperado y/o logrado de las iniciativas de Estado.

**2.9.** El ordenamiento desde una visión ambiental deberá tener como principales apuestas mitigar la crisis climática global que ha prendido alarmas sobre las grandes ciudades con el fin de reducir la huella ambiental que generan, priorizado instrumentos, estrategias y acciones decididas para avanzar desde la planeación hacia ciudades más sostenible, que reverdezcan, hagan uso eficiente de sus recursos, reciclen, ahorren agua y energía, fomenten las energías renovables, promuevan la gestión integral de residuos y se establezcan beneficios que impulsen medidas de ecourbanismo y construcción sostenible. Promover el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, obliga a prever acciones que garanticen la disponibilidad y conservación de los recursos naturales. Asimismo, desarrollar nuevas tecnologías, mediante soluciones basados en sistemas de información, eficiencia en el uso de materiales, reconocimiento de las condiciones bioclimáticas y técnicas regionales sustentables, impulsando programas de investigación y desarrollo.

**2.10.** También es necesario que el enfoque de las políticas públicas, en materia de hábitat y desarrollo urbano, estén armonizadas con otros Ministerios para que se integren de manera coordinada con las políticas de movilidad, infraestructura, patrimonio cultural, ambiente, tecnología e innovación. La planificación en las ciudades paraguayas debe garantizar la equidad, la inclusión social y el desarrollo urbano mediante un ordenamiento territorial que este orientado por la función social y ecológica de la propiedad procurando la distribución equitativa de las cargas y los beneficios entre los propietarios y la racionalización del uso e inversión de los recursos tanto públicos como privados. Como premisa en todo programa se debe valorar el patrimonio cultural material, inmaterial y natural aunando esfuerzos para su protección, salvaguarda y puesta en valor.

**Ilustración 2. Enfoque de políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia.

**2.11.** El desarrollo urbano deberá estar articulado con la política de movilidad proporcionando acceso a sistemas de transportes seguros, económicos y sostenibles para todos. Así mismo con la dotación de infraestructura para que sea complementario a los programas y proyectos habitacionales de calidad que se propongan, no solo para suplir déficit en equipamientos sino también para generar nuevas centralidades en concordancia con los modelos territoriales de ordenamiento y las fuentes de empleo.

**2.12.** La calidad en la vivienda hace referencia a la percepción y valoración sobre los componentes y el espacio de esta, haciéndola segura y habitable. En ese sentido, no se entiende la vivienda solamente como un producto inmobiliario sino como un derecho que debe estar enmarcado en la política social del Estado en la que habitar espacios de calidad y en condiciones adecuadas sea la prioridad. En este sentido se toma como punto de partida lo planteado por ONU Hábitat en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, que reconoce la vivienda como un derecho fundamental que debe cumplir con diferentes condiciones para ser considerada como “adecuada”. Estas condiciones corresponden a seguridad en la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.

**Ilustración 3. Elementos de la vivienda adecuada ONU-Hábitat**



Fuente: ONU-Hábitat (2023). <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>.

**2.13.** Al respecto, se destaca el planteamiento del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos Sociales y Culturales, mediante el cual se resalta que el derecho a la vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo y debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad asociada también a su entorno. A partir de las diferentes aproximaciones la tabla a continuación sintetiza los estándares de calidad de la vivienda desde un enfoque integral para atender necesidades de déficit.

**Tabla 1. Estándares de calidad de la vivienda**

Componentes		Variables
Vivienda	Habitabilidad	Déficit cualitativo de vivienda. Hacinamiento. Área de vivienda por persona. Durabilidad de materiales y costos de mantenimiento. Ventilación, iluminación y eficiencia energética.
		Servicios públicos
		Arrendamiento e ingreso. Amortización de crédito e ingreso.
Entorno	Accesibilidad	Caminabilidad y movilidad sostenible. Infraestructura adecuada para personas mayores, menores de edad y personas con discapacidad para caminar. Iluminación.
	Proximidad	Tiempos de desplazamiento a empleo, servicios sociales y espacio público.
	Seguridad	Convivencia y cohesión social. Riesgos reales y percibidos.
	Ambiente	Zonas de alto riesgo no mitigable. Biodiversidad y servicios ecosistémicos. Calidad del aire, protección frente al ruido, control del riesgo tecnológico y contaminación de los cuerpos hídricos.

Fuente: Elaboración propia.

**2.14.** En síntesis, para atender las problemáticas de vivienda y hábitat en el país, considerando las determinantes normativas y los lineamientos para el desarrollo urbano sostenible, la cadena de valor aborda cada uno de sus eslabones desde un enfoque multidimensional identificando estrategias y mecanismos para promover actuaciones integrales.

Ilustración 4. Retos que aborda la cadena de valor



Fuente: Elaboración propia.<sup>3</sup>

## B. Aproximación metodológica

- 2.15.** Con el propósito fundamental de determinar la evolución y composición de los hogares paraguayos, para estimar la demanda demográfica del sector vivienda y desarrollo urbano en un horizonte de 10 años, el estudio parte del análisis de factores demográficos y territoriales/geográficos de la vivienda social formal e informal y la distribución de la infraestructura urbana y de servicios básicos. Con este fin de manera preliminar se revisó la información histórica de los censos poblacionales y se procesó información de las encuestas de hogares de Paraguay. Con este fin, se caracteriza a los hogares por estratos económicos, en términos de nivel de ingreso de los hogares, su tipo de vinculación al mercado laboral, el número de ocupados y el número de perceptores de ingreso.
- 2.16.** Con información procesada de las Encuestas de Hogares se realizará un análisis de las principales deficiencias del stock habitacional del país, fuente de información que nos permitirá obtener de manera simultánea las características socioeconómicas de los hogares por tipo de déficit. De igual forma, se realizará un análisis de la estructura de la tenencia de vivienda por niveles de ingreso, identificando el gasto que realizan en vivienda los hogares arrendatarios. De igual forma, este análisis permitirá establecer la distribución y acceso al crédito hipotecario en el país por niveles socioeconómicos de los hogares.

<sup>3</sup> Imagen: [https://media.istockphoto.com/id/1204979909/es/vector/ilustraci%C3%B3n-vectorial-de-la-ciudad-ecol%C3%B3gica-verde-sin-texto.jpg?s=612x612&w=0&k=20&c=lcu2bb1kR5x5VFMSa70\\_WDPWosKn94eQoPUVXilj9z8=](https://media.istockphoto.com/id/1204979909/es/vector/ilustraci%C3%B3n-vectorial-de-la-ciudad-ecol%C3%B3gica-verde-sin-texto.jpg?s=612x612&w=0&k=20&c=lcu2bb1kR5x5VFMSa70_WDPWosKn94eQoPUVXilj9z8=)

- 2.17.** Por el lado de la oferta se buscará información sobre el sector en términos de unidades de vivienda construidas o financiadas por segmentos de mercado. Para el propósito se utilizará información producida o procesada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INE), el Banco Central del Paraguay, la AFD, el gremio de productores de vivienda, entre otros.
- 2.18.** Para determinar los desequilibrios del mercado en términos de flujo será necesario estimar los niveles anuales de producción de vivienda formal, por tipo de vivienda, y compararlos con la formación anual de hogares observada en el país. De igual forma, el análisis de cantidades de vivienda por rango de precios permitirá inferir las brechas existentes en mercados específicos de vivienda del país.
- 2.19.** A lo anterior, se suma la importancia de tener un entendimiento de la política sectorial y gasto público en vivienda, qué sumado a la evaluación de la gobernanza del sector de vivienda y desarrollo urbano del país, definen los arreglos institucionales, marcos legales, fiscales y regulatorios vigentes relacionados al sector vivienda en Paraguay y la participación que sobre el particular tienen diferentes entidades del Gobierno Nacional y de los gobiernos territoriales.
- 2.20.** La evaluación de la cadena de valor del sector de vivienda y la propuesta de lineamientos de política y análisis de posibles intervenciones del gobierno para dinamizar el sector, inicia con la elaboración de un inventario de las normas y estándares relacionados con el sector vivienda y desarrollo urbano. La consultoría evaluará el marco normativo vigente identificando en la cadena de valor las dificultades que se tienen para su implementación y los retos que la política pública debe abordar para una adecuada ejecución. Así mismo se identificarán lineamientos para que el desarrollo urbano involucre criterios tales como eficiencia energética, calidad ambiental, revitalización urbana, materiales de construcción, entornos seguros, reciclaje y manejo de residuos, promoviendo una visión de ciudades sostenibles.
- 2.21.** Los lineamientos tendrán como antecedente las buenas prácticas regionales y la respuesta a las dificultades que se hayan identificado en el mejoramiento, rehabilitación, subdivisión de vivienda usada y la construcción de vivienda nueva. Es importante anotar que la cadena de valor involucra aspectos de sostenibilidad, control, seguimiento y monitoreo una vez se construye y entregan los desarrollos inmobiliarios. Evaluación entendida no solo para las unidades habitacionales sino también para sus residentes: propietarios y arrendatarios.

- 2.22.** Las estrategias que se definan para la habilitación de suelo apto para desarrollos habitacionales sostenibles, tanto urbanos como rurales, estarán orientados a promover y/o ajustar los mecanismos e instrumentos de planeación, financiamiento y gestión que faciliten actuaciones integrales entendidas como el conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo estructurantes y detonantes, orientadas y articuladas entre sí para la reducción del déficit habitacional del país.
- 2.23.** A su vez, se determinarán las condiciones que permitan el desarrollo de proyectos urbanos para ejecutar operaciones de gran escala que contribuya al desarrollo del territorio así como operaciones de escala zonal y barrial que promuevan intervenciones que aporten soportes urbanos a entornos residenciales. Esta identificación multiescalar permitirá que la política pública responda a diferentes sinergias y oportunidades, atendiendo a la diversidad de los territorios.
- 2.24.** Mediante la identificación de las dificultades en la cadena de valor, el sector público podrá asumir un rol específico que genere confianza en aspectos como gestión de suelo, apuestas normativas y coordinación interinstitucional para atraer capital privado mediante alianzas público-privadas que permitan continuidad y en donde cada actor asume beneficios, compromisos y obligaciones en el marco de sus competencias.
- 2.25.** La experiencia y lecciones aprendidas del BID en Paraguay en temas urbanos y de vivienda permitirá entender la visión del Banco para el desarrollo de los ejes estratégicos propuestos y la definición de lineamientos de política. Estos permitirán identificar prioridades para concretar soluciones y mecanismos mediante la formulación de programas estatales para atender las deficiencias de vivienda en la cadena de valor sectorial de la vivienda, que se considerarán estratégicas y dinamizadoras a corto y mediano plazo para el sector y para el BID.



# 3

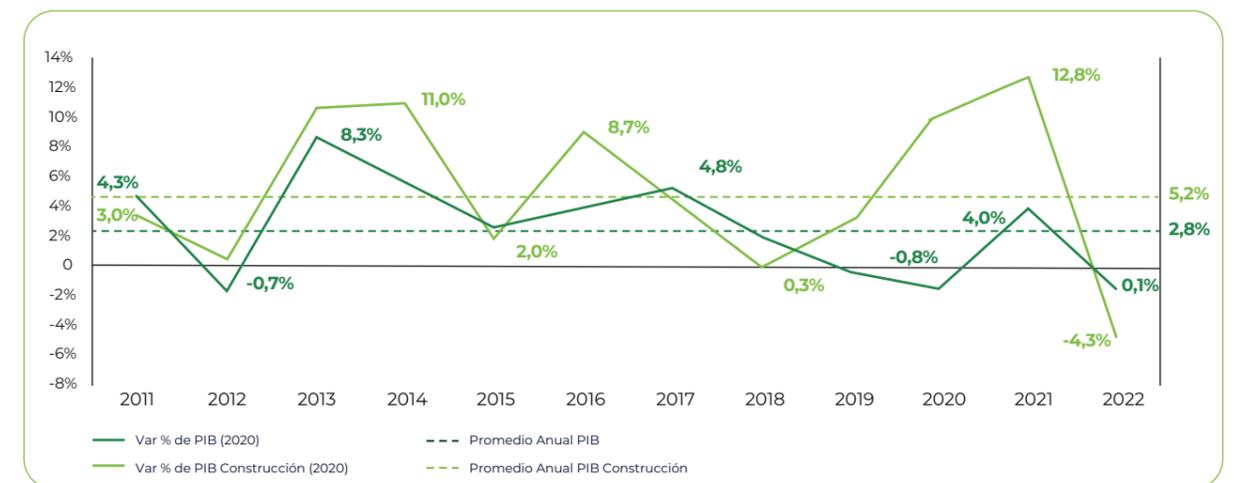


## 3. Nota Técnica Sectorial

### A. Contexto macroeconómico y sector de la construcción

**3.1.** Al igual que lo observado en otras economías de la región, en Paraguay el PIB del sector de la construcción ha presentado un comportamiento procíclico, con auges y caídas mucho más pronunciadas que el comportamiento general de la economía. Así, para el caso de Paraguay, los periodos de auge económico han tendido a coincidir con periodos de expansión más que proporcional del sector de la construcción. En términos de crecimiento de la economía en comparación al comportamiento del sector de la construcción, se observa que este último ha mostrado un mayor crecimiento promedio que la economía paraguaya en los últimos años. En efecto, mientras entre el 2011 y el 2022, la economía del Paraguay creció en términos reales un promedio anual de 2,8%, el sector de la construcción creció 5,2%, lo que denota la capacidad del sector de la construcción, como dinamizador de la economía.

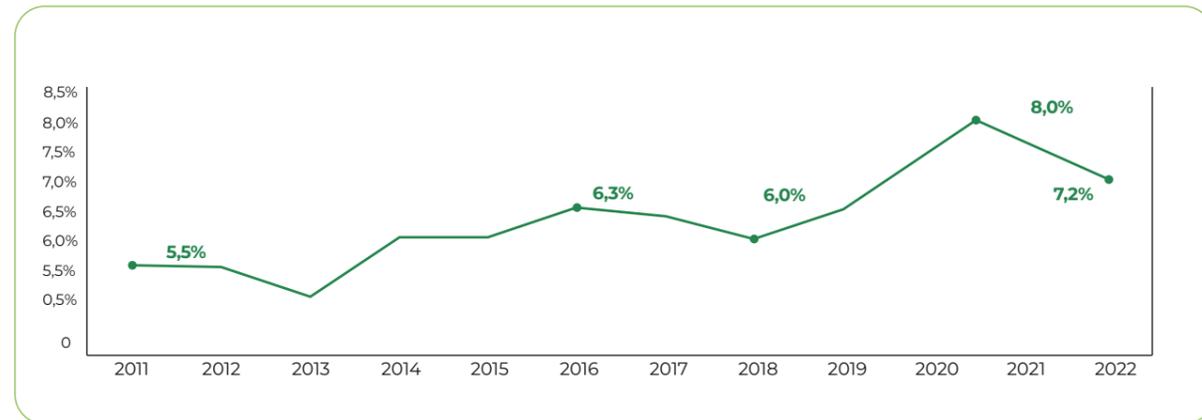
**Grafico 1. Variación porcentual del PIB del sector construcción, 2011-2022\***



\* Datos preliminares 2022. Fuente: Cuentas Nacionales, INE, cálculos Economía Urbana

**3.2.** Como resultado del mayor dinamismo del sector de la construcción en comparación al conjunto de la economía, se ha visto un aumento en la participación del sector de la construcción en el conjunto de la economía. Así, este pasó de representar el 5,5% del total de la economía en 2011, hasta alcanzar un máximo de 8,0% en 2021, para luego descender en 2022 hasta el 7,2%. Como se mostrará más adelante, este comportamiento coincide a su vez con el crecimiento observado por el sector de financiación de vivienda del Paraguay.

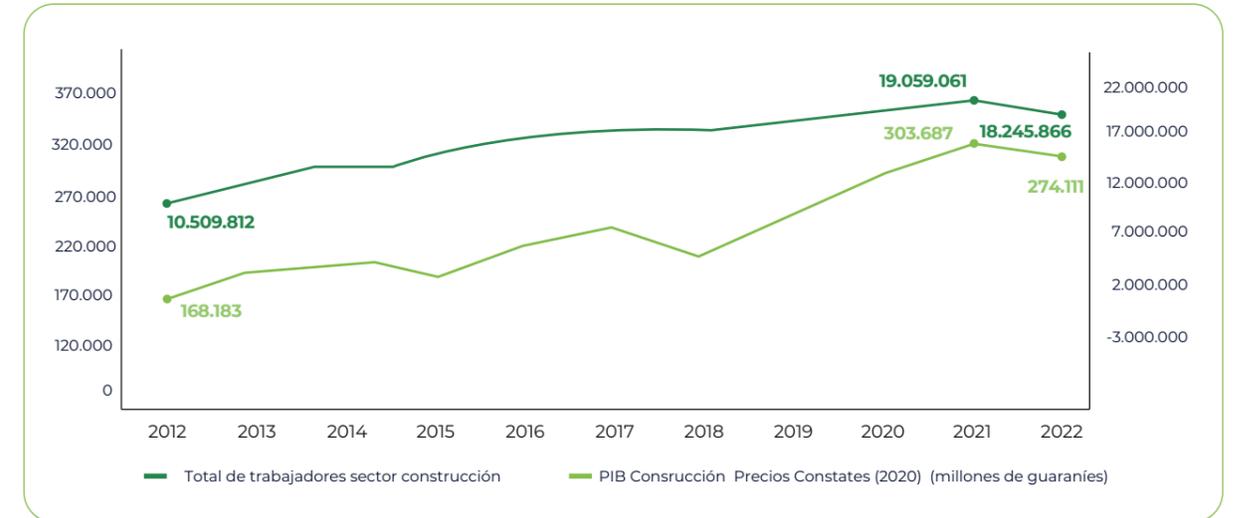
**Grafico 2. Participación del PIB del sector de la construcción, 2011-2022\***



\* Datos preliminares 2022. Fuente: Cuentas Nacionales, INE, cálculos Economía Urbana

**3.3.** Adicionalmente, y como cabría esperar, se observa una relación positiva entre el crecimiento del sector de la construcción y el empleo total y sectorial. En este sentido, al ser un sector intensivo en mano de obra, particularmente en la construcción de vivienda, presenta una oportunidad en su estímulo para promover el empleo, y como se mostrará a continuación, particularmente el empleo formal. El crecimiento del sector de la construcción llevó a que entre 2012 y 2022 se generaran más de 105 mil nuevos empleos en el sector de la construcción, al pasar de 168 mil empleos en 2012 a 274 mil en 2022, representando 14,3% de los empleos totales creados durante este mismo periodo. De esta forma, se observa que el empleo sectorial ha mostrado un mayor dinamismo creciendo en promedio un 5,0% anual, mientras el empleo total de la economía creció en promedio tan sólo un 2,9%.

**Grafico 3. PIB del sector de la construcción y trabajadores en el sector, 2012-2022\***

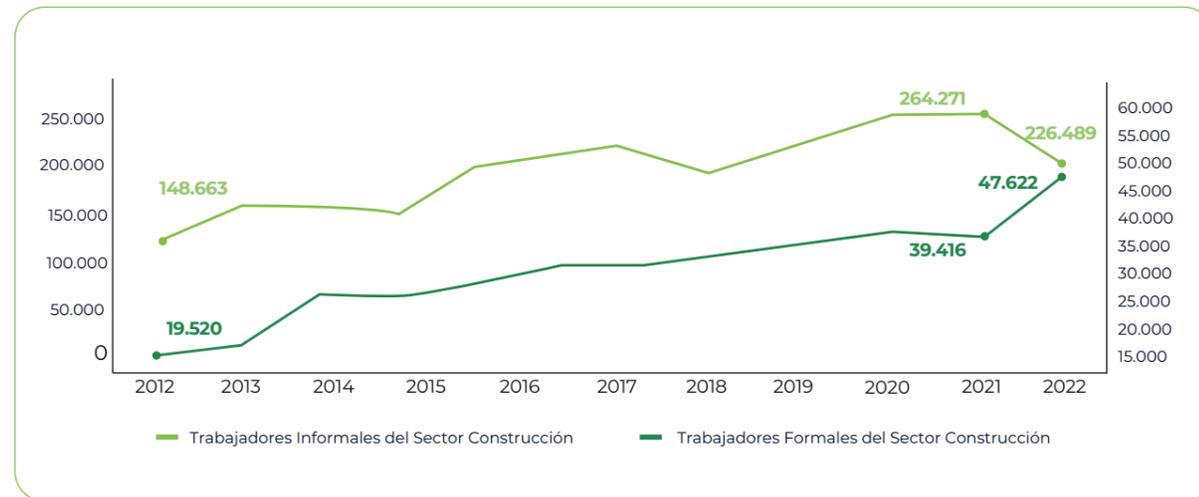


\* Datos preliminares 2022. Fuente: Cuentas Nacionales, INE, cálculos Economía Urbana

**3.4.** Por otra parte, como se observa en otros países de América Latina, un porcentaje importante del empleo sectorial está vinculado al mercado informal. Para el 2022, el 73,5% de los trabajadores de la construcción en el Paraguay fueron trabajadores informales. Sin embargo, un análisis dinámico muestra que en los últimos años el porcentaje de trabajadores informales ha mostrado una tendencia decreciente, mientras que el porcentaje de trabajadores formales ha crecido. Esto se estima que podría ser el resultado del empleo formal en el sector de la construcción. Al respecto, mientras que el número de trabajadores informales creció en promedio 4,3% entre 2012 y 2022, el número de trabajadores formales creció en promedio 9,3% durante este mismo periodo, dando cuenta de que el mayor dinamismo del empleo sectorial ha sido en gran medida resultado del crecimiento del empleo formal.

**3.5.** Lo anterior se ve con mayor claridad al analizar el periodo de 2021 y 2022. Como se observa en la gráfica anterior, la desaceleración del sector de la construcción vista en este periodo llevó a una pérdida de 29,5 mil puestos de trabajo en el sector de la construcción. Sin embargo, esta disminución en el empleo es resultado de la caída en el empleo informal el cual disminuyó en 37,7 mil puestos de trabajo, en contraposición el empleo formal aumentó en 8,2 mil nuevos puestos. De lo anterior que un estímulo del sector de la construcción no solo sería una oportunidad para la generación de empleo sino que, dada la tendencia reciente de generación de empleo formal, facilitaría una mayor formalización laboral.

**Grafico 4. Trabajadores informales y formales del sector de la construcción, 2012-2022\***



\* Datos preliminares 2022. Fuente: Cuentas Nacionales, INE, cálculos Economía Urbana

## B. Contexto socio económico del país

### I. Aspectos demográficos y territoriales

**3.6. Paraguay ocupa un territorio de 406.752 km<sup>2</sup> y limita con Argentina, Brasil y Bolivia.** Se divide en dos diferentes regiones naturales: i) la Región Oriental o Paraneña abarca el 39% del territorio nacional y alberga a un poco más del 97% de la población y es donde se localiza Asunción, sede de los tres poderes del Estado y, ii) la Región Occidental o Chaco con el 61% del territorio nacional y alberga a un poco más del 2% de la población. Aunque carece de litoral marítimo, el territorio está cruzado en toda su extensión por numerosos cursos de agua que constituyen la importante red hidrográfica de la Cuenca del Plata, además de ser asiento del Acuífero Guaraní, considerado una de las grandes reservas de agua dulce del planeta.

**3.7. Según la Constitución Política de 1992, es un Estado unitario y descentralizado, cuya estructura político-administrativa reconoce 17 departamentos, 14 de los cuales se encuentran en la Región Oriental junto con el distrito capital Asunción.** El gobierno de cada departamento es ejercido por un gobernador y por una Junta Departamental, electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales, y duran cinco años en sus funciones.

**3.8.** En el país existen un total de 263 municipios, y de acuerdo con la Ley 3.966 Orgánica Municipal de 2011, el municipio es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales; su territorio coincide con el del distrito y se divide en zonas urbanas y rurales. El área urbana se divide en barrios (o distritos, en el caso de Asunción) y el área rural se divide en parajes o pequeños asentamientos denominados colonias o compañías. El gobierno de cada municipio es ejercido por la Intendencia Municipal y la Junta Municipal, quienes son electos en forma directa por los ciudadanos para operar por un periodo de cinco años.

**3.9.** Según el documento BIDeconomics Paraguay: panorama de oportunidades del 2023<sup>4</sup> “la clase media, que en 2009 representaba el 28,8 por ciento de la población, se amplió a 43,8 por ciento en una década —15 puntos porcentuales más—. De 2004 a 2021 la pobreza total se redujo a casi la mitad y la pobreza extrema más de la mitad. La primera cayó de 48,8 a 26,9 por ciento y la segunda de 9,1 a 3,9 por ciento. El país, de hecho, se destaca en la región como uno de los que más ha aumentado el gasto en protección social, al pasar de 68 dólares por persona en 2004 a 196 dólares por persona en 2019. Esto sin desconocer que la cobertura sigue siendo baja y que, si bien la desigualdad ha disminuido, la pobreza es un problema que hoy afecta en mayor medida a niñas, niños y adolescentes, quienes suman casi la mitad de los pobres y más de dos tercios de los pobres extremos. La pobreza rural es otro reto; se ha venido reduciendo a una tasa menor, ha sido 1,6 veces superior a la registrada en zonas urbanas y la pobreza extrema ha sido 4 veces mayor”.

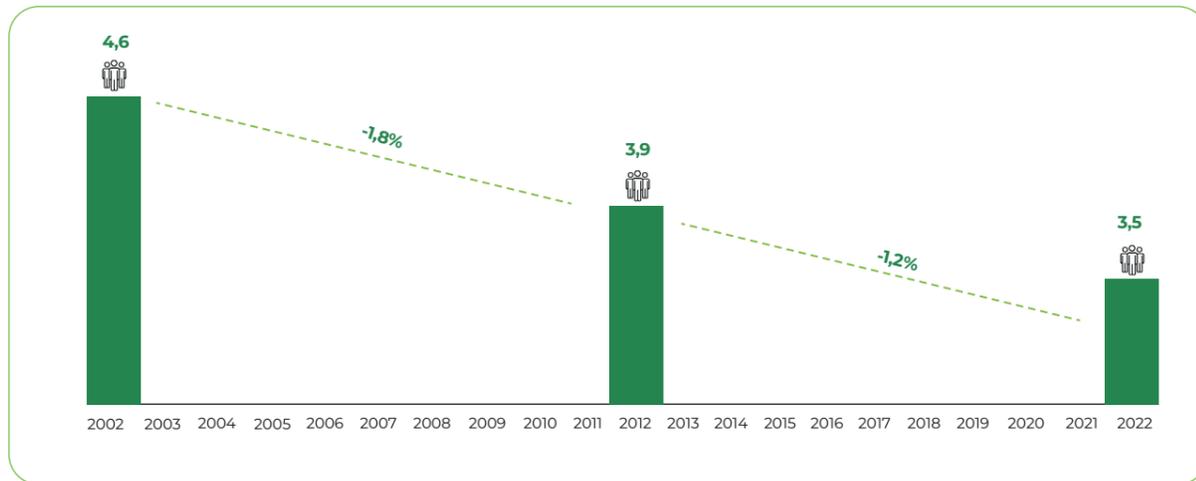
**3.10. Paraguay es uno de los países que presenta los ingresos públicos más bajos de la región.** La información disponible muestra que, con datos correspondientes a 2021, los ingresos en la Administración Central alcanzaron a 13.5% del PIB, mientras que el gasto alcanzó un 14.2% del PIB; muy por debajo de los registros promedio de países de la región, de 21.9 y 24% del PIB, respectivamente en 2020. Asimismo, los ingresos municipales, con datos 2018-2019 alcanzaron a 1.7% del PIB, muy por debajo del 6.7% del promedio en América Latina en el período 2015-2020. La principal fuente potencial de ingresos locales, el impuesto predial, aporta ingresos equivalentes a solamente 0.5% del PIB (estimaciones basadas en BID [2022]).<sup>5</sup>

**3.11.** De acuerdo con la información censal, entre 2002 y 2022 el tamaño promedio de los hogares paraguayos ha presentado una tendencia decreciente sostenida. Así, para 2002 el tamaño promedio de una familia en Paraguay era de 4,6 personas, esta descendió en 2012 a 3,9, para volver a reducirse hasta 3,5 en 2022, lo que representó una variación anual promedio a lo largo de todo el periodo de -1,4%.

<sup>4</sup> <https://publications.iadb.org/es/bideconomics-paraguay-panorama-de-oportunidades>

<sup>5</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1348>

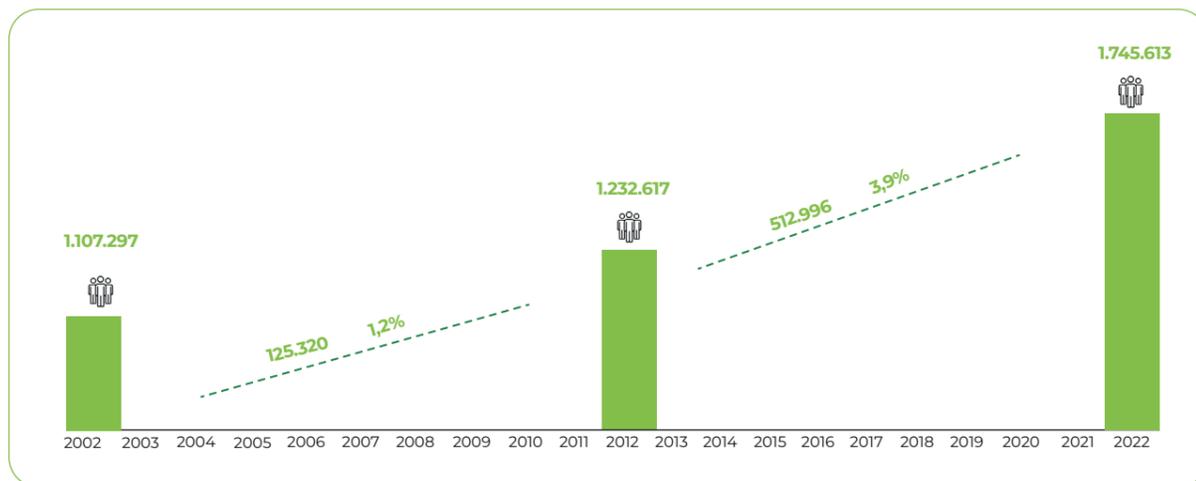
**Grafico 5. Tamaño promedio de los hogares, 2002-2022**



Fuente: Censos Poblaciones y de Viviendas 2002, 2012 y 2022, INE

**3.12.** Adicionalmente, debe considerarse que entre 2002 y 2022 se formaron un total de 638.316 hogares, lo que significó una tasa de crecimiento anual de hogares de 2,4% (2,7 veces el crecimiento poblacional), lo cual se tradujo en una formación anual de hogares de 31,9 mil, promedio que se incrementó a cerca de 51 mil hogares anuales para el último periodo intercensal (2012/22).

**Grafico 6. Formación de hogares, 2002-2022**

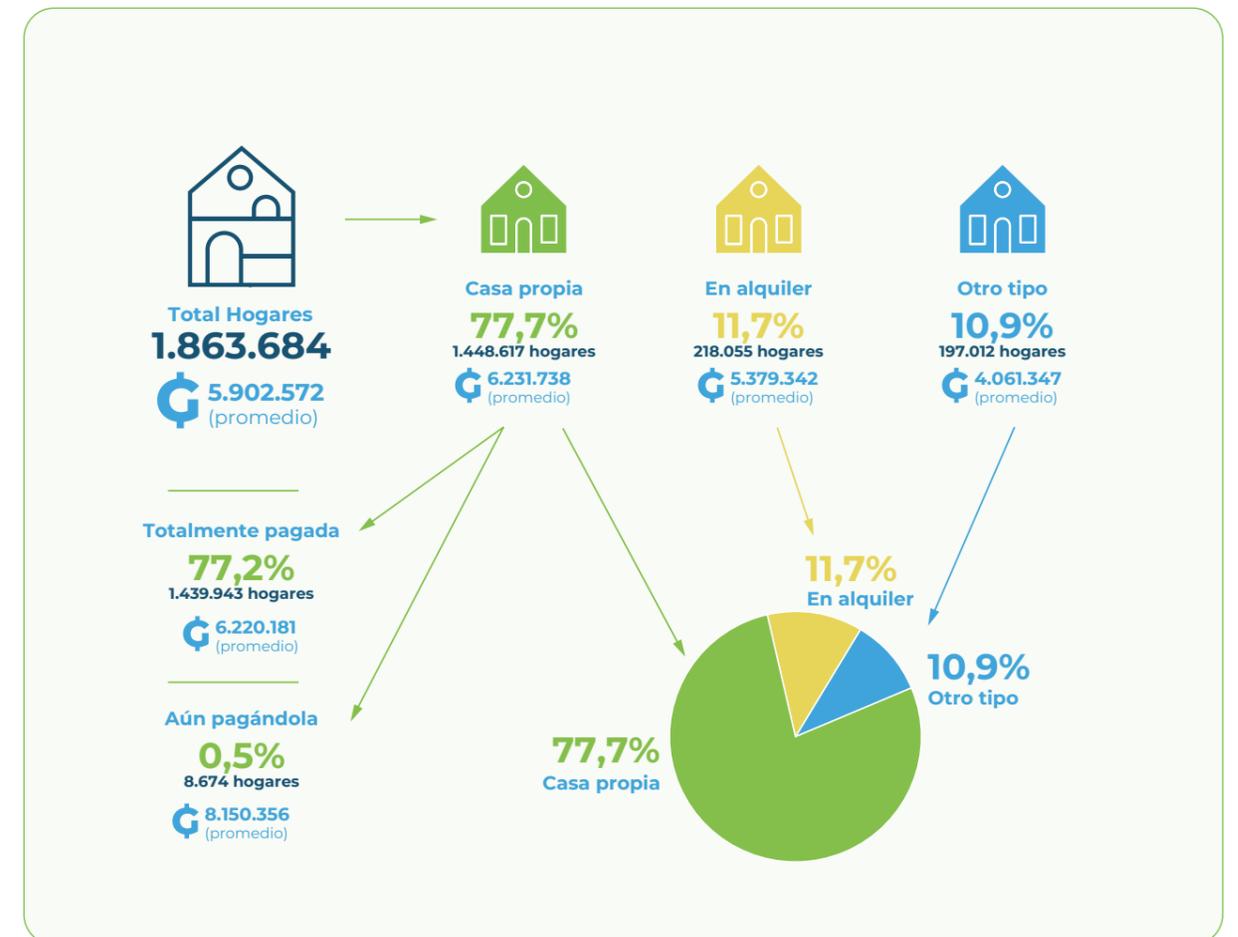


Fuente: Censos Poblaciones y de Viviendas 2002, 2012 y 2022, INE

**3.13.** De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), se tiene información de cerca de 1.8 millones de hogares en el Paraguay para 2019, cuyo ingreso mensual promedio ascendía a ₡ 5,9 millones de guaraníes. En términos de tenencia de vivienda, la mayoría de los hogares del país manifestaron ser propietarios de la vivienda que habitan (77,7% del total), los cuales contaban con un ingreso promedio que ascendía a ₡ 6.200.000, superior en 5,6% al promedio de la población; siendo sustancialmente mayor el ingreso manifestado por parte de los hogares que manifestaron estar pagando su vivienda (₡ 8.100.000).

**3.14.** Por otro lado, el 11,7% de la población manifiesta vivir en alquiler (con ingresos promedio de ₡ 5.400.000) y, por último, el 10,6% de los hogares vive en otro tipo de tenencia, siendo el grupo de hogares que manifiesta tener los menores ingresos los cuales ascienden a ₡ 4.000.000 mensuales.

**Ilustración 5. Árbol de tenencia e ingresos promedio, Paraguay 2019**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

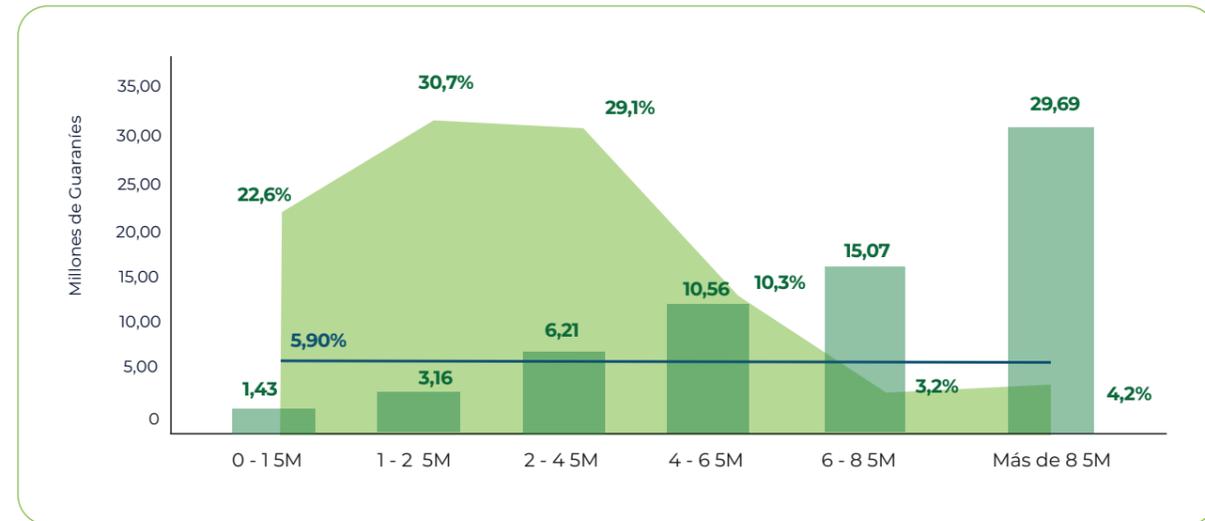
**3.15.** Con relación a la distribución de los hogares por niveles de ingreso, se encuentra que la mayor proporción de hogares devengan entre 1 y 2 veces el salario mínimo (SM), representando el 53,3% del total de hogares de la nación. Así mismo es de resaltar que únicamente el 7,4% de los hogares cuenta con ingresos superiores a los 6 SM, los cuales manifestaron percibir un ingreso promedio de ₡ 23.400.000 al mes.

**Tabla 2.** Ingreso promedio por rangos de salarios mínimos 2019

Niveles	Ingreso en Guaraníes	Ingreso promedio	Catidad de hogares	% Hogares
0 - 1 SM	1.426.889	5.902.572	421.807	22,6%
1 - 2 SM	3.160.800	5.902.572	571.419	30,7%
2 - 4 SM	6.206.403	5.902.572	541.813	29,1%
4 - 6 SM	10.562.761	5.902.572	191.335	10,3%
6 - 8 SM	15.067.506	5.902.572	59.375	3,2%
Más de 8 SM	29.693.292	5.902.572	77.935	4,2%
<b>Ponderado</b>	<b>5.902.572</b>	<b>5.902.572</b>	<b>1.863.684</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

**Grafico 7.** Proporción de hogares por niveles de ingreso, 2019



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

**3.16.** Adicionalmente, al analizar los datos de acuerdo con la edad reportada del jefe de hogar, se tiene que un porcentaje importante de hogares jóvenes del Paraguay vive en arriendo. En efecto, poco más de la mitad de los hogares con un jefe de hogar menor a 25 años alquila la vivienda en la que habita (36% de estos hogares) o bien vive bajo otro tipo de tenencia (16,1%), mientras que únicamente el 48% son propietarios. Por su parte, entre los hogares con jefe de hogar entre 25 y 30 años, 23% de los mismos son arrendatarios y el 17,5% viven bajo otro tipo de tenencia. Así las cosas, los mayores porcentajes de propiedad de vivienda se encuentran entre los hogares con jefe de hogar de edades más avanzadas, superando el 80% a partir de los 40 años.

**Tabla 3.** Tipo de tenencia por edad del jefe de hogar, 2022

Edad jefe de hogar	Propia pagada	Propia pagando	Alquiler	Otros	Total hogares
0 - 25	46,3%	1,6%	36,0%	16,1%	100,0%
25 - 30	58,0%	1,6%	23,0%	17,5%	100,0%
30 - 35	69,8%	1,5%	16,4%	12,2%	100,0%
35 - 40	73,8%	1,4%	13,7%	11,1%	100,0%
40 - 50	80,8%	0,9%	9,9%	8,4%	100,0%
50 - 60	88,2%	0,6%	5,8%	5,4%	100,0%
Más de 60	91,5%	0,4%	2,1%	6,0%	100,0%
<b>Ponderado</b>	<b>78,2%</b>	<b>0,9%</b>	<b>11,5%</b>	<b>9,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2022, INE

**3.17.** Lo anterior muestra que las políticas de acceso a vivienda serían especialmente beneficiosas para los hogares de menor edad, razón por la cual se podría pensar en programas de vivienda nueva y de arrendamiento social diseñados específicamente para la población joven del Paraguay.

## II. Aspectos económicos, financieros y monetarios

**3.18.** La industria de la construcción ha sido y sigue siendo uno de los pilares en la economía paraguaya. Si bien el tejido productivo del país se ha basado históricamente en el sector primario, principalmente la agricultura y la ganadería, la construcción ha venido incrementando su participación en la estructura económica del país.

**3.19.** Para tener una aproximación al nivel de gasto en vivienda actual de los hogares, en esta sección del documento se analiza información procesada de ingresos y pago de alquiler de los hogares arrendatarios. Los hogares arrendatarios del país tienen un ingreso promedio de ₡ 6 millones y gastan en arrendamiento al mes ₡ 1.100.000, lo que es aproximadamente el 17,9% de su ingreso.

**3.20.** A su vez, el 87,1% de los hogares arrendatarios tienen ingresos inferiores a 4 SM, concentrados especialmente en el rango de ingreso de 2 a 4 SM, en el cual se ubican cerca de 84 mil de los 231 mil hogares que viven en arrendamiento en el país. En contraposición se tiene que el 5,1% de los hogares arrendatarios tiene un ingreso superior a los 8 SM, familias que gastan en arriendo al mes ₡ 3.000.000 mientras reciben un ingreso mensual que asciende a ₡ 34.000.000.

**3.21.** Como es previsible la demanda por vivienda en Paraguay es inelástica con respecto al ingreso. Al analizar el gasto en arrendamiento por quintiles de ingreso se encuentra que los hogares de ingresos bajos gastan en términos relativos más que los hogares de ingresos altos. En efecto, mientras los hogares de los tres primeros quintiles gastan en arrendamiento el 21,1% de su ingreso, los hogares de los últimos dos quintiles tan sólo gastan el 12% lo que representa un ahorro en vivienda, de cerca de 9% del ingreso para los hogares de estratos superiores.

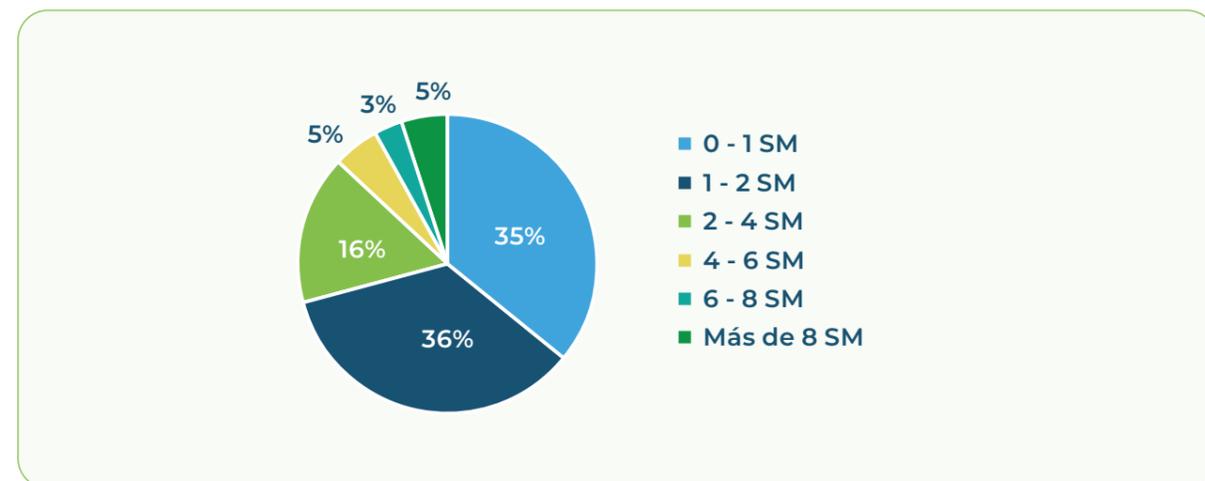
**3.22.** Cabe resaltar que de la información procesada se estima que el valor del mercado de arrendamiento del país asciende a ₡ 3 billones (USD \$ 438 millones) lo que resulta ser una cifra significativa para el sector inmobiliario del país y para los 231 mil hogares que viven en este tipo de tenencia en el Paraguay, los cuales en buena medida podrían utilizarse de una forma más eficiente en programas de arrendamiento social promovidos por el Estado.

**Tabla 4. Ingreso y canon de alquiler hogares arrendatarios, 2022**

Niveles	Ingreso	Canon de alquiler	% Ingreso	Cantidad de hogares	% Hogares
0 - 1 SM	1.736.458 ₡	728.699 ₡	42,0%	81.526	35,2%
1 - 2 SM	3.629.913 ₡	777.226 ₡	21,4%	84.258	36,4%
2 - 4 SM	7.879.000 ₡	1.290.838 ₡	16,4%	35.751	15,5%
4 - 6 SM	12.765.169 ₡	2.004.684 ₡	15,7%	10.721	4,6%
6 - 8 SM	18.525.391 ₡	3.498.438 ₡	18,9%	7.182	3,1%
Más de 8 SM	33.903.292 ₡	2.793.569 ₡	8,2%	11.889	5,1%
<b>Ponderado</b>	<b>6.061.070 ₡</b>	<b>1.084.510 ₡</b>	<b>17,9%</b>	<b>231.327</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2022

**Hogares según salario**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5. Ingreso promedio y canon de alquiler por quintiles, hogares arrendatarios 2022**

Quintiles	Ingreso	Canon de alquiler	% Ingreso	Cantidad de hogares	% Hogares	Mercado arrendamiento
1	1.486.639	705.611	47,5%	56.590	24,5%	479.168.421.119
2	2.461.003	770.975	31,3%	37.512	16,2%	347.047.314.023
3	3.452.389	782.634	22,7%	49.397	21,4%	463.919.358.522
4	5.601.914	940.131	16,8%	42.857	18,5%	483.488.859.805
5	18.123.262	2.292.008	12,6%	44.971	19,4%	1.236.894.673.927
<b>Ponderado</b>	<b>6.061.070</b>	<b>1.084.510</b>	<b>17,9%</b>	<b>231.327</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.010.518.627.397</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2022, INE

**III. Aspectos sociales y ambientales**

**3.23.** Paraguay (proveniente de las palabras “Paragua” tribu aborígen guaraní, “Y” que significa agua) es conocido por su diversidad étnica y cultural. La población paraguaya es el resultado de la mezcla de varias influencias, incluyendo los pueblos indígenas guaraníes, los colonizadores españoles y las influencias de otros grupos étnicos. La cultura guaraní sigue siendo una parte importante de la identidad paraguaya. El guaraní y el español son los dos idiomas oficiales de Paraguay. El guaraní es hablado ampliamente en la vida cotidiana y es parte integral de la cultura nacional. La religión predominante en Paraguay es el cristianismo, siendo el catolicismo la religión mayoritaria. La influencia religiosa es evidente en muchas facetas de la vida paraguaya, incluyendo festividades y tradiciones. La familia es una institución muy importante en la sociedad paraguaya. Los lazos familiares son fuertes y las relaciones intergeneracionales son respetadas.

**3.24.** A lo largo de la historia, ha experimentado desigualdades económicas significativas, con una distribución irregular de la riqueza. Existe una brecha entre las áreas urbanas y rurales en términos de acceso a servicios básicos y oportunidades económicas. El país enfrenta desafíos sociales como la pobreza, el acceso limitado a atención médica de calidad y la falta de infraestructura en algunas áreas. Además, la migración interna y la emigración hacia otros países también han tenido un impacto en la sociedad. Aunque ha habido avances en la equidad de género, persisten desafíos en cuanto a la representación y participación de las mujeres en la vida pública y política, así como en la eliminación de la violencia de género.

**3.25.** Alberga una amplia variedad de ecosistemas, que incluyen bosques, humedales, sabanas y ríos. La región del Gran Chaco, que se extiende por gran parte del territorio, es uno de los ecosistemas más grandes y únicos del país. Uno de los desafíos ambientales más importantes de Paraguay es la deforestación. La expansión de la agricultura y la ganadería han llevado a la pérdida de bosques nativos, lo que tiene un impacto negativo en la biodiversidad y en la regulación del ciclo del agua. Paraguay es conocido por sus ríos, en particular el río Paraguay y el río Paraná. La represa de Itaipú en el río Paraná es una de las mayores hidroeléctricas del mundo y desempeña un papel crucial en la generación de energía en el país. Paraguay es vulnerable a los efectos del cambio climático, incluidas sequías e inundaciones. La variabilidad climática puede afectar la agricultura y la seguridad alimentaria en el país.

### C. Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo<sup>6</sup>

**3.26.** Dado que la EPH cuenta con un subcapítulo de calidad de vivienda, ha sido posible procesar información relacionada con la calidad física de los inmuebles en los que habitan los hogares paraguayos, esto con el fin de aproximarse al déficit habitacional del país en sus dos principales componentes: déficit cuantitativo y déficit cualitativo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística<sup>7</sup> existen dos modalidades de déficit habitacional:

→ **Cuantitativo:** Está dado por el requerimiento de una unidad habitacional nueva, considerando que la población afectada no cuenta con vivienda digna en la cual habitar, ya sea porque definitivamente no cuenta con la misma o la que habita actualmente se encuentra en un estado de precariedad tal, que resulta necesaria la construcción de una nueva unidad habitacional. Con fundamento en esta definición del INE y con la información disponible de la EPH, para efectos de este documento se consideran en esta situación los hogares que habitan viviendas que cuentan con alguna estas deficiencias estructurales: (i) Calidad de las paredes; (ii) Cohabitación (hogares que comparten la vivienda que habitan con otros hogares); (iii) Hacinamiento no mitigable; y, (iv) viviendas con 3 o más deficiencias simultáneas sin considerar los servicios públicos domiciliarios.

<sup>6</sup> Es importante tener en consideración que la estadística de déficit de vivienda es independiente a la de tenencia de vivienda. Es decir, un hogar puede estar en situación de déficit de vivienda estando en condición de propietario o de arrendatario de vivienda y viceversa: un hogar arrendatario podría no estar en situación de déficit. La definición de déficit está en función de la disponibilidad y calidad física de las viviendas, con independencia de la relación de tenencia o jurídica del hogar con la vivienda.

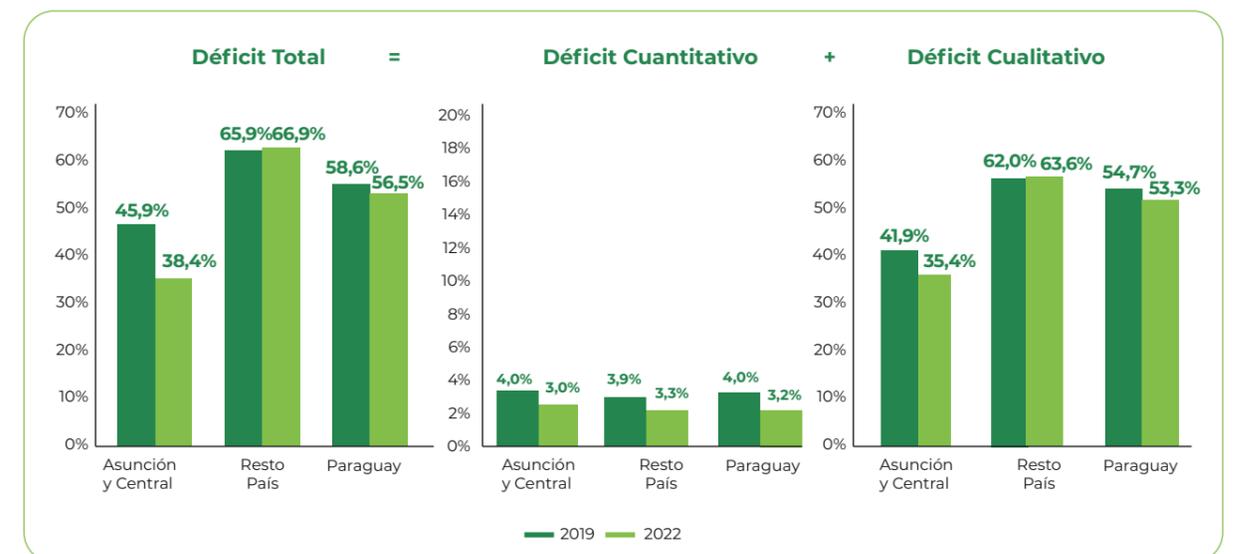
<sup>7</sup> [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/25e3\\_Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/25e3_Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf)

→ **Cualitativo:** Cuando la necesidad está dada por el mejoramiento y/o ampliación del número de espacios existentes en la vivienda ya ocupada que presentan situaciones deficitarias en uno o más atributos relacionados con la materialidad, servicios, saneamiento o cantidad de las piezas para dormir<sup>8</sup>. Con fundamento en esta definición del INE y con la información disponible de la EPH, para efectos de este documento se consideran en esta situación hogares en viviendas que cuentan con alguna de las siguientes deficiencias: (i) Calidad de los pisos; (ii) Calidad de los techos; (iii) Hacinamiento mitigable; (iv) Calidad de la cocina; (v) Deficiencias en los servicios públicos.

**3.27.** En términos generales y siguiendo las definiciones enunciadas, se estimó que para el 2022 se encontraban en déficit de vivienda cerca de 1.1 millones de hogares que representaban el 56.5% del total de hogares del país, lo que significó una disminución de 2 puntos porcentuales con relación a lo estimado en 2019 (58,6% de los hogares)<sup>9</sup>. Por componentes se estimó que el 3,2% de los hogares (64 mil) del país estaban en situación de déficit cuantitativo mientras que más de 1 millón de hogares (53,3% del total) se encontraban en situación de déficit cualitativo.

**3.28.** Un aspecto importante para resaltar es que de acuerdo con la información procesada de las EPH del 2019 y 2022, la trayectoria del déficit habitacional tuvo diferencias significativas a nivel regional. En efecto, mientras en Asunción y en el Departamento Central el déficit total cayó de 45,9% a 38,4% de los hogares, en el resto del país el déficit total de vivienda se incrementó en un punto porcentual, llegando en el 2022 al 66,9% del total de hogares (ver tablas 6).

**Tabla 6.** Aproximación al déficit habitacional de Paraguay, 2019 y 2022



<sup>8</sup> Medición del Déficit Habitacional. Guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal, 2007.

<sup>9</sup> La estimación de déficit de vivienda con fundamento en encuestas de hogares puede subestimar el resultado, especialmente en el déficit cuantitativo. De otra parte, en el caso específico de Paraguay debido a la naturaleza de algunas de las preguntas de la EPH, es posible que los rubros de cohabitación y hacinamiento (mitigable y no mitigable) presenten algún tipo de subestimación.

Número de Hogares por tipo de déficit y dominio geográfico, 2019 y 2022

Dominio	Déficit Cuantitativo		Déficit Total Hogares		Hogares sin Déficit		Total Hogares	
	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022
Asunción y Central	26.977	21.991	283.401	259.474	366.473	452.070	676.850	733.535
Resto País	46.639	42.583	735.986	813.381	404.209	423.145	1.186.834	1.279.109
<b>Total país</b>	<b>73.616</b>	<b>64.574</b>	<b>1.019.387</b>	<b>1.072.855</b>	<b>770.682</b>	<b>875.215</b>	<b>1.863.684</b>	<b>2.012.644</b>

Porcentaje de Hogares por tipo de déficit y dominio geográfico, 2019 y 2022

Dominio	Déficit Cuantitativo		Déficit Total Hogares		Hogares sin Déficit		Total Hogares	
	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022
Asunción y Central	4,0%	3,0%	41,9%	35,4%	45,9%	38,4%	100,0%	100,0%
Resto País	3,9%	3,3%	62,0%	63,6%	65,9%	66,9%	100,0%	100,0%
Paraguay	4,0%	3,2%	54,7%	53,3%	58,6%	56,5%	100,0%	100,0%

Fuente: EPH 2019 y 2022, cálculos propios.

**3.29.** Como una forma de aproximarse al déficit habitacional del Paraguay y de manera simultánea a los niveles de ingreso de los hogares por tipo de déficit se procesó información proveniente de la EPH del 2019. A partir de esta información se encontró que los hogares en situación de déficit cuantitativo tienen un nivel de ingreso (₡ 3.000.000) un 40% inferior a los hogares en déficit cualitativo (₡ 4.400.000) los cuales a su vez tienen un nivel de ingreso significativamente inferior a los hogares que no están en situación de déficit (₡ 8.100.000).

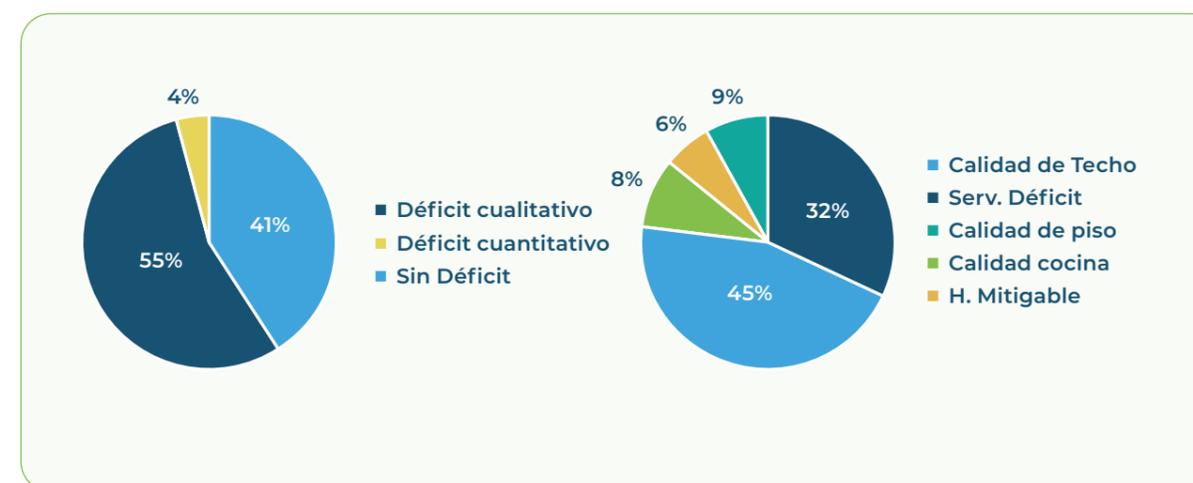
**3.30.** Al examinar los distintos elementos que contribuyen al déficit cualitativo, se observa que este se explica en una mayor proporción por la deficiencia en la calidad de los techos (24,4%), seguido por la deficiencia en el acceso a los servicios públicos (17,4%), la calidad de la cocina (5,0%), pisos deficientes (4,6%), y finalmente, hacinamiento mitigable (3,3%). De estos hogares quienes registran el menor nivel de ingreso, son aquellos que presentan problemas en la calidad de sus pisos.

Tabla 7. Déficit habitacional de Paraguay por componentes, 2019

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit cuantitativo	3.042.288 ₡	73.616	4,0%
Déficit cualitativo	4.436.689 ₡	1.019.387	54,7%
1. Calidad pisos	2.133.312 ₡	86.364	4,6%
2. Calidad techos	4.990.713 ₡	454.010	24,4%
3. H. mitigable	4.402.904 ₡	61.518	3,3%
4. Calidad cocina	3.373.192 ₡	92.893	5,0%
5. Serv. Públicos	4.585.380 ₡	324.602	17,4%
Sin déficit	8.114.721 ₡	770.681	41,4%
<b>Total</b>	<b>5.902.572 ₡</b>	<b>1.863.684</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Ilustración 6. Déficit Habitacional Paraguayo y Cualitativo



Fuente: Elaboración propia.

**3.31.** De igual forma, al desagregar la situación de déficit de acuerdo con el género del jefe de hogar, se observa que el 34% de los hogares en déficit (371 mil hogares) tienen jefatura femenina. Si bien los hogares con jefe mujer cuentan con un mayor porcentaje de viviendas sin déficit (42,2%), también tienen una proporción mayor de hogares en déficit cuantitativo (4,6%) frente a los hogares con jefe de hogar hombre. También se observa en los hogares con jefatura femenina en déficit, presentan menores niveles de ingreso promedio con una diferencia más significativa en los hogares en situación de déficit cualitativo.

Tabla 8. Déficit habitacional de Paraguay por género del jefe de hogar, 2019

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit cuantitativo	3.073.905₡	44.087	3,6%
Déficit cualitativo	4.708.925₡	677.959	55,5%
1. Calidad pisos	2.028.881₡	56.888	4,7%
2. Calidad techos	5.432.405₡	311.710	25,5%
3. H. mitigable	4.426.841₡	42.180	3,5%
4. Calidad cocina	3.467.723₡	59.963	4,9%
5. Serv. Públicos	4.772.967₡	207.218	17,0%
Sin déficit	8.759.134₡	500.241	40,9%
<b>Total</b>	<b>6.307.563₡</b>	<b>1.222.287</b>	<b>100,0%</b>

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit cuantitativo	2.995.083₡	29.528	4,6%
Déficit cualitativo	3.896.121₡	341.427	53,2%
1. Calidad pisos	2.334.862₡	29.476	4,6%
2. Calidad techos	4.023.180₡	142.300	22,2%
3. H. mitigable	4.350.694₡	19.338	3,0%
4. Calidad cocina	3.201.057₡	32.930	5,1%
5. Serv. Públicos	4.254.233₡	117.384	18,3%
Sin déficit	6.922.737₡	270.441	42,2%
<b>Total</b>	<b>5.130.793₡</b>	<b>641.397</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE.

**3.32.** Por su parte, en cuanto a la desagregación por zonas urbanas y rurales, se tiene que el déficit cualitativo rural es considerablemente mayor que su contraparte urbana. En efecto, el déficit rural cualitativo asciende a 72,5%, por lo cual la proporción de hogares rurales sin déficit es de únicamente 22% del total. Este resultado es jalonado principalmente por la deficiente calidad en los techos (35,3%), seguido de falta de servicios públicos (19,9%), y una brecha considerable en la calidad de los pisos (9,8%) de los hogares rurales frente a sus contrapartes urbanas. Por último, se observa que en el sector rural los niveles de ingreso son inferiores en todos los grupos de hogares considerados.

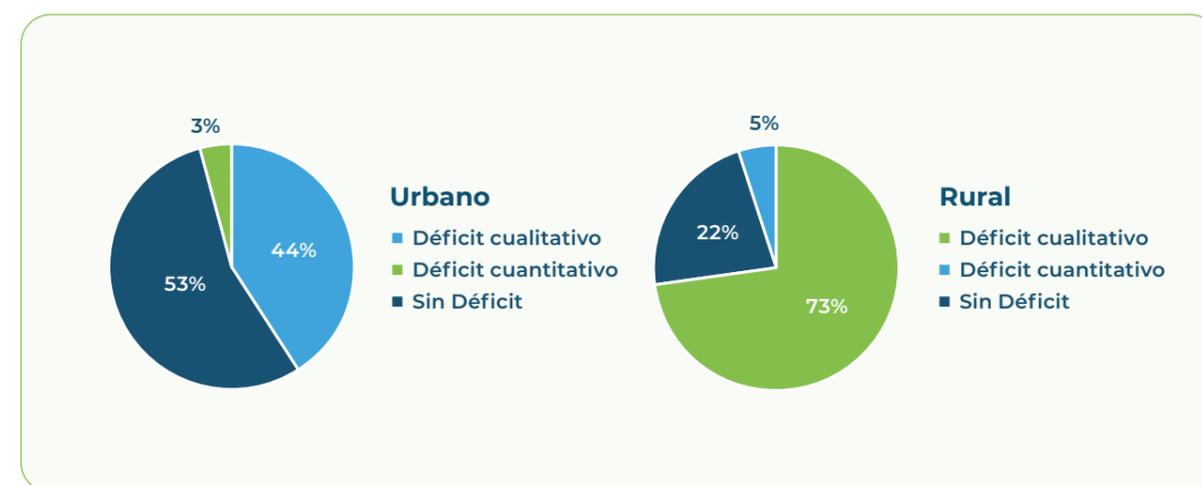
**3.33.** Con información procesada de la EPH de 2019 se logró estimar la situación del déficit a nivel departamental. Como se observa en la Tabla 10, Asunción resulta ser en términos relativos el departamento del país con menor incidencia de hogares en situación de déficit, seguido del departamento de Misiones. Por su parte, el departamento con mayor incidencia de déficit cuantitativo es Pdte. Hayes con un 8.1% de los hogares en esta situación, mientras que San Pedro se ubica en dicha posición en términos de déficit cualitativo (75,3% del total de hogares). San Pedro es a su vez el departamento que en términos relativos tiene la mayor población viviendo en situación de déficit (81,1% del total de hogares).

Tabla 9. Déficit habitacional de Paraguay urbano y rural, 2019

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit cuantitativo	3.754.536₡	34.938	3,0%
Déficit cualitativo	5.035.582₡	511.523	44,0%
1. Calidad pisos	3.012.930₡	17.493	1,5%
2. Calidad techos	5.232.396₡	206.620	17,8%
3. H. mitigable	4.944.807₡	38.229	3,3%
4. Calidad cocina	3.638.895₡	64.167	5,5%
5. Serv. Públicos	5.510.186₡	185.013	15,9%
Sin déficit	8.588.022₡	616.556	53,0%
<b>Total</b>	<b>6.875.589₡</b>	<b>1.163.017</b>	<b>100,0%</b>

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit cuantitativo	2.442.892₡	38.678	5,5%
Déficit cualitativo	4.019.684₡	507.864	72,5%
1. Calidad pisos	2.095.163₡	68.871	9,8%
2. Calidad techos	5.110.695₡	247.390	35,3%
3. H. mitigable	3.428.332₡	23.289	3,3%
4. Calidad cocina	2.785.891₡	28.726	4,1%
5. Serv. Públicos	3.388.200₡	139.589	19,9%
Sin déficit	5.634.251₡	154.125	22,0%
<b>Total</b>	<b>4.287.488₡</b>	<b>700.667</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Déficit de vivienda por componentes y departamentos del país, 2019<sup>10</sup>

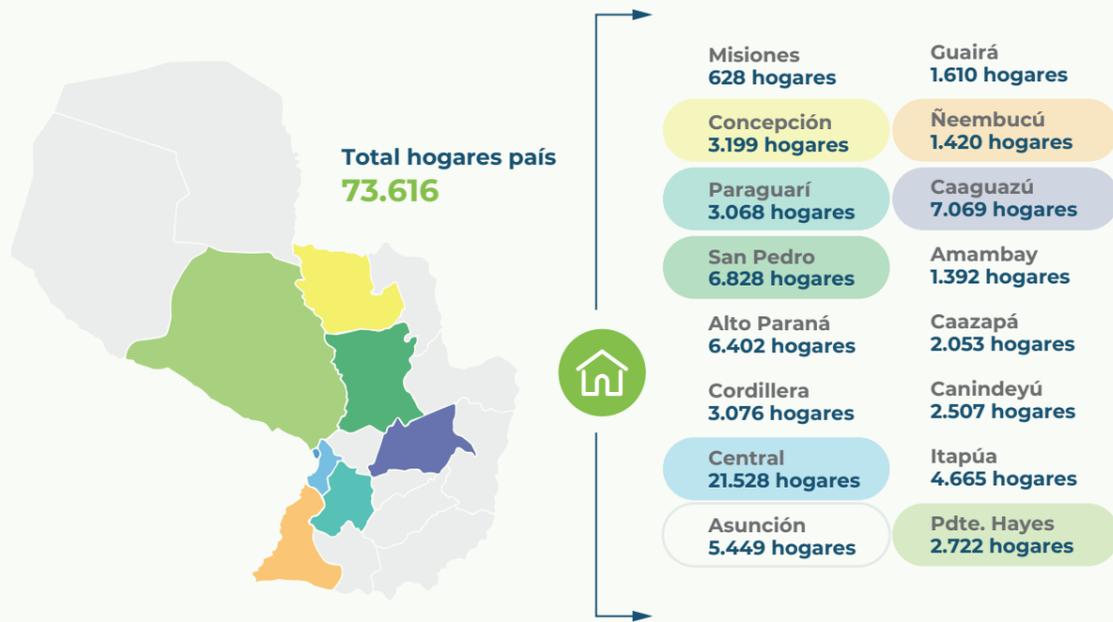
Depto	Hogares en Déficit Cuantitativo	% Hogares en Déficit Cuantitativo	Hogares en Déficit Cualitativo	% Hogares en Déficit Cualitativo
Asunción	5.449	3,9%	42.406	30,0%
Misiones	628	1,8%	15.365	43,6z%
Concepción	3.199	5,0%	41.880	65,5%
Paraguarí	3.068	4,3%	50.101	69,6%
SanPedro	6.828	5,8%	88.867	75,3%
AltoParaná	6.402	2,9%	113.461	52,1%
Cordillera	3.076	3,9%	47.014	59,7%
Central	21.528	4,0%	240.995	45,0%
Guairá	1.610	2,5%	41.958	65,5%
Ñeembucú	1.420	5,0%	13.526	47,5%
Caaguazú	7.069	4,8%	105.008	70,7%
Amambay	1.392	3,2%	20.932	47,4%
Caazapá	2.053	3,9%	39.721	74,7%
Canindeyú	2.507	4,0%	45.364	72,8%
Itapúa	4.665	2,8%	90.189	54,1%
Pdte.Hayes	2.722	8,1%	22.599	67,1%
<b>Total</b>	<b>73.616</b>	<b>4,0%</b>	<b>1.019.387</b>	<b>54,7%</b>

Fuente: EPH 2019, cálculos propios

Total hogares en Déficit	% Hogares en Déficit	Hogares sin Déficit	% Hogares sin Déficit	Total Hogares
47.854	33,9%	93.445	66,1%	141.300
15.993	45,4%	19.264	54,6%	35.257
45.079	70,5%	18.864	29,5%	63.943
53.169	73,9%	18.782	26,1%	71.952
95.695	81,1%	22.364	18,9%	118.060
119.863	55,0%	98.069	45,0%	217.932
50.090	63,6%	28.715	36,4%	78.805
262.523	49,0%	273.028	51,0%	535.551
43.567	68,0%	20.476	32,0%	64.043
14.946	52,5%	13.523	47,5%	28.468
112.077	75,4%	36.478	24,6%	148.555
22.324	50,6%	21.833	49,4%	44.157
41.775	78,6%	11.388	21,4%	53.162
47.871	76,9%	14.409	23,1%	62.280
94.854	57,0%	71.700	43,0%	166.554
25.322	75,2%	8.343	24,8%	33.664
<b>1.093.003</b>	<b>58,6%</b>	<b>770.681</b>	<b>41,4%</b>	<b>1.863.684</b>

<sup>10</sup> Es importante considerar que la muestra de la EPH es representativa para Asunción y por tanto se define como un dominio geográfico independiente.

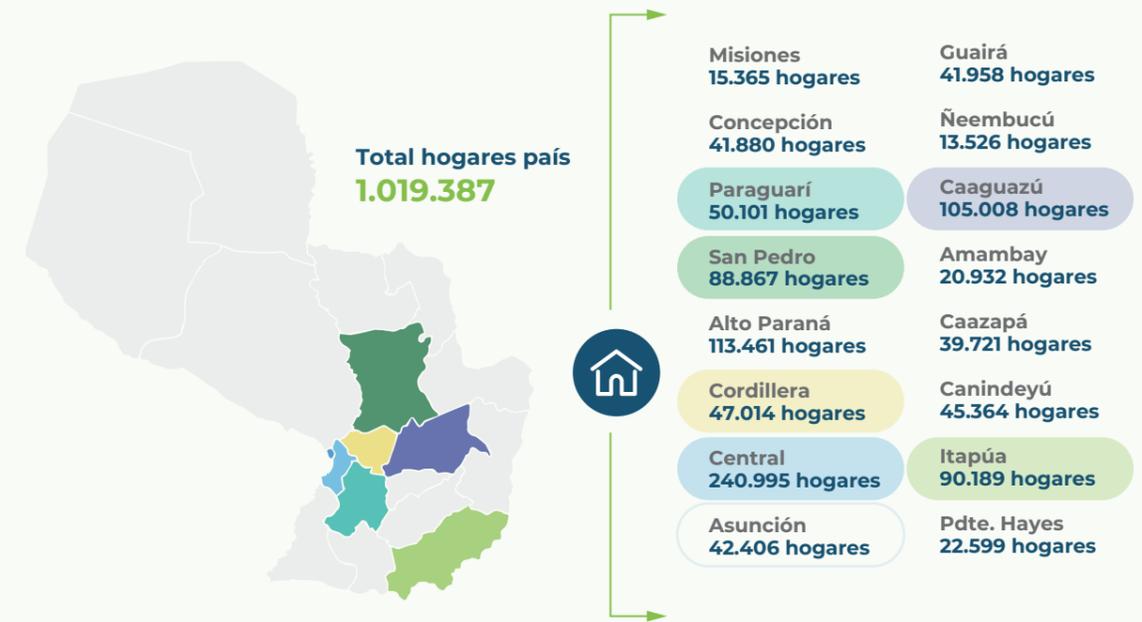
### Hogares en déficit cuantitativo por departamento



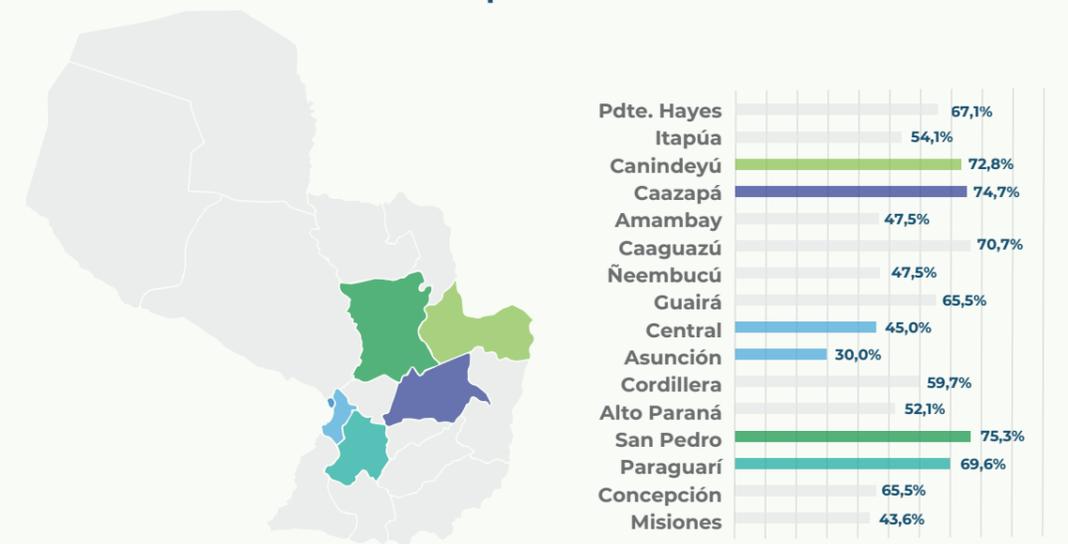
### % de hogares en déficit cuantitativo en relación a la cantidad de hogares de cada departamento



### Hogares en déficit cualitativo por departamento



### % de hogares en déficit cualitativo en relación a la cantidad de hogares de cada departamento



**3.34.** Según información del INE, en la EPH no se incluyen a los departamentos del Alto Paraguay y Boquerón al no tener representatividad de la encuesta a nivel de esos departamentos. Para tener una aproximación del déficit en esos departamentos a partir del Índice de Focalización<sup>11</sup> del MUVH se tiene la siguiente información:

**Tabla 11. Déficit de vivienda por componentes y departamentos del país, 2019**

**Boquerón**

Distritos	Población estimada		Déficit Habitacional		Pobreza (*) Fichas Sociales STP		Intervención de Senavitat		Territorios Sociales Programa Tekoha SAS		Comunidades Indígenas INDI		Índice
	2012	%	2012	%	Cant	%	Cant	%	Cant	%	Cant	%	
Mcal. Estigarribia	25.608	45,4	1.138	60,6			368	59,5			53	17,7	17,7
Filadelfia	16.050	28,4	532	28,3							15	12,3	12,3
Loma Plata	14.782	26,2	208	11,1			250	40,5			21	3,4	3,4
<b>Total</b>	<b>56.440</b>	<b>100</b>	<b>1.878</b>	<b>100</b>			<b>618</b>	<b>100</b>			<b>89</b>	<b>100</b>	<b>33,3</b>

**I. Alto Paraná**

Distritos	Población estimada		Déficit Habitacional		Pobreza (*) Fichas Sociales STP		Intervención de Senavitat		Territorios Sociales Programa Tekoha SAS		Comunidades Indígenas INDI		Índice
	2012	%	2012	%	Cant	%	Cant	%	Cant	%	Cant	%	
Fuerte Olimpo	3.942	25,1	293	24,7							4	20	11,6
La Victoria (Pto. Casado)	5.088	32,4	579	48,9			184	82,1			8	40	6,5
Bahía Negra	2.448	15,6	132	11,1							4	20	7,8
Carmelo Peralta	4.204	26,8	180	15,2			40	17,9			4	20	7,4
<b>Total</b>	<b>15.682</b>	<b>100</b>	<b>1.184</b>	<b>100</b>			<b>224</b>	<b>100</b>			<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>33,3</b>

Fuente: Dirección General de Planificación Estratégica (DGPE) del MUVH, 2020.

**3.35.** Por último, es importante resaltar que en términos absolutos el departamento de Central es el que presenta la mayor cantidad de hogares en situación de déficit con 262 mil hogares en dicha condición de los cuales el 91% están afectados por déficit cualitativo. En el Anexo 4 se presenta para cada uno de los 16 departamentos y por componente el número de hogares en situación de déficit con su respectivo nivel de ingreso.

<sup>11</sup> Herramienta que permite conocer las necesidades habitacionales de la población, a partir de determinados indicadores departamentales y distritales, con miras a priorizar la intervención del Estado en las localidades que requieran mayor asistencia.

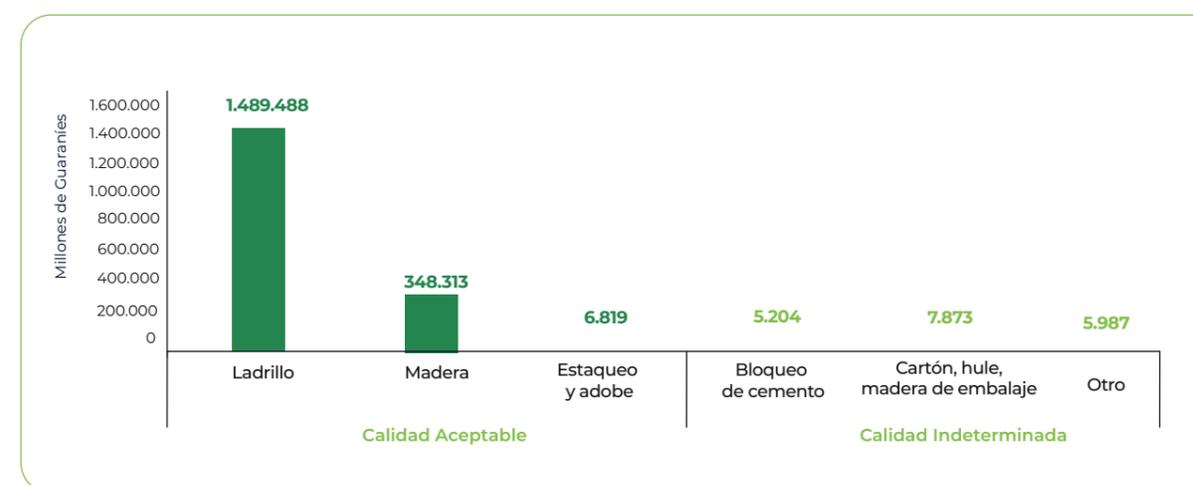
**II. Algunos aspectos a considerar sobre el Déficit Cualitativo**

**3.36.** La construcción progresiva es una respuesta de autogestión para cubrir el déficit de vivienda de la población que no logra acceder al mercado de la vivienda formal que puede ser liderado por el sector público y el sector privado; es así como la construcción progresiva es la interacción de tres actores principales: las familias de la base de la pirámide, los pequeños y medianos ferreteros de barrio y los trabajadores de la construcción locales, maestros de obra y albañiles.

**3.37.** Dada su progresividad por la limitación de recursos técnicos y financieros, este tipo de viviendas presentan altos déficits en sus condiciones de calidad. La construcción progresiva significa que los propietarios remodelan y amplían sus hogares progresivamente de acuerdo con sus necesidades cambiantes, lo que en algunos casos puede llevar hasta 30 años (Hábitat para la Humanidad, 2019)<sup>12</sup>. Con este contexto a continuación se presentan los tipos de materiales con los que están construidas las viviendas de los hogares paraguayos y que sirvieron de base para el cálculo de los indicadores de déficit cualitativo.

**3.38.** En términos del material de las paredes, la mayoría de los hogares del Paraguay habitan viviendas hechas de ladrillo, seguidas por paredes construidas a base de madera. Los bloques de cemento, y las casas de adobe o estaqueo son menos comunes, mientras que los materiales de calidad indeterminada o mala por no ser permanentes (cartón, hule, madera de embalaje, otros) conforman el 0,7% de los hogares de Paraguay.

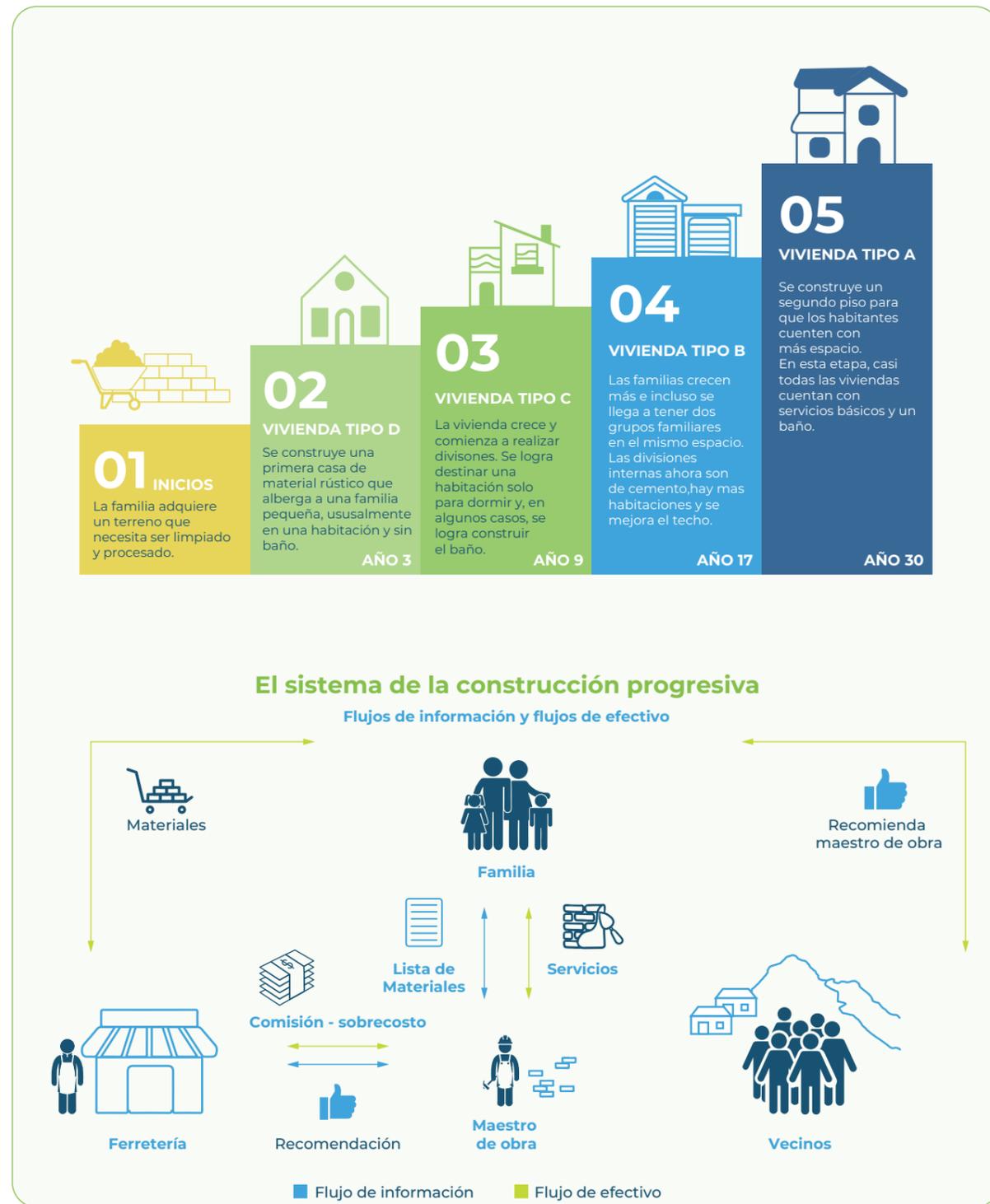
**Grafico 8. Materiales de las paredes, hogares propietarios 2019**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

<sup>12</sup> <https://www.ctivperu.org/wp-content/uploads/2020/01/La-Construccion-CC%8In-Progresiva-como-Sistema-1.pdf>

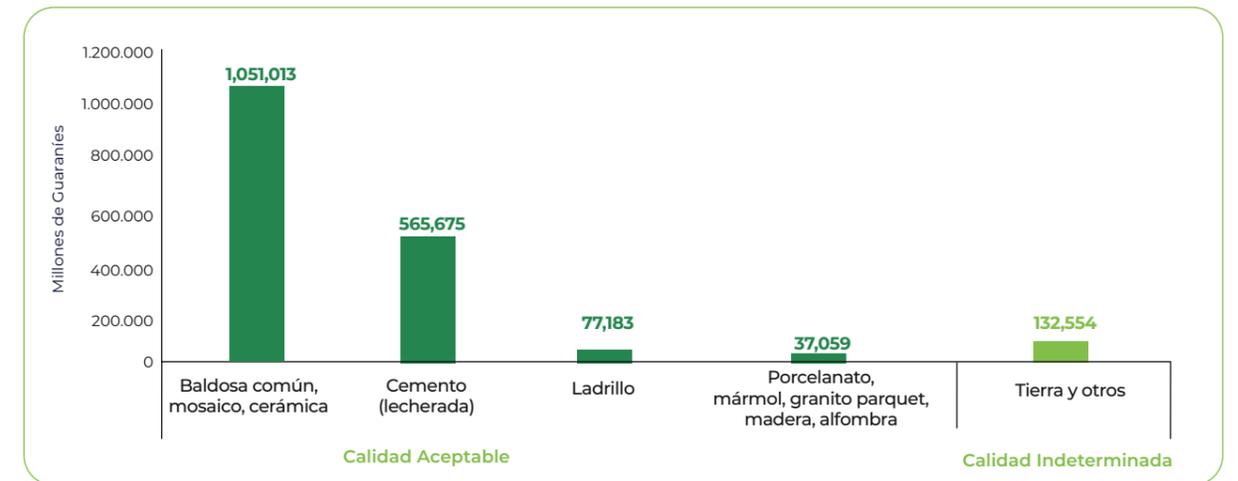
Ilustración 7. Ciclo de evolución de la vivienda progresiva y su construcción



Fuente: Hábitat para la Humanidad. Construcción progresiva como sistema. 2019.

3.39. Por otro lado, los hogares paraguayos en su mayoría cuentan con buenos materiales en sus pisos, puesto que únicamente el 6,3% de los hogares tiene pisos de tierra u otros. Los demás hogares cuentan con materiales de calidad aceptable, principalmente baldosas, mosaicos, cerámica o porcelanatos, si bien existe una proporción nada despreciable de hogares, el 30,4% del total, cuyos pisos se componen de lecherada, es decir, pisos de una mezcla de cemento y arena.

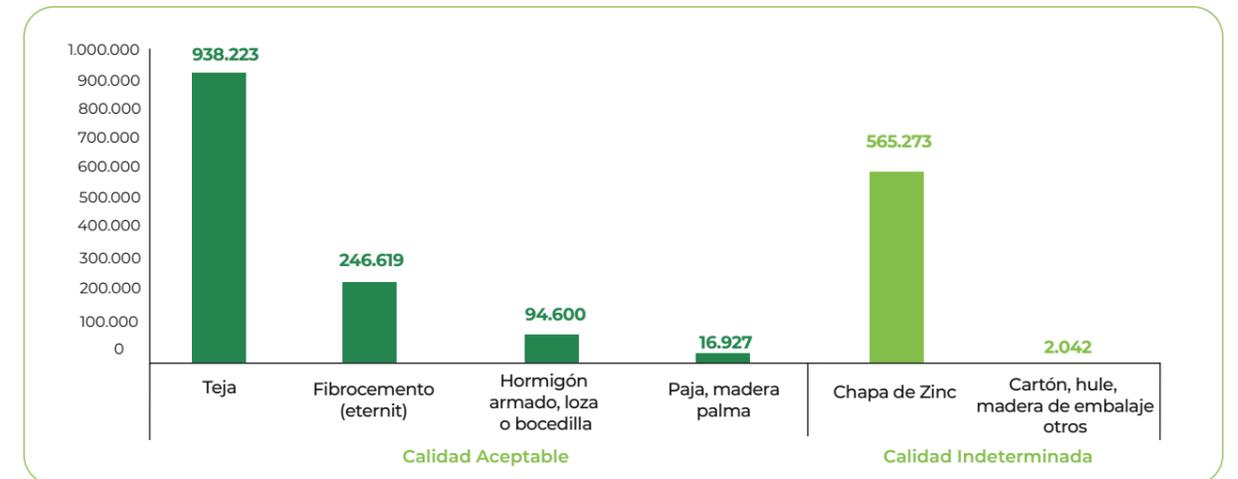
Grafico 9. Materiales de los pisos, hogares propietarios 2019



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

3.40. En cuanto a los techos de las viviendas, nuevamente la mayor parte de los inmuebles presentan una calidad aceptable en el país. El material más común es la teja, seguido de chapa de zinc (material de calidad indeterminada), fibrocemento, hormigón armado y paja o madera; solamente 2 mil hogares cuentan con materiales de baja calidad como lo son el cartón, la madera de embalaje y otro tipo de desechos, que debido a la falta de información frente a la naturaleza de los mismos, se clasifican también en calidad indeterminada.

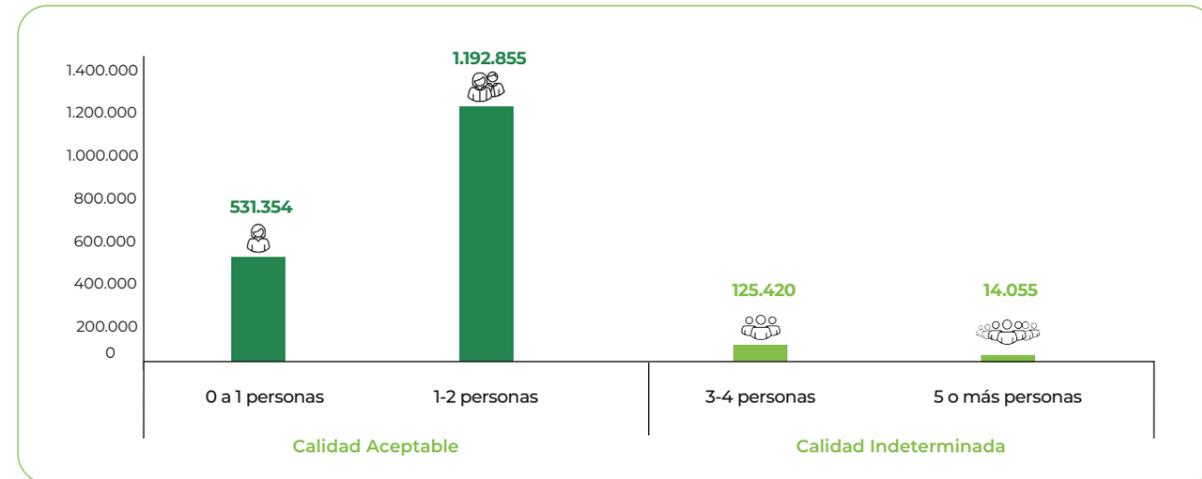
Grafico 10. Materiales de los techos, hogares propietarios 2019



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

**3.41.** Al realizar un promedio de integrantes del hogar reportados frente a la cantidad de dormitorios de la vivienda, es posible estimar el posible hacinamiento del hogar, donde más de tres personas por dormitorio se considera como hacinamiento. De esta manera, si bien la mayoría de los hogares cuentan con 1 a 2 personas por dormitorio en promedio, existen 139 mil hogares que no tienen suficientes dormitorios y por ende se beneficiarían de la ampliación de su vivienda.

**Grafico 11. Número promedio de personas por dormitorio, hogares propietarios 2019**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

**3.42.** Como era de esperarse, al comparar los ingresos de los hogares con viviendas de buena calidad frente a los hogares con viviendas de mala calidad o calidad indeterminada, se encuentra una brecha considerable entre ambos grupos de hogares. Los ingresos promedio de los hogares que viven en buenas viviendas asciende a ₡ 6.300.000, cifra considerablemente superior a los ₡ 3.500.000 que tienen como ingreso los hogares que viven en viviendas con al menos una deficiencia en sus inmuebles.

**Tabla 12. Ingresos promedio por falencias de la vivienda, hogares propietarios 2019**

Deficiencia de la vivienda	Calidad aceptable	Calidad indeterminada
Material paredes	5.921.081 ₡	3.432.231 ₡
Material pisos	6.154.884 ₡	2.514.147 ₡
Material techos	6.565.885 ₡	4.386.837 ₡
Acceso a agua potable	6.540.547 ₡	2.495.183 ₡
Desagüe del baño	7.389.398 ₡	3.750.188 ₡
Hacinamiento	6.054.122 ₡	4.029.088 ₡
<b>Ponderado</b>	<b>6.250.276 ₡</b>	<b>3.504.713 ₡</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

**3.43.** Al analizar específicamente los hogares en función de las falencias físicas de las viviendas en las que habitan, se obtienen resultados importantes: (i) Cerca del 50,1% del total (771 mil hogares) no presenta ninguna carencia física en su vivienda y devengan ₡ 8.100.000 mensuales; (ii) Los hogares con viviendas que presentan una de las falencias investigadas (564 mil hogares o 36,6% del total), tienen un ingreso promedio que sobrepasa los ₡ 4.700.000; (iii) Cerca de 156 mil hogares (es decir, el 10,1% del total) presentan de manera simultánea dos deficiencias; (iv) Algo más de 48 mil hogares presentan 3 o más carencias de manera simultánea, lo que seguramente hace que esa vivienda sea candidato no a un programa de mejoramiento sino a un programa de reposición total de la vivienda.

**Tabla 13. Ingresos de los hogares por número de deficiencias habitacionales, hogares propietarios 2019**

Cantidad de deficiencias	Ingreso	Cantidad de hogares	% Hogares
0	10.312.375 ₡	146.910	7,9%
1	7.474.935 ₡	747.797	40,1%
2	4.613.922 ₡	566.425	30,4%
3	3.273.268 ₡	304.448	16,3%
4 o más	2.913.470 ₡	98.104	5,3%
<b>Ponderado</b>	<b>5.902.572 ₡</b>	<b>1.863.684</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

### III. Déficit de servicios básicos y prestadores de los servicios

**3.44. El 19,19% de las viviendas de Paraguay no tiene conexión a sistemas de agua potable y en las zonas rurales el porcentaje de viviendas sin agua potable alcanza el 29,1%.** Con relación a la calidad y continuidad, también hay importantes deficiencias. Según la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (2016), apenas el 40,8% de los hogares en el sector rural presentan una fuente de agua mejorada dentro de la vivienda, libre de contaminación y disponible en cantidades suficientes. Sin embargo, en el sector urbano este número llega al 60,2%, lo cual muestra una clara brecha entre ambas zonas.

Al problema de la baja cobertura, se suma que en Paraguay la provisión del servicio de agua potable está altamente atomizada. Según la Encuesta Permanente de Hogares (2017), la provisión por parte de la Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay–ESSAP fue del 22,7% de las viviendas, mientras que el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental–SENASA a través de las Juntas de Saneamiento llegó al 32,53% de las viviendas, el 13,41% es cubierto por redes comunitarias y el 12,17% a través de una red privada.

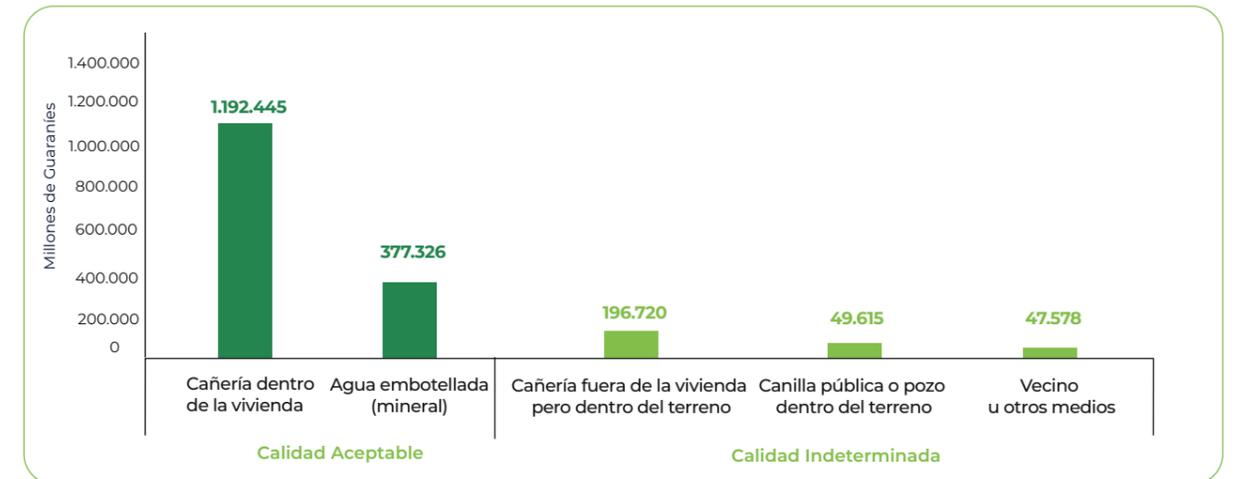
Según los registros de la Base de Datos del SENASA, existen más de 4.500 Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS) que proveen el servicio de agua potable a cerca del 46% de la población nacional.

Estas organizaciones comunitarias en la mayoría de los casos presentan grandes desafíos para prestar un servicio de calidad de manera constante y sostenida debido a las dificultades que tienen para acceder a recursos financieros para ampliar redes y/o mejorar las existentes, para contar con recursos humanos capacitados, y para contratar proveedores de bienes y servicios especializados que le permitan atender sus necesidades relacionadas a la operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable.<sup>13</sup>

**3.45. Al analizar el acceso a agua, se obtiene los siguientes resultados:** el 64% de los hogares acceden a agua potable por cañerías por dentro de la vivienda, seguido de un 20,2% de los hogares que adquiere principalmente el agua potable embotellada.

Cerca de 100 mil hogares se apoyan de las cañerías de sus vecinos, pozos dentro de sus terrenos o canillas públicas, mientras que 196 mil hogares reciben el agua por cañería en su lote, pero fuera de la vivienda.

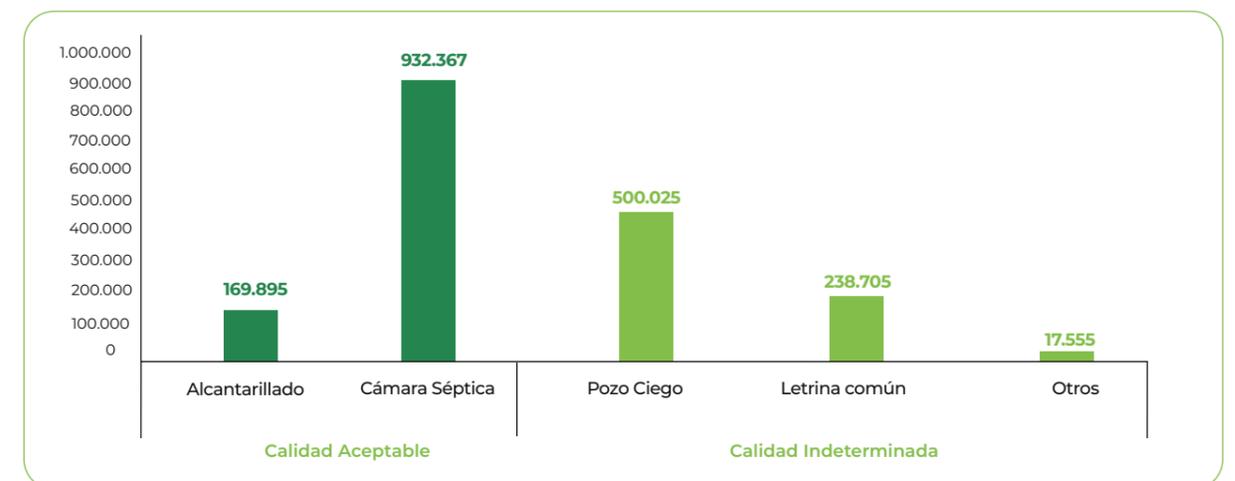
Grafico 12. Acceso a agua potable, hogares propietarios 2019



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

**3.46. La mayoría de las viviendas cuentan con una calidad indeterminada en términos de desagüe de baño.** Únicamente el 9,1% del país se encuentra conectado al sistema de alcantarillado, mientras que la mitad del total de hogares cuenta con una cámara séptica en su lote y 500 mil hogares más con pozo ciego (sin cámara séptica). Por último, el 12% de los hogares tienen una letrina común, es decir por fuera de la vivienda, pero con techo, paredes y puertas, y solo el 1,2% de los hogares no cuenta con baños en las viviendas y recurren a otros tipos de desagüe (indeterminados) o bien a hoyos abiertos o los ríos cercanos.

Grafico 13. Desagüe del baño de la vivienda, hogares propietarios 2019



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

**3.47.** Según el Ente Regulador de Servicios Sanitarios–ERSSAN, existen importantes desafíos en materia de instalación de sistemas de vertimiento de aguas, de sostenibilidad de los sistemas y de mantenimiento para garantizar niveles de calidad. Entre las principales problemáticas se encuentran:

13 BID. PR-T1299–Memorando a los donantes, 2021 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T129>

- **Gran parte de la infraestructura de tuberías está en condiciones críticas y se necesitan cambiar cerca de 300.000 metros de tuberías para optimizar el servicio.** Con este escenario, las pérdidas de agua potable que se producen están alrededor del 47%, y se deben a una red de caños antiguos que utilizan accesorios de mala calidad y un sistema de distribución en base a bombeo directo.
- Gerenciamiento netamente público a cargo de la ESSAP S.A. sin definición actual para la inclusión de capital privado.
- Atomización de prestadores que por su tamaño y alcance limitan la prestación e ineficiencias por escala.
- Sector privado existente, pero con poca cobertura, concentrado en sistemas de menos de 2.000 usuarios.
- Baja densidad poblacional en el sector rural, lo cual implica soluciones a pequeña escala sin sustentabilidad por parte del organismo ejecutor.
- Problemas de definición de propiedad con los sistemas privados pequeños.

**3.48. El acceso al agua potable de calidad y de manera continua es esencial por lo cual el fortalecimiento y consolidación de capacidades autónomas son requisitos claves para la sostenibilidad de los sistemas y calidad del servicio.** Las estrategias tradicionales de formación presencial, por costos y restricciones de logística, son de efectividad limitada, por lo que no existe oferta de contenidos específicos continuos, de calidad y de cobertura regional. Esta necesidad es una ventana de oportunidad que actualmente está siendo abordada por el BID mediante una cooperación técnica para la utilización de la tecnología y la apertura de oportunidades de negocio, con enfoque de diversidad e inclusión, para el desarrollo del sector.

**El proyecto PR-T1299:** Innovando el Modelo de Formación en el Sector de Agua y Saneamiento Rural en implementación, tiene como objetivo vincular la economía creativa a la gestión de base comunitaria de los servicios de agua potable y saneamiento rurales mediante el desarrollo de una plataforma virtual que potencie el desarrollo del sector, a partir de tres vertientes: i) desarrollo y consolidación de capacidades funcionales dentro de los proveedores de servicios del sector, ii) marketplace de insumos y proveedores, iii) un sistema de información/observatorio del sector. Esto se desarrollará aprovechando las nuevas tecnologías, rompiendo así con el modelo tradicional presencial y logrando un alcance nacional a un costo razonable.<sup>14</sup>

14 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1299>

**3.49. Respecto al alcantarillado sanitario, la baja cobertura es un problema crítico en Asunción y su área metropolitana.** Solo un 33% de la población está conectada a este servicio, por lo que es prácticamente inexistente el adecuado manejo de aguas residuales. Cada día, 2.9 millones de metros cúbicos de aguas residuales sin tratar son vertidas al río Paraguay y sólo 11% de los desagües cloacales tienen un tratamiento antes de llegar al río.

Las aguas residuales sin tratar se infiltran en acuíferos poco profundos (aquellos que muchas familias utilizan para la provisión de agua) o son directamente descargadas en las calles, afectando seriamente el medio ambiente y la salud de la población.

Se necesitan obras sanitarias para expandir la cobertura de la red de alcantarillado sanitario y la adecuada eliminación de los efluentes según lo previsto en el Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario y Tratamiento de Aguas Residuales para la Capital y su Área Metropolitana<sup>15</sup> en el cual se identifican, dimensionan y priorizan las obras de infraestructura del sistema de alcantarillado según la población afectada, la inversión requerida y las etapas de construcción.

**Ilustración 8. Hogares con alcantarillado sanitario en Asunción y Área Metropolitana**



Fuente: Elaboración propia.

15 <https://www.essap.com.py/proyectos/plan-maestro-de-alcantarillado-para-el-gran-asuncion/>

## D. Marco político y jurídico

### I. Marco legal de la vivienda

- 3.50.** El artículo 100 de la Constitución Nacional Paraguaya de 1992 establece como mandato el derecho a la vivienda: “Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna” para lo cual el Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados. Asimismo, el artículo 163 establece la competencia del gobierno departamental en la elaboración del Plan Departamental y la obligación de coordinar con el Plan Nacional de Desarrollo. Eje 1 Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social, subobjetivo 1.4 Hábitat Adecuado y Sostenible, y Eje 2: Crecimiento Económico Inclusivo.
- 3.51.** La Ley 5638 de 2016 “Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano”, tiene por objeto establecer normas y mecanismos para:
- Viabilizar el acceso a una vivienda digna, de categoría económica y en zonas urbanas, mediante un sistema de financiamiento orientado a familias de ingresos medios.
  - Promover la vivienda como estructurador determinante del desarrollo urbano, con créditos en condiciones preferenciales para emprendimientos que tengan la intención de adquirir, construir, refaccionar, ampliar o terminar unidades habitacionales que se ajusten a los patrones habitacionales.
  - Establecer zonas o emprendimientos prioritarios para recuperar la funcionalidad del parque habitacional; restaurar edificaciones, optimizar el uso adecuado de lotes baldíos y aumentar la densidad poblacional de los barrios que cuentan con servicios y equipamiento urbano, para mejorar el aprovechamiento de la infraestructura ya existente en los municipios.
  - Establecer el marco referencial para la formalización del mercado de alquileres.
- 3.52.** La Ley 1561/00 crea la Secretaría del Ambiente – SEAM (actual MADES Ley 6123/2018 (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible) y le asigna la función de proponer planes de ordenamiento ambiental con participación social. La SEAM también tiene autoridad para aplicar leyes ambientales, como la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, que exige la certificación ambiental para asentamientos humanos y urbanizaciones.

- 3.53.** La Secretaría Técnica de Planificación–STP facilita la articulación entre la política gubernamental y los sectores técnico, social y político con un enfoque territorial. Su competencia está definida en el Decreto N° 17631 de 2002, que regula la articulación de municipios y departamentos con el desarrollo nacional y regional. La Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional, dentro de la STP, trabaja en la aplicación de criterios de ordenamiento territorial y ocupación poblacional en colaboración con las instancias de gobierno departamental y local.
- 3.54.** La conurbación de ciudades ha dado paso a la conformación física de áreas metropolitanas o aglomeraciones urbanas (Gran Asunción, Gran Ciudad del Este, Gran Encarnación y Gran Pedro Juan Caballero). La Carta Orgánica del Gobierno Departamental adoptada en la Ley 2.862 de 2006, prevé la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Departamental y creen la Unidad de Planificación Estratégica de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Departamental. Sin embargo, no se evidencia la existencia de estos planes o de entidades administrativas de gestión o planificación, o figuras de asociatividad territorial a nivel departamental o regional con esquemas institucionales o de planificación del territorio legalmente constituido.
- 3.55.** Paraguay no cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial, aunque se encuentra citado entre las funciones en las cartas constitutivas de dos instituciones del Poder Ejecutivo: la Secretaría del Ambiente (actual Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible) y la Secretaría Técnica de Planificación.

### II. Marco legal de desarrollo urbano

#### Ley 3.966 Orgánica Municipal de 2011

- 3.56.** Las funciones de los municipios en materia de urbanismo y ordenamiento territorial de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 3.966 de 2011 se concretan con el desarrollo de la planificación del municipio, a través del Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, así mismo con el establecimiento, mantenimiento y actualización de un sistema de información catastral municipal. En materia de infraestructura pública y servicios tienen a su cargo, entre otras: i) la construcción, equipamiento, mantenimiento, limpieza y ornato de la infraestructura pública, ii) la construcción y mantenimiento de los sistemas de desagüe pluvial, iii) la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, en los casos que estos servicios no fueren prestados por otros organismos públicos, iv) la regulación y prestación de servicios de aseo, de recolección, disposición y tratamiento de residuos del municipio.

**3.57.** En materia de ambiente y patrimonio, que inciden como determinantes de ordenamiento, los municipios tienen, entre otras, la función de: i) la preservación, conservación, recomposición y mejoramiento de los recursos naturales significativos, ii) la regulación y fiscalización de estándares y patrones que garanticen la calidad ambiental del municipio, iii) el establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de las riberas de los ríos, lagos y arroyos, iv) la prevención y atención de situaciones de emergencias y desastres y, v) la preservación y restauración del patrimonio cultural, arqueológico, histórico o artístico, y de lugares de valor ambiental o paisajístico.

**3.58.** La Ley, en los artículos 225 y 226 define el Plan de Desarrollo Municipal Sustentable y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, su finalidad, contenido mínimo y la vinculación entre ambos instrumentos para lograr un desarrollo armónico del territorio. En materia de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial a través de:

**Plan de Desarrollo Municipal Sustentable:**

Es un instrumento técnico y de gestión municipal que define objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio. Tiene como finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con los recursos naturales del municipio, con miras al bienestar colectivo. Debe contener: i) un plan social, ii) un plan económico y iii) un plan ambiental que concilia las políticas nacionales con los intereses locales. Los planes operativos y de inversión de la Municipalidad deberán responder al Plan de Desarrollo Sustentable.

**Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial:**

Es un instrumento técnico y de gestión municipal que define objetivos y estrategias territoriales para orientar el uso y ocupación del suelo en el área urbana y rural. En concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable desarrolla los siguientes aspectos: i) la delimitación de las áreas urbana y rural, ii) la zonificación del territorio: establecimiento de zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos en función a criterios de compatibilización de actividades, optimización de sus interacciones funcionales y de concordancia con la aptitud y significancia ecológica del régimen natural, iii) el régimen de fraccionamiento y de loteamiento inmobiliario para cada zona, iv) el régimen de construcciones públicas y privadas, incluyendo la reglamentación y fiscalización del régimen de construcciones y aspectos sobre la alteración y demolición de las construcciones, las estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas y electromecánicas, acústicas, térmicas o inflamables, v) el sistema vial y, vi) el sistema de infraestructura y servicios básicos.

**Ilustración 9. Categoría de municipios y de instrumentos de planificación territorial**

Categoría de Municipios	Cantidad de Municipios	Cantidad Poblacional	Población Total	Instrumento de planificación y gestión territorial	Personal técnico involucrado
<b>1</b> Pueblos y ciudades menores	30	Más de 50.000 habitantes	3.848.606	Plan de ordenamiento territorial integral. Plan regulador. Planes sectoriales.	Equipo técnico municipal profesionalizado con asistencia técnica de especialistas en ordenamiento territorial.
<b>2</b> Ciudades pequeñas	111	Entre 10.000 y 50.000 habitantes	2.361.650	Plan de ordenamiento territorial básico (zonificación, proyección y categorías constructivas). Ordenanza municipal.	Personal Técnico municipal profesionalizado con la asistencia de técnicos especializados en ordenamiento territorial.
<b>3</b> Ciudades intermedias y grandes	109	Menos de 10.000 habitantes	643.270	Esquema de ordenamiento territorial (zonificación). Ordenanza municipal.	Personal técnico municipal con la asistencia de técnicos especializados en ordenamiento territorial.

Fuente: Sili, Marcelo. Lineamientos básicos para el ordenamiento territorial del Paraguay desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental. STP, 2019.

**Decreto N° 2794 de 2014–Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030**

**3.59.** Documento estratégico para coordinar acciones estatales, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial, indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público, producto de un proceso de consulta en reuniones y talleres iniciados en el mes de noviembre del 2013, de los que participaron más de 2.000 referentes del gobierno central, gobiernos sub-nacionales, sociedad civil, sector privado y académico en 10 departamentos del país con la participación de autoridades sub-nacionales, sociedad civil y sector privado local. El Plan se implementa a través de la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas de los organismos y entidades del Estado.

**3.60.** Una de las principales estrategias es “Hábitat adecuado y sostenible”, la cual combina reducción de pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen mejorar las condiciones de vivienda, universalizar el acceso a energía eléctrica de fuentes renovables, agua potable y saneamiento adecuado, así como erradicar las muertes atribuibles a la contaminación del aire. Los objetivos están orientados a:

- Reducir en 70% el déficit habitacional (déficit cuantitativo y cualitativo).
- Universalizar el acceso a agua potable (agua corriente segura domiciliaria).
- Universalizar el acceso a saneamiento mejorado (% de viviendas con saneamiento mejorado).
- Universalizar el acceso a energía eléctrica de calidad (% de viviendas con energía eléctrica en red).
- Reducir en 95% las muertes atribuibles a la contaminación del aire (muertes/100.000).
- Universalizar la disposición y manejo de residuos urbanos e industriales (% de hogares que cuentan con recolección de basura).

**3.61.** La dimensión ambiental del desarrollo hace parte integral de la gestión pública, construyendo la sostenibilidad desde el diseño de los espacios de actividad humana en su relación con el medio natural. Por ello, para asegurar un desarrollo social saludable y sostenible se deberán impulsar las siguientes líneas de acción:

- Aumentar la inversión en construcción y mejoramiento de viviendas sociales sustentables.
- Promover la participación y corresponsabilidad comunitaria en la construcción de viviendas y mejoramiento del hábitat que garanticen la incorporación del factor cultural, incluyendo la constitución de organizaciones cooperativas.
- Promover alianzas y coordinar con los gobiernos locales y agentes de financiamiento, para incrementar la construcción de viviendas.
- Expandir la infraestructura y servicios de suministro de agua y saneamiento.
- Mejorar la calidad del agua a través del control de los servicios de suministro y tratamiento.
- Mejorar la eficiencia institucional del sector de agua y saneamiento.
- Ampliar la infraestructura de los servicios de gestión de residuos sólidos en zonas urbanas, industriales y rurales.
- Promover la adopción de tecnologías limpias y asegurar el control de la calidad del aire especialmente en zonas urbanas.
- Incorporar espacios de participación ciudadana sobre temas de hábitat y ambiente.

**3.62.** El sector de agua y saneamiento tiene un lugar en el PND 2030 que fija las estrategias del país, bajo la “Reducción de pobreza y desarrollo social”. Este eje incluye el “Desarrollo social equitativo” y “Hábitat adecuado y sostenible”, donde ambos tienen como meta el acceso a agua potable y saneamiento adecuado, particularmente especificada en la segunda estrategia<sup>16</sup>.

### PLANHAVI (2012-2020)

**3.63.** El Plan Nacional de Hábitat y Vivienda–PLANHAVI<sup>17</sup> fue originalmente diseñado como una “hoja de ruta para eliminar progresivamente el déficit habitacional y asegurar una vivienda digna en un hábitat saludable a toda la población” (SENAVITAT 2012) mediante la cooperación internacional con Alemania, Australia y Chile. En este plan se abarcaban metas de corto y mediano plazo (2012-2015) y de largo plazo (2012-2020) de acuerdo con la Política Pública para el Desarrollo Social (2010-2020), contemplando una meta de 297 mil soluciones habitacionales a final de 2020.

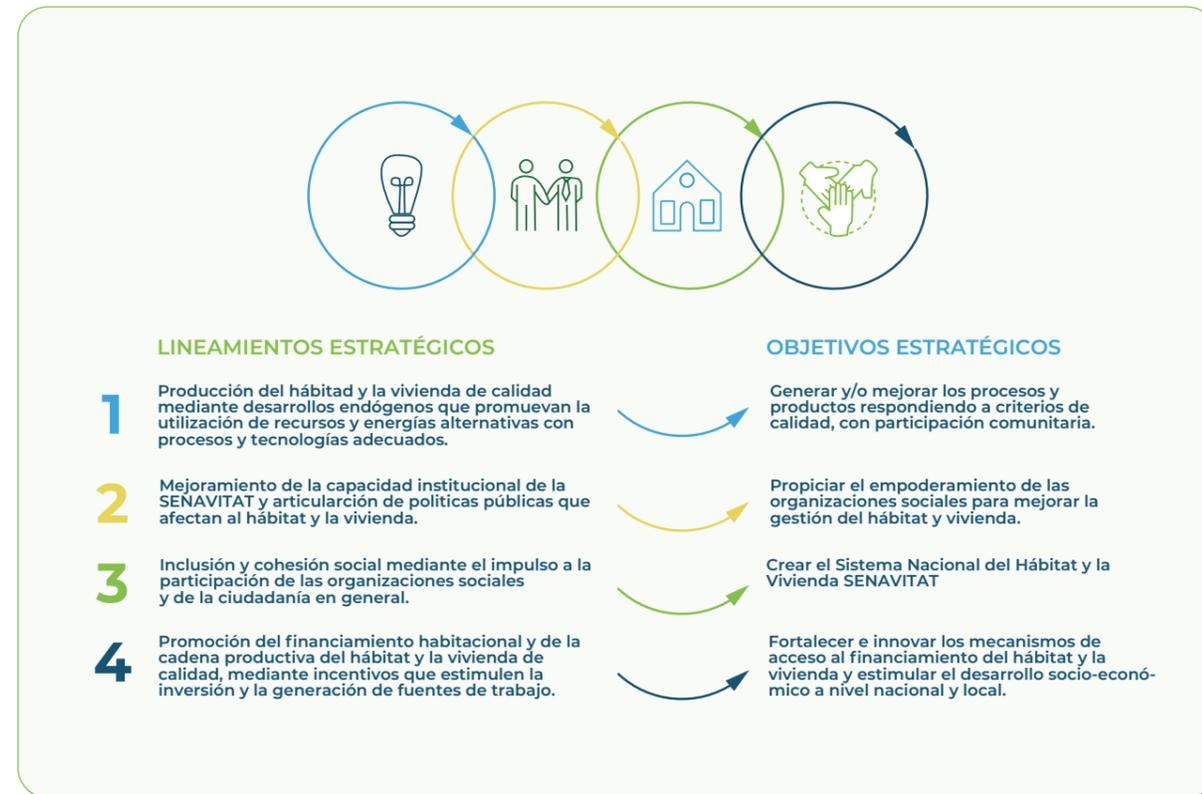
**3.64.** Para realizarlo se trazó un aumento progresivo del presupuesto, donde se consideraba pasar de 10 mil a 50 mil viviendas anuales, mediante la generación del Sistema Nacional de Hábitat y Vivienda–SISNHAVI<sup>18</sup> como plataforma de planificación y coordinación entre actores públicos y privados. Así mismo, se ideó una cobertura del déficit habitacional crítico en el largo plazo, priorizando a ciudades intermedias y municipios con Plan de Desarrollo Sustentable–PDS y Plan de Ordenamiento Urbano Territorial–POUT. No obstante, las líneas y objetivos estratégicos definidas en el plan, como se puede ver en la Ilustración 9, cuenta con una baja mención referente a aspectos de sustentabilidad, puesto que solo se mencionan los PDS municipales y la compra y uso progresivo de materiales sostenibles.

<sup>16</sup> El Servicio de Agua y Saneamiento en Paraguay, Junio 2020

<sup>17</sup> <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/>

<sup>18</sup> Para la institucionalización del PLANHAVI se propone la conformación del SISNHAVI, sistema institucional con alcance nacional, que permitirá el fortalecimiento de las capacidades del Estado para garantizar los derechos a la vivienda y el hábitat. Se trata de constituir una plataforma de planificación y coordinación que incluya a los actores públicos y privados participantes. Actualmente funciona como un órgano de coordinación entre Ministerios para la ejecución de planes, programas y proyectos nacionales que afectan al hábitat y la vivienda con proyectos como Costanera Sur (obra vial a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicación de aproximadamente 7.6 km de longitud, a lo largo del Bañado Sur, conectando Asunción con el río Paraguay incluyendo el desarrollo urbanístico, cohesión social y valorización ambiental) y el Programa Tekoporá (programa social implementado por el Ministerio de Desarrollo Social orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad en temas de alimentación, salud y educación, mediante el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza). Este sistema no cuenta con una plataforma para la articulación multisectorial, agilización de trámites y compartición de información.

Ilustración 10. Líneas y objetivos estratégicos del PLANHAVI



Fuente: Información SENAVITAT, 2012

**3.65.** Según informes institucionales (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) 2021, SENAVITAT 2017), para el 2017 la SENAVITAT orientaba sus acciones a las cuatro líneas estratégicas del plan: se destaca el aumento en la producción cuantitativa de vivienda social, la generación de proyectos estratégicos que abordan la problemática desde una visión más urbana (Programas del BID, Barrio San Francisco, Pyto. Mariano Roque Alonso, etc.) y la implementación de índices de focalización. Sin embargo, considerando los informes anuales del MUVH (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) 2018, Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) 2019), es posible argumentar que el PLANHAVI no ha podido alcanzar la meta de producir 50 mil viviendas anuales, puesto que apenas se construyeron 6.647 en el 2019 (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) 2019) fondeadas en gran parte por el sector público con esfuerzos de complementación del sector privado en los últimos años. Por otra parte, no se ha notado un aumento progresivo en el uso de materiales de construcción sostenibles, dado que la mayoría de vivienda se produce todavía de manera tradicional (material cocido y hormigón armado).

**Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMNDOT 2012)**

**3.66.** Con este Plan se define un modelo de ocupación y organización del territorio de largo y mediano plazo, señalando además las acciones necesarias para su adecuado funcionamiento para contrarrestar: i) el desequilibrio del territorio debido a la concentración de población en algunos lugares, especialmente sobre el área metropolitana de Asunción y sobre Encarnación y Ciudad del Este, frente al despoblamiento y pérdida de oportunidades de áreas rurales remotas, con bajos niveles de conectividad o con baja capacidad de valorización de sus recursos, ii) la fragmentación y falta de articulación territorial con los países vecinos y las áreas rurales con las áreas urbanas, siguen existiendo grandes deficiencias a nivel de vinculación territorial que es necesario resolver y, iii) la degradación del ambiente, la pérdida de biodiversidad y el deterioro del paisaje.

**3.67.** El Plan elaborado con la coordinación y supervisión de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), a través de su Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional (DGDTIR) y el Instituto de Desarrollo orienta la ocupación del territorio, de manera a aprovechar racionalmente la potencialidad de los recursos naturales existentes para alcanzar el desarrollo, evitando el deterioro del entorno físico de una manera irreversible, que habitualmente se produce a través de la incidencia de las diversas actividades.

**3.68.** La construcción del modelo territorial deseado se estructura a través de los siguientes objetivos estratégicos:

→ **Integrar efectivamente todo el territorio nacional a través de una mayor cobertura y calidad de las redes de transporte y comunicación.** Específicamente este objetivo busca: i) conectar a través de rutas pavimentadas la totalidad de las localidades de más de 2.000 habitantes del país, ii) consolidar la integración con los países limítrofes a través de nuevos puentes, rutas y pasos fronterizos y, iii) transformar a Asunción en una plataforma de articulación multimodal.

→ **Promover el desarrollo de las áreas postergadas a través de estrategias integradas de Desarrollo Territorial.** Específicamente este objetivo busca: i) promover el desarrollo de las áreas rurales más pobres a través de estrategias integradas de desarrollo territorial rural y, ii) valorizar las áreas de bajas densidades de población a través de la generación de nuevas actividades productivas y de poblamiento efectivo.

- **Consolidar una red urbana polinuclear que permita fortalecer las funciones de los centros urbanos, de manera que actúen como dinamizadores de sus regiones de influencia.** Específicamente este objetivo busca: i) mejorar sustancialmente la calidad de vida y la competitividad económica del área metropolitana de Asunción, ii) cualificar a las ciudades y localidades fronterizas como nodos de integración territorial, iii) transformar a las ciudades medianas regionales y departamentales que tienen entre 20.000 y 250.000 habitantes como centros regionales de desarrollo y, iv) mejorar la capacidad de prestación de bienes y servicios de apoyo al sector rural en las localidades menores de 20.000 habitantes.
- **Valorizar los recursos patrimoniales (cultural y natural) a través de estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial.** Específicamente este objetivo busca: i) consolidar la red de Parques y áreas protegidas del país, ii) poner en marcha planes de ordenamiento territorial y del uso del suelo rural y, iii) poner en marcha planes integrales de ordenamiento del uso del suelo urbano y periurbano.
- **Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay.** Específicamente este objetivo busca: i) recrear y consolidar el Sistema Nacional de Planificación como un articulador estratégico de la política nacional de desarrollo, ii) crear y fortalecer un sistema nacional de capacitación en torno al Desarrollo y Ordenamiento territorial y, iii) crear instrumentos, métodos y mecanismos de planificación y desarrollo.

## PNVH (2018-2038)

**3.69.** Resultado de esfuerzos conjuntos entre instituciones públicas, actores de la sociedad civil, y organismos internacionales de cooperación, el MUVH avanzó en la formulación de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat – PNUVH como instrumento de gestión pública que establece las orientaciones generales en dicha materia, sobre las cuales se deben formular los planes, programas y proyectos institucionales, en el corto, mediano y largo plazo.

**3.70.** El proyecto de ley elaborado con la orientación del Comité Nacional del Hábitat y pendiente de aprobación por el ejecutivo, busca definir las prioridades y estrategias que orienten y articulen las acciones, esfuerzos y recursos entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, en materia de urbanismo, vivienda y hábitat y tiene como propósito establecer lineamientos conducentes a garantizar el crecimiento sostenible del territorio, en el marco de las disposiciones legales que lo rigen, a través del acceso a vivienda y hábitat dignos y adecuados, para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

El MUVH contó con la Cooperación ONU Hábitat para la revisión y ajustes de la Política, a través del Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos nacionales y locales para formular e implementar políticas y estrategias de vivienda participativas y basadas en evidencia”. La Política Nacional de Vivienda y Hábitat tiene su génesis en el Informe de Paraguay para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, Quito 2016). La política, aprobada por Resolución 1.750 de 2018 la política aún no cuenta con acto administrativo de presidencia que le otorgue el estatus de “Política Pública Nacional”, busca convertirse en “instrumento de gestión pública de largo plazo que, fruto de la voluntad política, técnica y social, se constituya en marco orientador que trascienda los períodos de gobierno, instalando una perspectiva articulada y sistémica de todos los actores” (SENAVITAT 2018).

**3.71.** La misma busca apoyar institucionalmente al MUVH, específicamente en el ámbito de información, monitoreo, evaluación y seguimiento de proyectos urbanos-habitacionales, teniendo como marco el Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay 2030 (PND 2030) y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). La política tiene como objetivo la producción sostenible de soluciones habitacionales integrales que contribuyan a construir ciudades compactas como parte de la estrategia de desarrollo económico y social del país, y reivindicar el derecho a la ciudad y al territorio.

**3.72.** La PNVH plantea que uno de los principales desafíos del Paraguay es avanzar hacia un modelo social más inclusivo que convierta a segmentos mayores de la población en beneficiarios del crecimiento económico. Se explica que, a pesar de su prosperidad económica general, con tasas de crecimiento del PIB que rondan el 4% anual, la pobreza aún afecta a una parte significativa de la población del país.

- 3.73.** La Política reconoce la necesidad de aplicar las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático y de reducción de riesgos por desastres, en todas las soluciones habitacionales que se planteen, y en todas las ciudades y comunidades donde se intervenga.
- 3.74.** En materia de calidad de la vivienda, en el documento de la Política de Vivienda y Hábitat, se destaca cuán significativo es el peso de las demandas de mejoramiento sanitario sobre el total del déficit, lo cual abre una reflexión sobre lo que podría denominarse un “déficit urbanístico” o “déficit del hábitat”, como una categoría de déficit que es diferente al déficit de la vivienda. Se plantea esta idea tomando en cuenta que el déficit de saneamiento, al igual que el déficit en equipamientos urbanos o pavimentación, si bien tiene relación con la vivienda en su sentido más amplio y en concordancia con el derecho a una vivienda adecuada (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) no es algo inherente a la vivienda —como sí es el caso de la materialidad precaria o el hacinamiento—, sino más bien al barrio, la comunidad o la ciudad.
- 3.75.** Por consiguiente está estructurada en base a los siguientes ejes: i) Gobernanza e Institucionalidad: destaca la articulación interinstitucional, el fortalecimiento de capacidades en producción del hábitat y la vivienda, y la adecuación de los marcos legales; ii) Planificación y Diseño: busca impulsar, entre otros temas, el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible con cohesión social, incluyendo acciones coordinadas para superar el déficit de viviendas; iii) Económico y Financiero: busca fortalecer la inversión pública, así como la creación y promoción de mecanismos alternativos de financiamiento.
- 3.76.** La política en cuanto a sustentabilidad se refiere, busca fortalecer los PDS municipales y la generación de proyectos integrales que fomenten la resiliencia, movilidad-tecnología-materiales sustentables, accesibilidad, asequibilidad, entre otros. También hace énfasis en la sostenibilidad financiera necesaria para abordar los déficits en vivienda y hábitat. En cuanto a la densidad, busca propiciar mecanismos de identificación de territorios aptos para la densidad habitacional, buscando evitar la extensión de las áreas urbanas existentes. Del mismo modo, busca recuperar y repoblar los centros urbanos con infraestructura consolidada, impulsando niveles adecuados de densidad, compacidad, poli centrismo y usos mixtos.
- 3.77.** Como insumo para su formulación en diferentes temáticas se desarrollaron diferentes mecanismos de cocreación como intercambios de experiencias técnicas, procesos de participación ciudadana, tres seminarios internacionales sobre el abordaje social en el desarrollo de proyectos urbanos, el financiamiento urbano y el papel de los gobiernos locales en las políticas habitacionales.

Ilustración 11. Mapa político jurídico



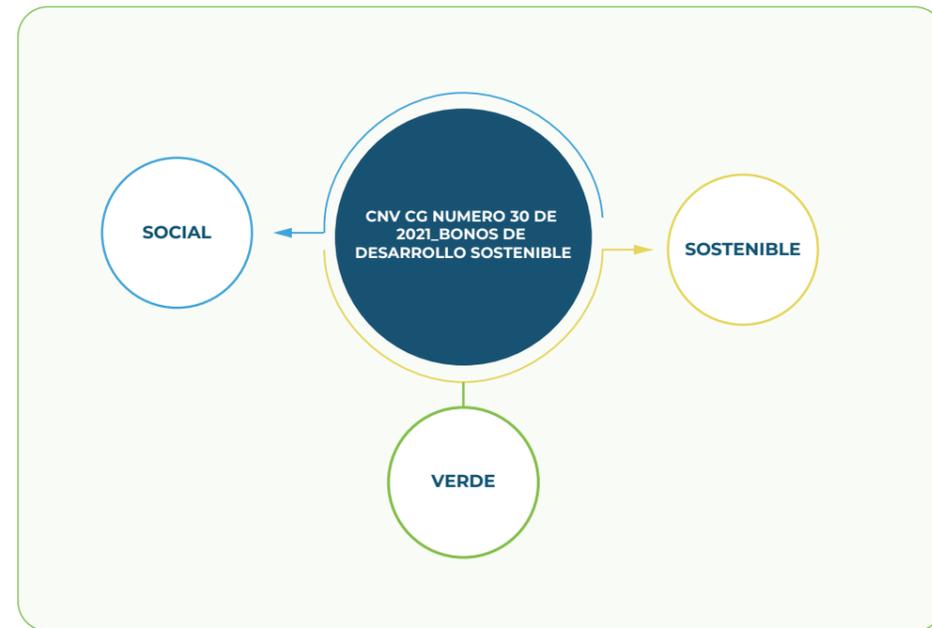
Fuente: Elaboración propia.

### III. Entorno jurídico y político en materia de cambio climático

- 3.78.** En el contexto de la creciente conciencia sobre el cambio climático, Paraguay ha implementado medidas jurídicas y políticas significativas para abordar los desafíos asociados con este fenómeno global. En la Resolución CNV CG N° 30 de 2021 – Título XII, Capítulo 3 se establecen las condiciones para la emisión de Bonos Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de Sociedades Emisoras, donde los recursos obtenidos o fondos provenientes del público por dicha emisión serán destinados exclusivamente a financiar proyectos sociales, verdes y sostenibles, acorde a los “Lineamientos para la Emisión de Bonos Objetivos de Desarrollo Sostenible”, previstos en el Anexo G de dicha reglamentación. Los Bonos Objetivos de Desarrollo Sostenible, tendrán un destino de fondos exclusivos para financiar los siguientes proyectos:

- **Verde:** Actividades con beneficios ambientales como la mitigación y/o adaptación al cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la conservación de recursos nacionales, o el control de la contaminación del aire, del agua y del suelo.
- **Social:** Proyectos con beneficios sociales, tales como acceso a la infraestructura, seguridad alimentaria y vivienda asequible.
- **Sostenible:** Proyectos ambientales y sociales.

**Ilustración 12. Destino de Bonos Objetivos de Desarrollo Sostenible**



Fuente: Elaboración propia.

Los Bonos Objetivos de Desarrollo Sostenible deberán tener una Calificación de Riesgo Crediticio a partir del monto exigido por el Reglamento General del Mercado de Valores. La Calificadora se regirá acorde a los manuales de Calificación de Riesgo, que tendrán las mismas previsiones y calificaciones para los valores que no sean Bonos Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**3.79.** La Ley Nro. 5875 Nacional de Cambio Climático<sup>19</sup> establece un marco normativo fundamental que permite a Paraguay planificar y responder de manera urgente y adecuada a los impactos del cambio climático. Esta ley ha sentado las bases para la Política Nacional de Cambio Climático, que delineó objetivos cruciales que el gobierno se ha comprometido a cumplir. Uno de los sectores prioritarios para la financiación en esta política es el sector de agua, energía e infraestructura, subrayando la importancia de estas áreas en la estrategia nacional de cambio climático.

<sup>19</sup> Ley Nro. 5875 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8712/ley-n-5875-nacional-de-cambio-climatico#:~:text=La%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Cambio%20Clim%C3%Altico%20establece%20los%20objetivos%20que,Marco%20sobre%20el%20Cambio%20Clim%C3%Altico>.

**3.80.** La Dirección Nacional de Cambio Climático es la instancia ejecutiva de la Política Nacional de Cambio Climático, la misma es dependiente del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. La Contribución Nacionalmente Determinada (NDC)<sup>20</sup> presentada por Paraguay ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático refleja el compromiso del país con estrategias específicas relacionadas con la vivienda en el sector de Comunidades y Ciudades Sostenibles. Esta contribución se ha convertido en un instrumento esencial para establecer objetivos claros y medibles en la lucha contra el cambio climático en el país.

**3.81.** El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2030 (PNACC 2022-2030)<sup>21</sup> de Paraguay representa un enfoque colectivo para hacer frente a los efectos del cambio climático en el país. Con un énfasis particular en la construcción de Ciudades y Comunidades Resilientes, el plan reconoce la importancia crítica de estas áreas para un futuro equitativo, resiliente y sostenible. Dado que se proyecta que el 64% de la población paraguaya vivirá en ciudades para el año 2025, este enfoque se convierte en un pilar fundamental para el desarrollo sostenible del país.

**3.82.** En términos concretos, el Plan Nacional de Mitigación<sup>22</sup> se traduce en acciones tangibles. Programas específicos, como el Programa 2: Cocina Limpia, que se centra en la construcción de fogones de uso eficiente de biomasa condicionada a la reforestación, y el Programa 7: Arquitectura Sustentable, están directamente relacionados con las viviendas. Estas iniciativas representan un paso firme hacia un futuro donde las casas no solo son seguras y asequibles, sino también ecológicamente sostenibles.

**3.83.** Además, están las normativas de cumplimiento voluntario, lo que demuestra la creciente conciencia sobre la importancia de edificar de manera ecológica. En un paso significativo hacia un futuro más verde, el país promulgó la Ley N° 6953 en 2022, que establece el uso de materiales reciclables en las obras de la red vial. Además, recientemente, el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) junto con el Ministerio de Hacienda y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han lanzado el Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay<sup>23</sup>. En la capital, Asunción, la Ordenanza 128 del 2017 establece criterios claros: los materiales y productos de construcción deben provenir de fuentes locales, dentro de un radio de 800 km, y se incentiva el uso de materiales recuperados provenientes de áreas cercanas. Además, la ordenanza exige que al menos el 20% de los materiales utilizados sean de origen regional, promoviendo así una construcción más conectada con la comunidad y el entorno.

<sup>20</sup> NDC [https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/10/Actualizacion-NDC\\_MADES.pdf](https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/10/Actualizacion-NDC_MADES.pdf)

<sup>21</sup> PNACC 2022-2030 [http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2022/06/Plan-Nacional-de-Adaptaci%C3%B3n-al-Cambio-Clim%C3%Altico-2022\\_2030.pdf](http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2022/06/Plan-Nacional-de-Adaptaci%C3%B3n-al-Cambio-Clim%C3%Altico-2022_2030.pdf)

<sup>22</sup> PNM <http://dncc.mades.gov.py/mitigacion/plan-nacional-de-mitigacion>

<sup>23</sup> Manual de construcciones sostenibles para la Vivienda Social en Paraguay 2023 <https://arai.muvh.gov.py/index.php/s/MwbwTzrGFK4btez>

**3.84.** Sin embargo, a pesar del marco jurídico establecido, aún hay mucho por desarrollar para que la industria de las viviendas sostenibles en Paraguay pueda crecer. Se requieren políticas más detalladas, incentivos fiscales y apoyo financiero para estimular la adopción generalizada de prácticas constructivas respetuosas con el medio ambiente. Este camino hacia un futuro más sostenible no solo representa un desafío, sino también una oportunidad para el país, una oportunidad para construir hogares que no solo sean seguros y asequibles, sino también amigables con el medio ambiente y socialmente inclusivos.

**3.85.** Con relación a investigación y desarrollo el CONACYT institución rector del ámbito de la Ciencia, Tecnología, Innovación y Calidad, encargado de formular, coordinar, articular, promover, evaluar y ejecutar políticas públicas para el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y la calidad ha financiado proyectos sobre esta temática. La relación a la Cadena del Sector de Vivienda el CONACYT cuenta con una experiencia interesante es el de REDciclaje<sup>24</sup>. Este programa tiene como objetivo convertir lo que antes era basura, en materiales valiosos a través del reciclado para la construcción como tejados, mejorando la calidad de vida de sus inquilinos, ya que sirve como aislamiento térmico y acústico del edificio, haciéndolo más confortable.

#### IV. Reglamento para el acceso a subsidios e incentivos

**3.86.** FONAVIS:<sup>25</sup> 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>26</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>27</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<sup>28</sup>:

24 REDciclaje es uno de los seis en 6 proyectos de innovación adjudicados en marco del Programa PROINNOVA impulsado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y recibirá G. 191.509.097 para tratar de dar solución a problemáticas puntuales en diversas áreas. <https://www.conacyt.gov.py/fabricaran-materiales-construccion-residuos-plastico>

25 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/ley-n-3637-crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda>

26 Artículo 2 de la Ley 3637 en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-FONAVIS>.

27 Artículo 8 de la Ley 3637 en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1820/crea-el-fondo-nacional-de-la-vivienda-social-FONAVIS>.

28 <https://ddhh2020.codehupy.org.py/derecho-a-la-vivienda/>

1. La burocracia que enfrentan las familias para acceder al beneficio por procesos internos que inciden en el vencimiento de requisitos, 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.
2. La falta de participación de la banca de segundo piso, ya que la misma sigue sin una participación efectiva en el otorgamiento de créditos para las familias que quieren beneficiarse del programa.
3. La falta de planificación urbana en la ejecución del FONAVIS con una visión exclusivamente en la vivienda.

**3.87.** Fomento a la vivienda y desarrollo urbano:<sup>29</sup> Sus objetivos son: 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 y, iv) 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 (AFD) recibe fondos destinados para la colocación de créditos destinados a la construcción de nuevas viviendas con sus productos Primera vivienda y Mi casa<sup>30</sup>.

#### V. Arrendamiento

**3.88.** La Ley 61252/18, que dio origen al Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), junto con la Ley 5638 de fomento de la vivienda y el desarrollo urbano, así como el Decreto 3317 de 2020, han sentado las bases para un enfoque más completo en la satisfacción de las necesidades de vivienda en el país.

**3.89.** Según estas disposiciones legales, se abre la posibilidad de que las instituciones financieras AFD y BNF faciliten recursos destinados a inversiones en viviendas destinadas al alquiler o a la opción de compra en Paraguay. Sin embargo, es responsabilidad del MUVH reglamentar estas disposiciones y establecer un registro de alquileres que brinde claridad y transparencia al mercado de alquiler en el país. Además, el MUVH debe llevar a cabo una evaluación de las mejores prácticas en la región para desarrollar un programa de apoyo estatal al alquiler, que también aborde el importante tema de los desalojos de inquilinos morosos, tal como se estipula en el artículo 18 del mencionado Decreto.

29 <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-5638-fomento-a-la-vivienda>

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

- 3.90.** La administración reciente ha lanzado una iniciativa para apoyar a aquellas personas que actualmente residen en alquiler, permitiéndoles acceder a la compra de su propia vivienda por el mismo monto que están pagando por su alquiler. Este programa se distingue por ofrecer créditos a largo plazo, con un período de hasta 30 años, y una tasa de interés notablemente baja del 6.5%, que se sitúa por debajo de las tasas de mercado. Esta medida representa un paso significativo hacia el objetivo de proporcionar viviendas asequibles y estables para la población del país.
- 3.91.** Es precisamente en este punto donde se introduce el concepto del Subsidio Condicionado de Alquiler (SCA) como una alternativa para atender las necesidades de vivienda temporal de grupos vulnerables, como estudiantes, personas mayores y personas con discapacidad. El SCA se destaca por su enfoque en sectores específicos que enfrentan dificultades temporales y se caracteriza por su temporalidad y condicionalidad. Un proyecto piloto dirigido a estudiantes se puso en marcha en 2019, reconociendo su potencial demográfico y su relevancia dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2030.
- 3.92.** **Los objetivos del SCA son múltiples:** mejorar las condiciones de habitabilidad, brindar apoyo económico a nivel individual y familiar, complementar otras políticas sociales y fomentar el desarrollo de un mercado de alquiler que promueva la formalización y la expansión de la oferta de viviendas asequibles.
- 3.93.** Es importante señalar que, a pesar de la existencia de estas disposiciones legales, la implementación efectiva de estas medidas ha sido limitada hasta la fecha. La reglamentación se vuelve esencial para proporcionar seguridad y confianza en el sector de arrendamiento en Paraguay. La creación de disposiciones que permitan desalojar de manera oportuna a los inquilinos morosos es un aspecto fundamental para mantener la integridad de las transacciones. Además, la instauración de un registro de alquileres es crucial para obtener una visión completa y transparente del mercado de alquiler en el país.
- 3.94.** Los hogares de bajos ingresos ocupan un lugar en los mercados informales tanto laboral como habitacional, dada esta informalidad enfrentan limitaciones como sujetos de crédito en el reducido mercado hipotecario. De ahí que la creación de incentivos al crecimiento de un mercado formal de arrendamiento para hogares de bajos ingresos debe considerarse como un difusor del mercado de financiamiento de hogares informales. Según experiencias internacionales casos exitosos como en México y Chile, han apostado a la vivienda en renta como un mecanismo que puede ayudar a la población a generar ahorro en los casos en los que no pueden acceder directamente a la adquisición de vivienda propia.

Con el desarrollo del mercado en renta, se requieren operadores locales con conocimiento del mercado, de los inquilinos, necesidades y problemáticas, el conjunto de habilidades necesario para desarrollar y operar este producto inmobiliario involucra a varios actores como organizaciones comunitarias, inmobiliarias, bancos o aseguradores y en algunos casos hotelería.

- 3.95.** En resumen, el alquiler social y el Subsidio Condicionado de Alquiler (SCA) representan enfoques prometedores para abordar el déficit habitacional en Paraguay y mejorar la calidad de vida de diversos sectores de la población. Sin embargo, la reglamentación y la implementación efectiva de estas políticas son fundamentales para aprovechar su potencial y brindar soluciones habitacionales adecuadas a quienes más lo necesitan en el país. El camino hacia la plena realización de estas medidas es crucial para el progreso en este ámbito esencial.

**Ilustración 13. Enfoques para el déficit habitacional**



Fuente: Elaboración propia.

## VI. Tratamiento tributario

- 3.96.** En la actualidad, en el Paraguay no existe una legislación que prevea incentivos tributarios para el sector de la vivienda social. Así, la legislación tributaria del país considera impuestos tanto de carácter nacional como municipal sobre la vivienda.
- 3.97. Impuesto al Valor Agregado.** A nivel nacional, la Ley 6380 del 2019 establece que la tasa del impuesto del valor agregado para los bienes inmuebles será: i) 5% (cinco por ciento) para el arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda de manera exclusiva, incluido el uso y el usufructo de tales bienes; y ii) 5% (cinco por ciento) para la enajenación de bienes inmuebles.

**3.98. Impuesto Inmobiliario.** La Constitución de la República del Paraguay, establece que la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa le corresponden a las municipalidades y a los departamentos. Al igual que establece que su recaudación es competencia de las municipalidades (Art. 169). El Decreto Ley Nro. 51/52 establece que la tasa del impuesto inmobiliario será del 10% sobre la avaluación oficial del inmueble o sobre el monto imponible del mismo (Art. 6).

La Ley Orgánica Municipal (Ley 3966/2010) y de acuerdo con el artículo 169 de la Constitución, define que el 70% de lo recaudado por cada municipalidad es apropiado por la misma municipalidad, el 15% en la del departamento respectivo y el 15% restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos. Mientras, a la Municipalidad de Asunción, que es sede de la ciudad capital de la República y es independiente de todo departamento, le corresponderá la propiedad del 85% de todo lo recaudado en concepto de dicho tributo. La Ley Orgánica establece que los inmuebles que posean edificaciones catalogadas y declaradas por la autoridad competente como patrimonio histórico nacional o municipal, estarán exonerados del pago de impuestos municipales.

**3.99. Impuesto de Viabilidad.** En su artículo 1, la Ley Orgánica Municipal establece como un adicional del Impuesto Inmobiliario la contribución de viabilidad. Este gravará a los inmuebles situados en la zona urbana y suburbanas de los municipios, al igual que las rurales, valorizados por la construcción de rutas asfaltadas, empedradas, enripiadas y terraplenadas y que fueran habilitadas para uso de vehículos de pasajeros y de carga. Los inmuebles ubicados en las zonas urbanas y suburbanas de la capital de la República quedarán eximidos de esta contribución. La tasa imponible variará de acuerdo con las características el mismo tal como se muestra a continuación:

- Caminos con calzada pétreo y ligantes bituminosos, o de cemento-portland: Zona urbana 4% y Zona Rural 3%.
- Caminos empedrados o adoquinados, o como calzada pétreo y ligantes arcillosos: Zona Urbana 3%, Zona rural 2%.
- Camino de tierra, mejorados: Zona urbana 2% y zona rural 1%.

**3.100. Impuesto a la Construcción.** La Ley 620 establece que el impuesto a la construcción se calculará de acuerdo con la siguiente clasificación y porcentajes, esto sobre el precio final de la construcción (Art. 30):

#### Casa de habitación unifamiliar

- a. Económicas 0,25
- b. Medianas 0,48
- c. Buenas 0,72
- d. De lujo 1,20

#### Casas de habitación multifamiliar

- a. Económicas 0,48
- b. Medianas 0,72
- c. Buenas 1,20
- d. De lujo 1,50

#### Quedan exentas del pago del impuesto a la construcción las siguientes obras (Art 33):<sup>31</sup>

- a. Las casas de habitación unifamiliar de hasta una pieza, un baño y una cocina.
- b. Los locales escolares privados y de sindicatos de trabajadores.
- c. Las construcciones en las zonas rurales no urbanizadas.

Con relación a este impuesto el MUVH, en el marco del programa de vivienda “Che Roga Pora”, ha solicitado a la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal la exoneración del pago de impuestos a la construcción, fundamentado en el artículo 18 de la Ley 6152 del 2018, que expresa que el Ministerio estará exento de todo tributo fiscal, así como de impuestos fiscales que afecten a la Institución en sus bienes muebles e inmuebles, utilidades y emprendimientos relacionados con actividades propias o del sector.

**3.101. Impuesto al Fraccionamiento.** La Ley Nro. 620 establece que el fraccionamiento de tierra generará un impuesto adicional del 2% sobre la valuación fiscal de la tierra a ser fraccionada en las zonas urbanas y suburbanas del municipio, y del 5% de las zonas rurales (Art. 39).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> El Párrafo Primero establece que no obstante las exoneraciones mencionadas, es obligatorio la presentación de planos y solicitud de permisos para iniciar la construcción. Mientras, el Párrafo Segundo establece que el propietario de la casa exonerada en el inciso a. del Artículo 33, que proceda a la ampliación antes de dos años, deberá pagar el impuesto sobre la totalidad de la construcción en base a los valores vigentes. Transcurrido este plazo pagara solamente por la parte ampliada.

<sup>32</sup> Párrafo Primero: A los efectos de la aplicación de este impuesto se tomará como área fraccionada la resultante después de deducir las superficies que deban cederse a la Municipalidad, conforme a lo dispuestos en los Arts. 72o, 73o y 74o de la Ley No 222 Orgánica Municipal. Párrafo Segundo: Si el loteo resultare una reserva superior a cinco lotes la misma estará exenta del pago del impuesto. Párrafo Tercero: Toda solicitud de fraccionamiento estará acompañada por la constancia de pago expedida por la Municipalidad equivalente al cinco por ciento del monto total del impuesto correspondiente al fraccionamiento proyectado. Párrafo Cuarto: Con el informe favorable para la aprobación del loteamiento, el interesado abonara el impuesto que correspondiere y el Departamento Ejecutivo dictara la Resolución aprobatoria del fraccionamiento. La Dirección del Impuesto Inmobiliario no podrá incorporar el loteamiento al catastro sin la presentación del documento de pago expedido por la Municipalidad y la mencionada resolución del departamento Ejecutivo. Párrafo Quinto: En casos excepcionales y siempre que existan construcciones, se podrá autorizar el fraccionamiento de un lote de superficie mínima legal. En estos casos se pagará el doble del Impuesto establecido en este artículo. Párrafo Sexto: A los efectos de aplicación del Art. 35o de esta Ley, serán excluidos los fraccionamientos o sub-divisiones de tierra que correspondan a planes de colonización del Instituto de Bienestar Rural, sean de carácter oficial o privado.

**3.102. Impuesto edilicio.** La Ley 881 define un impuesto sobre los inmuebles en el municipio de Asunción situados sobre calles y avenidas pavimentadas de la zona urbana primera<sup>33</sup>, y sobre las avenidas con pavimento asfáltico de la zona urbana segunda<sup>34</sup>, cuyo tipo y clase de construcción, estado de conservación, antigüedad, comodidad, higiene y seguridad no coinciden con el progreso urbano de la zona (Art. 58). Para la determinación de los inmuebles afectados por el impuesto, se tendrá en consideración las siguientes circunstancias (Art. 59):

- Antigüedad de la edificación, de acuerdo con la siguiente clasificación:
  1. Nueva, hasta veinte años inclusive.
  2. Intermedia, de veinte y uno a cuarenta años inclusive.
  3. Antigua, más de cuarenta años.
- Tipo de construcción y estado de conservación de acuerdo con la clasificación establecida por la Dirección de Impuesto Inmobiliario.
- Uso a que se destina el edificio, según sea para vivienda o para actividades económicas y profesionales.<sup>35</sup>

**3.103. Impuesto a la Transferencia de Bienes Raíces.** La Ley 881 establece para el municipio de Asunción un impuesto por la venta, permutas, donaciones, y en general por toda transferencia de dominio de bienes raíces. El monto por pagar será igual al 3% sobre el valor de la operación. La base impositiva en ningún caso será inferior al avalúo fiscal (Art. 104).

**3.104. Impuesto por conservación de pavimento.** En su Artículo 151, la Ley 881 establece que los propietarios de los inmuebles situados sobre vías pavimentadas pagarán anualmente al municipio de Asunción una contribución especial para conservación de pavimento. La contribución estará fijada de acuerdo con el área en metros cuadrados de pavimento que afecte el frente de cada inmueble.

**3.105. Impuesto a inmuebles rurales de gran extensión.** La Ley Nro. 40/68 en su Artículo 54 define que los inmuebles rurales de gran extensión serán objeto de un gravamen adicional progresivo. El valor adicional por pagar se determinará calculando en tanto por mil sobre el avalúo de la tierra, excluyendo las mejoras realizadas, esto de acuerdo con la siguiente tabla:

<sup>33</sup> El Artículo 186 de la Ley 881 define como la Zona Urbana de Primera (comercial-habitacional) las siguientes zonas dentro del municipio de Asunción: España, Tacuary, Coronel Bogado, Paraguay Independiente, Hernandarias, Río Gallardo, Avda. Carlos A. López, París, Colón, Francisco Dupuis, Acuña de Figueroa, Primero de Marzo, Ana Díaz, Bonete, Año 1811, 11 de Diciembre, Carios, Defensores del Chaco, Madame Lynch, Manuel Domínguez, Avda. Perú, España.

<sup>34</sup> El mismo Art. 186 define como Zona Urbana de Segunda en el municipio de Asunción las siguientes zonas: España, Avda. Perú, Manuel Domínguez, República Argentina, San Martín, Molas López, Artigas, España.

<sup>35</sup> Parágrafo Primero: Considérense edificios para actividades económicas y profesionales aquellos destinados a comercio, hoteles, moteles, restaurantes, talleres de artesanía, consultorios, profesionales, clínicas, sanatorios y otros similares. Parágrafo Segundo: Considérense edificios para viviendas aquellos destinados a morada permanente de personas. Parágrafo Tercero: Tratándose de edificios que por su construcción tengan departamentos separados e independientes, destinados unos para actividades económicas y otros para viviendas, el impuesto edilicio se establecerá sobre la base de la clasificación correspondiente.

**Tabla 14. Gravámenes inmuebles rurales de gran extensión**

Región Oriental Superficie de los Inmuebles Has.	Tasa adicional	Región Occidental(Chaco) Superficie de los Inmuebles Has.
De 1 a menos de 5.000		De 1 a menos de 18.750
De 5.000 a menos de 10.000	0.30 0/00	De 18.750 a menos de 40.000
De 10.000 a menos de 20.000	0.50 0/00	De 40.000 a menos de 70.000
De 20.000 a menos de 30.000	0.70 0/00	De 70.000 a menos de 100.000
De 30.000 a menos de 40.000	0.90 0/00	De 100.000 a menos de 130.000
De 40.000 a menos de 50.000	1.10 0/00	De 130.000 a menos de 160.000
De 50.000 a menos de 70.000	1.30 0/00	De 160.000 a menos de 190.000
De 70.000 a menos de 100.000	1.50 0/00	De 190.000 a menos de 220.000
De 100.000 a menos de 150.000	1.70 0/00	De 220.000 a menos de 260.000
De 150.000 a menos de 200.000	1.80 0/00	De 260.000 a menos de 300.000
de más de 200.000 Has.	2.- 0/00	de más de 300.000 Has.

Fuente: Decreto-Ley 51/52 De impuesto Inmobiliario y Otros Gravámenes sobre bienes raíces.

**3.106. Impuesto al baldío urbano.** La Ley 39 de 1968 define que en la Capital de la República aquellos inmuebles considerados como baldíos deberán tributar un valor adicional de acuerdo con las siguientes tasas sobre el avalúo de la tierra, conforme al dictamen del Consejo de Tasaciones, aprobado por el Poder Ejecutivo. Así, los baldíos deben pagar de 0,5% a 3% y los semi-baldíos de 0,5% a 2%.

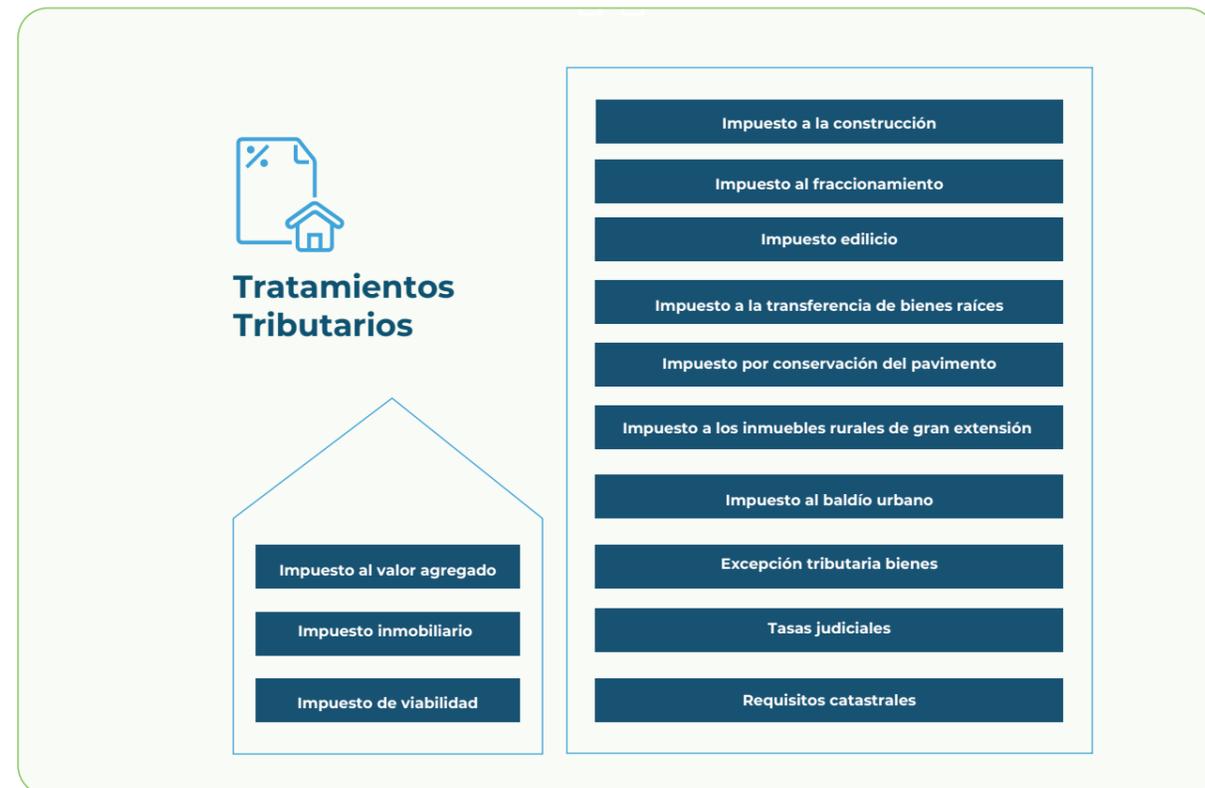
**3.107. Excepción tributaria bienes culturales.** De acuerdo con el Artículo 19 de la Ley Nro. 5621 todos los bienes culturales inmuebles, inscritos en el Registro Nacional de Patrimonio Cultural, así como los registrados por los gobiernos locales, quedarán exentos de todo tributo fiscal y municipal, conforme lo determine el dictamen de la autoridad de aplicación correspondiente.

**3.108. Tasas Judiciales.** De acuerdo con el Listado de Concepto con los Requisitos, Definiciones, Bases Legales y Alícuota, para el pago del Tributo de Tasas Judiciales expedido por la Corte Suprema de Justicia, la vivienda debe pagar los siguientes montos por concepto de tasas judiciales:

- Impuesto a la transferencia y venta de inmueble. Tasa de 0,74% sobre el valor de venta del inmueble.
- Registro. El valor del 50% del valor del salario mínimo diario para actividades diversas no especificadas.
- Impuesto de hipoteca del inmueble. 0,63% sobre el valor de la hipoteca del inmueble.

**3.109. Requisitos catastrales.** La Resolución SNC Nro. 202-22 establece los valores para la asignación del padrón catastral y los valores certificados catastrales. Así, para el proceso de asignación se debe cancelar en \$46.000 a \$50.000 por cada parcela. Mientras, se debe pagar un total de \$50.000 por la solicitud del certificado catastral.

Ilustración 14. Tratamiento tributario



Fuente: Elaboración propia.

## E. Entorno institucional

### I. Instituciones y roles

Ilustración 15. Actores clave en la Cadena de Valor



Fuente: Elaboración propia.

**3.110.** En el año 1964 se crea el Instituto Paraguayo de vivienda y Urbanismo – IPVU<sup>36</sup>, dependiente del Poder ejecutivo a través del Ministerio del Interior. El objeto principal de esta institución fue de facilitar a la familia, en forma directa o por intermedio de otras entidades estatales, comunales o privadas, la satisfacción de sus necesidades de vivienda, como así mismo, planificar, orientar y promover el crecimiento de las ciudades y centros urbanos.

**3.111.** El Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda–BNV<sup>37</sup>, creado en el año 1971, dependiente del Poder ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda fue de las primeras instituciones estatales enfocadas a la producción de vivienda en Paraguay. Esta entidad tiene como objetivo promover y facilitar el financiamiento, a través de las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, para la adquisición, construcción, ampliación y refacción de viviendas, así como para la compra de terrenos donde construirlas.

En 1988, las funciones del BNV fueron ampliadas, permitiéndole promover, proyectar, financiar y ejecutar, siempre a través de las Sociedades o entidades públicas y privadas, viviendas económicas y de interés social.

**3.112.** El Consejo Nacional de la Vivienda–CONAVI<sup>38</sup> fue creado en el año 1991, siendo una entidad con el objetivo de fijar la Política Nacional de la Vivienda en el marco de las políticas macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo que las expresa, tendiente a satisfacer la demanda de viviendas y soluciones habitacionales.

Luego en 1992, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda se constituyó en agente financiero del CONAVI<sup>39</sup>, para captar y proveer los recursos financieros a ser utilizados en la construcción de viviendas económicas y de interés social, así como en otras actividades afines que se le autorice; y en contralor y regulador de las operaciones del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, así como de las Sociedades que forman parte de este.

36 <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-no-97064>

37 <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-n-32571>

38 <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-no-1-37888>

39 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3502/ley-n-79-aprueba-con-modificaciones-el-decreto-ley-n-27-de-fecha-24-de-marzo-de-1992-por-el-cual-se-dispone-la-extincion-del-instituto-paraguayo-de-vivienda-y-urbanismo-y-se-modifican-derogan-y-amplian-disposiciones-de-las-leyes-nos-32571-y-11890#:~:text=Y%20118%2F90-,Ley%20N%C2%BA%2079%20%2F%20APRUEBA%20CON%20MODIFICACIONES%20EL%20DECRETO%2DLEY%20N%C2%BA,325%2F71%20Y%20118%2F90>

**3.113.** En el año 1996 se promulgó la Ley 815<sup>40</sup> que regula el Sistema de Subsidio Habitacional Directo para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas económicas y de interés social. En su artículo 1º modifica el artículo 26 de la Ley N° 118 de 1990 estableciendo que “el Subsidio Habitacional Directo constituirá una ayuda estatal, sin cargo de restitución, que se otorgará por una sola vez a las personas naturales que sean beneficiarias de los planes del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), para posibilitar la adquisición, construcción, ampliación o mejora de una vivienda económica o de una vivienda de interés social, destinada a la habitación permanente del beneficiario y su grupo familiar”.

**3.114.** Debido a la creciente tasa de inflación producida a partir del año 1996, así como la crisis económica financiera por la que atravesó el país, los beneficiarios de los programas del CONAVI dejaron de cumplir con sus compromisos de pago de cuotas, elevándose la tasa de morosidad y el descontento social, lo cual, incidió en la promulgación de dos leyes (1.555/00<sup>41</sup> y 1.741/01<sup>42</sup>), las cuales establecieron normas para determinar el precio actualizado de las viviendas y nuevas modalidades de pago de cuotas para todas las unidades habitacionales ya construidas por el Consejo Nacional de la Vivienda y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, así como las construidas con créditos otorgados por la Institución a Cooperativas, Sindicatos y Asociaciones de Empleados y otros.

**3.115.** Las Cooperativas de Vivienda se constituyen con los socios que aportan mano de obra, servicios, bienes o equivalente en efectivo como forma de organización que facilita a las familias adquirir hogares dignos a través del marco administrativo previsto en la Ley 2329 de 2003<sup>43</sup>, que permite i) el ahorro para la vivienda y otorgamiento de créditos para la adquisición, construcción o ampliación de viviendas para sus socios; y, ii) la actividad productiva y/o servicios para recaudar fondos exclusivamente para la adquisición, construcción o ampliación de viviendas y la infraestructura barrial.

40 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2362/ley-n-815-modifica-la-ley-n-11890-asi-como-disposiciones-legales-vinculadas-al-sistema-nacional-de-ahorro-y-prestamo-para-la-vivienda-y-regula-el-sistema-de-subsidio-habitacional-directo-para-la-adquisicion-construccion-ampliacion-o-mejora-de-viviendas-economicas-y-viviendas-de-interes-social>

41 <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-no-1-55500>

42 <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-n-1-74101>

43 <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-no-2-32903>

**3.116.** Uno de los objetivos del Gobierno Nacional fue la reforma de la banca pública, con el fin de optimizar la prestación de servicios financieros por parte del sector público, conforme a los planes del gobierno de racionalización, coordinación y armonización de acciones tendientes a la modernización del Estado y la asunción de su rol central en la promoción del desarrollo sustentable y sostenible del país. En cumplimiento de la primera parte de este objetivo, se promulgó la Ley 2.640 de 2005<sup>44</sup> que crea la Agencia Financiera de Desarrollo–AFD, para que se desempeñe como única banca de segundo piso. En este sentido en el artículo 22 de la Ley se dispone la extinción de pleno derecho, desde el momento del inicio de las operaciones de la AFD, de varias instituciones de la banca pública sectorial, entre ellas el Banco Nacional de la Vivienda.

**3.117.** La Ley 3.909 de 2010<sup>45</sup>, el CONAVI fue reemplazado por la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat SENAVITAT, única institución rectora de la política habitacional, siguiendo la línea de trabajo iniciada por su predecesora y consciente de la necesidad de planificar y ejecutar propuestas a corto, mediano y largo plazo, además de dar sostenibilidad a los planes y programas iniciados, con el objetivo superior de apoyar el desarrollo socioeconómico con equidad y universalidad.

La Ley 6.152 de 2018<sup>46</sup> dio paso a la creación del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat–MUVH, órgano que reemplaza a la SENAVITAT, y quien se encarga de la elaboración, diseño, dirección, supervisión, coordinación, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas habitacionales, urbanísticas y del hábitat de la República del Paraguay, así como, sus programas, proyectos, planes y actividades. A continuación, se realizará un recuento de los programas y políticas de vivienda de los últimos años en el país.

**3.118.** A principio de la década de 1950, Asunción era la única capital en Latinoamérica que no tenía un sistema de abastecimiento de agua potable para la creciente población. En 1954 la Ley 44 creó la Corporación de Obras Sanitarias–CORPOSANA, originariamente con el objetivo de elaborar los proyectos, construcción, explotación y administración de las obras y servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de la ciudad de Asunción.

<sup>44</sup> <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3380/ley-n-2640-crea-la-agencia-financiera-de-desarrollo>

<sup>45</sup> <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-no-3-909>

<sup>46</sup> <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/ley-61-52-que-crea-el-ministerio-de-urbanismo-vivienda-y-habitat>

**3.119.** El Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental–SENASA, es un organismo técnico del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, creado por la Ley 369 de 1972<sup>47</sup> y modificado parcialmente por la Ley 908 de 1996<sup>48</sup> que desarrolla funciones de saneamiento ambiental: planificación, promoción, ejecución de obras tendientes a extender la provisión de agua potable y saneamiento. Tiene competencia sobre localidades de hasta 10.000 habitantes. Además, puede construir sistemas de agua y servicios básicos de saneamiento en asentamientos indígenas, de campesinos u otros conglomerados humanos, con recursos presupuestarios de fuente nacional o internacional, en las cuales la escala poblacional no es lo suficientemente numerosa para permitir una rentabilidad del sistema de agua que genere el interés de la inversión empresarial privada, resultando en consecuencia necesaria la aplicación de un enfoque de gestión comunitaria sin fines de lucro.

**3.120.** El Ente Regulador de Servicios Sanitarios–ERSSAN<sup>49</sup>, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene por finalidad regular la prestación de servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia.

**3.121.** La Dirección de Agua Potable y Saneamiento–DAPSAN, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones–MOPC. Se encarga del diseño de las políticas públicas para el desarrollo de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento–APS. Entre sus funciones se puede mencionar: la propuesta del diseño de las políticas públicas, la conducción del planeamiento estratégico, el desarrollo y mantenimiento del sistema de información sectorial.

**3.122.** Los prestadores de agua potable y saneamiento son:

→ **ESSAPS.A:** Concesionario Público con más de 250 mil conexiones.

→ **Juntas de Saneamiento:** Sistemas de Cooperativas creadas por el Gobierno Central, sin fines de lucro que participan en la construcción de la infraestructura necesaria para almacenar y distribuir el agua. Aportan principalmente en contribuciones en efectivo, en materiales de construcción y en mano de obra.

<sup>47</sup> <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2398/>

[ley-n-369-crea-el-servicio-nacional-de-saneamiento-ambiental-senasa](https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2398/ley-n-369-crea-el-servicio-nacional-de-saneamiento-ambiental-senasa)

<sup>48</sup> [https://www.senasa.gov.py/application/files/5414/6067/0923/ley-908\\_servicio-nacional-saneamiento-ambiental.pdf](https://www.senasa.gov.py/application/files/5414/6067/0923/ley-908_servicio-nacional-saneamiento-ambiental.pdf)

<sup>49</sup> [https://www.senasa.gov.py/application/files/3014/6067/0954/LeyN1614\\_8jgpoc25.pdf](https://www.senasa.gov.py/application/files/3014/6067/0954/LeyN1614_8jgpoc25.pdf)

→ **Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento:** Organizaciones comunitarias con personería jurídica y sin fines de lucro, conformadas por vecinos que sean usuarios o beneficiarios de las obras que se realicen. Estas organizaciones comunitarias presentan desafíos para prestar un servicio de calidad de manera constante y sostenida debido a las dificultades que tienen para acceder a recursos financieros para ampliar redes y mejorar las existentes, para contar con recursos humanos capacitados, y para contratar proveedores de bienes y servicios especializados que le permitan atender sus necesidades relacionadas a la operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable.

→ **Comisiones Vecinales:** Sistemas de Cooperativas de Vecinos creados por los Gobiernos Locales sin fines de lucro.

→ **Municipios:** Entidades Estatales.

→ **Sistemas Privados:** Proveedores de agua a pequeña escala denominados aguateros.

**3.123.** El Estado Paraguayo ha realizado importantes reformas para fortalecer su rol como propietario de las empresas que integran el Sistema de Empresas Públicas, siendo el principal cambio, la creación del Consejo Nacional de Empresas Públicas, como instancia estratégica encargado de establecer y coordinar la política nacional de administración integral de las Empresas Públicas, así como la constitución de su brazo técnico, la Dirección General de Empresas Públicas. Con el propósito de mejorar la eficiencia de las Empresas Públicas, se desarrolló el denominado “Código Arandú”, que tiene como objetivo proporcionar las mejores prácticas en materia de Gobierno Corporativo y mejorar la gestión de las Empresas Públicas a través de las normas que rigen la actuación de los órganos de gobierno<sup>50</sup>.

Sin embargo, casi el 70 por ciento de los usuarios reciben el servicio de prestadores no formalizados. Desde el año 2000, en que se sancionó el marco regulatorio del servicio que estableció las condiciones de prestación, no se formalizó ninguna concesión o permiso, salvo en el caso de la ESSAP. Los impactos de esta ausencia de formalización son causas de ineficiencias derivadas de obstáculos para la sostenibilidad financiera, duplicidad de esfuerzos y limitación para la cobertura de alcantarillado<sup>51</sup>.

50 BID. Asesoría técnica para la elaboración de un proyecto de ley sobre empresas públicas en Paraguay. PR-T1348 TC Abstract, 2023.

51 Aproximación a la Categorización de Prestadores de Agua potable y Saneamiento, 2022.

**3.124.** La Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay–ESSAP S.A. se crea dentro del Proceso General de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas, dispuesta por Ley 1.615 de 2000, para reemplazar a CORPOSANA. El inicio efectivo de sus operaciones se realiza el en el 2002. Pasando a regirse por las normas del Derecho Privado con naturaleza Jurídica de una Sociedad Anónima. Actualmente la ESSAP S.A. se rige por el Reglamento de la Ley 1614 de 2000 que crea el Ente Regulador de Servicios Sanitarios–ERSSAN, referente al servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario).

**3.125.** El ERSSAN tiene como finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia.

## II. Administración del suelo

**3.126.** El Servicio Nacional de Catastro dependiente del Ministerio de Hacienda, tiene a su cargo el catastro de los bienes inmuebles del país. Para ello tiene las responsabilidades de mantener un registro actualizado de todos los bienes inmuebles; proporcionar información técnica sobre catastro; reglamentar los procedimientos técnicos, modalidades y plazos para el reporte de información catastral. Asimismo, tiene la responsabilidad de entregar en formato digital a las municipalidades la liquidación del impuesto inmobiliario de los inmuebles urbanos y rurales de su jurisdicción.

**3.127.** El artículo 12 de la Ley 1561 de 2000<sup>52</sup> crea la Secretaría del Ambiente y regula como una de sus funciones: proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio con participación de sectores sociales interesados. Así mismo, le otorga potestades como autoridad ambiental en el artículo 7 de la Ley 294 de 1993<sup>53</sup> siendo la responsable de emitir certificación ambiental a los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directrices y reguladores.

52 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1645/ley-n-1561-crea-el-sistema-nacional-del-ambiente-el-consejo-nacional-del-ambiente-y-la-secretaria-del-ambiente>

53 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2374/ley-n-294-evaluacion-de-impacto-ambiental>

- 3.128.** La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social a través de la Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional, creada en el 1962 tiene como misión coordinar e impulsar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del desarrollo sostenible con enfoque inclusivo. Realiza actividades de apoyo al proceso de articulación de la política del gobierno con sectores técnicos, sociales y políticos con enfoque territorial. El Decreto No. 2128 de 2014 reglamenta su competencia para articular a los municipios y departamentos con los procesos del desarrollo nacional y regional. Para lograr este objetivo, debe concretar con las instancias de gobierno departamental y de gobierno local la aplicación de criterios de ordenamiento territorial y ocupación poblacional del territorio.
- 3.129.** La Ley No. 2.419 crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra incluyendo entre sus funciones participar en coordinación con el Servicio Nacional de Catastro en la formulación, aplicación del saneamiento y regularización de la tenencia de la tierra en las áreas de asentamientos rurales fortaleciendo las organizaciones asociativas.
- 3.130.** La Ley 426 de 1994 otorga al Gobierno Departamental la función de elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento así como coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten, coordinar la política sanitaria y participar de los programas de cooperación internacional, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional.
- 3.131.** El gobierno se encuentra inmerso en un proceso de modernización estatal en línea con la Agenda Digital. Como parte de esta iniciativa, se está llevando a cabo una actualización integral del sistema de catastro del país. Sin embargo, un aspecto crucial que aún falta integrar en este proyecto es la comunicación efectiva con otros entes involucrados, como los municipios, el registro público y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). La colaboración y coordinación entre estos estamentos son fundamentales para garantizar el éxito y la coherencia de esta importante mejora en la infraestructura gubernamental.

### III. Organismos operadores de suelo

- 3.132.** El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible–MADES, diseña, establece, supervisa, fiscaliza y evalúa la Política Ambiental Nacional, promoviendo la investigación, recuperación, conservación, preservación, protección, ordenamiento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, de manera articulada con organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos, de las generaciones presentes y futuras a vivir en un ambiente saludable y disfrutar de los bienes y servicios brindados por los ecosistemas. Con esta visión, el MADES es la entidad rectora en el suelo de protección de la estructura ecológica del país.
- 3.133.** La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social tuvo a su cargo la coordinación y supervisión del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, elaborado en 2012 en el cual se definen acciones, normativas e instrumentos para organizar el territorio, de manera que se generen las condiciones básicas que viabilicen el desarrollo económico productivo, la mejora de la calidad de vida de la población, el desarrollo político institucional y la sustentabilidad ambiental.
- Con este Plan se define un modelo de ocupación y organización del territorio de largo y mediano plazo que guíe el aprovechamiento racional de los recursos naturales existentes para alcanzar el desarrollo, evitando el deterioro del entorno físico de una manera irreversible, enfatizando en el desarrollo de ciertas áreas, la incorporación de equipamiento e infraestructura y la desconcentración y la descentralización económica como mecanismos para un desarrollo integral más armónico entre las diferentes entidades del territorio.
- 3.134.** Gran parte del trabajo de la planificación territorial en Paraguay se desarrolla al nivel local en concordancia con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 3.966 Orgánica Municipal de 2011. Una de las funciones municipales es el establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural a través de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial y los Planes Municipales de Desarrollo Sustentable como se explica en detalle más adelante, esta función de operadores del suelo está prevista en el artículo 224 de la Ley 3.966 Orgánica Municipal de 2011.

## IV. Permisos de construcción y regulación de suelo urbano

- 3.135.** Toda persona interesada en construir, ampliar, reformar o demoler una obra debe obtener previamente un permiso de la Municipalidad y ajustarse a las normas establecidas en las leyes y en las ordenanzas. Esta disposición rige igualmente para las entidades y organismos de derecho público y privado. Los permisos municipales de construcción son actos administrativos reglados y se limitan a verificar el cumplimiento de las normas establecidas en las leyes y ordenanzas.
- 3.136.** El régimen de construcciones lo define cada municipio en el respectivo Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial teniendo en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 3.966 Orgánica Municipal de 2011 en relación con: i) la dimensión mínima de lote urbano 360 m<sup>2</sup>, ii) el área edificada no podrá pasar del 75 de la superficie del terreno y, iii) las avenidas deberán tener un ancho mínimo de 32 metros, y el de las calles no será menor de 16 metros incluyendo veredas. Excepcionalmente, para implementar soluciones a los asentamientos de hecho de carácter social, anteriores a la vigencia de la Ley: i) podrán establecerse medidas menores aprobadas por Ordenanza de la dimensión de lotes y, ii) se podrán fijar medidas viales inferiores, siempre que permita el acceso de vehículos de emergencia.
- 3.137.** Gremios de la construcción como CAPRIVI y CAPADEI y profesionales locales remarcaron la necesidad de contar con una ley marco para regular el mercado de la construcción, prevenir riesgos de accidentes de infraestructura y proteger a los usuarios finales<sup>54</sup>. La propuesta realizada en el 2017 a través del proyecto de ley No. 5843 de 2017, fue retomada y nuevamente presentada en el 2021 con el fin de establecer los requisitos, métodos, y sistemas aplicables a los proyectos de construcción, ampliación, mejoramiento, demolición, inspección, reglamentación de la ocupación y el uso de las edificaciones públicas y privadas; para garantizar la seguridad de los trabajadores, los terceros que ingresen a ella; los vecinos y los transeúntes que se desplazan en las proximidades de las mismas, o estén afectados directamente por las obras durante su ejecución, y de quienes las ocupen posteriormente.

<sup>54</sup> <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/07/07/paraguay-no-tiene-una-ley-que-regule-el-mercado-de-la-construccion-y-prevencion-de-riesgos-en-estructuras/>

- 3.138.** Asunción así como Luque y otras ciudades cuentan con reglamentos de construcción que tienen por objeto orientar la actividad edilicia y establecer las normas técnicas de construcción, seguridad, confort, funcionalidad y estética a las cuales deberán ajustar su gestión todos los proyectos de construcción, ampliación, demolición, refacción e inspección de edificios, estructuras e instalaciones mecánicas y de redes y todas las disposiciones relacionadas con ocupación, uso y mantenimiento e inspección de predios edificios, estructuras e instalaciones. Sin embargo, su capacidad sancionatoria y de control en caso de incumplimiento, errores técnicos, mala praxis y responsabilidades emergentes es limitada por la carencia de herramientas que obliguen al cumplimiento normativo en cada una de las etapas de diseño, construcción, operación y mantenimiento preventivo.

## V. Titulación del suelo

- 3.139.** Según los datos compartidos por el Indert<sup>55</sup>, desde el inicio del periodo presidencial de Mario Abdo Benítez al 30 de abril de 2023 se tiene un total de 5.786 títulos finiquitados y entregados. En el 2018 fueron entregados 313 títulos, el 2019 se entregaron 647, en el 2020 la suma fue de 1.080, en el 2021 aumentó a 1.383, en 2022 fue el de mayor cantidad con 2.041 y este año se llevan entregados 322 títulos, respectivamente. De los cuales el 44% de los títulos entregados fueron a jefaturas de hogares femeninos.
- 3.140.** El proceso general de titulación debe cumplir una primera etapa definida como el estudio de títulos, el cual consta de dos objetivos: i) determinar el área de intervención identificando el dominio, afectación y la posibilidad de saneamiento, titulación y transferencia, y, ii) la identificación del área y linderos, la propiedad, su poseedores y ocupantes ilegales, y si sobre los mismos existen gravámenes o limitaciones al derecho de propiedad.

<sup>55</sup> INDERT. Informe de Gestión: Principales resultados y logros institucionales, 2023.

3.141. Para realizar este estudio, se verifica como mínimo, lo siguiente:

**Identificación y determinación física y catastral:** Verifica los instrumentos de ordenamiento territorial y los registros catastrales para determinar si el suelo es urbano, si tiene afectaciones ambientales, zonas de alto riesgo, etc.

→ **Análisis jurídico y estado de saneamiento predial:** Realiza la recopilación de documentación e información jurídica del predio a intervenir, verifica y revisa la información que reposa en la Oficina de Registros Públicos del Poder Judicial y documentos jurídicos (escrituras públicas, instrumentos públicos, sentencias ejecutoriadas o documentos auténticos) para identificar la titularidad y propiedad del inmueble objeto de intervención con las cuales se pueda verificar: i) quien ostenta el derecho de propiedad y tiene la titularidad del inmueble, ii) la existencia de inhibiciones, embargos, u otras restricciones al derecho de propiedad y, iii) la revisión del área y linderos del inmueble.

→ **Revisión técnica e identificación física:** Identifica y actualiza la información referenciada gráficamente en planos que se utilizan para conocer los datos asociados al inmueble, cabida, linderos, georreferenciación del plano topográfico o reconstrucción del mismo a partir de los títulos de adquisición verificados.

→ **Trabajo de Campo:** Identifica quienes son los poseedores u ocupantes ilegales actuales y como se encuentran en los registros catastrales y, realiza el levantamiento de la información documental que permita establecer la forma por la cual llegaron al predio.

→ **Entrega de documentación:** Una vez identificado lo anterior se determina: i) quien es el propietario actual y su condición (si no existe propietario actual se requiere anotación específica), ii) la identificación y actualización física del inmueble a intervenir, iii) quienes son los poseedores u ocupantes ilegales actuales y cuáles son sus condiciones.

→ **Procedimiento de escrituración:** Según la naturaleza jurídica del dominio a determinar en el caso de Predios Privados-Privados, Predios Privados-Municipales o Predios sin propietario.

Ilustración 16. Pasos para el estudio de títulos



Fuente: Elaboración propia.

3.142. La determinación del mecanismo de saneamiento y titulación:

**Para bienes de dominio Privado-Privado:** Brinda acompañamiento, técnico, jurídico y social, al propietario del predio objeto de intervención y a los poseedores que realizaron mejoras en suelo ajeno, con el propósito de sanear y formalizar, a efectos de que el derecho real de propiedad recaiga en quien lo posee a través de una negociación directa entre las partes. El procedimiento que se realiza se resume a continuación:

- Identificación y ubicación del propietario del bien privado-privado.
- Se brinda información sobre el procedimiento a las personas interesadas (propietarios y poseedores).
- Se ofrece acompañamiento integral al usuario con el fin de obtener el título de propiedad.

- Se validan las características técnicas, jurídicas y económicas (avalúo) del predio privado.
- Acompañamiento en la definición del valor económico del predio a titular y en el trámite de compraventa de la propiedad.
- Compra venta de predios: Propietario privado le vende al poseedor, previa mediación y acompañamiento por parte de la municipalidad.
- Si fuera el caso, extinción del dominio previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma de Paraguay (Código Civil y Ley Orgánica Municipal) o por agotamiento en la negociación directa, se procede a la expropiación para titulación cuando medie un asunto de utilidad pública.
- Elaboración de la Escritura Pública firmada por el propietario y el poseedor.
- Registro de la escritura en la Oficina de Registro correspondiente.

**Para bienes de dominio municipal privado:** Brinda acompañamiento, técnico, jurídico y social, al poseedor de unas mejoras en suelo de dominio privado municipal, con el propósito de sanear y formalizar la propiedad del inmueble, a efectos de que el derecho real de propiedad recaiga en quien lo posee a través de una negociación directa entre las partes. El procedimiento se realiza a través de una compraventa simbólica en la cual el Municipio transfiere la propiedad a los poseedores de hecho que acrediten los requisitos establecidos por el programa.

**Para bienes sin dominio determinado:** Obtiene la inscripción en la Dirección General de los Registros Públicos de los inmuebles del dominio municipal que carecen de número de finca o matrícula correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 4.947. Para tal propósito se aplica el trámite de mensura administrativa o judicial según sea el caso, de acuerdo con las siguientes definiciones:

**Mensura Administrativa:** Los inmuebles identificados del dominio municipal que carezcan de número de finca o matrícula, y no afecten derechos de terceros, deberán georreferenciarse y solicitar ante el Servicio Nacional de Catastro la asignación de la respectiva Cuenta Corriente Catastral o Padrón para luego ser inscriptos en la Dirección General de los Registros Públicos.

**Mensura Judicial:** Cuando las dimensiones del inmueble identificado para mensura administrativa afecten derechos de terceros, el resultado deberá someterse a una mensura judicial, de acuerdo con la legislación civil.

## VI. Instancias de coordinación, gobernanza y participación

**3.143.** El Comité Nacional del Hábitat conformado por 67 instituciones públicas y privadas fue creado en el Decreto No. 6.043 de 2016 y ampliado por Decreto No. 7.559 de 2017, con el objetivo de socializar el reglamento del Comité, aprobado por Resolución No. 2.405 de 2021, como una instancia articuladora y orientadora de temas referentes a vivienda y desarrollo urbano sostenible en el país con el fin de ser auditor de la política nacional relacionada a vivienda y hábitat adecuados. Este Comité dependiente del MUVH como institución responsable de establecer, regir e implementar la política habitacional del país e instaurado nuevamente por solicitud de Fábrica Social, Hábitat para la Humanidad Paraguay, Techo Paraguay y el Centro de Investigación Desarrollo e Innovación (CIDi) ha acompañado durante el 2021 y el 2022 el proceso para el diseño y elaboración de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat tendiente a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y la Nueva Agenda Urbana.

## F. Sistemas de información

### I. Sistemas y fuentes identificados

- 3.144.** De acuerdo con el artículo 230 de la Ley 3966 de 2011, cada municipio debe elaborar y actualizar de manera continua un sistema de información catastral de inmuebles ajustado a las normas técnicas que elabore el Servicio Nacional de Catastro para su posterior incorporación al régimen de catastro nacional.
- 3.145.** El INDERT cuenta con disponibilidad de información geoespacial de las colonias, así como el registro actualizado de sus ocupantes a través de la implementación de un sistema con información de base para la regularización jurídica de la tenencia de la tierra (Sistema Integrado de Información de Recursos de la Tierra, SIRT). Este sistema incluye tres componentes: tierra, ambiente y negocio. Las actualizaciones se realizan a través de trabajo de campo. El SIRT fue creado con el apoyo de PNUD y tuvo apoyo de la institución hasta junio de 2023.
- 3.146.** El Servicio Nacional de catastro cuenta con un sistema informático donde alberga registro del mapa catastral, inmuebles urbanos, rurales y avalúo. Por otra parte, el Sistema de Información Ambiental –SIAM del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADES, alberga información referente a evaluaciones de impacto ambiental requeridos en el marco de la Ley 294 de 1993 (Artículo 7, literal a), certificación ambiental de asentamientos humanos, colonizaciones y urbanizaciones e información relacionada con:
- Barrios cerrados, loteamientos y urbanizaciones.
  - Asentamientos coloniales y las actividades de producción que se realicen en los mismos
  - Planes de ordenamiento urbano y territorial municipales y sus modificaciones.
  - Obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 m<sup>2</sup> en los municipios que no cuenten con plan de ordenamiento urbano y territorial.
  - Obras que para su realización requiera del dictado de una norma particular de excepción (resolución u ordenanza municipal).
  - Obras que requieran de evaluación de impacto ambiental.

## II. Centros de Información Urbana de Ciudades

### Públicos

- 3.147.** Hay una ausencia de datos e indicadores sobre la prestación de servicios públicos y oferta de equipamientos sociales especialmente en el área rural debido a la falta de un sistema que centralice la información y los altos costos de captura de la información por la cantidad, dispersión y difícil acceso a las Organizaciones Comunitaria de Servicios de Agua y Saneamiento. Esto genera que la información quede desactualizada rápidamente. Asimismo, los servicios de control de la calidad del agua (estudios fisicoquímicos y bacteriológicos) están centralizados en las grandes zonas urbanas, dificultando la generación de información al respecto. La multiplicidad de entidades vinculadas al sector dificulta tener información integral, más allá de bases de datos que no se comunican entre sí.
- 3.148.** El PLANHAVI incluye la propuesta de poner en marcha de un Observatorio de Insumos y Servicios del hábitat y viviendas en el marco del SISNHAVI como meta a corto plazo se tiene el diseño del observatorio incorporando los siguientes componentes:
- Registro de la acción habitacional, base de datos de actualización continua de programas y proyectos, tecnologías disponibles y, acciones ejecutadas y actores del sector del hábitat
  - Información productiva del sector.
  - Mapeo y directorio de la producción de bienes y servicios de la construcción.
  - Producción de bienes y servicios para la industria de la construcción, capacidad instalada localizada y cuantificada.
  - Registro de instituciones, empresas y otros actores que trabajan con tecnologías innovativas.

A mediano plazo busca consolidar una base de datos de bienes y servicios clave de la construcción, mantenida y actualizada por la Unidad de Estudios del Hábitat y la Vivienda del PLANHAVI.

### Académicos

- 3.149.** El Observatorio del Agua en la Universidad Nacional de Itapúa, creado en el 2015 es un centro de investigación e información sobre recursos hídricos que apunta a convertirse en un espacio de participación y planificación sobre la gestión del agua en la región. Su creación fue posible mediante un convenio entre la Universidad Nacional de Itapúa y la Comisión Mixta del Río Paraná. Cuenta con una red telemétrica de monitoreo de la calidad del agua y de hidro meteorología mediante un sistema automatizado de sensores y equipos de alta confiabilidad que transmiten los datos en tiempo real a la estación central ubicada en el Observatorio. Los datos sirven para el análisis del sector hídrico y ambiental.<sup>56</sup>
- 3.150.** El Observatorio de Desarrollo Sostenible de la Universidad Americana creado este año, busca generar un espacio académico para investigar, promover y debatir los ODS y, hacer monitoreo y control del cumplimiento a los compromisos de la Agenda 2030 promoviendo escenarios de capacitación y formación y toma de decisiones en las instituciones públicas, privadas y la sociedad civil que propicien el desarrollo sostenible.

### III. Sistemas de información de las instituciones financieras

- 3.151.** En cuanto a la información del sector de financiación de vivienda, el Banco Central del Paraguay (BCP) en su calidad de supervisor de bancos elabora el boletín estadístico y financiero a partir de la recopilación de datos contables presentados por las entidades financieras (banco, financieras y otras entidades) e información extraída de las Centrales de Riesgo. A través de este boletín se presenta información financiera tanto a nivel de las entidades que reportan como información por sectores económicos, permitiendo tener un panorama amplio del sector financiero.
- 3.152.** En cuanto al sector de vivienda, el boletín presenta información sobre la situación de la cartera de créditos de vivienda mes a mes, desglosada entre total de créditos, créditos en moneda nacional y en extranjera. Y para cada uno de estos casos, por tipo de entidad, diferenciando entre entidades privadas de propiedad nacional y extranjera, como entidades públicas, particularmente el Banco Nacional de Fomento. A partir de la información disponible en el BCP se tendría un panorama del comportamiento dinámico del sector de financiación de vivienda en términos de su cartera de créditos y los principales actores responsables de la financiación del sector.

Al respecto, cabe señalar que la información contenida por el BCP no considera el comportamiento de la financiación provista por el sector cooperativo del Paraguay en tanto esta información es recopilada por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). Hasta el momento dicha información no es de libre acceso a través de su página virtual. Como se mostrará más adelante, las cooperativas en Paraguay son responsables de un porcentaje importante de la financiación de vivienda en el país, por lo que sería de gran utilidad tener un sistema que unificara esa información.

- 3.153.** Además de la información contenida en el BCP, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) es otra fuente de información importante para el sector de la financiación de vivienda. La AFD es el único banco de segundo piso del Paraguay, y como se mostrará más adelante, recientemente se ha convertido en responsables de un parte importante del fondeo de los créditos de vivienda del país tanto para los bancos públicos como para las cooperativas tipo A. A través de publicaciones como las memorias anuales se divulga información sobre la cartera crediticia por sector, incluida la vivienda, por tipo de producto, en el que se destacan Mi Casa, Primera Vivienda, Mi Primera Casa, y Procoop Vivienda, y por entidad fondeada. De igual forma, en la memoria se reporta información sobre las aprobaciones de crédito para la vivienda.
- 3.154.** En este sentido, la información de la AFD resulta de importancia dado su penetración en el sector de financiación de vivienda complementado aquella provista por otras entidades, y proveyendo datos como el número de aprobaciones el cual no es divulgado por otras entidades en sus sistemas de información. De lo anterior que la experiencia de la AFD sirva para otras entidades tanto públicas como privadas. Sin embargo, como un aspecto a mejorar, se menciona la falta de consistencia en la información de un año a otro, al igual que en el tipo de información divulgado, lo que hace difícil su análisis. Situación que podría ser mejorada si se establece un sistema de información propiamente dicho que este en línea con el de otras entidades.

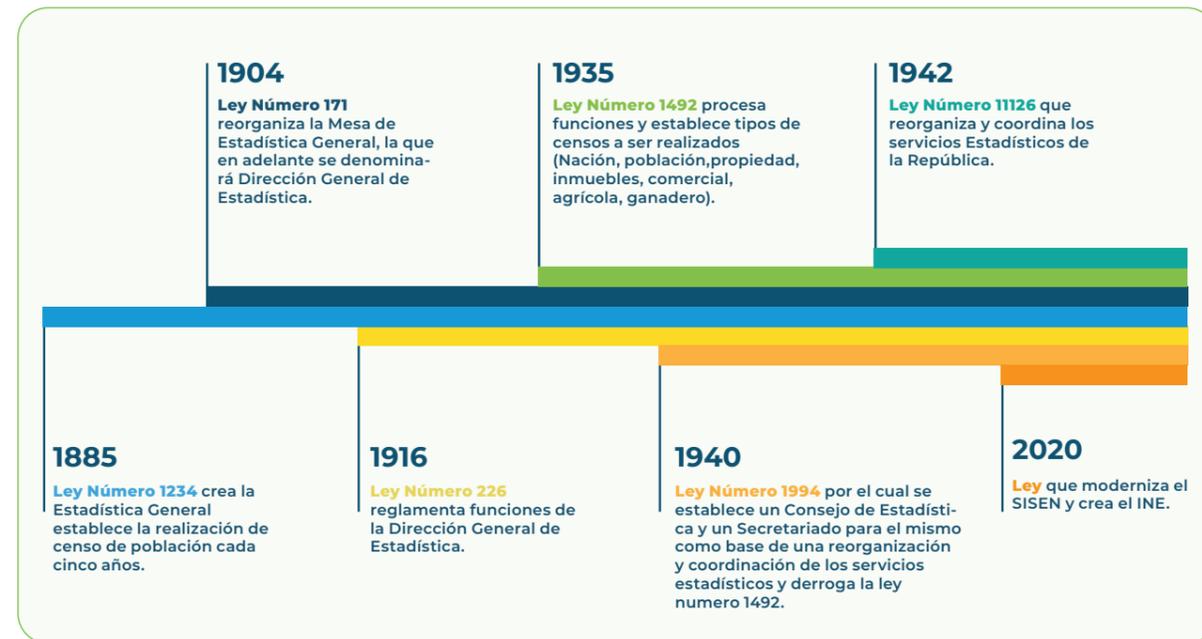
### IV. Instituto Nacional de Estadística (Censos y el Sistema Nacional de Información)

- 3.155.** El Instituto Nacional de Estadística creado a fines del 2020 rige y conduce la producción de las estadísticas oficiales del Paraguay para hacer posible su aplicación en planes, programas y proyectos, así como contar con información adecuada para la toma de decisiones en los sectores público y privado.

<sup>56</sup> <https://www.eby.gov.py/2015/06/05/habilitan-moderno-observatorio-de-agua-en-itapua/>

**3.156.** Con su creación, se dio paso importante a la modernización del Sistema Estadístico Nacional (SISEN), previamente se contaba con una serie de instituciones oficiales que producían estadísticas en forma dispersa, con criterios técnicos y normativas dispares. No tenían adecuada periodicidad que permitiesen establecer series históricas y comparables, lo cual hacía difícil para los organismos del Gobierno disponer de manera oportuna y adecuada a la información para la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y el monitoreo correspondiente.<sup>57</sup>

#### Ilustración 17. Antecedentes normativos del INE



Fuente: <https://www.ine.gov.py/informes-de-gestion/613ce-REVISTA%20INE.pdf>

**3.157.** Entre sus principales hitos de innovación a partir del desarrollo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico ENDE 2020-2030, se encuentran:

- Primer Inventario, diagnóstico y plan de mejoras de Registros Administrativos del Estado paraguayo.
- Lanzamiento del Índice de Pobreza Multidimensional.
- Primera Encuesta de Pulso Empresarial.
- Uso de mapas satelitales y building footprint en la actualización cartográfica y que posibilita tener los polígonos georreferenciados de cada una de las construcciones o viviendas del país.
- Atlas de Género.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> <https://www.ine.gov.py/informes-de-gestion/613ce-REVISTA%20INE.pdf>

<sup>58</sup> <https://atlasgenero.ine.gov.py/>

→ Encuesta Permanente de Hogares, 2020.

→ Censo Nacional, 2020.<sup>59</sup>

→ Encuesta nacional sobre situación de las mujeres en Paraguay, 2021.

→ Encuesta de Índice de Confianza del Consumidor, 2021.

**3.158.** En términos de la información pertinente para el sector vivienda, el INE es responsable de la elaboración de los Censos de Población y Vivienda 2002, 2012 y 2022, cuyos principales resultados son divulgados en la página virtual del INE. La información generada a partir de los datos recolectados constituye la base para entender el comportamiento tanto de la demanda de vivienda que resulta de la formación de los hogares, como de la oferta de vivienda en términos de la cantidad de viviendas producidas. Al comparar la información permite determinar al menos un balance en términos de las necesidades de vivienda de la población en términos de cantidades. De lo anterior, un aspecto por mejorar sería la posibilidad de desarrollar una metodología para la elaboración del indicador déficit de vivienda en Paraguay, en tanto hasta el momento este no se ha sido calculado. Situación que resulta en una oportunidad perdida en tanto este indicador es la base para la definición y el desarrollo de la política de vivienda de un país, esto al definir las cantidades de vivienda necesarios en términos de cantidad como en calidad para que la población vea resulta sus necesidades habitacionales en condiciones dignas.

**3.159.** Al respecto, otra de las fuentes importantes para el desarrollo del sector elaboradas por el INE es la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). En esta se recogen datos sobre la actividad económica de las personas como: fuerza de trabajo, niveles de empleo, ingresos y otras variables socioeconómicas. Por lo que, a partir de la EPHC se permite generar información estadística para el seguimiento de forma continua de las características del mercado laboral. Dicha información es valiosa para sector de vivienda al permitir medir los niveles de ingreso, informalidad laboral, acceso al crédito aspectos que permiten caracterizar el mercado de vivienda del país y que ayudan a tener una mejor focalización de las políticas en términos de accesos y asignación de subsidios.

<sup>59</sup> El Censo Nacional tiene un cuestionario de 73 preguntas, dividida en 10 capítulos. Va desde la localización geográfica, datos de la vivienda, mortalidad, migración internacional, lista de personas que viven en ese hogar, educación, datos de población, idiomas, estado civil, fecundidad, entre otros temas.

**3.160.** Como un aspecto a mejorar por el INE, es necesario el desarrollo de un sistema de información que dé cuenta del desarrollo del sector de la construcción, en general, y el de vivienda, en particular. En este sentido, resulta pertinente mencionar la experiencia del Departamento Nacional de Estadística (DANE) en Colombia, en colaboración con otras entidades del sector de la construcción este ha desarrollado un conjunto de indicadores que permiten dar cuenta de desempeño sectorial particularmente en lo que se refiere a la oferta de vivienda. Así, se tiene información sobre licenciamiento, iniciaciones, unidades de vivienda producidas. Información que en el caso del Paraguay no se encuentra disponible y que debe ser aproximada con información indirecta por ejemplo del sector financiero, dificultando la definición de la política y sus objetivos.

## V. Sistema de Catastros y Registros Públicos de la Propiedad

**3.161.** Con el fin de incrementar los ingresos del impuesto predial, el Ministerio de Hacienda, ha iniciado un proceso con el BID<sup>60</sup> a través de una cooperación técnica para enfrentar los siguientes desafíos: i) la estructura organizacional del Servicio Nacional de Catastro presenta falencias, y no se encuentra acorde con las disposiciones del Decreto 6234 de 2016, lo cual resulta agravado por el hecho que no se cuenta con manuales de funciones en determinadas áreas de la institución, ii) algunos procesos desarrollados por la entidad son susceptibles a decisiones altamente discrecionales, iii) se requiere una mejor distribución de la responsabilidad en la gestión de expedientes por parte de diversas áreas de la institución, iv) no se cuenta con una instancia de coordinación con los municipios dentro de la entidad y, v) se precisa la creación de varios departamentos o unidades dentro de la entidad, entre ellos un departamento de organización y métodos, un departamento de coordinación interinstitucional y de un departamento de procesos digitales, entre otros.

El fortalecimiento de la gestión catastral está orientado a fortalecer las capacidades del Servicio Nacional de Catastro para proveer los servicios y desarrollar las normas técnicas establecidos en la Ley. La cooperación técnica financia: i) una propuesta de diseño organizacional, ii) la identificación de brechas técnicas, tecnológicas y de capacidades con relación a las buenas prácticas internacionales, iii) la elaboración de una hoja de ruta para el fortalecimiento catastral y, iv) la capacitación.



<sup>60</sup> BID. <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1348>

BID. PR-T1348 TC Abstract, 2023. <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1348>

# 4. Evaluación de la Cadena de Valor del Sector de Vivienda en Paraguay

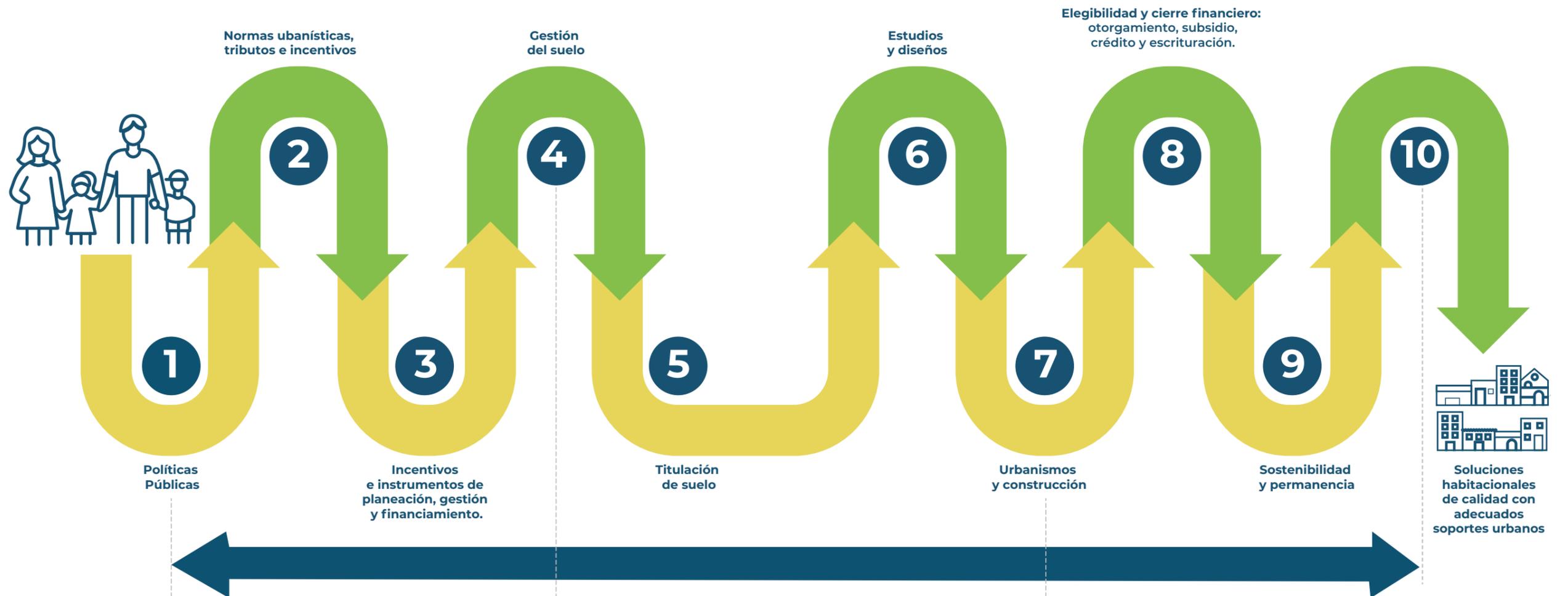
## A. Eslabones de la cadena de valor

- 4.1. A continuación se presentan cada uno de los eslabones que componen la cadena, identificando su alcance, aspectos clave, retos a partir de sus debilidades, para finalmente definir posibles líneas de acción mediante recomendaciones puntuales de política y/o productos para su fortalecimiento, teniendo en cuenta en algunos casos, buenas prácticas aplicables que en su conjunto permitan atender el déficit habitacional actual del país promoviendo soluciones habitacionales de calidad, diversas y óptimas mediante una gestión integral del hábitat.

4



Ilustración 18. Cadena de valor de la vivienda en Paraguay



Fuente: Elaboración propia.

- 4.2.** Las políticas públicas en materia de ordenamiento y planificación territorial se definen sobre realidades individuales para concretarlas de manera colectiva mediante acciones que los gobiernos asumen para lograr un determinado objetivo de carácter público, sea un problema por solucionar, una oportunidad a aprovechar, un derecho a garantizar, una responsabilidad a exigir o una política existente a mejorar. En el caso de Paraguay existe un compromiso robusto en materia de cambio climático y la implementación de medidas articuladas coherentes con las prioridades del desarrollo, en el marco de los compromisos derivados de los mandatos de las convenciones internacionales y que apuntan a la sostenibilidad.
- 4.3.** Las normas urbanísticas son las disposiciones que se derivan del ordenamiento territorial que se establecen según su competencia en los diferentes instrumentos de planeamiento territorial nacionales, provinciales y municipales; qué hacer, dónde, cuándo y cómo hacerlo son determinantes iniciales que se deben tener en cuenta para permitir iniciar el ciclo de encadenamiento con la vivienda.
- 4.4.** Los instrumentos de planeamiento, gestión del suelo y financiamiento permiten desarrollar el modelo de ordenamiento que se determina en las normas urbanísticas. Un territorio bien planificado es, por definición, un territorio bien financiado. La planificación se entiende como un proceso continuo de gestión en una política territorial con lineamientos nacionales, orientación regional y una visión municipal en donde se tenga claridad en un modelo de ordenamiento que fomente una gestión unificada del territorio e incluya evaluación para mitigación de riesgos y cambio climático.
- 4.5.** La gestión de suelo se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas y actuaciones, adoptada para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización racional del suelo urbano y rural. La gestión debe orientarse a la función social y ecológica de la propiedad con prevalencia del interés general sobre el particular mediante un reparto equitativo de cargas y beneficios que permita equidad e integración socio-urbana.
- 4.6.** La titulación del suelo es uno de los mayores retos en la actualidad, dado el crecimiento de los asentamientos informales situados en su mayoría en la periferia de grandes ciudades paraguayas que conlleva a la necesidad de integración de los barrios populares a las ciudades formales y el fortalecimiento de sus comunidades. Cuando se apunta al mejoramiento de barrios, si no se realiza la titulación en paralelo, o con anterioridad a la misma, se realizan inversiones sobre un territorio que podrían no ofrecer condiciones mínimas de seguridad jurídica del derecho de propiedad de los poseedores de los inmuebles que serán mejorados o beneficiados con recursos del programa, y es uno de los principales resultados esperados del mismo.

- 4.7.** Los estudios y diseños que se requieren previos a la urbanización y construcción son un eslabón que permite un buen engranaje entre el planeamiento y la ejecución mediante una formulación que vincule todos los componentes según las condiciones y necesidades que tenga el proyecto (ampliación, mejoramiento, rehabilitación, restauración, obra nueva).

El diseño del proyecto es el proceso de elaboración de la propuesta de trabajo de acuerdo con las normas urbanísticas, la aplicación de instrumentos y el suelo en donde se localiza. Un buen diseño debe identificar a los beneficiarios y actores claves, establecer un diagnóstico de la situación problema, definir estrategias posibles para enfrentarla y la justificación de la estrategia asumida, objetivos del proyecto (generales y específicos), resultados o productos esperados y actividades y recursos mínimos necesarios. La propuesta debe contemplar la definición de indicadores para realizar el seguimiento y verificación de los resultados que se obtienen, y establecer los factores externos que garantizan su factibilidad y éxito.

- 4.8.** El urbanismo es un eslabón que entiende que la informalidad de los asentamientos requiere de especial atención. Éste se constituye como la organización del área construida y del área libre acorde a un marco normativo teniendo en cuenta aspectos ambientales, estéticos, sociológicos, económicos, tecnológicos y geográficos. La urbanización es el proceso de concentración de la población en las condiciones en que los asentamientos se organizan de manera planificada o espontánea.

La Nueva Agenda Urbana (ONU-Hábitat, 2016) declara que frente a este fenómeno histórico de urbanización mundial es preciso resolver las históricas problemáticas de pobreza, desigualdad y degradación ambiental. Los lugares sin planificación no ofrecen condiciones dignas de vivienda al carecer de servicios elementales como gas, agua potable y cloacas, espacio público, zonas verdes, adecuadas vías de acceso y equipamientos sociales, además de ser inequitativos y en su mayoría segregados.

- 4.9.** La construcción de vivienda requiere de innovación para reducir los costos de producción, eficiencia en los recursos y sostenibilidad en el tiempo, lo cual implica la promoción de nuevas tecnologías tendientes a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y facilitar su accesibilidad. El fomento a proyectos de calidad que incorporen componentes de eficiencia, eficacia y sustentabilidad es una línea de Gobierno que entiende a la vivienda como un proyecto de vida que debe permitir su adaptabilidad y productividad.

- 4.10.** La elegibilidad es un eslabón ampliamente desarrollado desde diferentes entidades para determinar metodologías con criterios uniformes para el manejo de los procesos de evaluación de los planes de vivienda en los aspectos financiero, técnico y legal que permitan determinar el cumplimiento de las condiciones básicas de presentación de los mismos, para su certificación de elegibilidad por parte de las entidades evaluadoras y así concurrir a la financiación de programas de vivienda de interés social por parte del Gobierno Nacional en asociación con las provincias y los municipios, a través de convenios, transferencias, créditos o cofinanciación.
- 4.11.** Para el cumplimiento de las condiciones básicas de elegibilidad, en sus componentes técnico, legal y financiero aportado por el oferente del plan de vivienda se recomienda evaluar los criterios de elegibilidad de los proyectos según tipología e incluir adicionalmente metodologías para la evaluación de la calidad ambiental (ej. m2 por habitantes de espacio público y zonas verdes), la estrategia de promoción, divulgación y sostenibilidad, la evaluación del impacto energético, la metodología para efectuar el desembolso de fondos y la metodología para la rendición de cuentas, monitoreo y control ex post.
- 4.12.** En la medida que el nivel de ingresos de los hogares aumenta, se va haciendo posible diseñar políticas de financiación de vivienda en las cuales los hogares puedan aportar recursos para el pago de diferente oferta de soluciones habitacionales. En Paraguay es viable implementar programas de arrendamiento con opción de compra, instrumentos financieros tipo leasing habitacional y, una vez se logre controlar la inflación, fomentar los mercados de crédito hipotecario tanto para vivienda nueva como para vivienda usada.
- 4.13.** La sostenibilidad alude a dos ópticas la primera es general en relación con la resiliencia frente a la transformación permanente, desde una mirada integral que involucre la cultura, el medio ambiente, la sociedad y la economía. La segunda es particular, en relación con las posibilidades de la demanda a las personas para permanecer y mejorar. Este eslabón requiere de un acompañamiento social una vez construido el proyecto. Este eslabón está ampliamente definido y desarrollado en el país por sus valores como propuesta arquitectónica y tecnológica, por su relación con el contexto, con los aspectos sociales, culturales y ambientales y; cuenta con la definición de estándares vinculando construcción sostenible con criterios sustentables.
- 4.14.** Las soluciones habitacionales son las distintas modalidades de vivienda que se promueven a través de instrumentos y/o mecanismos de regulación, gestión o financiación, que permiten a los hogares mejorar las condiciones de la vivienda, acceder a una solución de vivienda nueva, usada o en arrendamiento.

- 4.15.** Para solventar las necesidades efectivas de vivienda en los diferentes escenarios de crecimiento poblacional para dar respuesta a grupos poblacionales diversos se requiere el desarrollo de diferentes que permitan a los hogares de bajos ingresos disponer o iniciar el proceso para obtener, mejorar o acceder a un espacio de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos, calidad de estructura y condiciones de sostenibilidad, contribuyendo en la mejora y en la garantía de ahorros y beneficios en la vida útil del inmueble. Dentro de las soluciones habitacionales se encuentran:
- **Vivienda de Interés Social:** Es la vivienda dirigida a los sectores de pobreza y extrema pobreza, que no tienen ninguna posibilidad de acceder a los créditos de mercado para vivienda.
  - **Vivienda unifamiliar:** Edificación construida con los espacios necesarios para ser ocupada en su totalidad por una sola familia. Se caracteriza por desarrollarse individualmente en uno o varios lotes.
  - **Vivienda bifamiliar:** Par de edificaciones o unidades habitacionales construidas individualmente con los espacios necesarios para que cada una sea ocupada por una sola familia. Se caracteriza por desarrollarse en un mismo lote.
  - **Vivienda multifamiliar:** Corresponde a soluciones habitacionales desarrolladas en edificaciones que comprenden tres o más unidades constructivas independientes. Estas edificaciones deben prever áreas y servicios comunales, cuya propiedad y utilización se definen en reglamentos de propiedad horizontal.
  - **Vivienda colectiva:** Corresponde a un tipo de vivienda que por su área, configuración y espacios mínimos requiere de una mayor proporción y área del equipamiento comunal privado para suplir las áreas que no se alcanzan a desarrollar dentro de la unidad residencial, tales como área para lavado de ropas, zona multifuncional para reunión social, el trabajo y/o la actividad física. Los espacios colectivos pueden atender un vínculo en común, como son: las residencias estudiantiles, residencias de adulto mayor, de comunidades étnicas, con enfoque diferencial, religiosas, etc.
  - **Vivienda de construcción progresiva:** Es la vivienda construida en asentamientos legalizados sujeta a actos de reconocimiento en donde pueden confluír recursos públicos para su mejoramiento o ampliación, la cual puede variar su área útil inicial incrementándola en función de las necesidades de los residentes y orientadas a disminuir gradualmente la vulnerabilidad en la vivienda, a partir del reconocimiento, la reconfiguración arquitectónica y reforzamiento estructural. Puede incorporar la subdivisión predial o sometimiento a régimen de propiedad horizontal, en procura del mejoramiento o la generación de una o varias soluciones habitacionales en la misma edificación.

- **Vivienda productiva:** Es aquella vivienda en suelo urbano o rural en la que se destina un área para el uso comercial, servicios o industria artesanal, reconoce las tradiciones y saberes del hábitat popular como estrategia productiva para que las familias aumenten sus capacidades de ingresos.
- **Vivienda rural:** Es la unidad habitacional localizada en el suelo rural, entendida como el conjunto de espacios y áreas asociadas entre sí y acordes a las labores familiares, que garantiza condiciones satisfactorias de salubridad, saneamiento básico, calidad estructural y que permite el desarrollo de la vida cotidiana, la productividad y la sostenibilidad.
- **Vivienda pública en arriendo:** Es un tipo de solución habitacional a través del arrendamiento de viviendas, que pueden ser de propiedad del Estado, comodato o con opción de compra, para hogares en condiciones de vulnerabilidad y bajos ingresos.
- **Vivienda en arrendamiento:** Es un tipo de solución habitacional que puede hacer parte de programas derivados de las políticas nacionales o municipales de subsidio de arrendamiento, la que se ofrezca en situaciones de emergencia o de atención humanitaria, o la que haga parte de programas de arrendamiento social.

Ilustración 19. Tipología de soluciones habitacionales



Fuente: Elaboración propia.

- 4.16.** Son mecanismos para generar soluciones de vivienda, entre otros, los siguientes:
- **Compra de vivienda terminada:** Son aquellos proyectos públicos, privados o comunitarios que ofrecen a la demanda diferentes tipos de soluciones habitacionales nuevas.
  - **Construcción en lote propio:** Son aquellos terrenos urbanizados en suelo urbano para uso residencial dotados de servicios públicos esenciales donde se puede construir de manera progresiva y por autogestión una vivienda digna.
  - **Reúso para vivienda social:** Promover el reciclaje de edificaciones (industriales, de oficinas, viviendas desocupadas o inmuebles patrimoniales) y la subdivisión de inmuebles para el desarrollo de soluciones habitacionales y de proyectos de vivienda.
  - **Producción pública de vivienda:** Aprovechar los suelos públicos con el fin que se pueda generar por iniciativa pública, soluciones habitacionales permanentes o transitorias para los hogares más vulnerables.

Ilustración 20. Mecanismos para soluciones de viviendas



Fuente: Elaboración propia.

## B. Análisis por el lado de la Demanda de vivienda

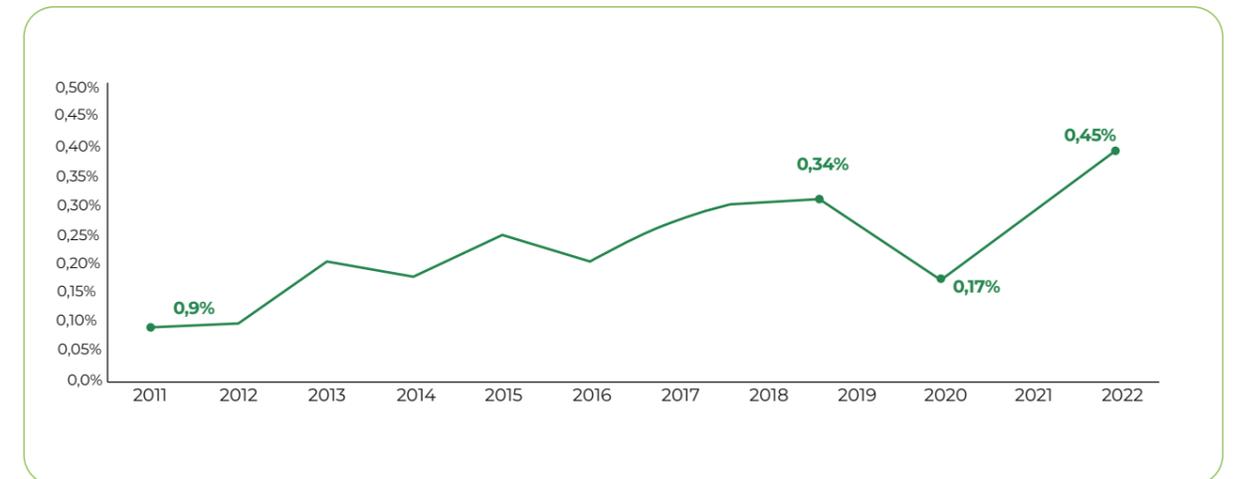
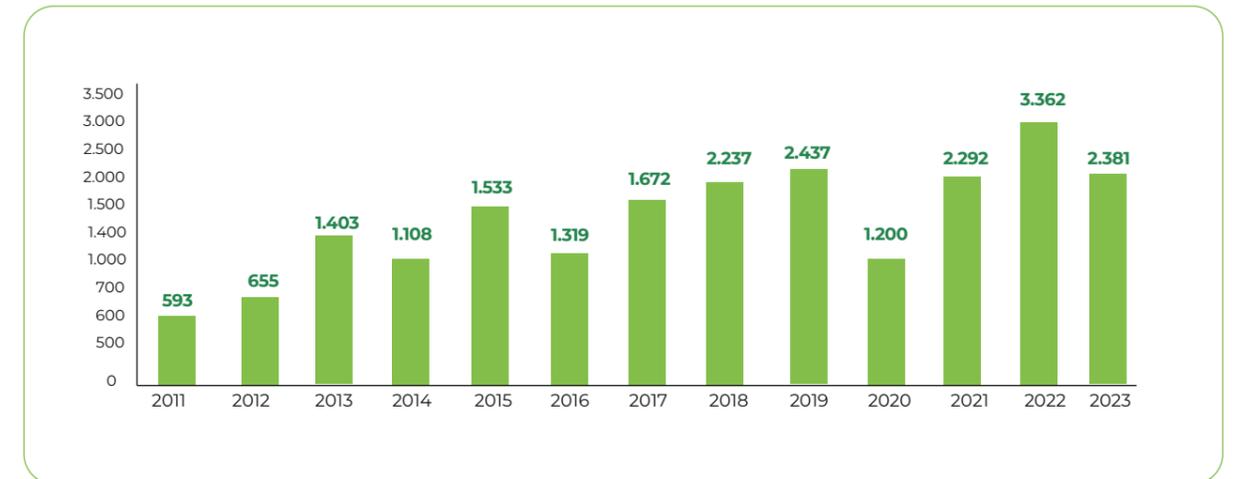
### I. Acceso a créditos hipotecarios de la población

**4.17.** A continuación, se presenta un análisis de la evolución reciente del sector de financiación de vivienda en el Paraguay. La información procesada proviene de los Boletines Estadísticos-Financieros presentados por el Banco Central del Paraguay que contienen información sobre créditos otorgados al sector vivienda desagregados entre el sector privado y el sector público (Banco Nacional de Fomento). Adicionalmente, se presenta información financiera provista directamente por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), institución financiera de segundo piso, responsable del fondeo de la mayor parte de los créditos de vivienda otorgados en el país, del Banco Nacional de Fomento (BNF), entidad pública responsable del financiamiento de proyectos de fomento, y del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).

**4.18.** Con información provista por la AFD y el BNF se realizó una primera aproximación a la totalidad de desembolsos individuales de crédito de vivienda. Al respecto, se observa que entre el 2011 y hasta junio de 2023, se han desembolsado un total 26.626 operaciones de crédito para el sector vivienda, lo que arroja un promedio anual superior a las 2 mil operaciones. Con respecto a su comportamiento a través de tiempo, durante este mismo periodo la cantidad de desembolsos ha mostrado una tendencia creciente al pasar de 593 desembolsos en 2011, a 3.362 operaciones en 2022. Dicho comportamiento se ha visto reflejado en un crecimiento en la cantidad de desembolsos por cada 1.000 habitantes, los cuales pasaron de 0,09 desembolsos en 2011, hasta alcanzar un máximo de 0,45 desembolsos en 2022, después de una caída entre el 2020 y 2021 como resultado de la emergencia sanitaria del COVID 19.

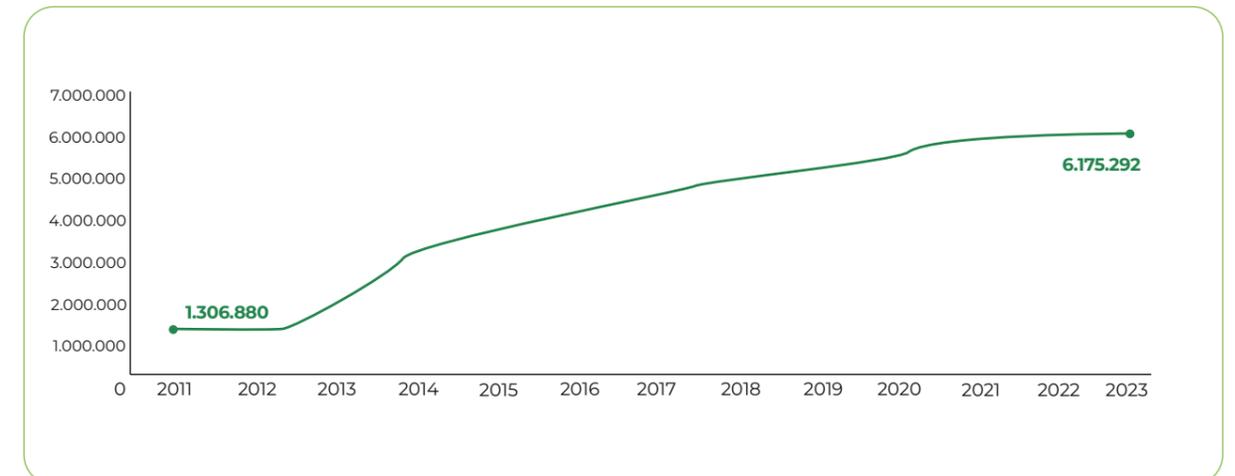
**4.19.** En cuanto al comportamiento del stock de cartera hipotecaria, también se observa una trayectoria positiva. En efecto, la información de cartera de créditos de vivienda que administra la banca pública y privada ha pasado de ₡1.306.880 millones en 2011 a ₡6.175.292 millones en 2023, representando una variación promedio anual de 13,8%, superior a la de la cartera total de créditos del sistema (12,1%).

**Grafico 14.** Desembolsos créditos de vivienda (AFD y BNF) y desembolsos por cada 1.000 habitantes, 2011-2023



Fuente: Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y Banco Nacional de Fomento (BNF), cálculos Economía Urbana.

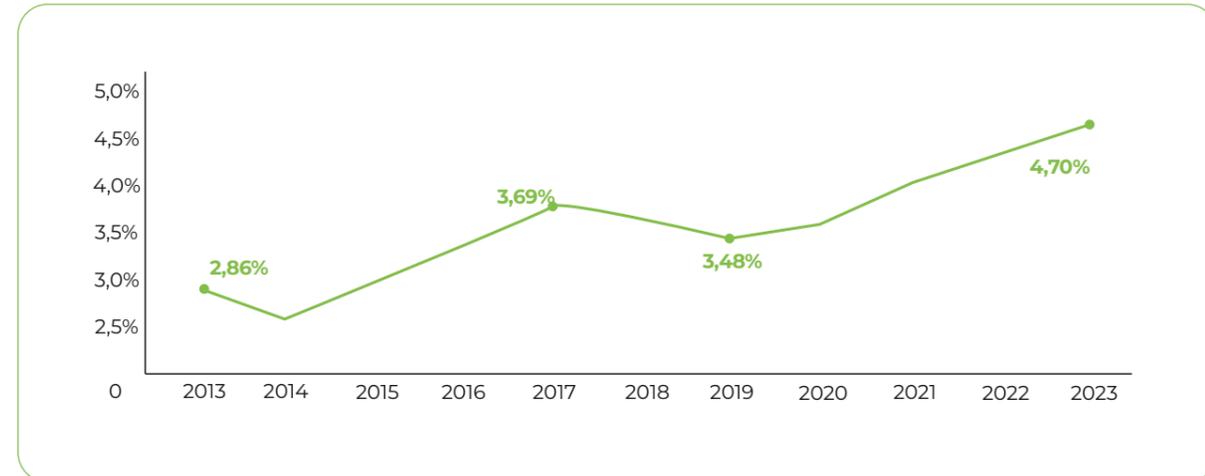
**Grafico 15.** Cartera de créditos de vivienda banca pública y privada, 2011-2023\*



Fuente: Banco Central del Paraguay, Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y Banco Nacional de Desarrollo (BNF). cálculos Economía Urbana. \*A agosto del 2023.

**4.20.** El crecimiento registrado en los saldos de los créditos en sector vivienda ha tenido como resultado un efecto positivo en la profundización del sector. En efecto, entre el 2013 y 2023, el porcentaje de créditos de vivienda con respecto a la cartera total pasó de 2,86% a 4,70%.

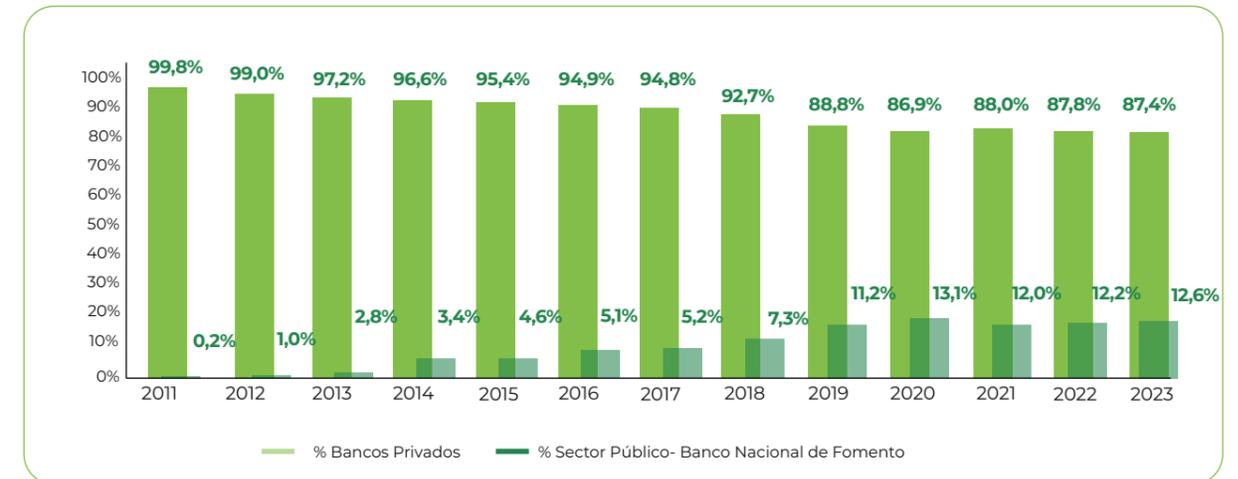
**Grafico 16. Créditos sector vivienda sobre créditos total, 2011-2023\***



Fuente: Banco Central del Paraguay, cálculos Economía Urbana. \*A agosto del 2023.

**4.21.** Con respecto a lo que ha sido la dinámica del sector de la banca privada con relación a la pública, se observa que entre 2011 y agosto de 2023 la banca privada ha sido la principal responsable de la financiación de vivienda a lo largo del periodo señalado. Sin embargo, recientemente se observa un aumento significativo en la participación de la banca pública representada por el BNF. Al respecto, entre 2011 y 2023 la participación de la banca privada pasó del 99,8% del total de crédito de vivienda al 87,4%. Frente a esto, la participación del BNF subió del 0,2% al 12,6% en el mismo periodo, un aumento de un poco más de doce puntos porcentuales.

**Grafico 17. Participación saldos créditos de vivienda Banca Privada Vs. BNF, 2011-2023\***



Fuente: Banco Central del Paraguay, Boletines Estadísticos-Financieros, cálculos Economía Urbana. \*A agosto del 2023.

**4.22.** Una revisión más detallada de la información de créditos de vivienda provista por el BNF muestra que entre 2011 y el agosto de 2023 el total de créditos otorgados por esta entidad pasó de \$2.101 millones a \$777.775 millones, lo que se traduce en un aumento anual promedio de 63,7% aumentando de esta forma en más de 370 veces su tamaño en el periodo referido, con el consecuente aumento en la participación en la cartera total de créditos para vivienda.

**4.23.** En el complejo panorama de la vivienda en Paraguay, donde la falta de título de propiedad presenta un obstáculo considerable, el Banco Nacional de Fomento (BNF) ha introducido un producto financiero innovador: “Ñande Roga Pyahurá”. Este préstamo para la vivienda a sola firma se ha convertido en una solución para aquellos individuos que han pagado el 50% de su terreno pero que aún no poseen el título de propiedad necesario para acceder a financiamiento tradicional.

**4.24.** Este producto ha demostrado ser un éxito en el mercado paraguayo, reflejado en el hecho de que el 91.5% de la cartera de vivienda del BNF está compuesto por este producto. Esta alta proporción subraya su relevancia y aceptación en la comunidad, proporcionando una vía accesible para que las personas que no poseen título de propiedad puedan avanzar hacia la concreción de su sueño de tener un hogar propio. “Ñande Roga Pyahurá” no solo representa una alternativa financiera, sino también un paso crucial hacia la estabilidad y el bienestar para aquellos que, de otra manera, se enfrentarían a obstáculos insuperables en su camino hacia la propiedad de vivienda.

- 4.25.** En este punto es importante considerar el lugar destacado que tiene las cooperativas en el sistema de financiamiento de vivienda en Paraguay. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Cooperativas, para julio de 2023 la cartera de vivienda que el sector cooperativo administraba ascendía a ₡ 2.2 billones, los cuales, sumados a los ₡ 6.1 de cartera en vivienda del sector bancario del país, podrían representar el 27% del total de los saldos de los créditos de vivienda del país. En cuanto al comportamiento a través del tiempo, si bien solo se tiene información disponible para el periodo 2021-2023 se observa que una tendencia creciente con una tasa anual promedio de 8,4%.
- 4.26.** No obstante, lo anterior, se observa que la participación de la cartera de vivienda del sector cooperativo sobre el PIB ha descendido levemente. A pesar de lo anterior, las cooperativas constituyen una de las principales fuentes de financiación de vivienda en el Paraguay, esto particularmente considerando que las cooperativas tienen un alcance mucho más amplio en la población que la banca tradicional al llegar a población de ingresos medios y bajos y, en muchos casos, vinculados a la economía informal.

**Tabla 15. Participación créditos para vivienda sector cooperativo en Paraguay, 2021-2023\***

Año	Cartera (Millones Gs.)	Participación Cartera Total	Participación PIB	Tipo A	Tipo B	Tipo C
2021	₡ 1.937.757	30,2%	0,72%	₡ 1.894.173	₡ 26.874	₡ 16.710
2022	₡ 2.222.623	28,7%	0,76%	₡ 2.171.133	₡ 30.232	₡ 21.257
2023*	₡ 2.276.960	26,9%	0,71%	₡ 2.226.537	₡ 33.252	₡ 17.171

Fuente: Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), cálculos Economía Urbana. \*A julio del 2023

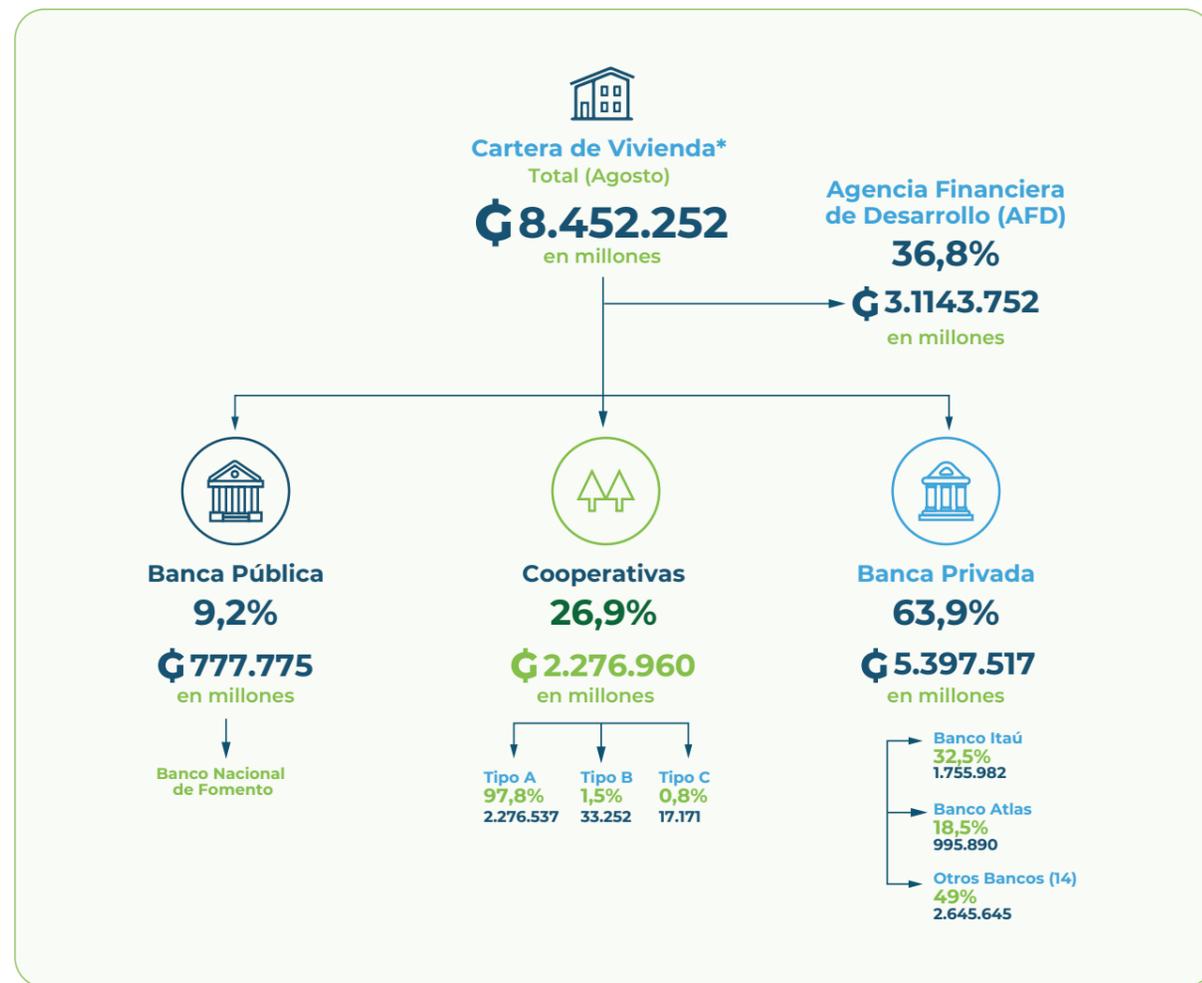
- 4.27.** En Paraguay, el sector cooperativo emerge como un pilar fundamental para el acceso a créditos hipotecarios, brindando oportunidades significativas a la población. La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) ha desempeñado un papel crucial, financiando 770 créditos para vivienda a través de las cooperativas durante 2022, con la ambición de aumentar esta cifra a 1.000 en 2023.
- 4.28.** El sector cooperativo demuestra su robustez con una cartera activa de ₡24 billones, de los cuales una proporción importante está dirigido a viviendas. Además, el 47% de la población económicamente activa está vinculada a las cooperativas, consolidando su influencia en la sociedad. Desde el punto de vista financiero en la región, Paraguay es líder en penetración en el sector cooperativo, solo superado por Ecuador en América Latina.
- 4.29.** En este sector se ha desarrollado un esquema eficaz de construcción de viviendas, basado en la formación de fondos exclusivos con recursos propios y reservas. Sus plazos máximos de hasta 15 años demuestran la flexibilidad y el compromiso del sector cooperativo para satisfacer las necesidades de vivienda de sus miembros.

- 4.30.** Históricamente arraigado en la cultura paraguaya, el asociacionismo y la solidaridad tienen profundas raíces. Los nativos guaraníes practicaban la ayuda mutua, una tradición que los jesuitas aprovecharon y fomentaron en las reducciones jesuíticas del país. A lo largo del tiempo, las cooperativas han evolucionado desde sociedades de socorro mutuo hasta actores clave en la democratización del acceso a viviendas en Paraguay.
- 4.31.** Aunque las cooperativas han desempeñado un papel vital en el acceso a créditos hipotecarios en Paraguay, es innegable que aún enfrentan desafíos. Actualmente, el porcentaje de créditos para vivienda ofrecidos por estas cooperativas es modesto, señalando áreas de crecimiento prometedoras. Es imperativo trabajar para expandir este porcentaje, facilitando un acceso más amplio a los fondos de la AFD y otros recursos financieros.
- 4.32.** En esta senda de crecimiento, las cooperativas pueden transformarse en pilares sólidos para que más paraguayos logren el sueño de tener un hogar propio. Esta ambiciosa misión, guiada por la colaboración y la solidaridad, no solo mejora las vidas individuales, sino que también fortalece el tejido social y económico de Paraguay. A medida que se abren nuevas oportunidades, se construye un futuro donde la vivienda sea una realidad accesible para todos.
- 4.33.** Bajo este contexto, sumando la información del Banco Central sobre el sector bancario con la Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP), es posible tener un panorama completo del ecosistema financiación del sector de vivienda del país. De la información procesada, se encuentra que para agosto de 2023 la cartera total de créditos de vivienda ascendería a un total de ₡8.4 billones (ver ilustración 9). De este monto, la banca privada aporta el 64% (₡5.397.752 millones) de la cartera total, concentrada en más del 50% en dos bancos: Itaú Paraguay (32,5%) y Banco Atlas de origen nacional (18,5%).
- 4.34.** Seguido a la banca privada se encuentra al sector cooperativo. Estas entidades son responsables del 26,9% (₡2.276.960 millones) de la cartera sectorial. Al analizar la cartera de créditos por lo distintos tipos de cooperativas, se observa que la mayoría de la cartera se concentra en las cooperativas de mayor tamaño (Tipo A) (97,8%), y una parte muy pequeña (2,3%) en las cooperativas de tamaño medio (Tipo B) (1,5%) y pequeñas (Tipo C) (0,8%). Finalmente, 9,2% de la cartera de créditos para vivienda se explica por la banca pública representada por el Banco Nacional de Fomento (₡777.775 millones).
- 4.35.** Ahondando en el comportamiento de los distintos actores que conforman el ecosistema de la financiación de vivienda del país, debe considerarse de manera especial el papel que cumple la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). La AFD es una entidad financiera de segundo piso cuyo objetivo es la de otorgar créditos a las entidades de intermediación financiera de primer piso para la ejecución de programas especiales a través de estas últimas.

En el caso del sector vivienda, los principales programas que se tienen son Primera Vivienda y Mi Casa, los cuales se explicarán en detalle en la siguiente sección de este documento. La ejecución de estos dos programas explicaría en buena medida el auge sectorial de los últimos años.

**4.36.** Bajo este contexto se tiene que un porcentaje importante la cartera de vivienda del país ha sido canalizada a través de la AFD y se estima que a la fecha la entidad estaría fondeando el 37% (₡3.1 billones) de la cartera de vivienda vigente del país, otorgando recursos de crédito tanto a la banca pública, cómo a la privada y, en menor medida, a las cooperativas tipo A.<sup>61</sup>

**Ilustración 21. Ecosistema de la financiación de vivienda en el Paraguay, 2023**



Fuente: Banco Central del Paraguay, Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), INCOOP y Banco Nacional de Desarrollo (BNF). Cálculos Economía Urbana.

61 Clasificación de Cooperativas según activos totales en guaraníes: cooperativas de Ahorro y créditos / Producción / Centrales Cooperativas:

Tipo A Mayor a 50.000.000.000  
 Tipo B De 5.000.000.000 a 50.000.000.000  
 Tipo C Menor a 5.000.000.000

**4.37.** En cuanto a la participación de mercado de la AFD se observa un aumento significativo desde el 2011. En efecto, la cartera de vivienda de la entidad pasó de ₡309.731 millones en 2011 a ₡3.1 billones en el 2023 lo que representó un crecimiento anual promedio del 21,2%. Esto ha generado que la cartera de vivienda de la AFD aumente su participación con respecto a la cartera total de la entidad, llegando a representar en 2022 el 39% del total. Un dato más significativo es la participación de la cartera de vivienda de la AFD con respecto al total de créditos de vivienda del país, sin considerar al sector cooperativo. Al respecto, se observa que entre 2011 y 2022 esta participación ha aumentado de forma significativa al pasar de explicar el 30% de la cartera total al 50% en 2023, alcanzando un punto máximo en 2019 con el 60,2%. Así, se resalta el papel destacado de la AFD como canalizador y dinamizador de recursos para la expansión del sector vivienda del Paraguay.

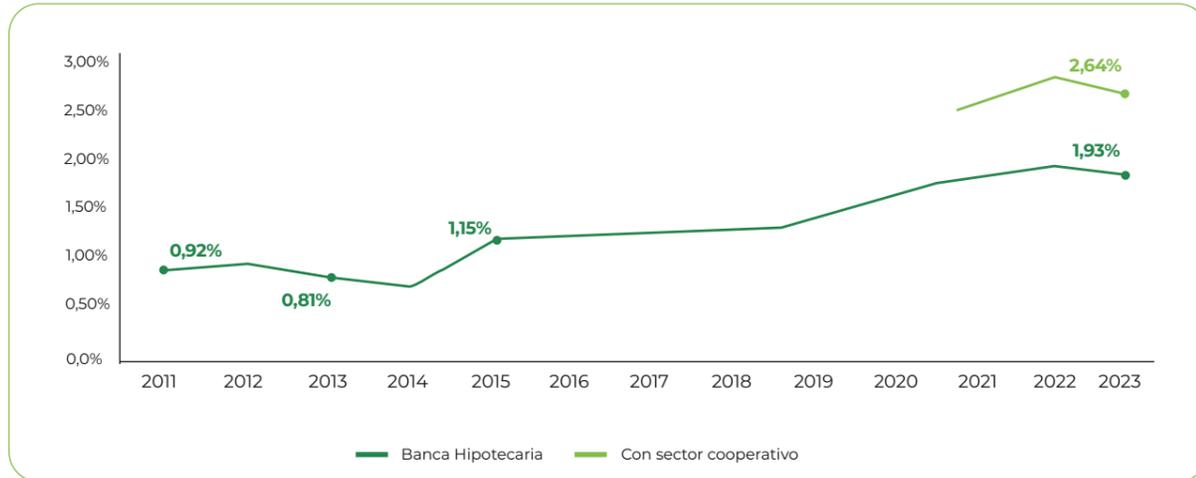
**Grafico 18. Cartera de créditos de vivienda AFD y participación sobre la cartera total, 2011-2023**



Fuente: Agencia Financiera de Desarrollo, cálculos Economía Urbana.

**4.38.** Una tendencia similar se observa al analizar el comportamiento de la cartera de créditos de vivienda con respecto al PIB nacional. Entre 2011 y el 2023 la relación entre crédito hipotecario bancario a PIB pasó de 0,92% a 1,93%, mostrando una leve caída entre el 2012 y 2013 cuando el indicador alcanzó 0,82% para luego seguir una senda de crecimiento constante. Al considerar el sector cooperativo, se tendrían que la relación entre la cartera total de vivienda a PIB pasaría al 2,6% en el 2023.

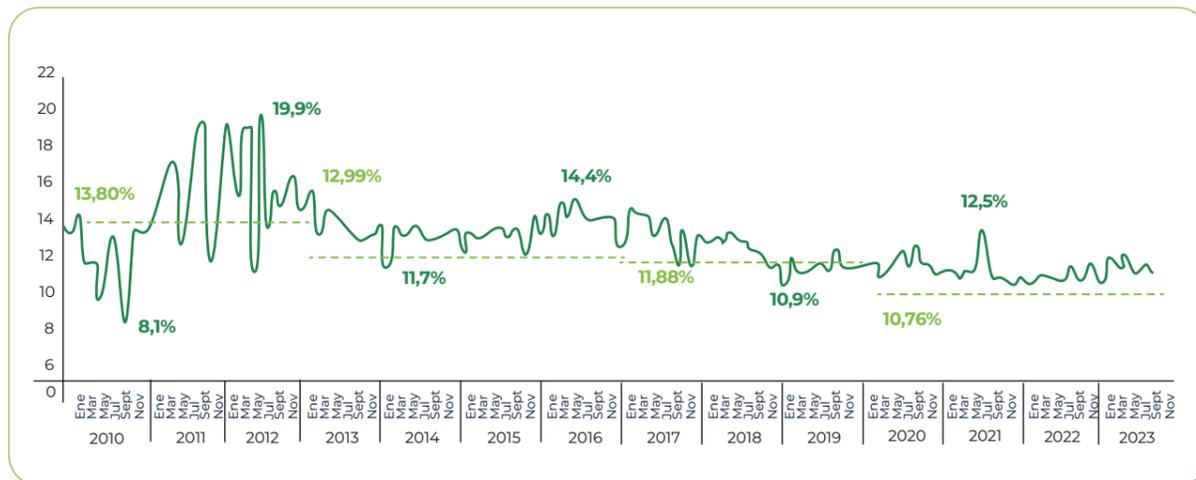
**Grafico 19. Créditos sector vivienda sobre el PIB, 2011-2023**



Fuente: Banco Central del Paraguay e INCOOP, cálculos Economía Urbana.

**4.39.** Al considerar el comportamiento de la tasa de interés hipotecaria se observa un movimiento descendente, particularmente desde el 2012. Así, mientras para el periodo de 2010 a 2012 la tasa promedio fue de 13,8% mostrando una altísima volatilidad, para el periodo de 2012 a 2016 esta se ubicó en 12,99%, para luego descender en el periodo de 2017 a 2019 a un promedio de 11,88%, y en el periodo de 2019 al 2023 (julio) a 10,76% mostrando una menor volatilidad al compararla con el primer periodo.

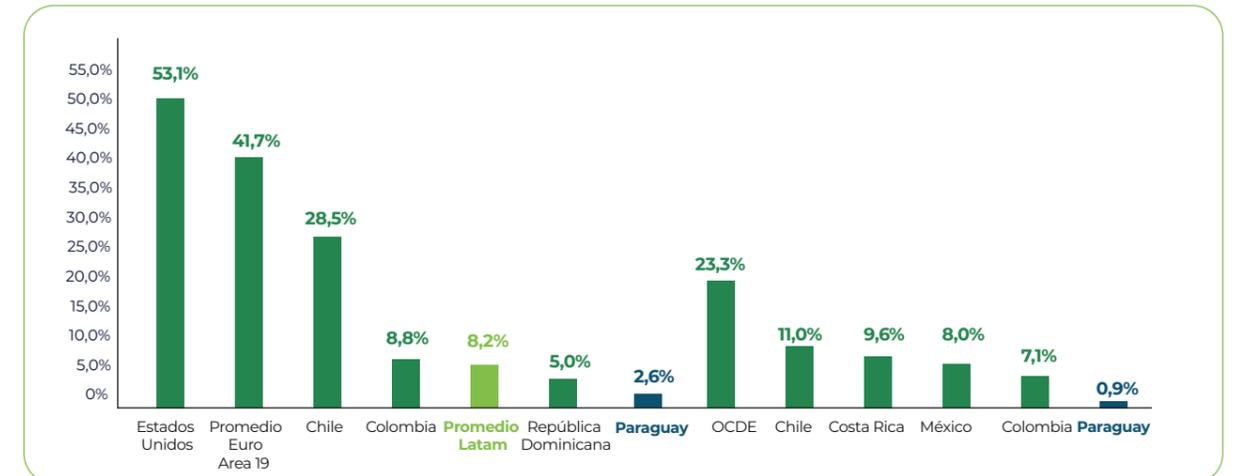
**Grafico 20. Tasa de interés hipotecario, 2011-2023\***



Fuente: Banco Central del Paraguay, cálculos Economía Urbana. \*A julio del 2023.

**4.40.** Los elementos analizados dan cuenta de que el sector de la financiación de vivienda en Paraguay está en proceso de expansión ganando participación como dinamizador de la oferta de vivienda. Sin embargo, al comparar algunos de los indicadores del sector financiero de vivienda de Paraguay con lo registrado en otros países se observa que este todavía se encuentra por debajo de los requerimientos hipotecarios del país y de estándares internacionales. Mientras que en Chile y América Latina la deuda hipotecaria con respecto al PIB es del orden de 28,5% y 8,2%, respectivamente, en Paraguay este indicador se ubica en el 2,6%. De forma similar, el porcentaje de hogares con crédito hipotecario se encuentra rezagada. Mientras, en el Paraguay para el 2022 el 0,9% de los hogares propietarios tiene un crédito hipotecario, en países de la región este valor oscila entre el 7,1% y el 11%, mientras que para el caso de países de la OCDE este valor alcanza en promedio el 23,3%.

**Grafico 21. Saldos créditos hipotecarios sobre PIB, países seleccionados (circa 2020) y porcentaje de hogares con créditos hipotecarios**



Fuente: OCDE, INE – Encuesta Permanente de Hogares. Cálculos Economía Urbana

**4.41.** Por último, aunque el acceso a crédito hipotecario ha crecido en los últimos años sigue siendo insuficiente tanto por el tamaño de la economía del Paraguay como por las necesidades habitacionales del país. Como resultado y de acuerdo con información procesada de la EPH, son muy pocos los hogares que cuentan con financiamiento hipotecario el cual a su vez se concentra más que proporcionalmente en hogares con niveles de ingreso alto. En efecto, mientras en el total de hogares tan sólo el 17,6% tienen un ingreso superior a los 4SM, los hogares con crédito hipotecario en su mayoría se concentran en este nivel de ingresos (73%).

**Tabla 16. Hogares por nivel de ingresos y acceso actual a crédito, hogares propietarios 2019**

Niveles	Total Hogares	Total Hogares con crédito
Hasta 4 SM	82,4%	27,0%
Mayor a 4 SM	17,6%	73,0%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

## II. Programas de apoyo a la demanda de vivienda y subsidios

**4.42.** Los programas de apoyo a la demanda de vivienda y subsidios nacionales que administra el MUVH, se resumen de la siguiente manera:

### Viviendas Económicas<sup>62</sup>

- **Objetivo:** Reducir el déficit habitacional de las familias de nivel de ingresos medio otorgando facilidad en el acceso a la casa propia a través de tasas de interés por debajo de las del mercado, a plazos cómodos y cuotas fijas y accesibles.
- **Modalidades del programa:** Construcción en terreno propio, compra de vivienda terminada
- **Ubicación territorial:** Nacional.
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares con ingresos entre 1,5 y 5 SM (clase media y baja).
- **Otros requerimientos:** Núcleos familiares que se compongan de una de las siguientes formas: madre/padre soltero/o, divorciada/o, viuda/o, padres casados o concubinos con hijos o sin hijos, hijos sostén.

### Fondo Nacional de Vivienda Social-FONAVIS<sup>63</sup>

- **Actividades financiadas:** Es la fuente estable de recursos que el Estado establece para subsidiar programas de Viviendas Sociales y está orientado a disminuir el déficit habitacional en todo el territorio nacional e impulsar la economía nacional.
- **Objetivo:** Implementar el programa de Subsidio Nacional de la vivienda social, aplicados a programas habitacionales del MUVH, que sean dirigidos a estratos económicos que necesitan una ayuda espacial del estado para el acceso a la vivienda. Fomentar la ejecución de proyectos de ayuda mutua y autoayuda a través del sistema cooperativo o grupos organizados.

62 <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2023/09/Resolucion-N%C2%B0-1214-21-Reglamento-de-Viviendas-Economicas-1.pdf>

63 <https://www.muvh.gov.py/sitiofonavis/caracteristicas-del-fondo>

- **Modalidades del Programa:** Adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, edificación en lote propio, conjuntos habitacionales, viviendas para pueblos indígenas.
- **Ubicación territorial:** Nacional.
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares o individuos de ingresos entre 1 y 5 SM.
- **Otros requerimientos:** Ninguno.

**Tabla 17. Características del Subsidio-FONAVIS**

Nivel	Ingreso familiar	Supuesto área mínima de vivienda	Costo máximo de la vivienda	Monto de subsidio	Aporte Familia
1	Entre 3.5 y 5 SM	60 m <sup>2</sup>	221.876.709	15%	85%
2	Entre 2 y 3.4 SM	60 m <sup>2</sup>	163.219.648	40%	60%
3	Entre 1 y 1.9 SM	46 m <sup>2</sup>	108.388.048	70%	30%
4	Inferior a 1 SM	36 m <sup>2</sup>	94.794.911	95%	5%

Fuente: Fonvis, 2023.

### Proyecto AMA – BID

Actividades financiadas:

- **Mejoramiento de vivienda con asistencia técnica constructiva:** Comprende el mejoramiento de: techo, paredes, pisos, baño, separación de habitaciones, separación de áreas productivas en caso de viviendas mixtas, instalaciones de agua potable, tanques de reserva para agua, desagüe cloacal y pozo ciego e instalaciones eléctricas o de índole semejante, a ser definidos por la ATC, en viviendas para que cumplan con condiciones mínimas de habitabilidad. Las intervenciones en los Sistemas Sanitarios e Instalaciones Eléctricas serán aplicadas dentro de la propiedad hasta la línea municipal.
- **Ampliación de vivienda con asistencia técnica constructiva:** Comprende aumento de superficie construida: dormitorios, separación de habitaciones, separación de área productiva en caso de viviendas mixtas, cocina, baño, área de socialización, pudiendo erigirse nuevas estructuras a ser definidas por la ATC con base a la necesidad de las familias. Las ampliaciones deben cumplir con condiciones mínimas de habitabilidad.
- **Objetivo:** Contribuir a reducir el déficit cualitativo de viviendas en el AMA, a través de la entrega de aproximadamente 2.400 subsidios habitacionales directos para mejoramiento o ampliación de viviendas en casos de presentar necesidad de espacios adecuados para mejorar su calidad de vida (hacinamiento).
- **Ubicación territorial:** Área Metropolitana de Asunción (AMA).

→ **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Dirigido a familias con ingresos mensuales de aproximadamente hasta 3,5 USM que cuenten con título de propiedad inscrito en la Dirección General de los Registros Públicos, contar con conexiones de los servicios básicos de agua potable y energía eléctrica hasta la línea Municipal y no estar en zona de riesgo ambiental o con riesgo mitigable. Los subsidios otorgados a familias con ingresos mensuales que oscilan entre 3 y 3,5 USM no podrán superar el 40 % del total de postulantes al programa. Contar con conexiones de los servicios básicos de agua potable y energía eléctrica hasta la línea Municipal.

→ **Otros requerimientos:** Contar con ahorro y ser sujeto de crédito.

→ **Esquema de gestión:** Este esquema está integrado por tres elementos que sumados permiten la mejora de las condiciones de habitabilidad de las familias: i) Los aportes estatales son otorgados por el MUVH, ii) las familias aportan un monto fijo en concepto de aporte de la familia cuyo monto es de Gs. 1.000.000 y deberá ser depositado en una cuenta bancaria y/o caja de ahorro abierta a efectos de este proyecto y deberá estar resguardado por las IF/CAC, pudiendo estar compuesto por ahorro y/o microcrédito, iii) las Instituciones Financieras-IF y las Cooperativas de Ahorro y Crédito-CAC como subejecutoras captan el aporte de los beneficiarios y podrán proveer microcréditos a los beneficiarios según sus capacidades de pago y, iv) las prestadoras de Asistencia Técnica Constructiva – ATC atenderán a cada familia beneficiada proveyendo servicios de asistencia técnica constructiva y social.<sup>64</sup>

→ **Aporte estatal:** Es un monto fijo de hasta G. 34.000.000.

Ilustración 22. Flujograma del proceso



Fuente: Reglamento Operativo del Programa de Mejoramiento de Vivienda y Hábitat, 2023, elaboración consultor

64 Nota BID O-CSC/CPR-1445/2023 relacionada al Préstamo 3538/OC-PR (PR-L1082) Programa de Mejoramiento de Vivienda y Hábitat. Actualización Reglamento Operativo del Programa, 2023.

### Créditos Foncoop

- **Objetivo:** Administración de fondo destinado a socios de cooperativas, para satisfacer demandas de construcción o mejoramiento de viviendas.
- **Ubicación territorial:** Nacional a cargo del Viceministerio de Vivienda e Infraestructura, a través de la Dirección General de Crédito y Financiamiento para la Vivienda.
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Subsidio directo para hogares con ingresos hasta 5 SM. Subsidio indirecto para hogares con ingresos entre 5 y 10 SM, líneas de crédito clase media.
- **Otros requerimientos:** No poseer vivienda propia, contar con ahorro y/o aporte en especies o mano de obra. Estos ahorros varían según el nivel de ingreso de la familia, estaría entre 15% de 1 SM y 7 SM.

Este programa podrá financiar hasta 40 soluciones habitacionales a la vez, esta financiación es por el costo total del proyecto incluyendo terreno y obras de infraestructura.

Los subsidios serán otorgados a las Cooperativas para beneficio de sus socios, como sigue:

- **Construcción de viviendas:** Subsidios sobre la tasa de interés
- **Construcción de la Infraestructura:** Subsidio de capital sin cargo de restitución
- **Construcción de los Programas complementarios:** Subsidios sobre las tasas de interés.<sup>65</sup>

### Crédito Hipotecario

- **Objetivo:** Otorgamiento de líneas de crédito a través de cooperativas, asociaciones, sindicatos y otros, para compra de vivienda, construcción de vivienda en lote propio, compra de terreno para construcción de vivienda, y ampliación o mejoramiento.
- **Ubicación territorial:** Nacional cargo del Viceministerio de Vivienda e Infraestructura, a través de la Dirección General de Crédito y Financiamiento para la Vivienda.
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares con ingresos entre 1 y 9 SM.
- **Otros requerimientos:** No poseer otros inmuebles y título de inmueble sujeto de operación.

65 <https://www.muvh.gov.py/blog/leyes/decreto-7519-11-foncoop>

### Mi Vivienda Paraguay<sup>66</sup>

- **Objetivo:** Impulsar programas y proyectos desde la perspectiva de la vivienda en entornos urbanos y como público objetivo la clase media a través de dos modalidades: i) Compra de Vivienda Terminada y ii) Construcción en lote propio.
- **Ubicación territorial:** Nacional a cargo del Viceministerio de Vivienda e Infraestructura, a través de la Dirección General de Crédito y Financiamiento para la Vivienda.
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares o personas mayores de edad de nacionalidad paraguaya con ingresos de 1.5 hasta 7 SM.
- **Otros requerimientos:** Para la modalidad de compra de vivienda terminada no poseer otros inmuebles en suelo urbano. Para la modalidad de construcción en lote propio debe disponer de un terreno en área urbana con un proyecto de construcción diseñado que sumado el área y el proyecto no superen 260 salarios mínimos.

Tabla 18. Esquema de financiamiento

Costo de la vivienda	Aporte estatal	Ahorro previo	Crédito complementario
Entre 200 a 260 SM	5%	5%	90%
Entre 150 a 200 SM	10%	5%	85%
Entre 100 a 150 SM	15%	0%	85%
Hasta 100 SM	20%	0%	80%

Fuente: MUVH, 2023

66 <https://www.muvh.gov.py/mivivienda>

Ilustración 23. Entidades financieras en alianza con el Programa



Fuente: MUVH, elaboración consultor <https://www.muvh.gov.py/mivivienda>

**4.43.** El Plan Operativo Institucional–POI 2022 y otros documentos del MUVH, establece los programas habitacionales descritos anteriormente, pero debido a la falta de cultura del monitoreo y evaluación, no se conoce por completo la magnitud del impacto urbano de estos programas. No obstante, de acuerdo con el INE, se tiene que la mayoría de ellos tiene un alcance nacional, a pesar de que su ejecución se concentra espacialmente en el Departamento Central. Esto se debe a que aproximadamente el 35% de la población nacional reside en este departamento, lo que concluye en la centralización de las políticas públicas incluyendo las relacionadas a lo urbano-habitacional.

**4.44.** Para resolver de manera gradual el déficit habitacional en Paraguay el Plan de Gobierno del electo presidente Santiago Peña para la vigencia 2023-2028, prevé el programa de vivienda “Che Roga Porã” para ayudar a las familias paraguayas a adquirir su casa propia a través de diferentes sistemas y menos trámites: Préstamos flexibles y viviendas sociales para acceder a una casa propia, financiada a través de la banca pública como actor dinamizador del sector, y con cuotas bajas a precio de alquiler, convirtiendo de esta manera el gasto en inversión. El nuevo titular del MUVH Juan Carlos Baruja, indicó que pretende enfocarse en la clase trabajadora o media y construir unas 20.000 casas por año y otorgar empleo a unas 200.000 personas en las construcciones. Entre sus prioridades se destacan adicionalmente:

→ Seguir beneficiando a la clase baja, así como a las comunidades indígenas, a las que se subsidia prácticamente el 95% de las viviendas, así como a las madres solteras jefas de hogar.

- Adicionar otra línea de trabajo para la clase trabajadora o clase media baja, que vive en una casa de alquiler y que pagan entre G. 1.000.000 a G. 1.500.000 mensuales de alquiler para otorgarles una línea de financiamiento a 30 años de plazo a tasas bajas para que esas personas puedan comprar su propia casa, pero a costo del alquiler.
- Realizar alianzas público-privada, en donde el MUVH aporte terrenos propios y la infraestructura y el sector privado construya las viviendas.

**4.45.** La idea de la propuesta de Gobierno es que cualquier grupo de personas que hoy paga por debajo de los G. 1.000.000 o casi G. 800.000 por una pieza o un pequeño departamento pueda calificar para el proyecto. Será asimismo política de Estado brindar respuesta a grupos poblacionales que no pueden acceder al alquiler de una vivienda precaria mediante subsidios a través de transferencias directas a cargo del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH).

#### Programa Tekoha<sup>67</sup>

**Objetivo:** Garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y el ordenamiento de la ocupación de lotes. Dar apoyo al desarrollo humano a núcleos poblacionales urbanos y suburbanos. Se configura como un conjunto de acciones jurídicas, urbanísticas, medioambientales y sociales para mejorar la calidad de vida, dando atención integral a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, mejorando su hábitat a fin de fortalecer el desarrollo y arraigo familiar, además de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos (agua, luz, vivienda) en condiciones ambientales favorables.

**Ubicación territorial:** Nacional en territorios sociales urbanos y suburbanos a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. En estos predios es donde trabajan los Servicios de Asistencia Técnica (SAT) reconocidos por el MUVH en el marco del programa FONAVIS para la construcción de viviendas.

**Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Familias en situación de pobreza y pobreza extrema en conformidad a lo establecido en la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas en el orden de prioridad que sigue:

- a. Grupos familiares cuya cabeza de familia sean mujeres con responsabilidades sobre niños y adolescentes.
- b. Grupos familiares mayores de 5 miembros.
- c. Grupos familiares que cuenten con personas en situación de discapacidad o enfermedades crónicas.

<sup>67</sup> <http://biblioteca.mds.gov.py:8080/bitstream/handle/123456789/199/2016%20Res.%201331-16-POR-LA-CUAL-SE-APRUEBA-EL-REGLAMENTO-DEL-PROGRAMA-TEKOHA.pdf>

Adultos mayores con responsabilidad familiar sobre niños y adolescentes que no cuenten con viviendas y propiedades a nombre del titular responsable de cada hogar.

Otros requerimientos:

- Ser paraguayo/a o extranjero/a mayor de edad, con radicación definitiva en el país o ser beneficiarios de la Ley 2193/03.
- Encontrarse en posesión pacífica del lote.
- Cumplir con los requisitos exigidos por el Reglamento General del Programa.
- No ser propietario de inmueble dentro del territorio nacional.
- Censarse y suscribir la ficha técnica social de selección de beneficiario realizado por el MDS, que tendrá carácter de Declaración Jurada.

Los postulantes al derecho deberán presentar los siguientes documentos para la adjudicación de inmuebles y suscripción del contrato de Compra-Venta con el Ministerio de Desarrollo Social:

- Fotocopia de Cédula de Identidad vigente.
- Certificado de Vida y Residencia.
- Certificado de Matrimonio, si existe unión legal; o Declaración Jurada de Unión de Hecho.
- Certificado de Nacimiento o copia de Cédula de Identidad de cada integrante de la unidad familiar.
- Informe de no poseer bienes inmuebles en toda la República del Paraguay expedido por el Registro General de la Propiedad. Se admitirán los informes presentados dentro de los 6 meses posteriores a su expedición o dentro del año fiscal de su expedición.
- Certificado de no ser beneficiario del INDERT, CONAVI, SENAVITAT o MUVH no menor a un año.
- Declaración Jurada de ocupación como fuente de ingresos.

**Proceso:**

- Adquisición de inmuebles.
- Regularización de inmuebles (planos aprobados y catastrados).

- Identificación de potenciales beneficiarios a través de la aplicación de la ficha hogar (censo) para la adquisición de inmuebles y regularización de la ocupación de los beneficiarios.

Brindar seguridad jurídica a los beneficiarios a través de la adjudicación de lotes y los contratos de compraventa por los mismos.

**Ilustración 24. Programas de apoyo a la demanda de vivienda**



Fuente: Elaboración propia.

### III. Productos de financiación de la vivienda

- 4.46. Primera vivienda (AFD).** Este financiamiento está dirigido a la adquisición, construcción, remodelación, ampliación o finalización de la primera vivienda, es decir, personas calificadas por Instituciones Financieras Intermediarias – IFI, sin inmuebles a su nombre, pueden acceder. Se pueden financiar viviendas, construcciones, terrenos y proyectos de mejora, además de equipamientos para el hogar hasta 10 salarios mínimos. Las condiciones incluyen un límite de ingresos familiares globales de 7 salarios mínimos y una cuota no superior al 40% del ingreso. Los plazos varían y los préstamos son otorgados exclusivamente en guaraníes. El monto máximo por financiar depende de factores como el nivel de ingresos y el tipo de garantía, con un tope de ₡150 millones a sola firma. Además, se establecen tasas finales en función del rango de ingresos. El plazo máximo determina el tipo de garantía, así que hasta 84 meses es con garantía a sola firma o codeudoría, hasta 20 años garantía hipotecaria y hasta 30 años garantía fiduciaria. La tasa de interés es de 7.9% para grupos familiares con ingresos hasta 4 SM y 9,9% para grupos familiares con ingresos de más de 4 SM y hasta 7 SM. Este producto ofrece flexibilidad y respaldo para asegurar la adquisición y mejora de la primera vivienda.
- 4.47. Mi Casa (AFD).** Este financiamiento está dirigido a la adquisición, construcción, remodelación, ampliación o finalización de la primera vivienda. Personas calificadas por Instituciones Financieras Intermediaria – IFI, sin inmuebles a su nombre, pueden acceder. Se pueden financiar viviendas, construcciones, terrenos y proyectos de mejora, además de equipamientos para el hogar hasta 10 salarios mínimos. Las condiciones incluyen un límite de ingresos familiares globales de 7 salarios mínimos y una cuota no superior al 40% del ingreso. Los plazos varían y los préstamos son otorgados exclusivamente en guaraníes. El monto máximo por financiar depende de factores como el nivel de ingresos y el tipo de garantía, con un tope de ₡150 millones a sola firma y ₡1.500 millones con garantía hipotecaria o fiduciaria. Además, se establecen tasas finales en función del rango de ingresos. Este producto ofrece flexibilidad y respaldo para asegurar la adquisición y mejora de la primera vivienda. El plazo máximo determina el tipo de garantía, así que hasta 84 meses es con garantía a sola firma o codeudoría, hasta 20 años garantía hipotecaria y hasta 30 años garantía fiduciaria. La tasa de interés es de 10.9%.

- 4.48. Ñande róga pyahurã (BNF).** El Banco Nacional de Fomento ofrece un tipo de crédito que se destaca por su conveniencia y flexibilidad. Este producto se basa en fondos propios y se otorga a sola firma, cubriendo el 100% del valor de la vivienda sin requerir una tasación adicional; una carta oferta es suficiente para respaldar la solicitud. Esta línea de crédito presenta un rango que va desde un mínimo de 5 millones de guaraníes hasta un máximo de 300 millones de guaraníes. Es versátil en su alcance, ya que puede ser empleada para diversas finalidades como la adquisición de una vivienda, la construcción en lote propio o en un lote obtenido en cuotas (siendo al menos un 50% del costo pagado), la compra de un terreno, la mejora de una vivienda o la adquisición de equipamientos. La tasa de interés se mantiene en un 9%, excepto en el caso de equipamientos, donde es del 17%. El plazo para reembolsar este crédito puede extenderse hasta 15 años, a excepción de las categorías de mejoramiento y equipamiento, que cuentan con un período máximo de 5 años. Además, el proceso de aprobación se completa en un plazo de 30 días, agilizando el acceso a estos recursos financieros para los beneficiarios.
- 4.49. Préstamo para la vivienda (BNF).** Este préstamo se enfoca en satisfacer necesidades de vivienda. Se respalda con fondos propios y permite Garantía Hipotecaria, cubriendo el 100% del valor final de tasación. Puede aplicarse a compra de vivienda terminada, construcción, refacciones, ampliaciones y terminaciones. La tasa varía: 7,95% hasta ₡600 millones, 10,5% para montos mayores. El plazo máximo es de 15 años, con una aprobación que demora aproximadamente 45 días. Este producto brinda opciones flexibles y una estructura sólida para apoyar tus proyectos de vivienda.

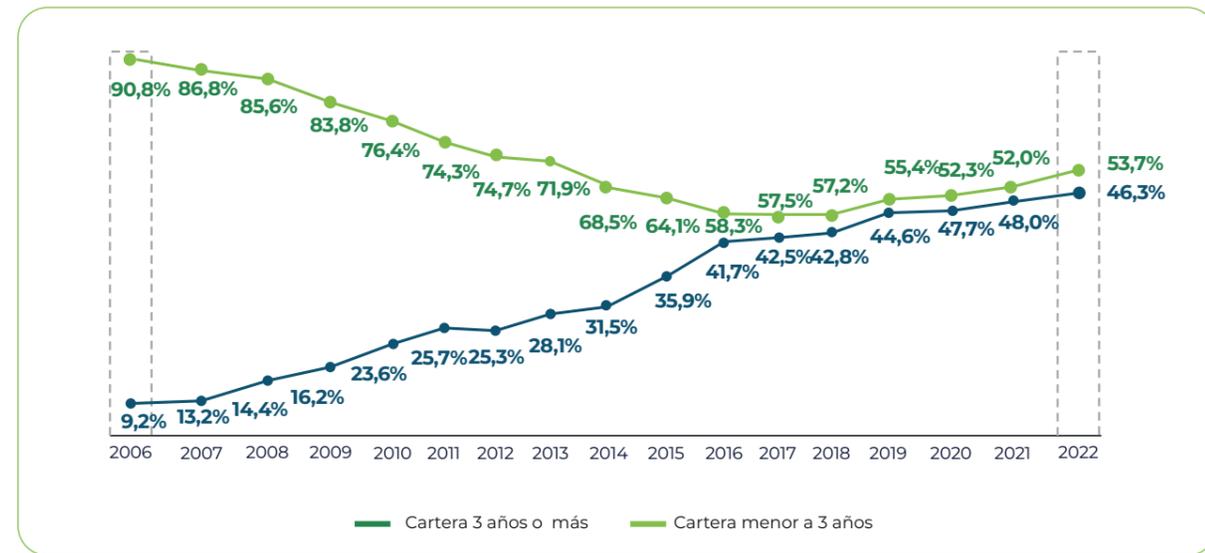
### IV. Fuentes de financiación para las instituciones financieras

- 4.50.** La principal fuente financiera del mercado financiero paraguayo es la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), que opera como una entidad de segundo piso. En el contexto de vivienda, la AFD ofrece dos productos específicos: Mi casa<sup>68</sup> y Mi Primera vivienda<sup>69</sup>, con el 47% de su cartera total de 1.000 millones de dólares destinado a este sector. Este compromiso implica la colaboración de aproximadamente 40 intermediarias, aunque no todas se dedican exclusivamente al financiamiento de viviendas.
- 4.51.** El papel fundamental de la AFD en la cartera hipotecaria de Paraguay es innegable, ya que el sector financiero depende en gran medida de los fondos que proporciona. Un dato interesante es que, antes de la creación de la AFD, el 97% de los créditos en el sector financiero tenían plazos inferiores a tres años. En la actualidad, la institución ofrece créditos hasta 20 años con garantía hipotecaria y hasta 30 años con garantía fiduciaria, con esto la AFD mantiene una participación del 45% en el mercado financiero, lo que equivale a 900 millones de dólares.

68 <https://www.afd.gov.py/producto/mi-casa>

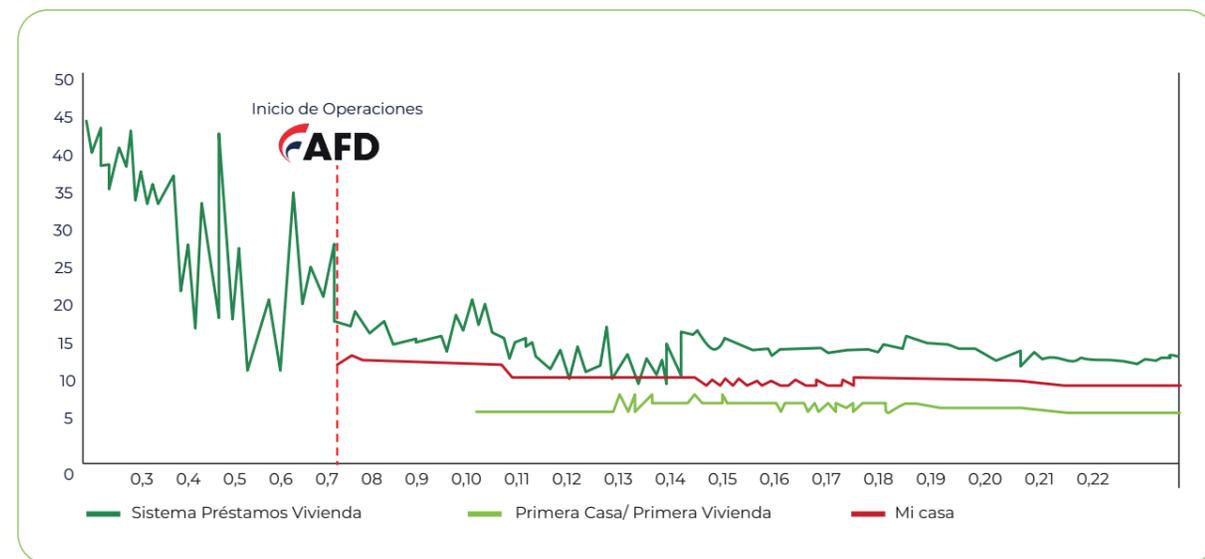
69 <https://www.afd.gov.py/producto/primera-vivienda>

Grafico 22. Impacto en la cartera de créditos por plazo



Fuente: Informe institucional de la AFD al 31 de diciembre de 2022.

Grafico 23. Impacto de la reducción de tasas de interés de los créditos hipotecarios del sector vivienda en el sistema desde el inicio de la AFD.



Fuente: Informe institucional de la AFD al 31 de diciembre de 2022.

4.52. La estrategia de la AFD se centra en alcanzar una meta global de colocación distribuida en diversos productos, con un enfoque significativo en la primera vivienda, que representa el 47% de su cartera. Cabe destacar que la tasa de interés para la primera vivienda está regulada por la AFD, siendo este el único producto con una tasa fijada por política pública. En cuanto a la estructura de fondeo de la AFD, esta involucra fondos propios, préstamos y emisión de bonos para asegurar su funcionamiento y contribuir de manera sostenible al desarrollo financiero y la vivienda en Paraguay.

Ilustración 25. Aprobaciones Históricas sector vivienda AFD, 2006 – 2022



Fuente: Informe institucional de la AFD al 31 de diciembre de 2022.

## V. Esquemas de garantías

4.53. Las garantías ofrecidas por los fondos de AFD brindan opciones adaptadas a diferentes plazos y montos de financiamiento. Ya sea mediante la firma personal, el respaldo de un inmueble como garantía hipotecaria o la designación de un bien como garantía fiduciaria, cada opción ofrece un enfoque específico para cubrir las necesidades de los beneficiarios y asegurar la solidez de los préstamos.

→ Garantía a Sola Firma (Hasta 84 meses, hasta ₡150,000,000). Este tipo de garantía permite acceder a un préstamo respaldado únicamente por la firma del solicitante, sin necesidad de proporcionar un bien como garantía adicional. Es ideal para montos más bajos y plazos de hasta 84 meses. En este caso, el monto máximo de financiamiento es de ₡150,000,000 de guaraníes. Proporciona una opción ágil y rápida para obtener los recursos necesarios en un corto período.

→ Garantía Hipotecaria (Hasta 20 años, hasta ₡1,500,000,000). La garantía hipotecaria se basa en la vinculación de un bien inmueble como respaldo para el préstamo. Esta garantía es aplicable para montos más grandes y plazos de hasta 20 años. El valor del inmueble ofrecido como garantía debe estar en línea con el monto del préstamo, y permite obtener financiamiento de hasta ₡1,500,000,000 de guaraníes. Es una opción sólida y segura para proyectos a largo plazo.

→ Garantía Fiduciaria (Hasta 30 años, hasta ₡1,500,000,000): La garantía fiduciaria implica la designación de un bien o activo como garantía para respaldar el préstamo. Esta garantía es adecuada para plazos aún más extendidos, de hasta 30 años. Al igual que en la garantía hipotecaria, el monto máximo de financiamiento es de ₡1,500,000,000 de guaraníes. Esta opción brinda flexibilidad en la elección de activos para respaldar el préstamo y es especialmente beneficiosa para proyectos a largo plazo.

## C. Análisis por el lado de la Oferta de vivienda

### I. Modalidades de soluciones habitacionales

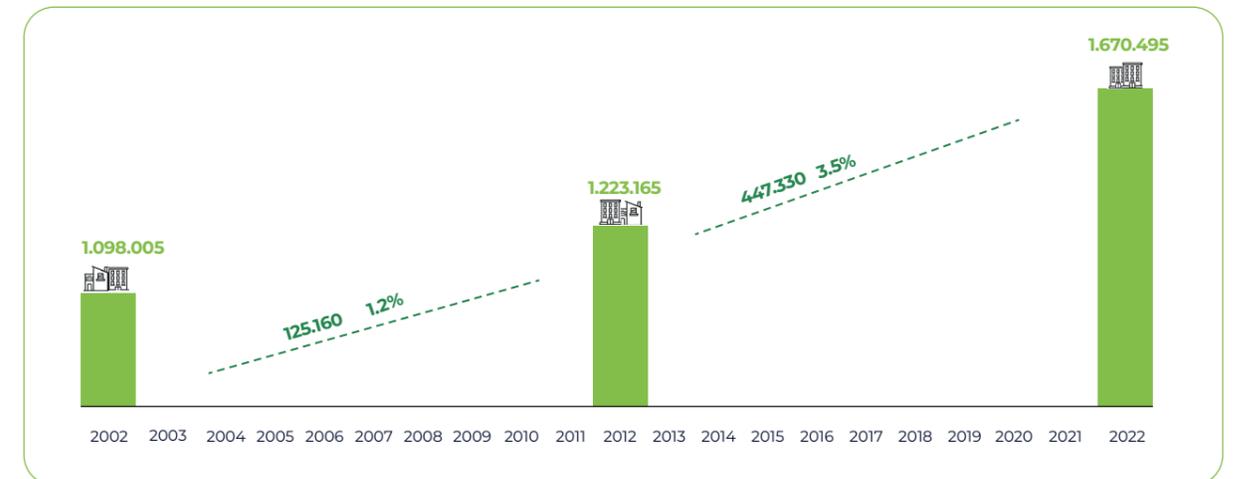
**4.54.** Las opciones de vivienda en Paraguay se adaptan principalmente a las necesidades de la clase media, tanto en sus segmentos bajos como altos. Un 75% de las alternativas disponibles corresponden a casas unifamiliares, mientras que el 25% restante está en edificios. Esta distribución se fundamenta en la preferencia de los compradores por residencias con patio.

**4.55.** En el mercado actual, aproximadamente un 80% de los desarrolladores centran sus esfuerzos en construir viviendas con valores que oscilan entre U\$S 50,000 y U\$S 150,000. Esta franja de precios responde a una alta demanda en el sector y es apreciada tanto por compradores como por inversores que buscan opciones rentables. Es fundamental destacar que el 70% de las viviendas edificadas con características de primera vivienda o casas para la clase media son adquiridas por inversores. El 25% de las construcciones dirigidas a viviendas en altura, la preferencia por vivir en casas con patio prevalece en la sociedad paraguaya, lo que explica la proporción entre casas y edificios.

**4.56.** En lo que podría denominarse vivienda social el catálogo de productos inmobiliarios abarca unidades con tamaños que van desde 35m<sup>2</sup> hasta 70m<sup>2</sup>. Una parte significativa, el 55% de las ventas, corresponde a casas de una planta con 40m<sup>2</sup> y un baño. Estas propiedades tienen un valor que va de U\$S 24.700 a U\$S 42.000, abarcando el costo del terreno, construcción y gastos asociados. Las casas de una planta son las más predominantes en este escenario. Entre el 2012 y 2022 se construyeron formal e informalmente un total de 447.330 viviendas, representando un promedio anual de 44.733 viviendas, las cuales en su mayoría fueron construidas por el sector informal de la economía. Por otra parte, al contrastar esta información con la cantidad de hogares formados en este mismo periodo (51.300), se observa un desbalance en el mercado de vivienda en términos de cantidades.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Para la estimación del total de viviendas construidas entre los periodos intercensales se tomaron el número de viviendas particulares con personas presentes para cada uno de los años (2002, 2012 y 2022). Esto permite identificar mejor la cantidad de viviendas efectivamente usadas como tal, evitando contar viviendas que puedan ser usadas como casas de recreo o que permanecen desocupadas, permitiendo tener una mejor proporción de la cantidad de viviendas con respecto a los hogares.

Grafico 24. Cantidad de viviendas particulares, 2002-2022

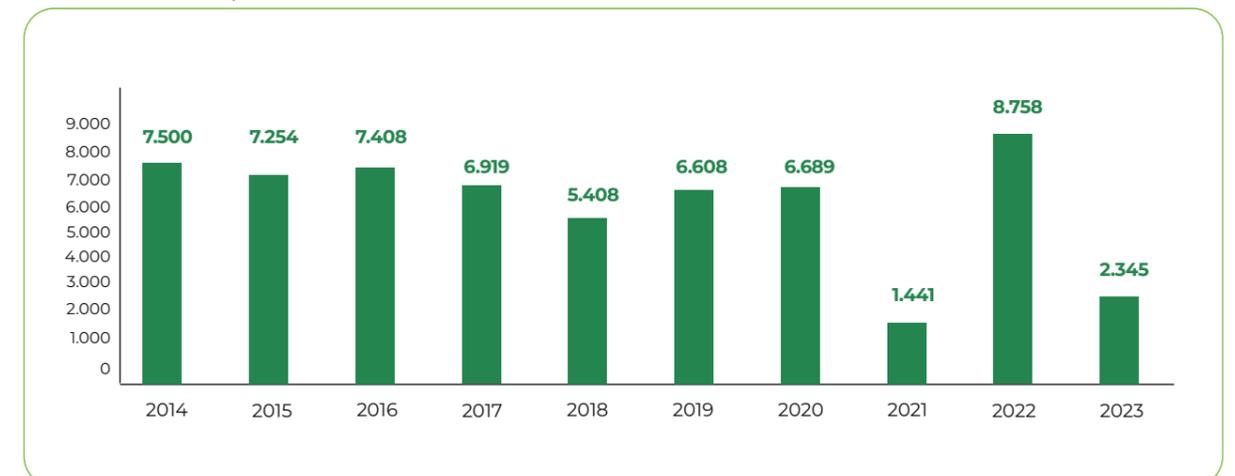


Fuente: Censos Poblaciones y de Viviendas 2002, 2012 y 2022, INE

### II. Desarrollo de vivienda impulsado por el gobierno

**4.57.** A continuación, se presenta la información de la oferta de vivienda provista a través de los distintos programas públicos de provisión de vivienda adelantados por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) del Paraguay. De acuerdo con la información del MUVH entre 2014 y lo que va corrido del 2023, se han entregado un total de 62.391 viviendas como parte de los distintos programas, lo cual se traduce en un promedio anual de cerca de 7 mil unidades de vivienda culminadas y entregadas las cuales se han incorporado al inventario de vivienda del país (sin contar 2023). Así, el promedio de viviendas provistas por el sector público ha representado aproximadamente el 14% del promedio de la producción de vivienda formal e informal entre el 2012 y 2022.

Grafico 25. Número de viviendas producidas por año en los programas del MUVH, 2014-2023



Fuente: Estadísticas MUVH, cálculos Economía Urbana

**4.58.** En este sentido, el 67,1% de la provisión de vivienda pública se ha dado a través del programa FONAVIS (41.884), seguido por Sembrando Oportunidades (6.634), Che Tapýi (5.044), Vya Renda (1.732), y Pueblos Originarios (1.719). De igual forma, de acuerdo con la misma información del MUVH el monto total ejecutado entre 2014 y 2023 en los programas de provisión de vivienda ha sido de ₡4.971.933 millones de 2022, lo cual representa un promedio de ₡534.616 millones invertidos por año, con una inversión promedio por vivienda de ₡79,6 millones.

**Tabla 19. Total de viviendas y montos ejecutados por programas del MUVH entre 2014-2023**

Programas	Viviendas	%	Monto ejecutado (Millones G) (Precios constantes 2022)	Monto ejecutado por vivienda (Millones G)
Subsidio para la vivienda social FONAVIS	41884	67,1%	3.503.142	83,6
Sembrando Oportunidades (5800)	6634	10,6%	490.089	73,9
Che Tapay (4500)	5044	8,1%	311.441	61,7
Vyá Renda: Construcción de viviendas Sociales en Municipios	1732	2,8%	104.325	60,2
Construcción de 1000 SH para pueblos originarios	1719	2,8%	53.209	31,0
Mejoramiento y ampliación viviendas del AMA	1453	2,3%	81.860	56,1
Mercosur Raga FOCEM	1010	1,6%	22.162	21,9
Construcción de viviendas en asentamiento indígenas	1009	1,6%	53.437	53,0
Construcción de 600 SH en el Barrio San Bias	600	1,0%	99.214	165,4
Viviendas económicas	426	0,7%	211.312	496,0
Obras de reconversión urbana construidas	300	0,5%	14.051	46,8
Mi vivienda clase media	245	0,4%	21.999	89,8
CEPRA	130	0,2%	5.992	46,1
Financiadas por Yacyreta	110	0,2%	-	0
Barrio San Francisco	95	0,2%	-	0
<b>Total</b>	<b>62391</b>	<b>100%</b>	<b>4.972.233</b>	<b>1285,5</b>
<b>Promedio por año</b>	<b>6709</b>		<b>543.616,43</b>	<b>79,69</b>

Fuente: Estadísticas MUVH, cálculos Economía Urbana

**4.59.** Desde el inicio del Gobierno anterior en agosto del año 2018, al cierre del mes de abril del año 2023, el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) llevaba gestionadas un total de 9.000 soluciones habitacionales para pueblos originarios, a través de sus distintos programas. De este número 1.480 viviendas que están en ejecución, 670 que se encuentran a iniciar y 5.966, que ya han sido culminadas y están siendo entregadas a los beneficiarios, en distintos puntos del país. Asimismo, unas 211 viviendas se encuentran en proceso de reactivación y otras 673 se encuentran en proyecto, con lo cual totalizan 9.000 viviendas.

**4.60.** Los programas de mejoramiento de vivienda impulsados por el gobierno se enfocan en subsanar aquellos aspectos relacionados con la mala la calidad de los materiales usados en los pisos, techo y paredes, el problema del hacinamiento y problemas estructurales. De aquí que estos programas, al igual que aquellos de mejoramiento de barrios, se inscriban como parte de políticas para atender el déficit habitacional del país, particularmente a lo que se refiere a las deficiencias constructivas.

**4.61.** Los programas de apoyo a la oferta de vivienda se resumen de la siguiente manera:

#### Che Tapýi

→ **Objetivo:** Mejorar las condiciones de vida los habitantes con la provisión de viviendas, puestos de salud, centros comunitarios, servicios de energía y agua potable. Disminuir la falta de viviendas de la población que se encuentra en situación de pobreza y de extrema pobreza. Los beneficiarios reciben un subsidio equivalente al 100%.

→ **Ubicación territorial:** Nacional (suburbano y rural) desarrollado por el MUVH con parte de la donación proveniente del Gobierno de la República de China (Taiwán).

→ **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema.

→ **Otros requerimientos:** Comunidades organizadas en comisiones vecinales.

Este programa tiene como meta 1.000 viviendas, dirigidas a pueblos originarios, de las cuales 250 ya se encuentran culminadas, 332 se encuentran en ejecución y 418 se encuentran en proyecto según el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) al cierre del mes de abril del año 2023<sup>71</sup>.

71 <https://www.muvh.gov.py/blog/programas/pueblos-originarios-2>

**Ilustración 26. Vivienda en ejecución**

Fuente: [https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2023/01/IMG\\_20230110\\_110652-2048x942.jpg](https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2023/01/IMG_20230110_110652-2048x942.jpg)

**Pueblos Originarios**

- **Objetivo:** satisfacer las necesidades de las familias pertenecientes a comunidades indígenas y de esa manera poder mejorar la calidad de vida, respetando la cultura de cada etnia. Los beneficiarios reciben un subsidio equivalente al 100%.
- **Ubicación territorial:** Nacional.
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares en condición de pobreza y pobreza extrema.
- **Otros requerimientos:** Las familias deben pertenecer a alguno de los Pueblos Originarios.

En abril 2023, este programa llegó a la meta de 888 viviendas.

**Mejorando Comunidades Vya Renda**

- **Objetivo:** Satisfacer la demanda de las familias en situación de pobreza que viven en condiciones precarias y no pueden acceder a préstamo en entidades privadas de créditos. Los beneficiarios reciben un subsidio equivalente al 100%.
- **Ubicación territorial:** Caaguazú, Juan León Mallorquín, Juan E O'Leary, Presidente Franco, Concepción, Loreto, Caazapá y localidades del departamento Central.
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares o individuos de ingresos menores a 1 SM (pobreza y pobreza extrema).
- **Otros requerimientos:** Ninguno.

**Proyecto Mercosur Roga FOCEM**

- **Objetivo:** Acceder a un hábitat adecuado, seguro y saludable con servicios y equipamientos comunitarios para el desarrollo individual y colectivo.
- **Ubicación territorial:** Zonas fronterizas (urbano y suburbano).
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema.
- **Otros requerimientos:** Ninguno.

En junio 2020, este programa llegó a la meta de 1.088 viviendas.

**Programa Nacional Sembrando Oportunidades**

- **Objetivo:** Aumentar los ingresos y el acceso a servicios sociales básicos de las familias que viven en situación de pobreza extrema. Los beneficiarios reciben un subsidio equivalente al 100%.
- **Ubicación territorial:** Nacional (rural).
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Hogares en condición de pobreza extrema.
- **Otros requerimientos:** Comunidades reconocidas por el INDERT.

A finales de 2020, este programa terminó la ejecución de la meta de 6.690 viviendas.

**Proyecto Mejoramiento Integral Chacarita Alta**

- **Objetivo:** Mejorar la calidad de vida de las familias que habitan en la Chacarita Alta, a través del proceso de participación comunitaria y apoyo a las actividades económicas.
- **Ubicación territorial:** Barrio Chacarita Alta (urbano).
- **Nivel socioeconómico de beneficiarios:** Indistinto.
- **Otros requerimientos:** Ninguno.

**4.62.** La Dirección General de Programas y Proyectos Urbanos, dependiente del Viceministerio de Urbanismo y Hábitat, está a cargo de los proyectos estratégicos del MUVH. Estos consideran componentes urbanos y/o habitacionales, pero no tienen una continuidad temporal ni de financiamiento, sino que son proyectos específicos impulsados por préstamos o donaciones internacionales y cuya priorización depende del gobierno de turno.

**4.63.** Estos proyectos estratégicos en el período 2018-2020 fueron: Complejo Habitacional Mariano Roque Alonso, Complejo Habitacional Costanera Norte II, Ciudad Nueva Bañado Sur, Patrimonio Vivo Centro Histórico de Asunción, Tren de Cercanías y CES14 Carmelo Peralta.

**Ilustración 27. Desarrollos de vivienda impulsados por el Gobierno**



Fuente: Elaboración propia.

### III. Desarrollo de vivienda impulsado por el sector privado y organizaciones sociales

**4.64.** Con respecto a la contribución del sector privado a la construcción de vivienda en el Paraguay, se solicitó información de la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO) y de la Cámara Paraguaya de la Primera Vivienda (CAPRIVI). En este sentido, por parte de CAPACO se informa que para el 2022 el número de viviendas sociales construidas por sus asociados asciende a 1.061 viviendas. Con respecto a la CAPRIVI se reportó que para el mismo periodo sus asociados construyeron un total de 2.000 viviendas. En este sentido, excluyendo a aquellas empresas que pertenecen a ambas cámaras de la construcción,<sup>72</sup> se tendría un total de 2.567 viviendas sociales construidas por empresas por el sector privado.<sup>73</sup>

**4.65.** En cuanto al desarrollo de vivienda impulsado por organizaciones sociales, cooperativas<sup>74</sup> y del tercer sector:

<sup>72</sup> Al revisar el conjunto de empresas que pertenecen a ambas cámaras, se encontró que dos empresas pertenecen a tanto a CAPACO como a CAPRIVI.

<sup>73</sup> Este número de viviendas están incluidas en las estadísticas del MUVH, al ser viviendas construidas en el marco las licitaciones del MUVH.

<sup>74</sup> Nota del Autor: No fue posible acceder al número total de viviendas impulsadas por cooperativas.

→ Hábitat para la Humanidad Paraguay ha apoyado durante el 2022 en el mejoramiento de sus viviendas a 4.410 personas, movilizan- do U\$S 240.655 en inversiones habitacionales<sup>75</sup>

→ Durante el 2022 Techo ha construido 395 viviendas de emergen- cia, con lo cual han impactado a más de 2.000 personas viviendo en situaciones vulnerables<sup>76</sup>.

### IV. Materiales de construcción

**4.66.** Con la adopción del Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay lanzando en agosto del 2023 se cuenta con una guía técnica de estándares de construcción sostenible que identifica el ciclo de vida de los materiales y su contenido energético para proponer el uso de recursos locales y sistemas de construcción de bajo impacto por tipología según cada región; así como la promo- ción de la reutilización de los residuos resultantes de la construcción y operación del edificio, aproximándose al concepto de economía circular.

**4.67.** El Paraguay es un país importador de materiales y acabados para la construcción principalmente de Brasil (por vía terrestre) y China, el mercado paraguayo se destaca por su apertura comercial, al ser una economía pequeña las medidas arancelarias y no arancelarias no son restrictivas. Exportan artículos de grifería y órganos reguladores para tuberías, tubos, perfiles de hierro y acero, tornillos y pernos sien- do Uruguay el principal destino de las exportaciones paraguayas.

**4.68.** El hierro, el cemento y las arcillas son los principales materiales em- pleados en la construcción de las viviendas paraguayas. Durante la extracción, el procesamiento y la puesta en obra de los diferentes in- sumos locales de la construcción según el Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay, se degrada el medio ambiente y se consume energía y agua lo cual genera gases de efecto invernadero y residuos que contaminan las fuentes hídricas, el aire y la suelo.

**4.69.** En el país se han realizado esfuerzos importantes valorando técnicas constructivas ancestrales arraigadas en las comunidades rurales apoyadas con técnicas actuales especialmente en el uso de la tierra como material de construcción como es el caso en la comunidad de Ko´ Mbotá, en Capiatá con el apoyo de la Universidad Católica para la producción de bloques de tierra compactada y prefabricados de cerámica armada. El ladrillo y las tejas son dos de los materiales de construcción más empleados en la construcción de viviendas en el país, producidos a partir de arcilla en fábricas locales. Datos publica- dos por el Banco Central del Paraguay en el 2020 revelaron que el sector de materiales de construcción, en rubros como el cemento y el ladrillo fue el que mayor incremento tuvo de su facturación total durante ese año.

<sup>75</sup> [https://drive.google.com/file/d/1GRixPzovPRBsRRIRJBtIbXwPUpOJ\\_iCu/view](https://drive.google.com/file/d/1GRixPzovPRBsRRIRJBtIbXwPUpOJ_iCu/view)

<sup>76</sup> [https://drive.google.com/file/d/1zvgkNynUuMV9ad1JBqS\\_OJO2LRThp\\_N2/view](https://drive.google.com/file/d/1zvgkNynUuMV9ad1JBqS_OJO2LRThp_N2/view)

**4.70.** En Asunción según la Ordenanza 128 de 2017 se deben utilizar materiales y productos de construcción que hayan sido extraídos, recolectados, así como manufacturados, dentro de un radio de 800 km desde el sitio de construcción. Para materiales recuperados se considera un radio de 20 km desde el sitio de construcción o del distrito. Asimismo, prevé un porcentaje mínimo de materiales regionales utilizados en la construcción que debe ser del 20%.

## V. Costos de desarrollo y de construcción

**4.71.** En esta sección se analiza la información de los costos de la construcción de vivienda en el Paraguay. Para tal efecto se consultó la revista Mandu'a, publicación reconocida en el Paraguay en el ámbito de la construcción la cual ofrece información entre otras sobre costeo de obras. De igual forma, se solicitó información de costos de parte instituciones del sector de la construcción en Paraguay como la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO). A partir de la información recopilada se propuso una estructura de costos para una vivienda económica de 67,7m<sup>2</sup> en la cual se incluyen tanto los costos directos como los indirectos.

**4.72.** El costo total de la vivienda se estimó en ₡193.962.914 guaraníes, de los cuales 88% (₡171.382.023) corresponden a los costos directos, y el 12% (₡22.580.891) restantes a los costos indirectos. Con respecto a los costos directos, el principal costo es el valor de los materiales el cual representa el 45,3% de total de costos directos y 40% del total del costo de las viviendas. Seguido al costo de los materiales, el siguiente costo en importancia es el costo del terreno el cual representa 27,4% de los costos directos totales y el 24,2% del total de la vivienda. Este fue obtenido a partir de información suministrada por CAPACO con respecto a precios de viviendas por superficie construida y precio del lote de un proyecto de vivienda el cual ya tiene acceso a servicios y ha tiene trazado urbano, por lo mismo se encuentra listo para la construcción.

**4.73.** El 19,6% del costo directo y el 17,3% del costo total está representando en el costo de la mano de obra. Finalmente, los costos de anteproyecto (7,2%) y los costos de permisos y licencias (0,16%) representan conjuntamente el 7,3% del costo directo y el 6,5% del total. Al respecto, el porcentaje de los costos de anteproyecto esta fijados por ley. Sin embargo, este valor constituye un límite superior en tanto los valores varían de acuerdo con las condiciones particulares del desarrollador.

**4.74.** Mientras, el principal costo indirecto lo constituyen los beneficios de la compañía el cual representa el 73,8% (₡16.659.748) de los costos indirectos totales y el 8,6% del costo total de la vivienda. El 14,8% (₡3.331.950) está representado en los imprevistos, y el 11,5% (2.589.194) restante corresponde a los costos de impuesto y tasas.

**Tabla 20. Estructura de referencia de costos de la construcción en Paraguay**

Concepto	Monto(Gs)	Porcentaje
Costos directos	171.382.023	88%
Materiales	77.559.068	45,3%
Mano de obra	33.505.918	19,6%
Limpieza final y retiro de escombros (0,8%)	888.520	0,5%
Anteproyecto hasta dirección de obra (11,04% la obra Ley 1012/1983)	12.261.574	7,2%
Estudios preliminares y programación (5%)	613.079	0,4%
Anteproyecto (15%)	1.839.236	1,1%
Diseño arquitectónico detallado (30"/o)	3.678.472	2,1%
Diseño estructural e instalaciones (15%)	1.839.236	1,1%
Memoria general y especificaciones (5%)	613.079	0,4%
Dirección de obra (30%)	3.678.472	2,1%
Administración de obra (30"/o)	3.678.472	2,1%
Terreno	3.678.472	27,4%
Costos de permiso y licencias (0,25% Unifamiliar económica Ley Nro. 620)	277.662	0,2%
Costos Indirectos	22.580.891	12%
Beneficio empresa 15%	16.659.748	73,8%
Imprevistos mermas y roturas	3.331.950	14,8%
Costos de impuestos y tasas	2.589.194	11,5%
Impuesto sobre transferencia municipio	140.668	0,6%
Impuesto sobre transferencia corte suprema	346.981	1,5%
Tasa Judicial por registro	51.546	0,2%
Certificado catastral	50.000	0,2%
Escribanía	2.000.000	8,9%
<b>Total</b>	<b>193.962.914</b>	<b>100%</b>

Fuente: Mandu'a y Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO).

## VI. Financiamiento de la Oferta

**4.75.** La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) ofrece un producto específico de Financiamiento para el Desarrollo Inmobiliario en el Sector de Viviendas, diseñado para desarrolladores inmobiliarios, tanto personas físicas como jurídicas, que sean residentes en el territorio nacional y cuenten con al menos 3 años de experiencia en el sector. Para acceder a este financiamiento, los desarrolladores deben haber completado al menos 2 proyectos que hayan sido desarrollados y comercializados con éxito, además de demostrar su capacidad de pago.

Este producto se destina a proyectos inmobiliarios viables, enfocados en la construcción de viviendas para la venta. Para ser elegibles, los proyectos deben cumplir con ciertos requisitos, entre ellos:

- **Ubicación Nacional:** El inmueble en el que se llevará a cabo el proyecto debe estar ubicado en territorio nacional.
- **Volumen del Proyecto:** El proyecto habitacional debe contemplar la construcción de al menos 6 viviendas o más.
- **Cumplimiento Normativo:** El proyecto debe contar con todas las habilitaciones municipales, ambientales y demás requisitos exigidos por las normativas vigentes, los cuales deben estar debidamente documentados en la carpeta del prestatario final.
- **Aporte Propio:** El desarrollador debe realizar un aporte propio que no sea inferior al 30% del valor total del proyecto. Este aporte debe incluir el valor del terreno, así como las primeras inversiones como gastos preliminares y de cimentación. Este 30% debe ser abonado por el desarrollador antes de que se realice el desembolso de los recursos del crédito. El 70% restante puede financiarse con el préstamo otorgado y/o a través de preventas.
- **Plazo de Financiamiento:** El plazo del financiamiento estará sujeto a las características específicas del proyecto, con un máximo de hasta 5 años, incluyendo tanto el período constructivo (hasta 36 meses) como el período de ventas.
- **Tasa de Interés:** La tasa de interés para este financiamiento es de aproximadamente 13%.

**4.76.** Además de la opción ofrecida por la AFD, existen otras alternativas de financiamiento para los desarrolladores en Paraguay. El Banco Nacional de Fomento (BNF) tiene líneas de crédito dentro del sector corporativo con plazos que varían de 2 a 10 años y tasas de interés que oscilan entre el 11% y el 13%. Por otro lado, los bancos, financieras y cooperativas también ofrecen recursos propios para este tipo de emprendimientos, con características similares al producto de la AFD, aunque con una tasa de interés del 15% y un plazo máximo de tres años. En todos los casos, el financiamiento máximo cubre hasta el 80% del costo del proyecto.

Adicional a lo anterior, en relación con los financiamientos tradicionales, los desarrolladores optan por estrategias de financiamiento como la preventa de viviendas o ventas en pozo para respaldar sus proyectos inmobiliarios.

## D. Temas transversales que impactan en toda la Cadena de Valor de la Vivienda

### I. Sostenibilidad y cambio climático

- 4.77.** En el Paraguay según el MADES, los principales efectos del cambio climático son las olas de calor, inundaciones, sequías prolongadas, afectación en las especies de plantas y animales, pérdidas económicas en distintos sectores, calidad y disponibilidad de recursos hídricos y emigración. De acuerdo con el Índice de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático en la Región de América Latina y el Caribe (CAF, 2014), el Paraguay se encuentra en la categoría de “riesgo extremo” a causa de factores como la pobreza, desigualdad y medios de subsistencia vulnerables.
- 4.78.** En este sentido, el país cuenta con una Política Nacional de Cambio Climático desde el 2011 y un marco normativo importante a partir de la Ley 5875 de 2017 Nacional de Cambio Climático de la cual se desprenden planes, programas y proyectos a fin de hacer frente a la crisis climática mediante un abordaje multisectorial, multiactor y multinivel. La gestión y reducción de riesgos se aborda de manera transversal en las políticas públicas.
- 4.79.** Paraguay cuenta con una Estrategia Nacional de Género ante el Cambio Climático, cuyo objetivo es promover en forma activa y efectiva la incorporación de la perspectiva de género en la adecuación, elaboración, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de cambio climático, así como también en las acciones de la sociedad civil, a fin de lograr el bienestar de la población, respetando las necesidades e intereses de hombres y mujeres.
- 4.80.** Entre los principales planes se encuentran: i) el Plan de Gestión y Reducción de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático del sector agrícola, elaborado y ejecutado de manera gradual por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y, ii) el Plan Nacional de Mitigación al Cambio Climático, construido de manera participativa con las siguientes líneas de acción:
- Gestión integral del sector transporte.
  - Cocina limpia mediante la sustitución de gas licuado de petróleo por cocinas a inducción en área urbana.
  - Uso sustentable de los Bosques Chaqueños y restauración funcional de paisajes forestales.
  - Gestión de residuos y arquitectura sustentable.

## II. Plataforma de información de vivienda

- 4.81.** Paraguay no cuenta con una plataforma de información de vivienda que permita monitorear la calidad de la vivienda, los precios del suelo y de construcción, analizar la inversión privada y el gasto público en el Sector que garantice el acceso a una vivienda digna, hacer seguimiento a las edificaciones vacías y en desuso para adoptar incentivos tributarios para el reciclaje y la subdivisión de vivienda social o programas de vivienda pública en arriendo, evaluar tiempos y requisitos en los trámites de la cadena; así como el cumplimiento de las condiciones previstas para la construcción sostenible.
- 4.82.** Paraguay cuenta con una experiencia interesante de plataforma de información que podría replicarse para el encadenamiento del sector de hábitat y vivienda. El Viceministerio de Minas y Energías del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones con apoyo del BID y la Organización Latinoamericana de Energía – OLADE, coordinaron el Proyecto para el Desarrollo del Sistema de Información Energética Nacional – sieParaguay el cual busca fortalecer las capacidades de administración, almacenamiento y procesamiento de la información estadística del sector energético de Paraguay. El Sistema permite a los diversos actores que proveen información energética, lo hagan sobre la base de metodologías, unidades, definiciones comunes y con herramientas tecnológicas modernas, potenciando modelos de gestión del conocimiento y planificación energética del país.<sup>77</sup>

## III. Marco regulatorio e institucional

### Agua Potable y Saneamiento Básico

- 4.83.** Diversos organismos están involucrados en el sector de agua y saneamiento, sin coordinación presupuestaria entre los mismos. Los presupuestos del sector son gestionados principalmente por el MOPC, el MSPyBS, el Ministerio de Hacienda, la ESSAP y el ERSSAN. A pesar de que el MOPC ejerce la titularidad del sector desde 2000 y que desde 2013 se haya establecido mediante decreto el Comité Interinstitucional de Coordinación del Sector de Agua Potable y Saneamiento, no se observa que se hayan establecido mecanismos de priorización y asignación presupuestaria.
- 4.84.** Los objetivos del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario definido en la Ley No. 1614 de 2000 son los siguientes:
- Establecer un sistema normativo que garantice la prestación y continuidad del servicio de acuerdo con las condiciones de continuidad, sustentabilidad, regularidad, calidad, generalidad e igualdad, de manera tal que se asegure su eficiente prestación a los usuarios, la protección de la salud pública y del medio ambiente y la utilización racional de los recursos.

<sup>77</sup> <https://blogs.iadb.org/energia/es/plataforma-para-fortalecer-sistema-de-informacion-energetica-paraguay/>

- Promover la expansión del servicio a toda la población, y mejorar los actuales niveles de calidad.
- Regular y proteger adecuadamente los derechos, facultades y atribuciones, y controlar el cumplimiento de las obligaciones del titular del servicio, los prestadores, el ERSSAN, los usuarios y los terceros comprendidos.
- Promover, regular y garantizar la prestación eficiente del servicio existente y de los que se incorporen en el futuro, de acuerdo con los niveles de calidad, régimen tarifario y eficiencia que se establecen, así como con el adecuado mantenimiento y desarrollo de los bienes afectados.
- Proteger la salud pública y el medio ambiente, preservar los recursos naturales y racionalizar el uso de estos.

### Construcción Sostenible

- 4.85.** El Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay (2023) es una estrategia intersectorial pionera en la región que ofrece una guía robusta y práctica de estándares de construcción sostenible al Paraguay dirigida a instituciones del gobierno nacional, arquitectos, constructores, académicos y demás actores vinculados con la cadena de valor de la vivienda que a partir del ciclo de vida de la vivienda propende por alcanzar óptimas condiciones de habitabilidad bajo conceptos de diseño adaptados a las condiciones ambientales locales, vulnerabilidades climáticas, conductas socioculturales y contextos económicos.

*“Por medio de este manual, el BID espera sumar a una visión que coordine la disminución del déficit habitacional con el impulso en soluciones prácticas a los desafíos actuales de la mitigación y adaptación al cambio climático, y fortalecer al Gobierno para ser más eficiente en la oferta de viviendas, conectada a una mayor planificación de sus acciones, contribuyendo así a la mejoría del hábitat en las zonas urbanas y rurales del país, además de considerar la importancia de atender a las poblaciones vulnerables”*

*Edna Armendáriz Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en Paraguay (Periodo abril 2021 a junio 2024).*

**4.86.** La Ciudad de Asunción a través de la Ordenanza 128 de 2017 incentiva a los constructores que demuestren en la actividad edilicia el cumplimiento de sostenibilidad: Considerablemente Sostenible o Altamente Sostenible mediante 7 criterios obligatorios y entre 10 y 20 opcionales. Para la inspección, verificación y certificación de obras de construcción sostenible crea el Registro de Organizaciones.

Aquellos propietarios de obras de construcción en cuyas solicitudes de permisos para construir se incluyan las medidas y/o sistemas constructivos regulados, y que cuenten con la certificación respectiva, son beneficiarios de los siguientes incentivos tributarios relativos a la liquidación y pago del impuesto a la construcción de la obra de construcción sostenible:

- Reducción del impuesto municipal a la construcción de entre un 30% y un 90% según la tipología de construcción y nivel de sostenibilidad.
- Reducción de los impuestos en tasas especiales de hasta un 50%.
- Expedición prioritaria para la aprobación de los planos de construcción.
- Reconocimiento público con placa distintiva a los Proyectos que finalicen sus obras en cumplimiento con los niveles de Sostenibilidad citados.

#### IV. Instrumentos de Planificación

**4.87.** La planificación del desarrollo territorial en el país se realiza considerando el desarrollo como un proceso de construcción participativa y dinámica, en el cual se entrelazan las dimensiones económica-productiva, político-institucional, social, cultural y ambiental de los territorios, en función de políticas públicas. Estos planes no solo buscan lograr una mejor calidad de vida para la comunidad local, sino también aportar al desarrollo del país mediante su vinculación al Plan Nacional de Desarrollo 2030.

**Ilustración 28. Jerarquía de instrumentos de ordenamiento territorial**



Fuente: <http://pyenresultados.rindiendocuentas.gov.py/PDT>, elaboración consultor

**4.88.** En los últimos años en Paraguay los distintos niveles administrativos han trabajado en planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. La Secretaría del Ambiente y la Secretaría Técnica de Planificación tienen la responsabilidad de proponer instrumentos nacionales. A nivel departamental, el marco legal para el ordenamiento territorial permanece poco definido, a pesar de que la escala geográfica de este nivel administrativo es una oportunidad para llevar a cabo una política de planificación territorial que coordine y organice los servicios públicos departamentales, asimismo, proyectos estructurantes como una red de equipamientos, redes de energía, de agua potable y de servicios de tratamiento de residuos sólidos. Por ende, las gobernaciones constituyen actores claves a involucrar en el proceso de planificación. No obstante, gran parte del trabajo de la planificación territorial, aunque están sujetos a los planes del gobierno central, se desarrolla a nivel local por medio de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial y los Planes Municipales de Desarrollo Sustentable.

**4.89.** La elaboración de los Planes de Desarrollo Sustentable y de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial constituye una tarea determinante para optimizar la acción pública de la escala nacional a un enclave municipal en aras de permitir la transformación de la realidad local, en forma coherente con la visión y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Aunque se cuenta con las Guías Metodológicas respectivas para unificar alcances y alinear apuestas nacionales, la Ley Nacional de Vivienda es una oportunidad para incluir una instancia de ordenamiento departamental compartiendo objetivos, información, actores clave, análisis de impacto ambiental, identificación de riesgos y sistemas de información geográfica. También se deja a consideración la posibilidad de unificar los contenidos de Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial y los Planes Municipales de Desarrollo Sustentable en un solo Plan desde un enfoque holístico incorporando el eje social, económico y ambiental con el planeamiento y ordenamiento territorial para optimizar inversiones y contenidos programáticos, teniendo presente la aprobación previa a su adopción por parte del MADES para lograr que se incorpore como determine la Agenda 2030 vinculando los Objetivos de Desarrollo Sostenible como respuesta a la adaptación al cambio climático.

## V. Género y diversidad

- 4.90.** La Constitución de 1992 establece la igualdad de hombres y mujeres en todos los aspectos y prohíbe cualquier forma de discriminación. En 1997 se aprobó y entró en vigor el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997 – 2001. El II Plan Nacional de Igualdad fue aprobado en el año 2002 y el III Plan tuvo una vigencia del 2008 al 2017. Posterior y actualmente vigente, el IV Plan Nacional de Igualdad 2018–2024<sup>78</sup>: Allandar Obstáculos para la Igualdad Sustantiva tiene por objetivo “avanzar hacia la igualdad real y efectiva, allanando los obstáculos que la dificultan o impiden y eliminando toda forma de discriminación”. El proceso de construcción de la igualdad entre mujeres y hombres en el Paraguay tiene como marco políticas públicas plasmadas en planes que aún presenta desafíos para lograr la igualdad sustantiva. Así el Paraguay lleva 26 años de planes de igualdad de oportunidades liderados por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) primero y desde el año 2012, por el Ministerio de la Mujer.
- 4.91.** Para el Sector, uno de los obstáculos que identifica la Política es el limitado análisis de los efectos del modelo financiero a la economía de las mujeres en el marco de una estrategia de inclusión financiera así como la limitada información en acceso al crédito a nivel bancario, de cooperativas y otras instituciones financieras.
- 4.92.** Según estudio de Diagnóstico de género en Paraguay: Brechas y barreras para las mujeres realizado en el 2020 por el Banco Mundial, el Índice de Instituciones Sociales y Género, que refleja la discriminación contra las mujeres en las instituciones sociales, incluyendo las leyes formales e informales, las normas y prácticas sociales, coloca a Paraguay justo por encima de la mediana en la región. Sin embargo, el índice de Paraguay es más de cinco veces mayor que el de Argentina -el país con mejor desempeño. Además, Paraguay muestra un desempeño deficiente en esta área, medido por el Índice de Desigualdad de Género del PNUD en especial cuando se refiere a mujeres rurales. El país tiene el cuarto nivel más alto de desigualdad de género en la región, muy por encima del promedio de ALC.
- 4.93.** Diferentes fuentes indican la persistencia de desigualdades en el acceso a la propiedad de la tierra. Existen varias medidas para proteger los derechos de las mujeres a la propiedad, que están especialmente dirigidas a las mujeres rurales (Ley No. 1 de 1992 sobre la reforma parcial del Código Civil, artículo 1 y 40. Los últimos datos disponibles indican que hubo un aumento sustancial en la proporción de propiedades lideradas por mujeres (del 9 al 22% entre 1990 y 2008). Según el Diagnóstico de género en Paraguay: Brechas y barreras para las mujeres realizado en el 2020 por el Banco Mundial cuanto más pequeña es la finca, más probable es que pertenezca a una mujer. Las productoras no solo tienden a tener las parcelas más pequeñas, sino también son las que tienen menos acceso a los servicios de extensión, programas y servicios.

- 4.94.** Las brechas en temas de género y diversidad expresan la necesidad de transformaciones culturales, sociales, económicas y políticas para crear condiciones efectivas para disminuir las desigualdades derivadas de la edad, etnia, área de residencia y orientación sexual.
- La desigualdad urbana viene acompañada de desigualdad social, lo que genera un círculo de exclusión para los habitantes de las áreas urbanas vulnerables. Las actuaciones deben estructurarse desde su formulación como proyectos urbanos integrales en donde se trabaje con y para la gente con un enfoque diferencial y focalizando estrategias en donde se realiza buscando participación, convivencia y generación de empleo.
- 4.95.** Según División de Género y Diversidad del BID, alcanzar la igualdad de género en el mercado laboral no solo beneficiaría a las mujeres, y a la sociedad, sino también a la economía: se estima que cerrar la brecha económica de género podría aumentar el producto interno bruto mundial en \$28 billones para el año 2025. Acelerar la integración igualitaria de las mujeres en el ámbito laboral y en especial en Sector de Hábitat y Vivienda requiere tanto de políticas públicas focalizadas como de prácticas empresariales inclusivas. En esta intersección se sitúan las Iniciativas de Paridad de Género, un modelo de colaboración público-privada, de alto nivel, que busca apoyar a países interesados en reducir la brecha económica de género y que podrían ser un reto que asuma el país para mejorar las condiciones de empleabilidad y acceso a créditos con jefatura femenina.

Ilustración 29. Temas transversales



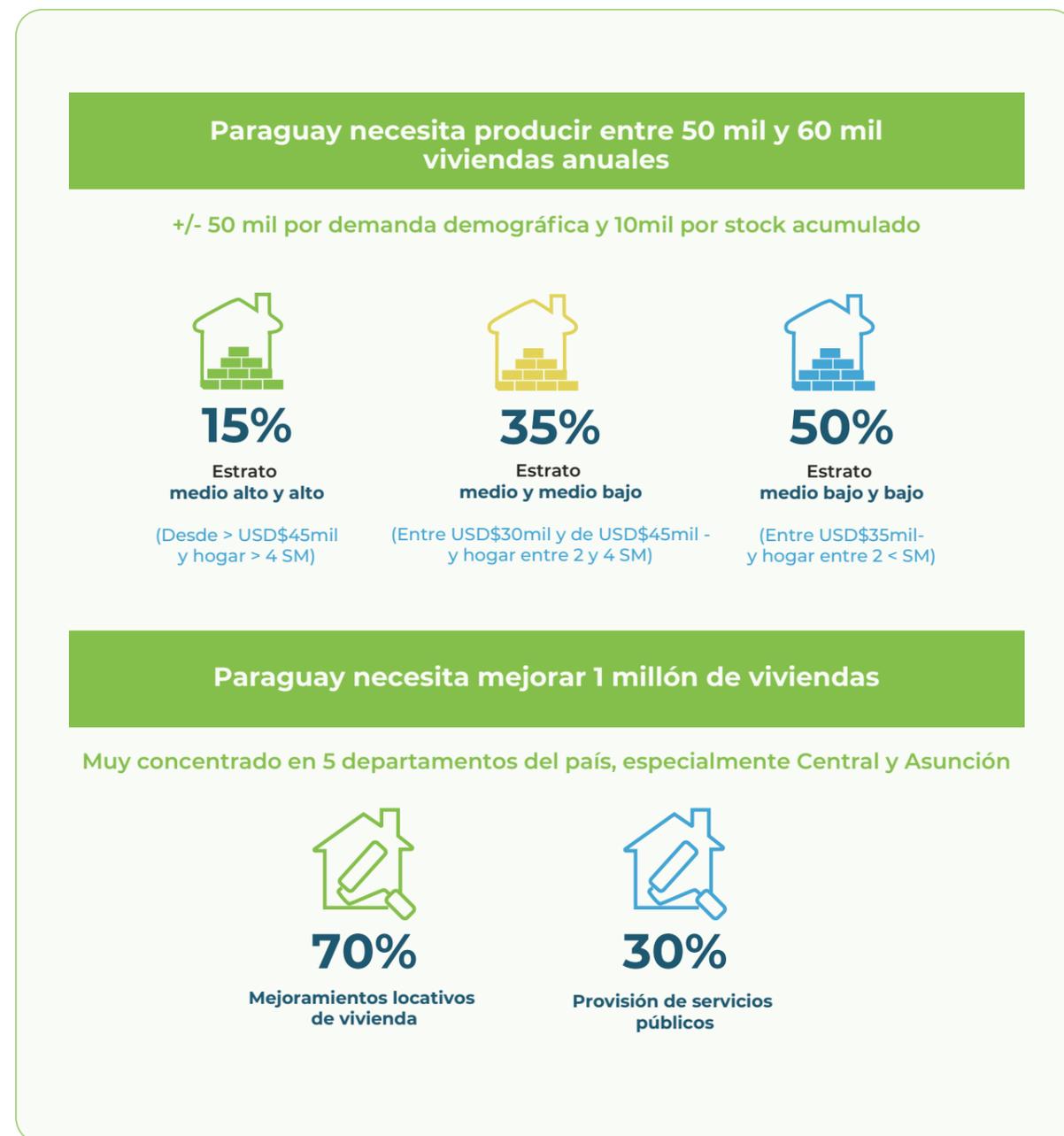
Fuente: Elaboración propia.

78 Decreto No. 936 de 2018.

## E. Principales nudos críticos en los eslabones de la oferta y la demanda de la cadena de valor de vivienda

**4.96.** Paraguay necesita producir entre 50 mil a 60 mil viviendas por año (+/- 50 mil que atiendan la demanda demográfica y 10 mil anuales al stock acumulado de viviendas faltantes), y adelantar programas de mejoramiento locativo de vivienda y de mejoramiento de barrios que impacten alrededor de 1 millón de unidades ya construidas:

**Ilustración 30. Principales retos para abordar en la Cadena**



Fuente: Elaboración propia.

**4.97.** En el análisis exhaustivo de los desafíos y oportunidades en el sector de vivienda en Paraguay, emergen aspectos de vital importancia que requieren atención y acción estratégica. La colaboración interinstitucional se revela como un pilar esencial para agilizar la atención a los reclamos de la población. La sinergia entre entidades, que actúan según su competencia, promueve una gestión eficiente del presupuesto y la coordinación de actividades. Esta cooperación no solo garantiza respuestas ágiles a las necesidades de la comunidad, sino también maximiza los recursos disponibles para un impacto positivo y sostenible. Esta dinámica colaborativa representa una oportunidad valiosa para fortalecer la gobernanza institucional y optimizar los procesos en todos los eslabones de la cadena de valor.

**4.98.** En el ámbito financiero, se presenta el desafío de requisitos restrictivos para acceder a créditos hipotecarios, limitando la posibilidad de una amplia parte de la población para adquirir viviendas. En efecto, faltan productos financieros dirigidos a familias con ingresos inferiores a 5 unidades de salario mínimo (USM), en donde se concentra el 38,1% de la población económicamente activa. No obstante, esta restricción también abre una oportunidad para flexibilizar las condiciones de acceso y promover la inclusión financiera, especialmente para las cooperativas y sectores informales que, a pesar de sus limitaciones, representan una base significativa de las personas que desean acceder a una vivienda.

**4.99.** Para los bancos el proceso de ejecución de hipoteca y desalojo (y esta última para los arrendatarios) se revela como una traba significativa en términos económicos y temporales, extendiéndose por varios años. Este desafío podría ser abordado a través de la implementación de mecanismos más ágiles y efectivos que resguarden los intereses de las partes involucradas, al tiempo que permitan una resolución más pronta de estos procesos legales.

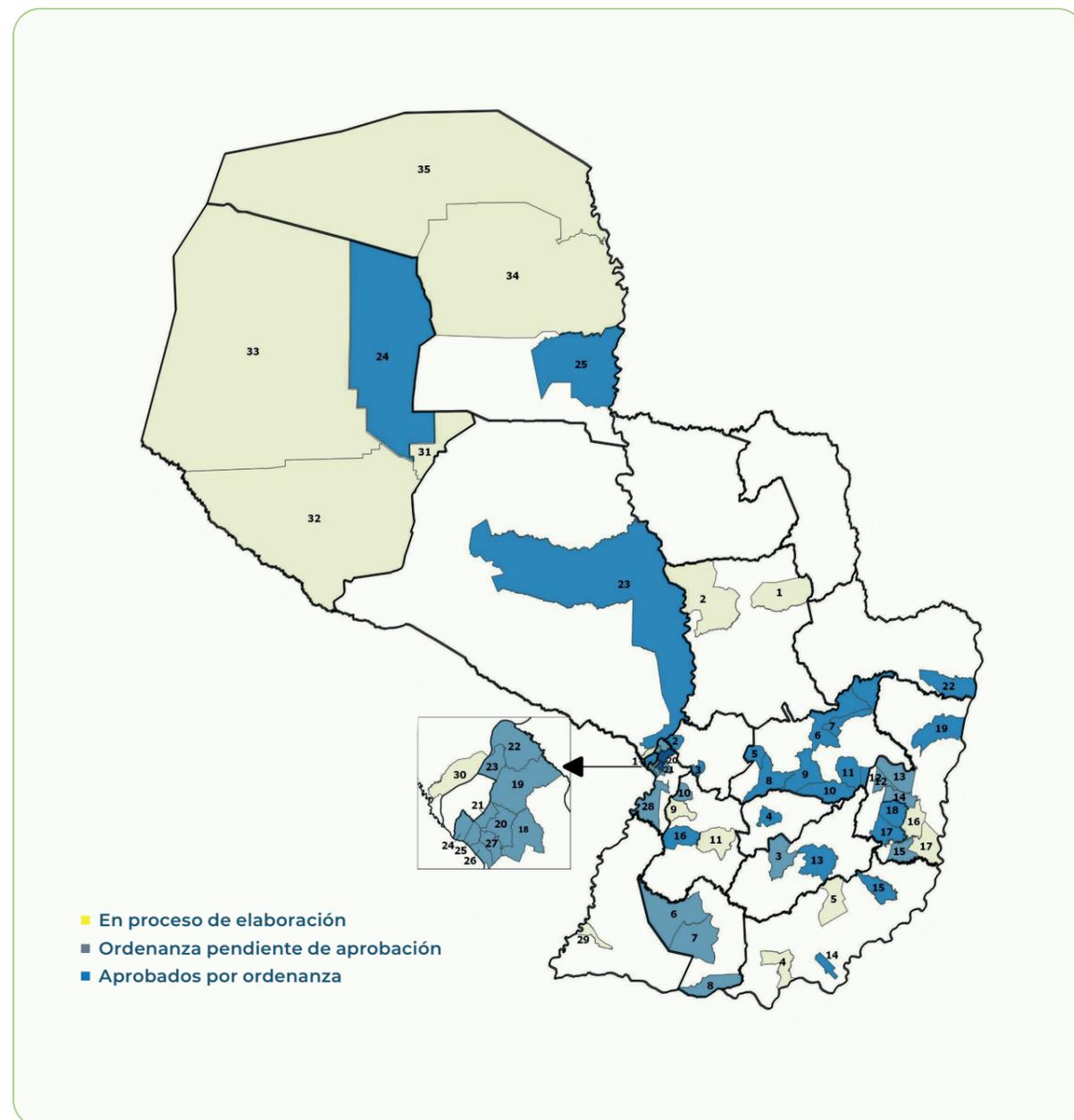
**4.100.** La falta de estadísticas individualizadas del sector vivienda obstaculiza la planificación y toma de decisiones informadas. Sin embargo, esta carencia también abre la puerta para la implementación de sistemas de recolección y análisis de datos más robustos, que permitan una evaluación precisa de la oferta, demanda y otros factores clave en la toma de decisiones estratégicas.

**4.101.** Paraguay no cuenta con una política de ordenamiento territorial de largo plazo que establezca principios, objetivos e instrumentos de planeación, gestión y financiación, lo cual también dificulta la integración con políticas sociales para la priorización de recursos en respuesta con las necesidades asociadas al ordenamiento territorial.

**4.102.** En cuanto a la planificación urbana, la ausencia de un sistema unificado entre catastro, municipio, registro público e INDERT crea una brecha en la coordinación eficiente y el flujo de información. No obstante, esta brecha presenta la oportunidad de desarrollar una plataforma tecnológica integrada que permita un acceso fluido y actualizado a la información catastral y de propiedad, optimizando los procesos de gestión territorial.

**4.103.** Según el Informe de Gestión 2023 de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, 45 municipios cuentan con Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT) y 31 municipios cuentan con Planes de Desarrollo Sustentable, pese a grandes esfuerzos en capacitación y asistencia técnica aún la brecha sigue siendo alta como lo muestra la siguiente ilustración. Las diferencias en tamaño, población e ingresos de los municipios son un reflejo del proceso histórico de ocupación y valorización del territorio que genera grandes desafíos en materia de ordenamiento territorial y ambiental tendientes a optimizar las políticas de desarrollo.

**Ilustración 31. Planes de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio**



Fuente: Informe de Gestión 2023 de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. STP, 2023.

**4.104.** En cuanto a la titulación del suelo rural hay un reto importante teniendo en cuenta que en el país el suelo rural tiene presión de urbanización. De las 291.497 fincas agropecuarias; el 55% (160.273 fincas) cuenta con título definitivo, el 29% (84.965 fincas) con documento provisorio, y el 22% (64.352 fincas) en el concepto de alquilada y/o tomadas en aparcería o mediería; usadas como ocupante o bajo otra forma de tenencia.<sup>79</sup>

**4.105.** La modalidad presencial en la solicitud de subsidios en el MUVH, la cual es demandante en tiempo y esfuerzo, puede ser transformada en una oportunidad para la digitalización de los procesos. La creación de una plataforma electrónica que agilice la tramitación de subsidios y su sincronización con los plazos de desembolso de créditos, esto podría impulsar la accesibilidad y eficiencia en la obtención de subsidios.

**4.106.** Los desafíos identificados en el sector de vivienda en Paraguay, desde mayor colaboración institucional hasta la falta de sistemas unificados de información y restricciones de carácter financieras, brindan oportunidades para la innovación, la inclusión y la optimización de procesos. A través de estrategias efectivas y un enfoque integrado, será posible superar estos obstáculos y aprovechar plenamente el potencial del sector de vivienda en Paraguay, siguiendo ejemplos exitosos de países como México, Chile y Colombia, entre otros.

**4.107.** Con el propósito de identificar los principales lineamientos de políticas aplicables a cada tipo de hogar, en la tabla 36 se presenta una síntesis de las condiciones habitacionales de los hogares paraguayos en función de los tipos de déficit y la estructura de tenencia de vivienda. De la información procesada se observa que en todos los tipos de tenencia de vivienda, se presentan hogares en situación de déficit. Como era previsible, el tipo de tenencia en la que menos hogares están en situación “sin déficit de vivienda” se presenta en hogares propietarios pagando la vivienda en la que habitan, tenencia en la cual el 62% de los hogares viven sin déficit, seguida de hogares viviendo en arrendamiento con un 55% de los hogares sin déficit.

**4.108.** Por su parte, los hogares en “otro tipo de tenencia” y con “vivienda totalmente pagada” son los hogares en los cuales se presenta mayor frecuencia de hogares en situación de déficit, lo que se explica fundamentalmente por hogares que habitan viviendas con algún tipo de déficit cualitativo de vivienda. Sin embargo, es importante señalar que un número importante de hogares propietarios de vivienda, habitan viviendas que son irrecuperables y que por tanto se encuentran en situación de déficit cuantitativo.

79. <https://can2022.mag.gov.py/geoportal/>

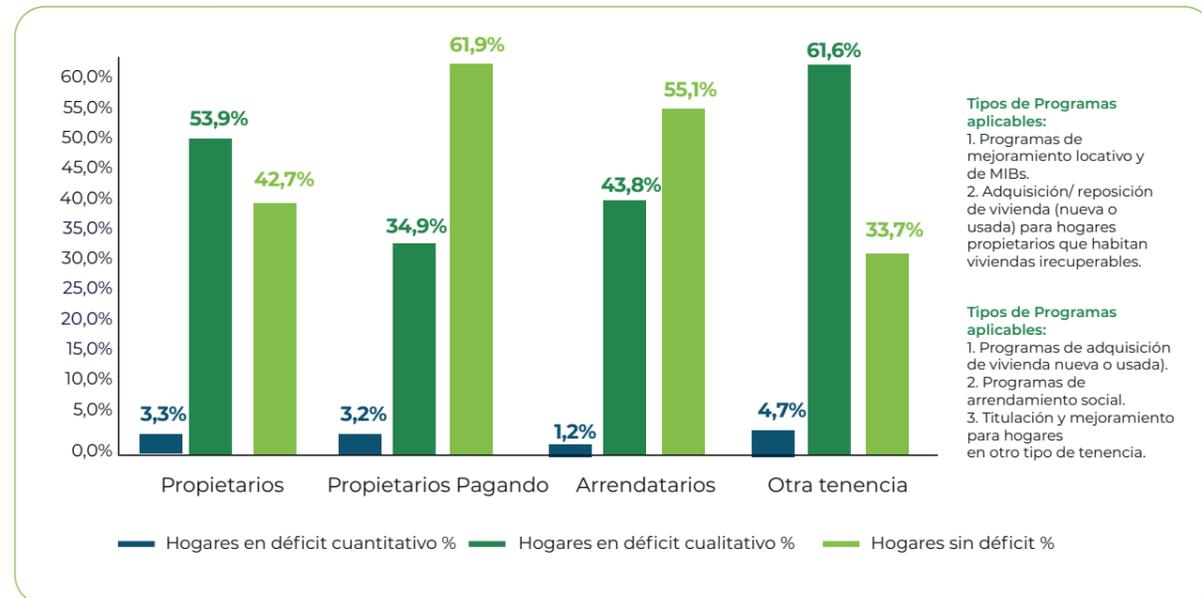
**Tabla 21.** Estructura del déficit habitacional de Paraguay en función de la tenencia de vivienda de los hogares, 2022

Tipo déficit	Tenencia de vivienda en Paraguay-2022				
	Propia pagada	Propia pagando	Arriendo	Otros	Total
Déficit Cuantitativo	52.456	603	2.677	8.838	64.574
Déficit Cualitativo	848.511	6.636	101.247	116.461	1.072.855
1. Calidad pisos	59.620	-	1.470	6.462	67.552
2. Calidad techos	481.946	5.953	51.127	60.330	599.356
3. H. mitigable	35.787	-	4.392	9.058	49.237
4. Calidad cocina	43.804	-	23.454	12.264	79.522
5. Serv. públicos	227.354	683	20.804	28.347	277.188
Hogares sin déficit	672.413	11.771	127.403	63.628	875.215
<b>Total</b>	<b>1.573.380</b>	<b>19.010</b>	<b>231.327</b>	<b>188.927</b>	<b>2.012.644</b>
<b>% de hogares SIN Déficit</b>	<b>42,7%</b>	<b>61,9%</b>	<b>55,1%</b>	<b>33,7%</b>	<b>43,5%</b>

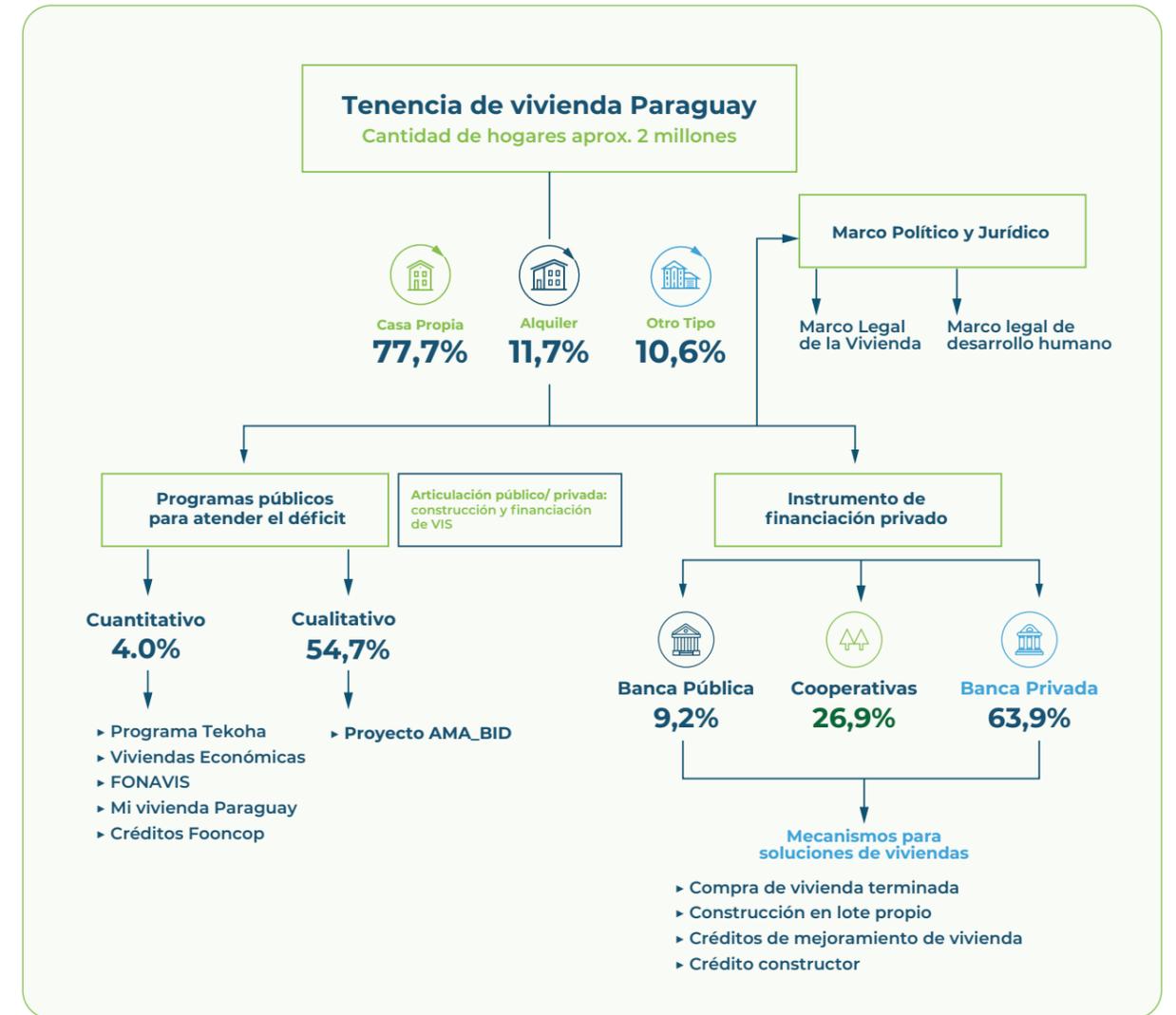
Fuente: EPH-2022

**4.109.** En la gráfica 24 se identifican los principales tipos de programas aplicables a los hogares en función de su tipo de tenencia y déficit. Como se observa los hogares propietarios de vivienda, fundamentalmente requieren programas de mejoramiento locativo de vivienda o de mejoramiento integral de barrios, aunque algunos, aquellos que habitan viviendas irrecuperables, requerirán de programas de reposición de vivienda. Por su parte, programas tipo “arrendamiento social” o de “adquisición de vivienda nueva o usada” deben dirigirse a hogares arrendatarios y a aquellos que habitan en otro tipo de tenencia, aunque sobre estos últimos también podrían desarrollarse programas de titulación y de mejoramiento de vivienda.

**Gráfico 26.** Número de viviendas producidas por año en los programas del MUVH, 2014-2023



**Ilustración 32.** Modelo conceptual actual de atención en Vivienda de Interés Social de Paraguay



Fuente: Elaboración propia.

**4.110.** Finalmente, en la ilustración 19 se presenta una primera aproximación al modelo conceptual de atención en vivienda de interés social en el país, identificando los principales programas públicos que se ofrecen en la actualidad, la estructura y los tipos de productos que ofrece el sector financiero, y las principales tipologías de soluciones habitacionales aplicables a la población beneficiaria de programas de vivienda social.

# 5



## 5. Lineamientos generales

### A. Política y análisis de posibles intervenciones del Gobierno para dinamizar el sector

#### I. Cuadro síntesis relación entre nudos críticos y recomendaciones

El desarrollo de los nudos críticos presentados a continuación se encuentra en el capítulo 4.

NUDOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS	RECOMENDACIONES									
	A				B					
	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6
4.96 Producción de viviendas por año y mejoramiento de barrios	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.97.Colaboración interinstitucional			X		X	X	X		X	
3.98. Acceso a créditos hipotecarios a familias con ingreso menores a 5 unidades de salarios mínimos (USM)			X		X	X	X		X	X
3.99.Procesos de ejecución de hipoteca y desalojo					X	X	X			
3.100.Falta de estadísticas individualizadas del sector vivienda	X	X	X						X	X
3.101. Falta de políticas de ordenamiento territorial de largo plazo.	X	X	X	X	X		X		X	
3.102.Ausencia de un sistema unificado entre catastro, municipio, registro público e INDERT.	X	X	X	X		X			X	
3.103.Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT) y Planes de Desarrollo Sustentable,	X	X	X	X	X		X		X	
3.104.Titulación del suelo rural	X	X	X		X		X		X	
3.105.La modalidad presencial en la solicitud de subsidios en el MUVH		X	X				X		X	
3.106.Déficit en colaboración institucional y de sistemas unificados de información y restricciones de carácter financieras		X	X		X	X	X		X	
3.107.Déficit habitacional en función a la tenencia de viviendas	X	X	X			X	X			
3.108.Déficit cualitativo de viviendas		X		X	X	X		X		X
3.109.Mejoramiento locativo de vivienda o de mejoramiento integral de barrios		X		X	X	X		X		X

## II. Referencia – recomendaciones

### A. Lineamientos relacionados con el marco legal e institucional

- Propuesta para la gestión del suelo
- Propuesta para intervenciones integrales
- Propuesta de marcos institucionales y esquemas de gobernanza
- Propuesta de taxonomías verdes, sociales y sostenibles

### B. Principales recomendaciones de político

- Propuesta de arreglos institucionales y fortalecimiento del sector de desarrollo urbano y de vivienda con actores clave de la cadena
- Propuesta para el sector de financiación de vivienda
- Propuesta de nuevos marcos legales o modernización de los existentes
- Propuesta de programas y productos para atender el déficit cualitativo
- Propuesta de Plataforma de Información
- Recomendaciones para incentivar la implementación del Manual de Construcción Sostenible

A continuación, se desarrollan las recomendaciones propuestas:

## B. Lineamientos relacionados con el marco legal e institucional

- 5.1.** A continuación, como resultado del análisis presentado en la Nota Sectorial, se esbozan los lineamientos relacionados con el marco legal e institucional que se recomiendan tener en consideración para activar el sector vivienda. Los principales nudos críticos identificados en la Nota Sectorial se resumen a continuación:
- Paraguay no cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial que establezca principios, objetivos e instrumentos de planeación, gestión y financiación, lo cual también dificulta la integración con políticas regionales, ambientales y sociales para la priorización de recursos en respuesta con las necesidades asociadas al ordenamiento territorial. La Política Nacional de Vivienda está pendiente de aprobación.
  - Las funciones de los municipios en materia de urbanismo y ordenamiento territorial se concretan a través del Plan de Desarrollo Sustentable del Municipio y del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, esta es una tarea determinante para optimizar la acción pública de la escala nacional a un enclave municipal.
  - La ausencia de un sistema unificado entre catastro, municipio, registro público y entidades crea una brecha en la coordinación eficiente y el flujo de información para la planificación urbana.
  - La titulación del suelo rural presenta un reto importante teniendo la presión de urbanización. De las 291.497 fincas agropecuarias; solo el 55% (160.273 fincas) cuenta con título definitivo.

### *Propuesta para instrumentos de planeación, gestión y financiación*

- 5.2.** A nivel territorial se observa una alta dependencia del presupuesto del Gobierno Nacional para la ejecución de proyectos de desarrollo territorial. Para fortalecer una caja de herramientas con instrumentos de planeación, gestión y financiación se proponen las siguientes líneas de acción específicas que complementan la cadena de valor:
- Establecer un portafolio de instrumentos desde el orden nacional (ej. desarrollo, consolidación, renovación urbana, conservación, mejoramiento integral) con recursos, entidades responsables y cronograma determinando tratamientos asociados e incentivos para cada uno.
  - Reglamentar instrumentos de planeamiento tales como planes departamentales de ordenamiento, códigos urbanos, planes maestros, operaciones urbanas estratégicas y planes zonales.

- Reglamentar instrumentos de gestión del suelo tales como planes parciales, macroproyectos, unidades de actuación y gestión. Así como instrumentos de aplicación urbanística a favor de los intereses generales como la contribución compensatoria (zonas de cesión, equipamientos, vivienda social), reajuste e integración de terrenos, declaratoria para desarrollos prioritarios, banco de tierras y APP.
- Reglamentar instrumentos de financiamiento que tiendan a la autonomía financiera de las provincias y la captura de valor del suelo tales como impuesto predial unificado<sup>80</sup> actualizado de forma permanente dinámica, contribución por valorización, participación en plusvalías, financiación en zonas de renovación urbana, aprovechamiento económico del espacio público, transferencia de edificabilidad en zonas patrimoniales, tax improvement districts – TIF y la adopción de taxonomía verde y social.
- Realizar capacitaciones y ofrecer recursos tecnológicos para la formulación y adopción de planes de ordenamiento territorial, promoviendo la integración regional. Estas actividades estarán dirigidas a las instituciones clave involucradas en la elaboración y aplicación de los planes, tales como la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), los municipios y las gobernaciones. En este contexto, las entidades mencionadas, que desempeñan un papel fundamental en el proceso, serán las receptoras de la capacitación. La responsabilidad de impartir estas capacitaciones recaerá en la Secretaría Técnica de Planificación, con el respaldo del MADES, garantizando así un enfoque integral y colaborativo en el fortalecimiento de capacidades.
- Incluir como lineamiento general del ordenamiento dentro de la fase de diagnóstico estudios de mitigación de riesgos, mapas energéticos, estrategias de crecimiento verde y distritos térmicos.
- Implementar una estrategia de incentivos destinados a la modernización de los catastros municipales<sup>81</sup> y a la implementación de nomenclatura urbana en los lugares deficitarios como elemento fundamental de planeación de las ciudades. Por lo general, los municipios encuentran limitaciones para disponer de recursos propios para el financiamiento de las actividades por la cual no se hace actualización catastral en los municipios y conlleva un círculo vicioso al no aumentar el recaudo para poder contar con mayores recursos para la inversión pública. Como incentivos se podría desarrollar estrategias orientadas a:

- Realizar convenios interinstitucionales entre el Gobierno Nacional con los 17 departamentos para trabajar desde un enfoque regional procesos de modernización de los catastros municipales con recursos públicos del orden nacional.
- Capacitar y fortalecer la participación de funcionarios de entidades beneficiarias.
- Regular el procedimiento de intercambio de información, la financiación y cofinanciación por parte de los beneficiarios.
- Explorar nuevas fuentes de financiación como el establecimiento de precios o participación de rentas, o la destinación de un porcentaje de los derechos de registro a los municipios que hayan modernizado y mantengan actualizados sus catastros.
- Aplicar metodologías diferenciales para procesos de formación, actualización y conservación catastral, por tipo de municipio, ubicación, accesibilidad, dinámica económica,
- Actualizar y mantener la cartografía básica desde la Secretaría Técnica de Planificación para que sea insumo para departamentos y municipios.
- Implementar y fortalecer la interrelación tecnológica entre Catastro-Registro.
- Desarrollar un esquema de gastos elegibles para municipios en donde se recompense la implementación de instrumentos de planificación y gestión.
- Reglamentar mecanismos de expropiación por utilidad pública a favor de proyectos urbanos integrales.
- Elaborar una guía metodológica y talleres de capacitación de instrumentos de financiación que permitan dar a conocer el portafolio de instrumentos que determine el Gobierno Nacional.

<sup>80</sup> Se recomienda tener en cuenta el programa "Predial más hipoteca, igual a un solo pago" desarrollado en México en donde las personas que contratan un crédito para vivienda pueden incluir en su mensualidad la cuota del predial de todo un año, pagándolo de forma diferida hasta en 12 meses.

<sup>81</sup> El inventario actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a particulares, incluye la identificación física, jurídica, fiscal y económica; constituyéndose en un conjunto de datos de información del territorio basados en el predio: localización, extensión, uso, valor y propietario, entre otros atributos permiten tomar decisiones adecuadas sobre el territorio.

*Propuesta para la gestión del suelo*

**5.3.** Para la gestión del suelo, es necesario especialmente en zonas de expansión y desarrollo de las ciudades se incorporen al desarrollo y empiecen a generar ciudades más iguales y equitativas, mediante intervenciones integrales y focalizadas que incluyan la provisión de servicios básicos, la conectividad a los centros de trabajo, la provisión de espacios públicos para la recreación, el esparcimiento y el deporte, la mejora en los servicios sociales, especialmente de salud y educación, abastecimiento de vivienda nueva y mejora de la existente, e intervenciones enfocadas a disminuir la discriminación que iniciarían el proceso de reequilibrio de la ciudad. Esta estrategia puede generar un impacto visible en el mediano plazo y la dinamización de la economía a través del sector de la construcción tanto de vivienda como de infraestructura.

La reintegración de vacíos urbanos a la trama urbana constituye una oportunidad para impulsar proyectos urbanos integrales tanto en suelo público como privado que permitan ciudades más inclusivas y sostenibles promoviendo el completamiento y la densificación mediante actuaciones estratégicas y operaciones transformadoras. Así como atender diferentes modalidades de intervención concentrando esfuerzos en promover la diversidad de soluciones habitacionales a través de la rehabilitación y densificación de la vivienda existente donde hay un mayor déficit y necesidad de regeneración de su entorno (obra nueva, reúso de edificaciones, consolidación, renovación, conservación, etc.) para diferentes tipos de tenencia.

El proceso de obtención de permisos, aprobaciones, identificación catastral y titulación es notablemente prolongado, con una duración que puede extenderse hasta seis meses en su totalidad. Para fortalecer la gestión del suelo se proponen la siguientes líneas de acción específicas que permitirán mejorar las condiciones actuales de este eslabón en la cadena de valor:

- Desarrollar sistemas de información geográfica en los municipios para la identificación predial liderados por el MUVH.
- Declarar suelo con localización estratégica para desarrollos prioritarios en áreas de oportunidad, inmuebles urbanos vacíos y degradados a cargo de los municipios en sus respectivos Planes de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT).
- Desarrollar estrategias mediante incentivos que eviten el desarrollo predio a predio y promuevan la integración inmobiliaria con reparto de cargas y beneficios en las normas urbanísticas incluidas en los Planes de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT).
- Desarrollar estrategia para desincentivar la especulación de suelo mediante subastas públicas en suelo con declaratoria de urgencia y prioridad de desarrollo lideradas por el MUVH.

- Promover proyectos urbanos integrales a nivel región/metropolitanos y proyectos detonantes municipales que promuevan la vivienda en torno a inversiones de infraestructuras, equipamientos sociales y transporte desde el Gobierno Nacional en cabeza del MUVH. Con la aplicación de instrumentos de financiamiento que capturen el valor del suelo incrementando la densidad y la intensidad de usos de suelo permite mejorar la TIR de los privados en la construcción de vivienda asequible social intraurbana.
- Aprovechar áreas con infraestructura y servicios públicos impulsando su desarrollo desde una apuesta de modelo de ocupación territorial en los respectivos Planes de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT) a cargo de cada municipio.
- Revisar y potenciar la Agencia de Administración de Bienes del Estado y los institutos provinciales de vivienda para que se fortalezcan como bancos de suelos.
- Desarrollar criterios objetivos y sustentables para la elegibilidad de proyectos de mejoramiento de barrios y revitalización de centro históricos para la asignación de recursos por parte del MUVH mediante una batería de incentivos orientados a su regeneración, promoción, recuperación y sostenibilidad.
- Redensificar aprovechando la localización estratégica de barrios consolidados que cuenten con infraestructura, servicios públicos y que promuevan usos complementarios y productivos promoviendo un modelo de ocupación concentrado y no disperso en el marco de una política pública nacional que promueva la redensificación.
- Consolidar un banco de proyectos con criterios de selección para la ejecución de programas de vivienda nueva y redensificación en cada uno de los 17 departamentos.

**5.4.** Para generar prácticas de buen urbanismo y de diseño urbano desde las potencialidades que aporta el paradigma ecológico, la participación ciudadana y la contribución a la mitigación de impactos en la calidad del medio ambiente son fundamentales. En razón a los déficits identificados, es necesario generar espacio público, zonas verdes y equipamientos a partir de las obligaciones urbanísticas de los urbanizadores y mediante la aplicación de instrumentos de gestión anteriormente mencionados. El país tiene amplia experiencia en la materia, sin embargo, se sugiere incentivar con estímulos tributarios las obras de urbanismo y la construcción de equipamientos sociales mediante fondos concursables con los municipios priorizando la urbanización de zonas deficitarias que tengan en cuenta el desarrollo de prácticas sostenibles tales como:

- Incrementar las coberturas vegetales urbanas ubicadas tanto en el espacio público como en el espacio privado con un desarrollo paisajístico que ponga en valor la estructura ecológica (zonas verdes, techos verdes, arborización urbana, jardines ecológicos, jardines verticales).
- Incentivar la recuperación y creación de cuerpos de agua naturales o artificiales, que generen mayor evaporación y control de microclimas.
- Promover islas de biodiversidad<sup>82</sup> y huertas urbanas que contribuyan a la disminución de la temperatura y aporten a la seguridad alimentaria.
- Desarrollar sistemas urbanos de drenaje sostenibles–SUDS.

**Propuesta para intervenciones integrales**

**5.5.** Es importante tener en consideración que la autorización de proyectos inmobiliarios ha marcado una tendencia a la promoción de conjuntos cerrados monofuncionales. Para lograr una visión más cercana de este fenómeno es importante considerar no sólo las causas que dieron origen a estos desarrollos, sino también a sus consecuencias, principalmente en términos de construcción de tejido social y de procesos de segregación urbana que está implícito en este tipo de desarrollos.

Estos nuevos desarrollos se encuentran relacionados con procesos de polarización social que se tornan cada vez más evidentes. La privatización del espacio público restringiendo el encuentro y la integración social, la desigualdad social y la falta de desarrollo de comunidad son algunos de las consecuencias más importantes de los barrios con viviendas sin otros usos como comercio, empleo y servicios, constituyéndose como una solución individual a un problema de carácter general, sin actuar sobre sus causas, sino sobre sus efectos.

Se debe tener en cuenta que en el marco de las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano es prioridad mejorar la calidad de vida de los paraguayos para lo cual es clave prevenir la generación de piezas de ciudad monofuncionales. En esa medida, es importante prever un cambio respecto de las normas urbanísticas aplicables que, generan proyectos de urbanización enteramente cerrados entre rejas, sin fachadas, conectividad ecológica o frentes activos sin la presencia de usos diferentes al residencial en los primeros pisos contra los espacios públicos, lo que afecta negativamente las condiciones de seguridad, proximidad y vitalidad de esos sectores.

82 <https://arai.muvh.gov.py/index.php/s/mQ5ZokD55PKSY4B>

**Ilustración 33. Factores barrios cerrados y segregación social**



Fuente: Hacia la ciudad fragmentada: tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana (Borsdorf, 2014), elaboración consultor.

**5.6.** La restricción más importante en términos de oferta para el desarrollo de intervenciones integrales en suelo de expansión está asociada a dos problemas fundamentales: primero, la falta de obligaciones urbanísticas en las normas urbanísticas incluyendo espacios públicos, servicios públicos, vías y equipamientos. Segundo, en la dificultad en suministrar los soportes urbanos básicos, como es garantizar la prestación adecuada de servicios públicos.

En el marco del ordenamiento territorial, para la primera limitación la dinamización de intervenciones integrales, gracias a su capacidad de suministrar suelo urbanizado y soluciones de vivienda a gran escala permiten incentivar el desarrollo urbano sostenible con otros usos complementarios. Por otra parte, permite la integración del sector público y privado como esquema institucional, respondiendo en parte a la dificultad de la gestión del suelo, el reajuste de terrenos y un equilibrado reparto de cargas.

**5.7.** En cuanto a los servicios públicos, los proyectos de construcción dependen de la capacidad de las empresas públicas para realizar las obras necesarias de cubrimiento. Esta situación hace que la viabilidad de un proyecto dependa en gran medida de estas empresas que al tener una capacidad limitada dificultan el proceso. Por tanto, se recomienda permitir mediante reglamentación específica a los departamentos, que el sector privado, en caso de ausencia de capacidad del sector público, provea de los servicios básicos, implementando la infraestructura necesaria y proveerlos por cuenta propia.

Con el propósito de consolidar proyectos a gran escala se recomienda dar opciones al suministro de servicios cuando se sobrepase la capacidad ofrecida por la empresa prestadora de los servicios, concretando una solución institucional y financiera para cuando las obras previstas no estén incluidas y priorizadas en los tiempos requeridos por el desarrollador o en el plan general de inversiones de la empresa prestadora y, promoviendo la dotación de servicios públicos básicos mediante alternativas tales como los contratos de aportes reembolsables o la financiación del proyecto por etapas, permitiendo una mayor viabilidad en la medida en que se vaya requiriendo la infraestructura.

La figura de contratos de Aportes Reembolsables es una modalidad que se ha venido aplicando de manera puntual en algunas ciudades de Latinoamérica y está basado en un contrato que firma el constructor con la Empresa de Servicios Públicos, mediante el cual el primero se compromete a realizar las obras de infraestructura necesarias para extender las redes de acueducto y alcantarillado hasta el proyecto, bajo los diseños y seguimiento de la empresa prestadora quien a su vez se compromete a reconocer en un periodo de tiempo acordado el monto de estas inversiones.

El Aporte Reembolsable permite solventar la expansión de la infraestructura existente del prestador, para prestar el servicio solicitado, no estando asociado a obras ni a plan de desarrollo específico. Pueden ser calculado de acuerdo con el consumo estimado en el período punta del proyecto del peticionario de servicio, y valorados según el costo tarifario correspondiente teniendo en cuenta las condiciones previstas por las autoridades competentes.

### *Propuesta de marcos institucionales y esquemas de gobernanza*

**5.8.** En relación con el fortalecimiento de marcos institucionales y esquemas de gobernanza, se propone:

→ Impulsar desde el Gobierno Nacional proyectos urbanos integrales que integren una red de centralidades urbanas con equipamientos sociales (salud, educación, bienestar y cultura), empleo y vivienda articulados entre sí mediante proyectos de infraestructura vial desde una perspectiva regional.

- Promover en los departamentos de empresas de desarrollo urbano innovadoras, la aplicación y puesta en marcha de proyectos estratégicos implementando instrumentos de gestión, financiamiento y vinculación social para la regulación del suelo urbano como banco de tierras para contribuir a mejorar la calidad del hábitat de la población de bajos ingresos, a través del mejoramiento de sus condiciones habitacionales.
- Identificar incentivos para que el sector privado participe en los proyectos estratégicos, no solamente en el financiamiento, sino también en la identificación y construcción asociada de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución, en el mantenimiento de las obras o servicios y en la sostenibilidad del espacio público y equipamientos colectivos.
- Unificar lineamientos generales que faciliten, controlen y monitoren el trámite de permisos de urbanismo y construcción en cada una de sus modalidades (demolición, reforzamiento, adecuación, reparaciones locativas, ampliación y obra nueva) así como el trámite para el saneamiento y la titulación de propiedades.<sup>83</sup>
- Fortalecer las líneas de acción propuestas en la cadena de valor en cada uno de los eslabones identificados para permitir un actuar multiactorial desde diferentes enfoques y alcances dando integralidad al mejoramiento del hábitat y el desarrollo urbano sostenible.

### *Propuesta de taxonomías verdes, sociales y sostenibles*

**5.9.** Las taxonomías de finanzas sostenibles son sistemas de clasificación de actividades ambientalmente sostenibles que apoyan al sector privado, concretamente a los actores financieros y empresariales, a determinar qué actividades cumplen con esa designación. Las taxonomías pueden ayudar a aumentar los flujos de capitales preferenciales hacia proyectos sostenibles que son necesarios para descarbonizar las economías globales. Cada vez más países, incluidos los de ALC, han trabajado en estructurar y desarrollar, definiciones oficiales de finanzas sostenibles centradas, principalmente, en las metas de cambio climático establecidas en el Acuerdo de París. De aquí la importancia de desarrollar un marco común que establezca principios y armonice criterios para el desarrollo de taxonomías nacionales o regionales.

<sup>83</sup> Para más información: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416242/Gu\\_a\\_para\\_simplificar\\_la\\_Licencia\\_de\\_Construccion.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416242/Gu_a_para_simplificar_la_Licencia_de_Construccion.pdf)  
<https://www.habitatbogota.gov.co/prensa/noticias/35-se-redujo-tiempo-tramites-sector-construccion-urbanismo-bogota>

La Iniciativa para Entidades Financieras del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP FI), la Comisión Nacional de Valores (CNV) de Paraguay, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), World Wildlife Fund (WWF), la Alianza Pública Privada de Finanzas Sostenibles de Paraguay y la Mesa de Finanzas Sostenibles (MFS) de Paraguay cuentan con convenios suscritos y han venido proponiendo un debate acerca de las estrategias y acciones que los agentes del sistema financiero pueden tomar para acelerar el proceso de transición hacia una economía más sustentable, gestionando más adecuadamente los actuales riesgos y barreras, e identificando oportunidades.

La normativa ya se encuentra incluida en la Resolución CNV CG N° 30/21 – Título XII, Cap. 3 y en el Anexo G – Lineamientos para Emisión de Bonos ODS como se explicó anteriormente y está activo el Comité de Innovación y Sostenibilidad Financiera (CISF) que busca contribuir a la efectiva implementación de tecnologías financieras (FinTech) e instrumentos financieros innovadores en el mercado de valores nacional que permitan su promoción y desarrollo de manera continua, segura, eficiente, transparente y sostenible.

Según la Comisión Nacional de Valores en presentación realizada en el marco de la Semana de Finanzas Sostenibles de Paraguay realizada en noviembre de 2021, teniendo el marco normativo definido, las perspectivas futuras deben orientarse a promover i) una primera emisión, ii) incentivos para amortiguar la verificación externa, iii) la posibilidad de emisiones soberanas y, iv) la educación financiera en forma continua para todos los actores involucrados.

Dentro de las ventajas que tienen los bonos verdes y sociales, es importante resaltar que es un instrumento que permite la financiación de proyectos y el cierre de las brechas que puede implicar la incorporación de medidas y acciones para contribuir a la sostenibilidad. Además, es un producto innovador que se ajusta a la estructura del activo a financiar, amplía la base de inversionistas, refleja responsabilidad ambiental, potencializa el valor del sello ciudad y promueve el desarrollo de un mercado con potencial de crecimiento<sup>84</sup>.

Cada vez hay más evidencias de que una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres podría impedir el crecimiento, incluso creando inestabilidad política y social. La alta demanda de bonos sociales para financiar viviendas sociales, prestación de servicios sociales y generación de empleos a grupos objetivo evidencia que el capital privado puede dirigirse a actividades con beneficio social. Por lo tanto, es crucial definir claramente lo que constituye una inversión social.

84 ISA, 2020.

El concepto desarrollado por Unicef de Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Calidad<sup>85</sup> (AAAQ–por sus siglas en inglés) se utiliza como instrumento para aplicar los derechos incluidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aplicado a la taxonomía social implica que los productos y servicios ofrecidos son beneficios sociales que pueden calificar para la taxonomía social si cumplen con los criterios basados en este concepto.

En el marco de proyectos de vivienda se podría para los bonos sociales que las categorías elegibles hagan énfasis en:

- Reforzar un enfoque basado en el lugar para realizar inversiones más eficientes con recursos nacionales a nivel local.
- Promover ciudades compactas para hacer un mejor uso de la ciudad existente.
- Incorporar el cambio climático y la gestión del riesgo de desastres en la planificación urbana.
- Incluir criterios diferenciados de género y diversidad.
- Aprovechar la contribución de los planes sectoriales a los objetivos de desarrollo urbano.
- Adoptar criterios de sostenibilidad en la producción de viviendas sociales.
- Ofrecer un espacio público urbano de mejor calidad.
- Evitar las regulaciones de zonificación restrictivas y de un solo uso.
- Cambiar el enfoque de la movilidad urbana a la accesibilidad urbana.
- Promover formas limpias de transporte público para apoyar la transición de las ciudades a una economía baja en carbono.
- Revitalizar zonas centrales con la participación y vinculación de los habitantes con oferta de soluciones habitacionales asequibles y de calidad promoviendo la mezcla social y de actividades tradicionales.

85 Disponibilidad significa que un determinado bien está disponible en una cantidad suficiente.

Accesibilidad significa que un producto o servicio es económicamente asequible y físicamente accesible sin discriminación alguna, y que también se proporciona información relacionada sobre este producto o servicio.

Aceptabilidad significa que la provisión de bienes y servicios debe ser ética y culturalmente apropiada, respetuosa con las minorías y los grupos vulnerables, y sensible a los requisitos de género y edad.

Calidad significa que el bien o servicio es seguro y que cumple con los estándares de calidad reconocidos internacionalmente que están científicamente aprobados.

## C. Principales recomendaciones de político

### 5.10. Por el lado de la demanda:

- Optimizar los recursos disponibles y los programas del MUVH, de forma tal que estos recursos tengan un mayor impacto en términos de número de soluciones y que al tiempo incentiven la colocación de crédito hipotecario y de crédito de mejoramiento de vivienda en hogares de ingresos medios y bajos y en hogares vinculados a la economía informal.
- Formulación e implementación de un programa de arrendamiento social de forma tal que permita dirigir recursos de la economía, que ya gastan los hogares paraguayos en este mercado, hacia el mercado formal de vivienda. En Paraguay es viable implementar programas de arrendamiento con opción de compra, instrumentos financieros tipo leasing habitacional, los cuales podrían ser implementados por BNF, cumpliendo de esta forma lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 3317 de 2020.
- Los hogares de bajos ingresos ocupan un lugar en los mercados informales tanto laboral como habitacional, dada esta informalidad enfrentan limitaciones como sujetos de crédito en el reducido mercado hipotecario. De ahí que la creación de incentivos al crecimiento de un mercado formal de arrendamiento para hogares de bajos ingresos debe considerarse como un difusor del mercado de financiamiento de hogares informales. Según experiencias internacionales casos exitosos como en México y Chile, han apostado a la vivienda en renta como un mecanismo que puede ayudar a la población a generar ahorro en los casos en los que no pueden acceder directamente a la adquisición de vivienda propia.
- Crear instrumentos de aseguramiento y/o de garantías que incentiven el otorgamiento de créditos hipotecarios a hogares de alto riesgo para las entidades financieras, particularmente dirigido a población de bajos ingresos y vinculados laboralmente a la economía informal. Es igualmente crucial desarrollar instrumentos financieros con requisitos flexibles para ser otorgados a la población vinculada laboralmente a la economía informal, facilitando así la ampliación y mejora de viviendas. Estas iniciativas buscan atender el déficit cualitativo y cuantitativo así como promover la inclusión financiera y facilitar el acceso a la vivienda digna, contribuyendo al desarrollo sostenible y al bienestar de la población en situación vulnerable.

### 5.11. Por el lado de la oferta:

- Creación e implementación de incentivos tributarios que promuevan y permitan optimizar la rentabilidad de los proyectos de viviendas sociales y sostenibles en Paraguay. En la actualidad son prácticamente inexistentes y esta es una práctica casi que generalizada en la región. En general, siguiendo el principio de cadena del sector de la producción podría implementar una exención en el pago de impuesto de renta que aplique a las ventas de lotes con vocación de vivienda social, a la primera enajenación de la vivienda social por parte del constructor y a los ingresos derivados de las operaciones de financiamiento que respalden la construcción o la venta de vivienda social.
- Otros incentivos tributarios existentes en la región son las devoluciones del IVA por concepto de los insumos y materiales utilizados en la construcción de los proyectos de vivienda social, los cuales podrían ser una devolución directa al promotor y/o constructor del proyecto, como funciona en Colombia, o podría ser parte del pago del hogar beneficiario tal y como funciona en República Dominicana. Por último, a nivel local podrían definirse beneficios relacionados con el pago de las expensas asociadas al proceso de licenciamiento de los proyectos de vivienda social del Paraguay.
- Sistemas de información predial unificados (catastro, municipios, registro público e INDERT) en una plataforma tecnológica integrada que permita un acceso fluido y actualizado a la información catastral y de la propiedad, optimizando los procesos de compraventa de inmuebles y la gestión del territorio.
- Promover un banco de suelo nacional para programas de vivienda social y vivienda pública en arriendo y sistematizar la cadena de trámites de la cadena de construcción reduciendo tiempos y costos.

### 5.12. En cuanto al arreglo institucional del sector:

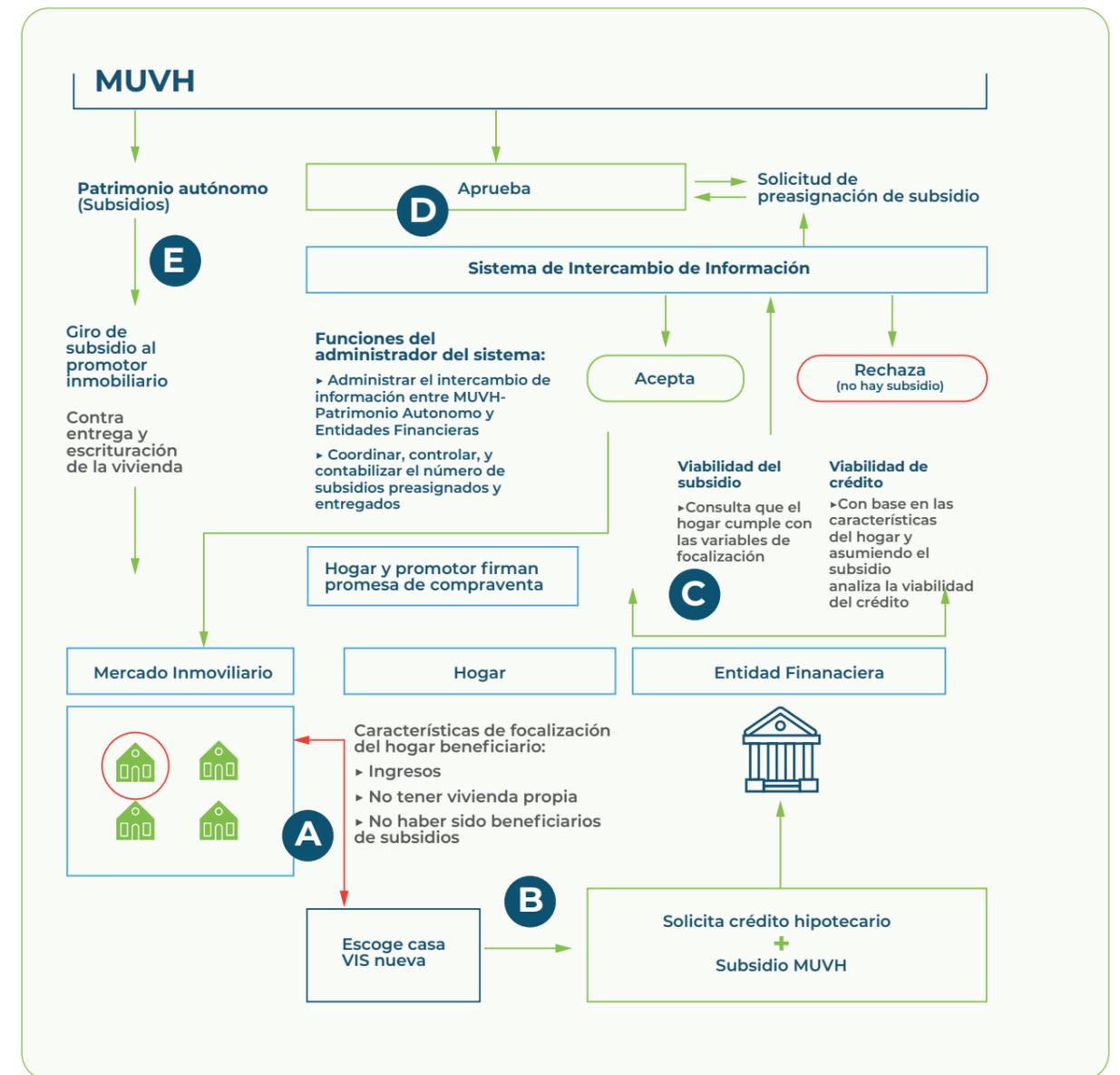
- Diseño e implementación de un sistema de información del sector vivienda y desarrollo urbano, administrado por el MUVH, de forma tal que sea un insumo fundamental para la definición y seguimiento de la política pública del sector.
- Mejorar la capacidad técnica y operativa del MUVH, que permita realizar ajustes periódicos a las políticas públicas comenzando desde la aprobación de la Política Nacional de vivienda, fortaleciendo las existentes y creando incentivos para construcción de viviendas.

*Propuesta de arreglos institucionales y fortalecimiento del sector de desarrollo urbano y de vivienda con actores clave de la cadena*

**5.13.** Los arreglos institucionales y el fortalecimiento del sector para promover de desarrollo urbano y la producción de vivienda son:

- El MUVH debe diseñar una política integral de vivienda que contemple programas de vivienda para todos los segmentos de la población, hoy muy concentrados en programas dirigidos a hogares de muy bajos ingresos, con subsidios del 95% del valor de la vivienda, y en programas de crédito hipotecario dirigidos a hogares de clase media con ingresos de USD\$ 1000 dólares en adelante. A su vez, debe mejorar el procedimiento para el otorgamiento de subsidios para que sean más accesibles y transparentes, implementando la automatización de procesos, simplificación de requisitos, y mejorando la coordinación interinstitucional, entre otros.
- Una modificación estructural a los programas de subsidio con crédito hipotecario consistiría en que el trámite de la asignación del subsidio se hiciera directamente en la entidad financiera, de forma tal que el hogar de manera simultánea pudiera contar con la aprobación (o preaprobación) de un crédito y la asignación de un subsidio por parte del MUVH. El proceso podría seguir el flujo que se describe en la siguiente ilustración. Como se observa el proceso inicia cuando el hogar potencialmente beneficiario identifica en el mercado inmobiliario de su municipio una vivienda que cumpla con sus preferencias en gustos, con su capacidad de pago -considerando los subsidios del programa- y con las condiciones del Programa del MUVH en términos de focalización y precio. Seguido, el hogar debe tramitar ante la Entidad Financiera (Banco) de su preferencia un crédito hipotecario con subsidio del MUVH.
- Con la información del hogar, la Entidad Financiera realiza dos validaciones: (i) La primera que el hogar tenga los ingresos definidos por el programa del MUVH, que cumpla con los requisitos de focalización del programa y que el valor de la vivienda esté en los topes permitidos; y, (ii) Que cumpla con los criterios de riesgo crediticio y con la capacidad de pago para que pueda ser sujeto de crédito para la compra de la respectiva vivienda.

**Ilustración 34.** Modelo de Operación de Programas de Subsidio con Crédito



Fuente: Elaboración propia.

- Si las consultas son favorables, la Entidad Financiera es quien "HABILITA" al hogar para formar parte del Programa y le informa al MUVH. De igual forma, la entidad financiera le otorga al hogar beneficiario una "preaprobación" del crédito hipotecario. Con la preaprobación del crédito y la habilitación del subsidio del MUVH, el hogar suscribe Promesa de Compraventa con el Constructor seleccionado y establece que la forma de pago es con el subsidio de cuota inicial del MUVH, el crédito hipotecario y con ahorros, si este fuera necesario aunque sería un componente altamente deseable.

- El hogar inicia el trámite formal del crédito hipotecario ante la Entidad Financiera. Una vez que este es aprobado, la Entidad Financiera gestiona directamente ante el MUVH la asignación definitiva del subsidio. Cuando la vivienda esté terminada y lista para entrega, se legaliza el crédito hipotecario, se asignan los subsidios y se inicia el trámite de escrituración y registro. Con esto cumplido, se realizan los desembolsos correspondientes, tanto del crédito por parte del banco como del subsidio por parte del esquema fiduciario que administre los recursos de subsidio del MUVH.
- Por otra parte, fortalecer las instituciones vinculadas con la provisión de agua y saneamiento con el objetivo de mejorar la calidad del servicio. Esta iniciativa tiene como finalidad consolidar y potenciar las capacidades de las entidades involucradas, promoviendo así un servicio más eficiente y sostenible. A través de la implementación de estrategias de fortalecimiento institucional, se pretende no solo elevar los estándares de calidad en la prestación de servicios de agua y saneamiento, sino también fomentar la innovación y la capacidad de respuesta frente a las necesidades cambiantes de la comunidad.
- Fortalecer el Instituto Nacional de Estadística (INE) para optimizar la elaboración de estadísticas específicas vinculadas a viviendas. Esta iniciativa tiene como objetivo reforzar las capacidades técnicas y logísticas del INE, permitiéndole llevar a cabo un relevamiento más preciso y exhaustivo de datos relacionados con la vivienda. Al potenciar la capacidad del INE para realizar estadísticas específicas, se garantiza una información más completa y actualizada, facilitando así la toma de decisiones informadas en el ámbito de la planificación urbana, déficit habitacional, fuentes de información y la producción de soluciones habitacionales diversas.

### Propuesta para el sector de financiación de vivienda

- 5.14.** Como se mostró en el documento de análisis sobre el sector de vivienda del Paraguay, en las últimas décadas el sector de la financiación de vivienda del Paraguay ha mostrado una gran dinámica en términos del aumento de los desembolsos como de la cartera de créditos de vivienda. Lo cual ha llevado a un incremento sostenido de la penetración del sector tanto en términos de la cartera total como del conjunto de la economía. Sin embargo, el país todavía se encuentra rezagado con respecto tanto a países desarrollados como a países de la región. En este sentido, es necesario tomar medidas que promuevan y dinamicen la financiación de vivienda como condición para el desarrollo a largo plazo del sector y en últimas del conjunto de la economía.

- 5.15.** Como fue documentado, uno de los grandes obstáculos es el alto grado de informalidad laboral y económica, lo que se traduce en bajos niveles de inclusión al sistema financiero que impiden su expansión. Como se mostró, un porcentaje alto de la población trabajadora se encuentran laborando en el sector informal de la economía, por lo que no tienen acceso a herramientas financieras para la adquisición de vivienda. En este sentido, se recomienda facilitar a esta población su formalización e inclusión financiera a través del desarrollo de programas de ahorro programado para población de bajos ingresos y/o informal. Lo anterior permitirá no solo incrementar la inclusión financiera y bancarización de la población, sino, además facilitar que esta tenga acceso a vivienda formal en tanto los ahorros sirvan para el cubrimiento de la cuota inicial facilitando los cierres financieros de los proyectos de vivienda.
- 5.16.** En varios países de la región, se ha avanzado en esta dirección y se han obtenido resultados satisfactorios. La utilización de mecanismos de ahorro programado ha permitido: (i) constituir un historial de pagos periódicos en entidades de carácter financiero; (ii) un control sobre la capacidad de ahorro de los futuros prestatarios, es decir, la disponibilidad de un excedente de ingresos después de los gastos de consumo básico; y (iii) la capacidad de extrapolar un nivel aproximado de ingresos con base en los pagos acreditados a las cuentas de ahorro. El éxito de estos programas dependerá, en gran medida, de los incentivos del gobierno al final del período de ahorro.
- 5.17.** Otro aspecto por considerar es el desarrollo de esquemas de garantías o de aseguramiento hipotecario que podrían incentivar la participación de entidades financieras en los programas del MUVH, que involucren crédito hipotecario. Estos esquemas son un mecanismo de mitigación del riesgo de crédito que han demostrado ser exitosos para incentivar la expansión del mercado crediticio hacia deudores de bajo ingresos. La experiencia internacional demuestra que los bancos comerciales difícilmente entran en el segmento de menor ingreso e informal sin la existencia de esquemas de garantía y/o aseguramiento hipotecario. Sin embargo, es un mecanismo complejo de implementar que exige un meticuloso estudio de viabilidad que detalle el diseño del instrumento, los agentes participantes y las modalidades de operación.
- 5.18.** De la información cualitativa procesada para este informe, se encontró que el sector cooperativo del país tiene una enorme penetración y que atiende a gran parte de la población de bajos ingresos e informal, razón por la cual una recomendación que salió en varias de las entrevistas realizadas fue que la reglamentación de fondeo de la AFD fuera más flexible para las cooperativas categoría A y que se permitiera el uso de dichos recursos a las cooperativas categoría B.

**5.19.** En esta misma línea, una recomendación para tener en cuenta para el largo plazo es el desarrollo de la figura de la titularización de la cartera hipotecaria. En términos generales, la titularización se refiere al proceso mediante el cual determinados activos, generalmente préstamos, son convertidos en valores los cuales son vendidos o adquiridos por inversionistas. Así, la titularización de créditos hipotecarios se refiere a la conversión de los créditos para financiar la adquisición de vivienda en títulos valor. En las últimas décadas, países como los Estados Unidos, Canadá, o Corea del Sur, y en América Latina, países como Colombia, han desarrollado el mecanismo de titularización de créditos hipotecarios debido a los beneficios que esta trae para el sector inmobiliario y, en general, el conjunto de la economía. En el caso particular de Colombia, la Ley 546 de 1999 permitió que establecimientos de crédito y otras entidades emitan títulos representativos de crédito otorgados tanto para financiar la construcción y la adquisición de vivienda.

**5.20.** Al respecto, entre los beneficios más importante de la titularización se cuenta su capacidad para ampliar la oferta de créditos en la medida en que se genere una mayor liquidez a los bancos para que estos a su vez la traduzcan en nuevos créditos de vivienda. En esta medida, el mecanismo puede derivar en un círculo virtuoso permitiendo que los créditos terminen autofinanciándose en tanto los títulos se pagan con el flujo de caja que genera las cuotas pagadas por los deudores. Esta estructura también tiene beneficios en términos de unos menores costos resultado de la reducción de los márgenes de intermediación al no requerir encajes o inversiones forzosas en tanto los valores están respaldados por los mismos créditos. De igual forma, puede suponer menores riesgos, en tanto los títulos valor están compuestos por canastas de créditos otorgados a una diversidad de personas con condiciones de pago distintas, facilitando la dispersión del riesgo ante la posibilidad de impago.

**5.21.** En consecuencia, la titularización de créditos hipotecarios puede tener grandes implicaciones macroeconómicas. Al respecto, permitiría que las familias tuvieran un mejor acceso al crédito hipotecario a mejores tasas, facilitando su acceso a un vivienda formal con efectos sobre el bienestar y la calidad de vida. A la par, facilitaría el desarrollo del sector inmobiliario resultado de la misma expansión del crédito, lo cual llevaría al aumento de la actividad edificadora y con esto al aumento del empleo, y el desarrollo del mercado de capitales.

**5.22.** Sin embargo, a pesar de los potenciales beneficios de la titularización, para su desarrollo en Paraguay es necesario que se cumplan ciertas condiciones las cuales pueden tomar tiempo. Para ilustrar esto, en Colombia la discusión para la creación del mecanismo de la titularización se comenzó a dar a principios de la década de 1990 tras la crisis del sector inmobiliario precisamente como una forma de ampliar la oferta de crédito para vivienda, la cual dio pie a la promulgación de la Ley 546 en 1999, a pesar de esto, la primera entidad especializada en la titularización se creó hasta el 2001. Al respecto, en el caso de Paraguay, una de las condiciones a cumplir sería la necesidad de ampliar el tamaño del mercado hipotecario existente. Esto en tanto, se necesita de un mercado hipotecario relativamente grande y robusto que permita no solo empaquetar los créditos para la formación de los títulos, sino además crear carteras lo suficientemente diversificadas que permitan la reducción del riesgo inherente. Adicionalmente, se necesita de la creación de una institucionalidad especializada que permitan establecer una regulación efectiva.

### *Propuesta de nuevos marcos legales o modernización de los existentes*

**5.23.** Los nuevos marcos legales se concretan con:

- Creación de normativas municipales que aborden específicamente la construcción sostenible y las viviendas sociales.
- Aprobación de la Política Nacional de Vivienda desarrollando un contenido programático que prevea líneas de acción para atender el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo con metas a corto, mediano y largo plazo, responsables y hoja de ruta para cada línea definida.
- Reglamentar lo correspondiente a arrendamiento como lo estipula la Ley 5638 de 2016 de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano.

### *Propuesta de programas y productos para atender el déficit cualitativo*

**5.24.** El país cuenta con un programa muy eficiente de mejoramiento locativo de vivienda que ejecuta el MUVH con el apoyo del BID, el cual ha sido muy exitoso en los últimos años, cuyo dominio geográfico se limita a los municipios del área metropolitana de Asunción-AMA. Sin embargo, tal y como se documentó en la sección diagnóstico la incidencia del déficit cualitativo es mayor a la del déficit cuantitativo y en muchos casos es mayor en departamentos periféricos; razón por la cual se hace necesario la extensión del programa de mejoramiento MUVH-BID a toda la geografía nacional. Se trataría de un programa de subsidios habitacionales directos para mejoramiento locativo o ampliación de viviendas, en caso de presentar necesidad de espacios adecuados para mejorar la calidad de vida de la población de bajos ingresos (hacinamiento).

- 5.25.** De igual forma, se propone la implementación de un innovador programa de viviendas sociales sostenibles, en colaboración con el sector financiero, incluyendo la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) para proporcionar financiamientos con tasas de interés reducidas o preferenciales para este tipo de vivienda. Este enfoque no solo aborda el déficit cuantitativo, sino que también busca soluciones al déficit cualitativo, promoviendo viviendas que sean eficientes en el uso de recursos esenciales como energía y agua.

Las viviendas sostenibles ofrecen ventajas significativas, contribuyendo al ahorro tanto a nivel gubernamental como familiar. En el contexto energético, a pesar de contar con electricidad asequible en comparación con la región, enfrentamos desafíos en la distribución, generando cortes programados y no programados durante el verano. Las viviendas sostenibles, al incorporar tecnologías eficientes, no solo reducen la carga en la red eléctrica, sino que también ofrecen a las familias un respiro económico a través de un menor consumo energético aportando a las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) y compromisos en el marco del Acuerdo de París.

- 5.26.** En términos de agua, la gestión eficiente en estas viviendas no solo contribuiría a la preservación de un recurso vital, sino que también reduciría los costos asociados al tratamiento y distribución del agua. Además, sería esencial destacar que este tipo de viviendas no solo beneficiaría al medio ambiente y las finanzas públicas, sino que también representaría un ahorro sustancial para las familias que adquieran estas viviendas.

La colaboración estratégica entre el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) y el sector financiero, respaldada por la AFD, permitiría no solo abordar las necesidades habitacionales, sino también fomentar un modelo de desarrollo más sostenible y económicamente viable para el país.

### *Propuesta de Plataforma de Información*

- 5.27.** En cuanto a los sistemas de información de las instituciones financieras, si bien existen distintas instituciones tanto públicas como privadas que se encargan de recolectar, procesar y publicar, información relevante para el sector financiero de vivienda, como el caso del Banco Central del Paraguay (2023) en su calidad de regulador del sector o la AFD (2023), esta resulta estar dispersa e inconsistente. Se destaca particularmente el hecho de que a pesar del lugar destacado que tienen las cooperativas para la financiación de vivienda, la información no es de fácil acceso al ser recabada por una institución distinta al Banco Central; Instituto Nacional de Cooperativismo (2023), la cual no divulga dicha información. Aspecto que dificulta tener una idea completa del comportamiento sectorial.
- 5.28.** En este sentido, se considera importante el desarrollo de un sistema unificado que recoja la información tanto de los bancos como de las cooperativas permitiendo dar cuenta de la totalidad de la dinámica de la financiación de vivienda en el Paraguay. Adicionalmente, la información no debería estar limitada solo a la información de la cartera de créditos, sino además debería considerar información sobre operaciones de créditos tanto en términos de cantidad como montos.
- 5.29.** Como se mencionó en el documento de análisis de la cadena de valor, la creación del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Paraguay representa un hito en el país en cuanto permitió una mejor coordinación y provisión de información al facilitar la modernización del Sistema Estadístico Nacional (SISEN) el cual previamente se basaba en una serie de instituciones oficiales que producían estadísticas en forma dispersa, y criterios dispares. Así, el INE entre otras fuentes, es responsable de la producción de información censal, como se observa con los censos de 2002, 2012 y 2022, al igual que encuestas como la EPHC.
- 5.30.** Dicha información es de gran valor para el análisis del sector de vivienda, en términos de aproximarse a las necesidades de vivienda de la población al igual que las condiciones socioeconómicas de los hogares. Sin embargo, a pesar de que se tienen los insumos necesarios para la producción de la información de déficit habitacional, se carece de dicho indicador. En este sentido, se considera de importancia el desarrollo de una metodología para la elaboración del indicador del déficit de vivienda, tanto cualitativo como cuantitativo. Esto para conocer las necesidades de viviendas de forma comprensiva y sistemática, facilitando guiar las decisiones de política en materia de vivienda.

**5.31.** Adicionalmente, en línea con lo anterior, se recomienda el desarrollo de una batería de indicadores e información del sector construcción, particularmente de vivienda. Lo anterior es de importancia para poder medir el comportamiento de la oferta de vivienda formal del país. Hasta el momento, solo se cuenta con la información provista por la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO) y la Cámara Paraguaya de la Vivienda (CAPRIVI), ambas entidades privadas principales responsables de la provisión de vivienda social en el país. Sin embargo, la información provista es poco sistemática y no se encuentra disponible para ser consultada. En este sentido, como se mencionó en el documento de análisis, la experiencia de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, resulta ilustrativa. Este se ha encargado de desarrollar toda una serie de indicadores estadísticos para el sector de la construcción y en particular el de vivienda, los cuales incluyen información sobre licencias, iniciaciones, y unidades de vivienda construidas; además de hogares poseedores de créditos hipotecarios y el valor de sus cuotas mensuales, las cuales en su conjunto permiten dar cuenta de la dinámica del sector. A lo anterior se suma la elaboración de censos de edificaciones que miden la composición, evolución y producción de éstas de forma trimestral, permitiendo evaluar su contribución al conjunto de la economía.

**5.32.** Con base en la Ley 294 de 1993 que establece la obligación del MADES de certificar ambientalmente los asentamientos humanos, colonizaciones y urbanizaciones, así como sus planes directrices y reguladores, el Sistema de Información Ambiental del MADES (SIAM) ya alberga una amplia gama de datos relacionados con emprendimientos inmobiliarios, tanto del sector privado como del MUVH. Se propone desarrollar una plataforma administrada por el MUVH que a través de una API se integre con el SIAM, los sistemas de los Municipios, el registro público, el catastro, el INDERT, y así consolidar la información existente.

Esta propuesta permitiría la creación de una plataforma que centralice datos cruciales, como oferta y demanda de viviendas, reservas territoriales, subsidios y opciones de financiamiento. Se plantea utilizar tanto datos ya existentes como mejorar la captación de información mediante la colaboración con entidades que ya están involucradas en este proceso. La plataforma resultante se convertiría en una herramienta invaluable para la toma de decisiones informadas en el ámbito de la vivienda, facilitando la coordinación eficiente entre diversas entidades y promoviendo el desarrollo sostenible en conformidad con la legislación ambiental vigente.

### *Recomendaciones para incentivar la implementación del Manual de Construcción Sostenible*

**5.33.** En la construcción es importante la implementación de los parámetros propuestos en el Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay (2023) para que las regiones promuevan la utilización de materiales locales, optimizando su rendimiento, considerando nuevas tecnologías, locales/regionales extraídos y procesados en su área de influencia. Para fortalecer este eslabón se recomienda el desarrollo de las siguientes 10 líneas de acción:

- Definir tipologías para atender a todos los segmentos de la población (vivienda productiva, vivienda cultural, co-living, vivienda estudiantil, etc.) y definir estímulos según sus necesidades.
- Contar con una ventanilla única para la construcción que permita de manera centralizada agilizar la revisión de requisitos exigidos en los trámites de permisos y hacer una coordinación interinstitucional.
- Definir metas para promover e incentivar diseños sostenibles (ahorro en energía eléctrica, energías renovables, consumo de agua, reducción de huella de carbono y residuos constructivos).
- Incluir criterios de construcción sostenible, sustentabilidad ambiental y mitigación de riesgos disminuyendo el consumo de recursos no renovables y reduciendo la emisión de gases de efecto invernadero.
- Promover la economía circular en la construcción.
- Fomentar la innovación tecnológica para disminuir costo de la vivienda social identificando y replicando buenas prácticas.
- Replicar experiencias de autoconstrucción con cooperativas por ayuda mutua para capacitación en oficios y generación de empleo.
- Implementar la figura de las curadurías urbanas.
- Promover exenciones tributarias a los materiales básicos de la construcción, así como incentivos para construcciones sostenibles.
- Desarrollar un programa de asistencia técnica, saneamiento, mejoramiento de la vivienda y desarrollo productivo a la vivienda rural.

**5.34.** Para complementar el enfoque de sostenibilidad que determina el Manual desde el territorio, se recomienda aportar por parte del gobierno nacional, estudios y diseños en zonas de mejoramiento integral y en centros históricos para promover e incentivar su revitalización. Es clave diferenciar las intervenciones en la vivienda y tipificar intervenciones que permita reducir costos mediante la réplica de prototipos. La segmentación de la producción requiere de una estrategia para ampliaciones y adecuaciones que permitan la evolución del habitar.

**5.35.** De acuerdo con los manuales de diferentes ciudades paraguayas y a estándares internacionales, las construcciones deben incluir criterios para que la construcción a realizar incorpore determinantes para que sea sostenible mediante el desarrollo de técnicas que permitan el máximo confort y una óptima adaptación climatológica mediante estrategias tales como:

- Sistemas que reduzcan el consumo de energía.
- Utilización de energías renovables en la construcción.
- Sistemas de tratamiento y aprovechamiento de aguas residuales.
- Sistemas ahorradores de agua en baños y duchas.
- Sistemas de iluminación LED y otros de bajo consumo.
- Aprovechamiento de energía solar mediante paneles solares, calentadores térmicos de agua con sistemas pasivos.
- Extracción y renovación de aire mediante sistemas pasivos con extractores helicoidales
- Sistemas de climatización que permitan el aprovechamiento de la energía del subsuelo.
- Geotermia de baja potencia.
- Óptima adaptación climatológica y ambiental (ajuste en los sistemas naturales o humanos como respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados, o sus impactos, que reduce el daño causado y que potencia las oportunidades benéficas).
- Correcta y necesaria utilización del verde vegetal (árboles, arbustos y plantas rastreras y trepadoras).

Estas determinantes permiten obtener beneficios tales como:

- Consumen una mínima cantidad de energía y agua en la construcción de la obra y luego a lo largo de toda la vida útil del establecimiento.
- Usan materias primas ecoeficientes.
- No generan residuos y contaminación una vez construidas.
- No desgastan el ambiente natural.
- No producen impactos negativos en el paisaje, en la concentración de calor, sensación de bienestar y la calidad de vida de las personas alrededor.
- Se adaptan a las necesidades y tendencias ecológicas que existen ahora y para los futuros usuarios.
- Generan mínima huella de carbono (totalidad de gases de efecto invernadero emitidos por efecto directo o indirecto de un individuo, organización, evento o producto).

**5.36.** Se recomienda promover con la academia y agremiaciones estrategias de divulgación para generar un mayor posicionamiento y arraigo de estos aspectos, que permitan formalizar y acompañar los procesos de autoconstrucción a sectores marginales. Así como promover premios a buenas prácticas en bienales y diferentes escenarios que permitan su reconocimiento y contribuir para la innovación tecnológica a través de la investigación y la generación de capacidades (cursos y programas de especialización).

**5.37.** Por promover territorios resilientes se sugiere i) ahondar en experiencias con administración de asociaciones de vecinos y sus regulaciones que permitan la sostenibilidad general e individual en los diferentes proyectos habitacionales que se planeen, ii) promover acciones complementarias a las intervenciones y actuaciones que adelanta el sector público en áreas delimitadas para el mejoramiento, mantenimiento, administración y preservación de las condiciones urbanas, ambientales y socioeconómicas en el espacio público y zonas comunes y, iii) determinar criterios sostenibles en la elegibilidad tendiente a garantizar la permanencia de los habitantes (oferta de empleo, protección de recursos naturales, salvaguarda del patrimonio inmaterial, etc.)

A partir de la experiencia chilena<sup>86</sup>, la STP requeriría de fortalecimiento institucional orientando recursos para:

- Diseñar un reglamento operativo para la postulación y vinculación de entidades privadas y organizaciones comunitarias como Entidades de Gestión Inmobiliaria Social para el diseño y ejecución de programas habitacionales para la producción social de vivienda y hábitat.
- Diferenciar el subsidio en función de la localización, el tipo de solución habitacional, los estándares de calidad y superficie deseados, estableciendo diferenciaciones regionales y locales.
- Establecer un fondo de estímulo a la eficiencia y calidad en la presentación y gestión de los proyectos, dirigido a apoyar y estimular esquemas asociativos.
- Capacitar en gestión habitacional involucrando a comunidades y promoviendo esquemas para su asociatividad, veeduría y seguimiento.
- Vincular en los proyectos otros programas sociales, económicos, culturales y de bienestar social de otros sectores del Gobierno.
- Establecer concursos de ideas orientados a financiar proyectos innovadores destinados a los profesionales jóvenes que no tienen los recursos para sustentar los costos de habilitación que requiere el proyecto.



<sup>86</sup> <https://invi.uchilefau.cl/las-entidades-de-gestion-inmobiliaria-social-egis-y-su-rol-en-la-nueva-politica-habitacional-chilena/>

# Referencias bibliográficas

80% de los desarrollos inmobiliarios son para primera vivienda (pero el 74% se compra para alquilar) <https://infonegocios.com.py/nota-principal/es-negocio-80-de-los-desarrollos-inmobiliarios-son-para-primera-vivienda-pero-el-74-se-compra-para-alquilar>

AFD Impulsa sector de viviendas mediante créditos. <https://www.lanacion.com.py/negocios/2023/07/07/afd-impulsa-sector-de-viviendas-mediante-creditos/>

Agence Francaise de Développement, IPEA, & Fundación Ciudad Humana. El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. Herramientas para el desarrollo urbano sostenible. AFD. 2014.

Alcaldía de Bogotá. Decreto Distrital 561 de 2022 “Por medio del cual se adopta la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat de Bogotá 2022-2031”.

Atlas AMA. <https://ciudadessustentables.stp.gov.py/wp-content/uploads/2021/12/libro-atlas-metropolitano-web-09-11-2021-compressed-compressed-compressed.pdf>

Banco Hipotecario: Una idea que deja el gobierno saliente para paliar el déficit habitacional del Paraguay <https://marketdata.com.py/laboratorio/analisis/banco-hipotecario-una-idea-que-deja-el-gobierno-saliente-para-paliar-el-deficit-habitacional-del-paraguay-112037/>

Banco Mundial. Diagnóstico de género en Paraguay: Brechas y barreras para las mujeres, 2020.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/328641612339913207/pdf/Resumen-Brechas-y-Barreras-para-las-Mujeres.pdf>

BID/MUVH. Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay. 2023.

BID. Big data para el desarrollo urbano sostenible. IDB-MG-867. 2021.

BID. Guía Práctica: Las Industrias Culturales y Creativas en la Revitalización Urbana. 2020.

BID. Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe. 2021.

BID. Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe. 2023.

BIDeconomics. Paraguay: panorama de oportunidades. 2023.

CAF, Ministerio de Urbanismo, V. y H. de P., Rodríguez Alcalá, J., Duarte, G., & Renata, B. (2019, September 25). Propuestas para mejorar el hábitat en asentamientos informales: Caso Bañado Norte de Asunción, Paraguay. Caracas: CAF.

<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1469>

Comisión Nacional de Valores. Rol del Sector Público Paraguayo en las Finanzas Sostenibles. Luis Carlos Berino Díaz de Bedoya y Marcelo Echagüe Pastore. Paraguay. 2021. [https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/11/Charla-Semana-Fin.-Sost.\\_Berino-Echague\\_26-11-2021.pdf](https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/11/Charla-Semana-Fin.-Sost._Berino-Echague_26-11-2021.pdf)

Departamento de Inteligencia de Mercados. Estudio Especializado: El mercado de materiales y acabados de la construcción de Paraguay, 2018.

<https://recursos.expertemos.pe/mercado-materiales-acabados-construccion-paraguay-informe-especializado-2018.pdf>

Hábitat para la Humanidad. Construcción progresiva como sistema. 2019

Labbate, G., Ruiz, G, Mariscal, E y Martino D. (2016). Paraguay: cambio de uso de suelo y costos de oportunidad. Sinergias entre REDD+ y la Ley de Valoración y Retribución de Servicios Ambientales. ONU Medio Ambiente

Plan Nacional de Agua Potable <https://www.habitat.org.py/wp-content/uploads/2023/03/Plan-Nacional-de-Agua-Potable-y-Saneamiento.pdf>

Periferia o capital: el dilema del que busca dónde tener su vivienda frente a la necesidad de mejores herramientas de pago. <https://infonegocios.com.py/nota-principal/periferia-o-capital-el-dilema-del-que-busca-donde-tener-su-vivienda-frente-a-la-necesidad-de-mejores-herramientas-de-pago>

MADES. Política Nacional de Cambio Climático del Paraguay, 2012.

<http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2020/09/Politica-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>

MADES/MUVH/PNUD/FMAM. 2023. Islas de Biodiversidad: una herramienta para la construcción de espacios verdes con participación ciudadana. Proyecto “Asunción Ciudad Verde de las Américas – Vías a la Sustentabilidad”. Asunción, Paraguay.

ONU-Hábitat/SDHT. Fortalecimiento de los procesos de gestión de intervenciones integrales del hábitat para la revitalización urbana en Bogotá documento técnico de soporte (Documento Preliminar V 1.2), 2023.

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030. 2014.

<https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH).

Balance Anual de Gestión Pública.» <https://www.muvh.gov.py/recursos/bg2018.pdf>.

Balance Anual de Gestión Pública.» <https://www.muvh.gov.py/recursos/balance.pdf>.

Programa Mi Vivienda PY-Viviendas de Clase Media.» <https://www.muvh.gov.py/direcciondesarrollosinmobiliarios/>.

Solicitud de información pública-PLANHAVI.» <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/38571>.

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

SENAVITAT. Res. 1844/12 “Aprueba el reglamento del programa FONCOOP”. 2012.

SENAVITAT. Solicitud de información pública-Situación del PLANHAVI y su implementación. 2017. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/262256-SituacionactualdelPLANHAVISET2017.pdf>.

Sistema de ordenamiento territorial en América Latina <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Sistemas-de-ordenamiento-territorial-en-America-Latina-y-el-Caribe-documento-resumen.pdf>

UE. Final Report on Social Taxonomy. Platform on Sustainable Finance, 2022.

## Páginas web consultadas

<https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/>

<https://plataformaurbana.cepal.org/es/urban-themes/2-marcos-urbanos>

<https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/convocatoria/429974-actualizacion-ante-proyecto-proyecto-ejecutivo-urbanismo-infraestructura-urbana-soste-1.html#>

<http://pyenresultados.rindiendocuentas.gov.py/PlanNacional>

<https://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/escolar/cooperativas-de-vivienda-1261161.html>

<https://www.undp.org/es/latin-america/press-releases/construyendo-un-marco-comun-de-taxonomias-de-finanzas-sostenibles>

<https://erssan.gov.py/index.php/noticias-1>

<https://www.catastro.gov.py/>

<https://www.ine.gov.py/>

<https://www.8demarzo.coop.py/>

<https://www.fortalezainmuebles.com/>

<https://www.mopc.gov.py/>

<https://www.ande.gov.py/>

<http://www.incoop.gov.py/v2/>

[https://www.facebook.com/Capacopy/?locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/Capacopy/?locale=es_LA)

<https://www.visionbanco.com/>

[https://www.bancoatlas.com.py/web/?utm\\_source=google&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=SH-ARG-SEAR-BRAN-N%2F%-2FA&gclid=CjwKCAjwrranBhAEEiwAz-bhNtRHc-HWYJ1A37o0y8z7UYNciherEnV-c2JGnfS5h2Ggno5oOqYHDrbxoCJEoQAvD\\_BwE](https://www.bancoatlas.com.py/web/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=SH-ARG-SEAR-BRAN-N%2F%-2FA&gclid=CjwKCAjwrranBhAEEiwAz-bhNtRHc-HWYJ1A37o0y8z7UYNciherEnV-c2JGnfS5h2Ggno5oOqYHDrbxoCJEoQAvD_BwE)

<https://www.indert.gov.py/indert/index.php>

<https://www.afd.gov.py/producto/mi-casa>

<https://propio.com.py/contactanos/>

<http://paraguaygbc.org/wp-content/uploads/2018/05/ord-2017-128.pdf>

# Anexo 1

## A. Experiencia del BID en Paraguay en temas urbanos y vivienda

Las acciones que adelanta el Grupo BID con Paraguay se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, el cual prioriza, entre otras áreas, la inserción adecuada del país en el mundo; el crecimiento económico inclusivo; la reducción de la pobreza y el desarrollo social; y la gestión pública eficiente y transparente. La Estrategia 2019-23 esta orientada en apoyar la transformación institucional y productiva del país, bajo criterios de sostenibilidad, equidad e inclusión económica y social priorizando cuatro áreas de colaboración y apoyo: (i) gestión pública e instituciones; (ii) integración y diversificación; (iii) infraestructura productiva y resiliente; (iv) capital humano y condiciones de vida. El portafolio activo de préstamos por sector es de US\$3.087,60 millones.<sup>87</sup>

Una experiencia interesante de microfinanciamiento para vivienda es la de Visión Banco para financiar adquisición de viviendas nuevas o mejoramiento de vivienda dirigido a familias con ingresos por debajo de los clientes tradicionales de la banca. Este programa dirigido a familias con ingresos entre 2 y 5 SM, se financió con fondos de Citibank y con la garantía del Oportunidades para la Mayoría del BID. Los créditos de Visión Banco incluyeron asistencia técnica constructiva contratada con Hábitat para la Humanidad. Se desembolsó un total de 633 créditos por un monto total equivalente a US\$5.8 millones. Este exitoso esfuerzo conjunto entre un banco comercial y una ONG especializada en construcción de vivienda popular, constituye un ejemplo en soluciones habitacionales de vivienda progresiva dirigidas a poblaciones de menores ingresos.<sup>88</sup>

# Anexo



<sup>87</sup> <https://www.iadb.org/es/paises/paraguay/perspectiva-general>

<sup>88</sup> BID (2014). Diagnóstico Sector Vivienda en Paraguay.

## B. Proyectos de desarrollo urbano y vivienda en Paraguay

Los principales proyectos de desarrollo urbano y vivienda financiados por el BID en los últimos 10 años con incidencia en la cadena del valor del Sector, varios de los cuales aún vigentes podrían ser catalizadores para la concreción de los lineamientos identificados en la presente Nota Sectorial y las experiencias ya finalizadas de financiamiento abordadas como lecciones aprendidas, se resumen a continuación:

### PR-T1349: Fortalecimiento de la agenda analítica y operativa para la transversalización de políticas de igualdad en Paraguay

- **Objetivo:** Fortalecer el conocimiento analítico y operativo de la agenda de género y diversidad en Paraguay, para i) apoyar la transversalización de G&D en las operaciones del BID; y ii) apoyar el diálogo de política en la identificación de intervenciones que ayuden a reducir la desigualdad y promover políticas a favor de la inclusión de mujeres y grupos diversos.
- **Problemática que aborda:** Paraguay sigue registrando una brecha de género muy significativa en diferentes dimensiones que afectan a las niñas y mujeres, y esto se agrava en las intersecciones como pobreza, pueblos indígenas, y personas con discapacidad. La escasa producción de datos y estudios sobre estas realidades y la debilidad institucional representan una de las principales barreras para incentivar e implementar acciones programáticas que permitan mejorar las condiciones y oportunidades de los diversos grupos de la población. Para poder abordar estas problemáticas se requieren acciones en todos los niveles de intervención que permitan resultados más sostenibles desde una perspectiva de género y diversidad.
- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapas del proyecto:** Preparación
- **Costo total:** 200.000 USD

### PR-T1348: Apoyo al diseño de reformas en el área de los ingresos públicos en Paraguay

- **Objetivo:** Apoyar al Ministerio de Hacienda de Paraguay en sus capacidades de diseño de reformas de política y de mejoras de gestión en áreas vinculadas a la generación de ingresos públicos; en particular en el ámbito de empresas públicas y catastro inmobiliario.<sup>89</sup>

89 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1348>

- **Problemática que aborda:** El Gobierno de Paraguay busca proponer reformas en la gobernanza y en la gestión de las empresas públicas y del Servicio Nacional de Catastro, para superar las siguientes debilidades: i) el marco jurídico vigente se encuentra obsoleto, fragmentado y no cuenta en alguno de los casos con la jerarquía jurídica necesaria; ii) la Dirección General de Empresas Públicas, no cuenta con competencias legales requeridas para ejercer una supervisión y monitoreo agravado por su carencia de recursos humanos y tecnológicos, iii) la gestión de las empresas públicas se desarrolla en un entorno de opacidad y falta de rendición de cuentas, iv) la estructura organizacional del Servicio Nacional de Catastro presenta falencias, falta de procesos y procedimientos, instancias de coordinación con los municipios y estar acorde con las disposiciones legales vigentes. En este contexto, se ha establecido la necesidad de contratar a un consultor especializado, que apoye en el proceso de elaboración de un anteproyecto de ley que sustituirá al marco legal vigente y que apoye en el desarrollo de una propuesta de fortalecimiento y modernización institucional del Catastro de Paraguay.<sup>90</sup>

- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapas del proyecto:** Implementación
- **Fecha de aprobación:** Junio 20 de 2023
- **Costo total:** 150.000 USD

### PR-T1351: Apoyo a municipios de Paraguay para su fortalecimiento institucional en la planificación urbana y uso de herramientas para el desarrollo urbano integrado y sostenible

- **Objetivo:** Apoyar al Gobierno de Paraguay, y a las municipalidades de Asunción, Concepción, Ciudad del Este, Encarnación, Villarrica y Pilar, a través del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, y de la Asociación de Municipios del Área Metropolitana de Asunción, con la capacitación en mecanismos de gestión metropolitana y en el desarrollo de instrumentos de planificación urbana integral mediante el uso de diferentes herramientas de capacitación innovadoras que aportarán conocimiento en temas técnicos, ambientales, de cambio climático, género y diversidad, sociales y económicos, que permitirán definir acciones e inversiones estratégicas en cada uno de ellos a fin de promover un desarrollo sostenible y resiliente.<sup>91</sup>

90 BID. PR-T1348 TC Abstract, 2023.

91 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1351>

- **Problemática que aborda:** La mayor parte de los municipios del País no poseen la capacidad institucional necesaria para cumplir con las tareas de planificar, gestionar y financiar el desarrollo urbano sostenible, por factores tales como la baja capacidad de los funcionarios públicos locales y por la inexistencia de herramientas de control sobre el territorio. Las principales debilidades encontradas se expresan en la inexistencia de instrumentos de planificación y desarrollo urbano efectivos, la deficiente fiscalización del uso y ocupación del suelo y la insuficiencia de recursos humanos (BID, 2015).<sup>92</sup>
- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapa del proyecto:** Implementación
- **Fecha de aprobación:** Mayo 11 de 2023
- **Costo total:** 400.000 USD

#### PR-L1176: Programa de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional de Paraguay

- **Objetivo:** Incrementar el uso de la información estadística oficial en la toma de decisiones públicas y privadas a través de la mejora de su calidad en términos de relevancia, oportunidad, confiabilidad, y accesibilidad y, del fortalecimiento de la institucionalidad de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos.<sup>93</sup>
- **Problemática que aborda:** Relativo bajo uso de información estadística para tomar decisiones con mayores fundamentos empíricos por parte del sector público para la formulación de políticas y programas, así como del sector privado para sus proyectos de inversión. En efecto, uno de los indicadores que se puede considerar un proxy de esta utilización es que la página de Internet de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos ocupa el lugar 769 entre los sitios más visitados en Paraguay. Ello está asociado a la calidad de la información en términos de relevancia, oportunidad, confiabilidad, y accesibilidad y, a la capacidad institucional como órgano responsable de las estadísticas oficiales.<sup>94</sup>
- **Tipo de proyecto:** Operación de Préstamo
- **Etapa del proyecto:** Implementación
- **Fecha de aprobación:** Febrero 17 de 2022
- **Costo total:** 43.000.000 USD

92 BID. PR-T1351 Abstract TC, 2023.

93 <https://www.iadb.org/es/project/PR-L1176>

94 BID. PR-L1176 Programa de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional de Paraguay, 2020.

#### PR-T1303: Apoyo a la Preparación del Censo de Población y Vivienda en Paraguay

- **Objetivo:** Apoyar a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos en las actividades de planeación y preparación para la ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda.<sup>95</sup>
- **Problemática que aborda:** El gobierno del Paraguay, a través de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), dependiente de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) solicitó apoyo al Banco para preparar la ejecución de una operación de préstamo con el objetivo de contribuir al desarrollo del Sistema Estadístico Nacional, en ocasión de la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda 2022.<sup>96</sup>
- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapa del proyecto:** Cerrado
- **Fecha de aprobación:** Enero 26 de 2023
- **Costo total:** 2000,000 USD

#### PR-T1299: Innovando el Modelo de Formación en el Sector de Agua y Saneamiento Rural

- **Objetivo:** Vincular la economía creativa a la gestión de base comunitaria de los servicios de agua potable y saneamiento rurales mediante el desarrollo de una plataforma virtual que potencie el desarrollo del sector, a partir de tres vertientes: i) desarrollo y consolidación de capacidades funcionales dentro de los proveedores de servicios del sector, ii) marketplace de insumos y proveedores, iii) un sistema de información/observatorio del sector. Esto se desarrollará aprovechando las nuevas tecnologías, rompiendo así con el modelo tradicional presencial y logrando un alcance nacional a un costo razonable.<sup>97</sup>
- **Problemática que aborda:** El 19,19% de las viviendas de Paraguay no tiene conexión a sistemas de agua potable y en las zonas rurales el porcentaje de viviendas sin agua potable alcanza el 29,1%. En relación con la calidad y continuidad, también hay importantes deficiencias. Según la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (2016), apenas el 40,8% de los hogares en el sector rural presentan una fuente de agua mejorada dentro de la vivienda, libre de contaminación y disponible en cantidades suficientes. Sin embargo, en el sector urbano este número llega al 60,2%, lo cual muestra una clara brecha entre ambas zonas.<sup>98</sup>
- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica

95 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1303>

96 BID. PR-T1303 Términos de Referencia, 2023.

97 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1299>

98 BID. PR-T1299–Memorando a los donantes, 2021

- **Etapas del proyecto:** Implementación
- **Fecha de aprobación:** Octubre 23 de 2020
- **Costo total:** 500.000 USD

**PR-T1318: Apoyo a la Reformulación del Programa de Reconversión del Centro, Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano y Oficinas de Gobierno PR-L1044**

- **Objetivo:** Apoyar la reformulación y ejecución del Programa de Reconversión del Centro de Asunción–Etapa II (PR-L1044), mediante el financiamiento de documentos de licitación, estudios socioambientales, plan de reasentamiento de familias, estudios de gestión y financiamiento del proyecto, además de otros documentos que son parte del proyecto y de los estudios detallados de urbanismo e ingeniería para el área, estudios de control de inundación de la Av. Stella Maris, estudios de tránsito para el microcentro de Asunción, la elaboración de los insumos de monitoreo, evaluaciones económicas, entre otros.<sup>99</sup>
- **Problemática que aborda:** El Puerto de Asunción es un predio de 22 hectáreas cuya reforma para operaciones urbanas de puesta en valor está en marcha desde el año 2017, mediante la ejecución de varias obras públicas por parte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) con financiamiento BID y contraparte nacional del Programa de Reconversión del Centro, Modernización del Sistema de Transporte Público Metropolitano y Oficinas de Gobierno PRL1044. La construcción de la Primera Etapa de las Áreas Comunes I, los edificios de Gobierno, la Rehabilitación de las oficinas patrimoniales del Puerto, y la construcción de la Planta de Aguas Residuales en Varadero (adelantado por el mismo MOPC). Para lograr el efecto revitalizador que el Puerto de Asunción debe dar a la ciudad y a su entorno inmediato, acomodar las nuevas sedes de oficinas públicas y atraer la inversión privada, es necesario completar algunas obras de infraestructura dentro del Puerto y realizar algunas intervenciones en calles adyacentes.<sup>100</sup>
- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapas del proyecto:** Implementación
- **Fecha de aprobación:** Julio 16 de 2021
- **Costo total:** USD 370,000

99 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1318>  
 100 BID (2021). Paraguay. CT Abstracto–PR-T1318.

**PR-L1152: Programa de Rehabilitación y Vivienda del Bañado Sur en Asunción (Barrio Tacumbú)**

- **Objetivo:** Mejorar la calidad de vida de la población ribereña de la zona sur de la ciudad de Asunción (Bañado Sur) mediante: (i) la construcción de viviendas de interés social e infraestructura urbana de calidad para el traslado del Barrio Tacumbú bajo estándares de urbanismo sostenible; (ii) la recuperación ambiental de lagunas, arroyos y humedales, y la protección de zonas naturales de amortiguamiento; y (iii) la generación de condiciones de sostenibilidad económica e institucional y mejora de la capacidad adaptativa de las familias.<sup>101</sup>
- **Problemática que aborda:** El Barrio Tacumbú es uno de los barrios situados en el Bañado Sur de Asunción, a la orilla del río Paraguay, con un área de 60 hectáreas. Es una zona frágil expuesta a las crecidas del río Paraguay y donde las viviendas han sido construidas sobre rellenos realizados por las poblaciones residentes. El barrio ha tenido una rápida expansión. Hoy cuenta con 2.517 viviendas (censo del 2017) y unos 10.000 habitantes, todos residiendo por debajo de los 64 msnm. Existen grupos que habitan en el barrio que tienen una situación de alta vulnerabilidad, por la falta de servicios básicos formales, equipamientos comunitarios y la titulación de la propiedad. Entre estos grupos se pueden destacar las mujeres de bajos ingresos, principalmente madres solteras y jefas de hogar.<sup>102</sup>
- **Tipo de proyecto:** Operación de préstamo
- **Etapas del proyecto:** Implementación
- **Fecha de aprobación:** Diciembre 06 de 2018
- **Costo total:** USD 100.000.000

101 <https://www.iadb.org/es/project/PR-L1152>

102 BID (2018). Paraguay. Propuesta de préstamo para el Programa de Rehabilitación y Vivienda del Bañado Sur en Asunción (Barrio Tacumbú).

### PR-T1251: Apoyo al Diseño y Ejecución del Programa de Rehabilitación del Bañado Sur

- **Objetivo:** Apoyar la preparación y ejecución inicial del Programa de Rehabilitación y Vivienda del Bañado Sur en Asunción (Barrio Tacumbú) con el fin de i) elaborar los diseños ejecutivos para la realización de las obras de infraestructura de vivienda social, ii) realizar los estudios complementarios a fin de cumplir con las políticas de salvaguardia del Banco en materia social y ambiental, y iii) elaborar propuestas para el diseño de la evaluación y esquema de ejecución, así como de fortalecimiento técnico-institucional del organismo ejecutor.<sup>103</sup>
- **Problemática que aborda:** Los asentamientos ubicados en los denominados Bañados Norte y Sur de la Franja Costera de Asunción presentan una elevada informalidad urbana y alto déficit habitacional. Son los asentamientos más grandes del país y los de mayor complejidad social, ambiental y urbana. La población de estas áreas ribereñas está sujeta al riesgo de las inundaciones periódicas del Río Paraguay, lo que se agrava por el cambio en los regímenes de las lluvias debido a los efectos del cambio climático por lo que se requiere integrar este barrio a una oferta mayor e integral de espacios públicos residenciales y de inversiones de la ciudad en el Bañado Sur, incluyendo viviendas de interés social.<sup>104</sup>
- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapa del proyecto:** Cerrado
- **Fecha de aprobación:** Octubre 24 de 2018
- **Costo total:** USD 500.000

### PR-T1243: Fortalecimiento de la Resiliencia Urbana en Riverside Asunción

- **Objetivo:** Brindar apoyo técnico al Gobierno del Paraguay para llevar a cabo los análisis y estudios necesarios para finalizar la propuesta de financiamiento climático “Fortalecimiento de la Resiliencia Urbana en Riverside Asunción” y acceder a recursos del Fondo Verde para el Clima (GCF) para su implementación. El programa comprende un plan integrado de manejo de riesgo de inundación y busca fortalecer la resiliencia de comunidades vulnerables y del ecosistema mediante la promoción de infraestructura de bajo carbono, resiliente al clima.<sup>105</sup>

103 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1251>

104 BID (2018). Paraguay. PR-T1251–Apoyo al Programa de Recuperación Ambiental y Vivienda del Bañado Sur.

105 <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1243>

- **Problemática que aborda:** La ocurrencia simultánea de inundaciones, asentamientos irregulares, falta de infraestructura adecuada y un programa de prevención de riesgos ineficaz pone en alto riesgo el área de intervención, pero los costos no solo afectan a las personas. Asunción ha sido citada entre las áreas urbanas con mayor biodiversidad con el 49% de las especies de aves del país calculadas en alrededor de 353 especies nativas. Aunque la extensión de las áreas verdes permanece constante, también están siendo erosionadas por la reconversión y degradación del hábitat que reduce las poblaciones de flora y fauna. Las poblaciones migratorias monitoreadas desde el año 2000, muestran una marcada disminución en la diversidad y cantidad de especies, disminuyendo casi a la mitad. Por otra parte, Paraguay depende únicamente de una fuente de electricidad hidroeléctrica, se prevé que esta fuente se vuelva escasa para 2030. Para 2025, se espera que el suministro de energía eléctrica esté por debajo de la reserva ideal requerida del 20%.<sup>106</sup>
- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapa del proyecto:** Cerrado
- **Fecha de aprobación:** Mayo 4 de 2018
- **Costo total:** USD 450.000

### PR-M1032: Transformación Integral del Barrio de La Chacarita Alta en el Área Metropolitana

- **Objetivo:** Contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias pobres y de bajos ingresos que residen en el barrio de La Chacarita Alta, Asunción mediante el fortalecimiento del tejido social y económico promoviendo la participación de los vecinos del barrio en el diseño del plan maestro y de las obras de mejoramiento integral del barrio.<sup>107</sup>
- **Problemática que aborda:** Los habitantes de la Chacarita son un grupo social y económicamente diverso. Allí viven por cercanía a los lugares de trabajo y los servicios del centro de la ciudad mayormente gente trabajadora y de bajos ingresos, que busca la manera de subsistir en un asentamiento que no está integrado a la trama urbana en una topografía en pendiente. Hay pocos equipamientos sociales y los espacios públicos son prácticamente inexistentes. Además, el barrio presenta problemas de inseguridad, asociados a actividades al margen de la ley. El último censo realizado por el proyecto del BID en el año 2015 identificó que 37 por ciento del total de viviendas están en zonas con riesgos de deslizamiento. Los barrancos son utilizados como vertederos de basura a cielo abierto y 59 por ciento de las viviendas declararon que eliminan aguas residuales en ellos.<sup>108</sup>

106 BID (2018). Paraguay. TC Document–PR-T1243-.

107 <https://www.iadb.org/es/project/PR-M1032>

108 <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/la-chacarita-transformando-un-barrio-mejorando-vidas/>

- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapas del proyecto:** Cerrado
- **Fecha de aprobación:** Diciembre 15 de 2015
- **Costo total:** USD 975.000

**Préstamo N° 3538/OC-PR aprobado por Ley N° 5665 del 14 de octubre 2016: Programa de Mejoramiento de Vivienda y del Hábitat.**

- **Objeto:** Contribuir a la financiación y ejecución de un programa para mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos del Área Metropolitana de Asunción

**PR-L1082: Licitación Pública UEP-MUVH de diseño y construcción actualización de Anteproyecto, Proyecto Ejecutivo de Urbanismo y de Infraestructura Urbana Sostenible y ejecución de obras priorizadas en el Barrio Chacarita Alta.**

- **Objetivo:** Actualización de anteproyecto, proyecto ejecutivo de urbanismo y de infraestructura urbana sostenible y la ejecución de obras priorizadas en el Barrio Chacarita Alta bajo un esquema de responsabilidad única Paraguay ha recibido un financiamiento del BID para desarrollar el Programa de Mejoramiento de Vivienda y Hábitat en el marco del Contrato de Préstamo 3538/OCPR<sup>109</sup> aprobado por Ley 5665 del 14 de octubre 2016 para contribuir a la financiación y ejecución de un programa para mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos del Área Metropolitana de Asunción. El Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat es el responsable de la ejecución del Programa, en el marco del cual se lleva a cabo el contrato de diseño y construcción. El alcance comprende:
  - Anteproyecto Actualizado (Ingeniería Básica)
  - Proyecto Ejecutivo (Ingeniería de Detalle)
  - Ejecución de Obras del proyecto una vez aprobado el ítem de diseño ejecutivo.

<sup>109</sup> El objetivo general del Programa es el mejoramiento de vivienda y del hábitat, y se da a través de sus tres componentes, cuyos objetivos específicos son: i) Componente I: la entrega de aproximadamente 2.400 hogares, subsidios habitacionales para el mejoramiento y ampliación de viviendas en el Área Metropolitana de Asunción, ii) Componente II: el mejoramiento integral del Barrio Chacarita Alta, y iii) Componente III: la mejora de la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas de vivienda del MUVH.

- **Problemática que aborda:** La complejidad del estudio y el carácter interdisciplinar y multisectorial de las acciones previstas requiere una visión amplia de la realidad local donde los estudios están insertos, de la misma forma que la solución de los problemas sociales y ambientales exige la adopción de estrategias igualmente amplias e integrales, de acuerdo con la complejidad de sus causas y de las múltiples dimensiones de las intervenciones previstas. Se busca identificar propuestas de infraestructura sostenible, reducción del riesgo y resiliencia climática teniendo en consideración estrategias integrales, la operación y el mantenimiento adecuados, de los sistemas de servicios y obras a ser implantadas.
- **Tipo de proyecto:** Estudios y construcción
- **Etapas del proyecto:** Implementación
- **Fecha de aprobación:** Septiembre 21 de 2015
- **Costo total:** 30.000 USD

**PR-L1082: Mejoramiento de Vivienda y del Hábitat**

- **Objetivo:** Mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos del Área Metropolitana de Asunción (AMA), a través de: i) la entrega de subsidios habitacionales para el mejoramiento y ampliación de viviendas, ii) el mejoramiento integral del Barrio La Chacarita Alta, y iii) la mejora de la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas de vivienda de la SENAVITAT.<sup>110</sup>
- **Problemática que aborda:** La Chacarita Alta es un asentamiento informal de más de 50 años de conformación, ubicado en una zona no inundable del bañado norte y cuya población estimada asciende a 750 hogares. Las características socioeconómicas del asentamiento son: i) 40% de las familias están en situación de pobreza, ii) 40% de los hogares tienen a una mujer como jefe de hogar, iii) 30% de la población es menor de 18 años, y iv) 75% de los adultos trabaja en el sector informal de la economía. El asentamiento tiene una topografía en pendiente y cuenta con un solo acceso vehicular y múltiples accesos de pasillos o escalinatas peatonales. Los problemas de violencia e inseguridad por actividades ilícitas se han agravado en los últimos años. Las viviendas tienen servicios de energía eléctrica y agua de la red pública (98% y 96%, respectivamente), pero en ambos casos las conexiones son informales y hay altos niveles de incumplimiento en los pagos. No hay sistemas de alcantarillado sanitario ni de drenaje pluvial. Solo 35% de las viviendas tienen algún sistema de evacuación de aguas cloacales y son evacuadas en los arroyos. El problema de los desechos sólidos es crítico.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PR-L1082>

<sup>111</sup> BID (2015). Paraguay. Programa de Mejoramiento de Vivienda y del Hábitat [38985580].

- **Tipo de proyecto:** Operación de préstamo
- **Etapas del proyecto:** Implementación
- **Fecha de aprobación:** Septiembre 21 del 201
- **Costo total:** 30.000.000 USD

### PR-T1150: Estudios, Plan de Acción y Pre-inversión en Asunción Metropolitana

- **Objetivo:** Financiar la implementación de la metodología de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) en el área metropolitana de Asunción, República del Paraguay.<sup>112</sup>
- **Problemática que aborda:** ICES tiene como propósito aplicar la metodología para Ciudades Emergentes y Sostenibles (identificación, priorización de sectores y financiación de las acciones que conduzcan a lograr un desarrollo sostenible) en al menos 26 zonas urbanas emergentes de la región, de manera que exista una ciudad en ICES por cada país prestatario del Banco. En Paraguay, la ciudad seleccionada ha sido Asunción, entendiéndose como tal al área metropolitana que engloba a las municipalidades de Asunción, Capiatá, Fernando de la Mora, Lambaré, Limpio, Luque, Mariano Roque Alonso, Ñemby, San Antonio, San Lorenzo y Villa Elisa. La expansión urbana se ha caracterizado por la proliferación de asentamientos precarios, dispersos y con múltiples déficits de infraestructuras y servicios en el anillo territorial adyacente a la capital. La ciudad presenta asimismo graves problemas ambientales relacionados con la falta de tratamiento de aguas residuales, la recolección de residuos sólidos y los sistemas de drenaje urbano que afectan la salud y la calidad de vida en la ciudad.<sup>113</sup>
- **Tipo de proyecto:** Cooperación técnica
- **Etapas del proyecto:** Cerrado
- **Fecha de aprobación:** Abril 15 del 2013
- **Costo total:** 1.100.000 USD

<sup>112</sup> <https://www.iadb.org/es/project/PR-T1150>

<sup>113</sup> BID (2013). Paraguay. TC\_Document\_ICES\_Asuncion\_PR-1150 [37708367].

## C. Estudios BID relacionados con hábitat y vivienda en Paraguay

Entre los documentos elaborados recientemente por el Banco relacionadas con el hábitat y la vivienda se encuentran las siguientes:

### Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe, 2023<sup>114</sup>

- **Autores:** Arcia, Diego; Pinto Carrillo, Augusto César; Espinosa Restrepo, León
- **Breve reseña:** Publicación donde se describen los sistemas de ordenamiento territorial en 26 países de América Latina y El Caribe (ALC), profundizando en 13 de estos países incluido Paraguay. El análisis abordó los marcos normativos, políticas e instrumentos de desarrollo territorial y urbano.
- **Principal problemática:** La ausencia de una ley nacional de ordenamiento territorial y de planificación urbana no ha permitido constituir un sistema articulado y complementario de ordenamiento territorial y urbano, que incluya y homologue conceptos, establezca una estructura, defina o complemente roles y alcances de los municipios y departamentos, y promueva la asociatividad territorial supra municipal, metropolitana e interdepartamental, con fines de ordenamiento y planificación urbana.

Principales apuestas:

- Establecer en una ley de ordenamiento territorial las reglas del juego claras de como los actores públicos, privados y los ciudadanos ocupan y usan las tierras.
- Definir roles y arreglos institucionales y normativos para la gobernanza territorial, criterios, procedimientos e instrumentos que faciliten la gestión del suelo y complementen la financiación de los programas y proyectos del desarrollo urbano.
- Fortalecer las estrategias de intervención en la escala intermedia con instrumentos de actuación pública acordes con los marcos normativos y capacidades existentes. Desde la articulación a través de la formulación y ejecución de proyectos de escala intermedia, hasta la formulación específica de planes regionales.
- Reconocer las dinámicas de asociatividad entre entidades territoriales, definiendo estrategias de planificación en una escala que permita resolver problemas metropolitanos y regionales mediante la formulación de proyectos estratégicos.

<sup>114</sup> <https://publications.iadb.org/es/sistemas-de-ordenamiento-territorial-en-america-latina-y-el-caribe-documento-resumen>

- Fortalecer la presencia y manejo de los sistemas de información geográfica en la región, de forma que se avance hacia una mayor generación de información relevante para la toma de decisiones, facilitando su análisis y uso.
- Fortalecer el enfoque rural del ordenamiento territorial, no bajo una mirada desde y para lo urbano, sino reconociendo el rol fundamental del suelo rural y la importancia propia de sus dinámicas.

### BIDeconomics Paraguay: panorama de oportunidades<sup>115</sup>

- **Autor:** Feal-Zubimendi, Soledad
- **Breve reseña:** Este documento destaca los principales desafíos al desarrollo económico y social de Paraguay y presenta las recomendaciones de política para lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible.
- **Principal problemática para el Sector:** Paraguay tiene tres desafíos por delante: profundizar los logros sociales alcanzados hasta ahora, con el fin de mejorar la calidad de vida de más paraguayos; dinamizar la economía para que el país genere más valor agregado y empleos de calidad; y mantener la estabilidad macro y mejorar su resiliencia ante choques externos e internos. Ahora bien, las condiciones deficitarias de habitabilidad tienen un peso determinante en el bienestar de las personas.
- **Principales apuestas en relación con agua, saneamiento y vivienda:**
  - Activar un sistema de información integrado para adelantar una reingeniería de sus procesos operativos y administrativos y fundamentar decisiones de gestión política y operativa, mejorar la prestación de servicios, construir infraestructura necesaria y fomentar la responsabilidad y la transparencia del sector.
  - Fortalecer los canales de comunicación e interacción entre proveedores de servicios y usuarios para dar respuesta oportuna y seguimiento a indicadores clave.
  - Robustecer la gobernanza de los órganos del sector facilitaría el monitoreo y gestión de los servicios. Fortalecer la institucionalidad y las capacidades de planificación de inversiones de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN)
  - Modernizar y descentralizar la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) a través de unidades regionales.

- Reforzar el papel del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) como responsable de políticas y entidad rectora del sector complementando esfuerzos para el desarrollo urbano con otras entidades como el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y de la Secretaría Técnica de Planificación.
- Crear capacidades institucionales en organismos subnacionales incluyendo medidas de resiliencia frente al cambio climático.
- Apoyar la creación de una estrategia nacional de desarrollo urbano y vivienda
- Ampliar el uso de herramientas digitales para la planificación, implementación y monitoreo de proyectos, promoviendo una agenda de mitigación y adaptación.
- Promover el financiamiento de largo plazo para adquirir o renovar vivienda, por medio de la banca pública de primer o segundo piso en el que se tengan en cuenta los niveles de ingresos de los interesados, al margen de su informalidad.

<sup>115</sup> <https://publications.iadb.org/es/bideconomics-paraguay-panorama-de-oportunidades>

# Anexo 2

## A. Oferta del mercado inmobiliario

N°	Empresa	Lugar	Tipo de propiedad	M2	Precio en guaraníes	Precio USD (cambio a 7300)
1	La fábrica de viviendas	Nacional	Construcción	28,5	48.000.000	6.575
2	La fábrica de viviendas	Nacional	Construcción	50	100.000.000	13.699
3	Che Roga	Ita	Casa + Terreno	36	120.710.700	16.536
4	Che Roga	Ita	Casa + Terreno	45	158.509.000	21.714
5	Propio	Limpio	Casa + Terreno	25	213.125.000	29.195
6	DISA Emprendimientos	Luque	Casa + Terreno	52	219.000.000	30.000
7	Lares	AMA	Casa + Terreno	36	219.474.000	30.065
8	Lares	AMA	Casa + Terreno	42	243.860.000	33.405
9	Propio	Limpio	Casa + Terreno	40	260.000.000	35.616
10	Aramar Group	Luque	Edificio	33	262.800.000	36.000
11	Lares	AMA	Casa + Terreno	60	268.246.000	36.746
12	Morada	AMA	Casa + Terreno	56	275.000.000	37.671
13	Casa +	AMA	Casa + Terreno	53	280.000.000	38.356
14	DISA Emprendimientos	Luque	Casa + Terreno	68	299.000.000	40.959
15	Hupi	Luque	Casa + Terreno	68	299.000.000	40.959
16	Propio	Limpio	Casa + Terreno	50	311.250.000	42.637
17	Mi casa con plaza	Departamento Central	Casa + Terreno	46	313.400.000	42.932
18	Morada	AMA	Casa + Terreno	71	320.000.000	43.836
19	Casa +	AMA	Casa + Terreno	92	325.000.000	44.521
20	Hupi	Luque	Edificio	54	338.140.000	46.321
21	DISA Emprendimientos	Luque	Casa + Terreno	91	349.000.000	47.808
22	Aramar Group	Luque	Edificio	42	350.400.000	48.000
23	Lares	AMA	Casa + Terreno	77	365.790.000	50.108
24	Casa +	AMA	Casa + Terreno	110	372.000.000	50.959
25	Mi casa con plaza	Departamento central	Casa + Terreno	59	377.000.000	51.644
26	DISA Emprendimientos	Luque	Casa + Terreno	105	382.000.000	52.329
27	Inversora G71 SA	AMA	Edificio	69	390.000.000	53.425
28	La fabrica de viviendas	Luque	Casa + Terreno	58	410.000.000	56.164
29	Inversora G71 SA	AMA	Edificio	75	415.000.000	56.849
30	Naturalis	Luque	Casa + Terreno	66	420.000.000	57.534
31	Mi casa con plaza	Departamento central	Casa + Terreno	78	433.350.000	59.363
32	Lares	AMA	Casa + Terreno	100	438.948.000	60.130
33	Inversora G71 SA	AMA	Edificio	88	440.000.000	60.274
34	Aramar Group	Luque	Edificio	61	467.200.000	64.000
35	Naturalis	Luque	Casa + Terreno	72	470.000.000	64.384
36	Naturalis	Luque	Casa + Terreno	85	500.000.000	68.493
37	Aramar Group	Luque	Edificio	81	620.500.000	85.000

Página web
<a href="https://lafabrica.com.py/">https://lafabrica.com.py/</a>
<a href="https://lafabrica.com.py/">https://lafabrica.com.py/</a>
<a href="https://che-roga.com/">https://che-roga.com/</a>
<a href="https://che-roga.com/">https://che-roga.com/</a>
<a href="https://propio.com.py/propiedades/?region=242&amp;range[square_feet]=25;100&amp;range[price]=143125000;547500000&amp;current_page=11">https://propio.com.py/propiedades/?region=242&amp;range[square_feet]=25;100&amp;range[price]=143125000;547500000&amp;current_page=11</a>
<a href="https://disaemprendimientos.com.py/lara/">https://disaemprendimientos.com.py/lara/</a>
<a href="https://larespy.com/">https://larespy.com/</a>
<a href="https://larespy.com/">https://larespy.com/</a>
<a href="https://propio.com.py/propiedades/?region=242&amp;range[square_feet]=25;100&amp;range[price]=143125000;547500000&amp;current_page=11">https://propio.com.py/propiedades/?region=242&amp;range[square_feet]=25;100&amp;range[price]=143125000;547500000&amp;current_page=11</a>
<a href="https://www.ogaciudadjardin.com.py/">https://www.ogaciudadjardin.com.py/</a>
<a href="https://larespy.com/">https://larespy.com/</a>
<a href="https://www.kwparaguay.com/2297-2339?lan=es-PY">https://www.kwparaguay.com/2297-2339?lan=es-PY</a>
<a href="https://www.casamas.com.py/index.html">https://www.casamas.com.py/index.html</a>
<a href="https://disaemprendimientos.com.py/lara/">https://disaemprendimientos.com.py/lara/</a>
<a href="https://www.hupi.com.py/emprendimientos/yeruti">https://www.hupi.com.py/emprendimientos/yeruti</a>
<a href="https://www.hupi.com.py/emprendimientos/yeruti">https://www.hupi.com.py/emprendimientos/yeruti</a>
<a href="https://habitamia.com/casa-venta-villa-morra-asuncion/6194864">https://habitamia.com/casa-venta-villa-morra-asuncion/6194864</a>
<a href="https://www.kwparaguay.com/2297-2339?lan=es-PY">https://www.kwparaguay.com/2297-2339?lan=es-PY</a>
<a href="https://www.casamas.com.py/index.html">https://www.casamas.com.py/index.html</a>
<a href="https://www.hupi.com.py/emprendimientos/yeruti">https://www.hupi.com.py/emprendimientos/yeruti</a>
<a href="https://disaemprendimientos.com.py/lara/">https://disaemprendimientos.com.py/lara/</a>
<a href="https://www.ogaciudadjardin.com.py/">https://www.ogaciudadjardin.com.py/</a>
<a href="https://larespy.com/">https://larespy.com/</a>
<a href="https://www.casamas.com.py/index.html">https://www.casamas.com.py/index.html</a>
<a href="https://habitamia.com/casa-venta-villa-morra-asuncion/6194864">https://habitamia.com/casa-venta-villa-morra-asuncion/6194864</a>
<a href="https://disaemprendimientos.com.py/lara/">https://disaemprendimientos.com.py/lara/</a>
<a href="http://www.inversorag71.com.py/">http://www.inversorag71.com.py/</a>
<a href="https://lafabrica.com.py/barrio-modelo/">https://lafabrica.com.py/barrio-modelo/</a>
<a href="http://www.inversorag71.com.py/">http://www.inversorag71.com.py/</a>
<a href="https://www.infocasas.com.py/proyectos/naturalis/15162">https://www.infocasas.com.py/proyectos/naturalis/15162</a>
<a href="https://habitamia.com/casa-venta-villa-morra-asuncion/6194864">https://habitamia.com/casa-venta-villa-morra-asuncion/6194864</a>
<a href="https://larespy.com/">https://larespy.com/</a>
<a href="http://www.inversorag71.com.py/">http://www.inversorag71.com.py/</a>
<a href="https://www.ogaciudadjardin.com.py/">https://www.ogaciudadjardin.com.py/</a>
<a href="https://www.infocasas.com.py/proyectos/naturalis/15162">https://www.infocasas.com.py/proyectos/naturalis/15162</a>
<a href="https://www.infocasas.com.py/proyectos/naturalis/15162">https://www.infocasas.com.py/proyectos/naturalis/15162</a>
<a href="https://www.ogaciudadjardin.com.py/">https://www.ogaciudadjardin.com.py/</a>

Fuente: Elaboración consultoría, 2023.

## Anexo 3

### A. Buenas prácticas internacionales para tener en consideración

**5.39.** Para complementar posibles intervenciones del gobierno para dinamizar el sector teniendo en cuenta el análisis presentando, se deja a consideración tener en cuenta los siguientes mecanismos y programas como buenas prácticas y experiencias replicables de la región en el contexto paraguayo.

### B. Programa Mi Casa Ya (Colombia)<sup>116</sup>

**5.40.** El Programa Mi Casa Ya busca facilitar el acceso a Vivienda de Interés Prioritario y Vivienda de Interés Social a hogares no propietarios otorgando un subsidio monetario de 30 SMMLV para hogares que se encuentran clasificados en el SISBÉN dentro de los subgrupos A1 a C8 o 20 SMMLV para hogares que se encuentran clasificados en el SISBÉN dentro de los subgrupos C9 a D20.<sup>117</sup>

El hogar recibe una cobertura a la tasa de interés de 5 puntos porcentuales para viviendas de interés prioritario las cuales no superan los 90 SMMLV (\$104.400.000 COP año 2023), de 4 puntos porcentuales para viviendas de interés social de hasta 135 SMMLV (\$156.600.000 COP año 2023) o de hasta 150 SMMLV (\$174.000.000 COP año 2023) para los Municipios y Distritos sobre los que aplica este precio excepcional conocido como Aglomeraciones.

Mi Casa Ya brinda dos beneficios a los hogares: en primer lugar, otorga un subsidio a la cuota inicial por un monto que dependerá del grupo de Sisbén en el que el hogar interesado está clasificado.

En segundo lugar, Mi Casa Ya beneficia a los hogares con una cobertura a la tasa de interés del crédito hipotecario o leasing habitacional que se otorga durante los primeros 7 años, con el fin de reducir las cuotas mensuales a pagar, y su monto depende del tipo de vivienda adquirida. Así, cuando los hogares adquieren una vivienda de interés prioritario hasta 90 SMMLV, la cobertura es de 5 puntos porcentuales sobre la tasa de interés pactada con la entidad financiera, mientras que, para aquellos hogares que adquieren una vivienda de interés social, la cual tiene un precio mayor a 90 SMMLV pero no supera los 135 SMMLV a nivel nacional o los 150 SMMLV para los Municipios y Distritos sobre los que aplica este precio excepcional conocido como Aglomeraciones, la cobertura representa una reducción de 4 puntos porcentuales.

<sup>116</sup> Para más información: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/mi-casa-ya>

<sup>117</sup> El nuevo sistema del Sisbén colombiano divide a las familias en cuatro grupos en donde A es pobreza extrema (A1 hasta A5), B es pobreza moderada (B1 a B7), C es población vulnerable (C1 hasta C18) y el grupo D (D1 hasta D21), que corresponde a no pobre, no vulnerable.

### C. Mi Ahorro, Mi Hogar (Bogotá, Colombia)<sup>118</sup>

**5.41.** En Bogotá, 48% de los hogares están encabezados por mujeres. Sin embargo, aún hoy, las mujeres enfrentan mayores retos respecto de los hombres. El desempleo en las mujeres es del 14,67%, mientras que en los hombres es el 12,47%. Asimismo, la pobreza monetaria tiene una incidencia del 39% en mujeres, y del 33,6% en hombres. En términos de ingreso, ellas reciben, en promedio, el 85,8% del salario que ganan los hombres. Y en materia de vivienda, los hogares encabezados por mujeres tienen un déficit habitacional del 14%.

Reconociendo los desafíos y obstáculos específicos a los que se enfrentan las mujeres en la búsqueda de una vivienda digna y segura, en 2021 se puso en marcha un programa de arriendo exclusivo para hogares con jefatura femenina de bajos ingresos y vulnerables (iguales o inferiores a \$495 USD). El programa Mi Ahorro, Mi Hogar, brinda a las mujeres en situación de vulnerabilidad un subsidio mensual de \$160,56 USD durante un período de 12 meses, con el objetivo de cubrir parcial o totalmente el costo del arrendamiento.

El programa está enfocado en hogares encabezados por mujeres que, además de tener ingresos bajos, presentan alguna de las siguientes características: riesgo de femicidio o cualquier otro tipo de violencia doméstica contra las mujeres; la condición de haber sido víctimas del conflicto armado interno o encontrarse en proceso de reintegración; así como que desempeñen funciones como cuidadoras.

La condición para recibir este beneficio es que la mujer cabeza de hogar ahorre mensualmente el 33% del aporte para la compra futura de una vivienda nueva. En esa línea, las mujeres beneficiarias tienen la oportunidad de continuar la ruta de acceso a la vivienda con programas de capacitación en educación e inclusión financiera y recibir un subsidio para compra. Gracias a ello, las mujeres cuentan con un conjunto de herramientas para acceder a una vivienda digna para ellas y sus familias.

Desde que inició el programa Mi Ahorro, Mi Hogar en septiembre 2021 y hasta junio de 2023, se han beneficiado a 4.536 mujeres y 169 mujeres ya están en proceso de comprar sus viviendas. El impacto del programa ha sido muy positivo.

<sup>118</sup> Para más información: <https://www.habitatbogota.gov.co/transparencia/tramites-servicios/acceso-vivienda/mi-ahorro-mi-hogar-consiste-este-programa>

## D. Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (Chile)<sup>119</sup>

**5.42.** En el caso de Chile, a través de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, organizaciones privadas o municipales, se ofrece asistencia para guiar y respaldar a los postulantes de los programas del Ministerio de Vivienda para la compra o la construcción de su vivienda. Cada Entidad debe suscribir un convenio con la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo en donde se define el alcance de las acciones, condiciones, compromisos y obligaciones que asumen para organizar a las familias y realizar las gestiones necesarias para que obtengan su vivienda. Tienen responsabilidades específicas en las distintas etapas de los proyectos de construcción y de adquisición de viviendas construidas, así como en la elaboración de un plan de habilitación social para los integrantes de los grupos. El sector público es responsable de la inspección técnica de las obras y paga honorarios a las Entidades por sus servicios de acuerdo con los valores reglamentarios.

En términos generales la regulación de las relaciones entre privados y el Estado con la figura de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social pueden ser una esquema interesante en el modelo de gobernanza habitacional del Paraguay para la vinculación de entidades privadas y organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro con las iniciativas del Gobierno Nacional al permitir la generación de nuevos proyectos que den respuesta a las necesidades y demandas habitacionales con una visión local, que factibilicen los terrenos, aporten a la focalización de la acción habitacional y reiteren la importancia de la participación de las familias en las distintas etapas del proceso habitacional.

Las funciones de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social en Paraguay podrían estar orientadas a:

- Definición de las necesidades habitacionales.
- Organización de la demanda y planificación del ahorro.
- Estudio de factibilidad técnica y jurídica para la provisión de los terrenos.
- Realización de catastros
- Diseño de los proyectos técnicos de urbanización y arquitectura de las viviendas.
- Diseño e implementación de un autodiagnóstico comunitario.

<sup>119</sup> Para más información: <https://invi.uchilefau.cl/rol-y-funcionamiento-de-las-entidades-de-gestion-inmobiliaria-social-egis/>  
<https://www.portalinmobiliario.com/h/blog/egis-ayuda-vivienda-social/>

- Estudio de propuestas constructivas y la contratación de las obras.
- Diseño y aplicación de una metodología de asistencia técnica para el proceso posterior a la obtención de los subsidios.
- Inspección técnica de las obras y la tramitación de las recepciones finales concluyendo con las escrituraciones e inscripciones correspondientes.

Este modelo de gestión en Chile tiene como referente la acción desarrollada por la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción, la Fundación de Viviendas del Hogar de Cristo y la Organización TECHO. Se recomienda fortalecer a la STP como entidad a cargo de evaluar los recursos disponibles y coordinar los programas de asistencia técnica y ayuda financiera que están dispuestos a prestar los organismos internacionales y gubernamentales mediante un rol fiscalizador, quizás del tipo superintendencia destinada a certificar las distintas etapas del proceso habitacional y así apoyar en el mejoramiento de calidad en la vivienda.

## E. Plan Terrazas (Bogotá, Colombia) y otros programas de mejoramiento en la región<sup>120</sup>

**5.43.** El Plan Terrazas busca mejorar las condiciones habitacionales de los más vulnerables a través del mejoramiento y el reforzamiento estructural de las viviendas construidas informalmente mediante la generación de nuevos metros construidos destinados a la residencia en un segundo piso bien sea para mejorar las condiciones habitacionales del hogar o para la generación de ingresos vía arrendamiento. Este programa está concebido sobre la lógica de 3 fundamentos: i) el valor de lo público, el trabajo colaborativo y la apropiación; ii) la adaptabilidad; y iii) la sostenibilidad y seguridad y teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

- Formalizar las viviendas, mediante la generación de licencias de reconocimiento y ampliación, con los respectivos planos, de manera gratuita.
- Mitigar la vulnerabilidad sísmica, mediante el reforzamiento estructural de las áreas ya construidas para su estabilidad y para garantizar la construcción de un segundo nivel de manera segura.
- Disminuir del déficit cualitativo de vivienda, al realizar la mejora de las áreas construidas en acabados de los baños, cocinas y pisos.
- Reducir del déficit cuantitativo de vivienda y el hacinamiento, al construir más metros cuadrados de vivienda y la generación de una nueva unidad habitacional en el segundo nivel.
- Disminuir la pobreza monetaria, al contar con una nueva unidad habitacional para la renta o la generación de metros cuadrados construidos para unidades productivas.

El mejoramiento y desarrollo progresivo de las viviendas genera un valor para los ciudadanos y para la ciudad gracias a un ejercicio en donde cada actor cumple un rol. En el caso del sector público, el distrito diseña e implementa los instrumentos de política pública. Por su parte, los hogares beneficiarios participan de manera activa, toda vez que con ellos se armonizan elementos del proceso de intervención y se les orienta construyendo capacidad instalada que les permita continuar con el mejoramiento de su vivienda de una forma segura y adecuada.

<sup>120</sup> Para más información: <https://www.habitatbogota.gov.co/prensa/noticias/conoce-plan-terrazas>  
<https://observatoriohabitat.org/plan-terrazas/>  
<https://buildchange.org/wp-content/uploads/2022/09/5.-Informe-de-gestion-2021.pdf>

La participación de los beneficiarios ha implicado la apropiación de los diseños de ingeniería y arquitectura por parte de las comunidades que formaron parte de los ejercicios piloto del programa. El sector privado a su vez está representado por los contratistas que ejecutan la obra. De esta manera, con la acción coordinada de las partes, se pretende impactar la percepción de la comunidad y la sociedad, el bienestar colectivo y la calidad de vida.

A través de una norma diferencial adaptativa permite otorgar una licencia urbanística a las viviendas de interés social que por cuya naturaleza informal no habrían podido obtener bajo las condiciones y reglas de juego de la regulación formal. Lo anterior no solo se erige como un reconociendo a la ciudad popular como forma de desarrollo del territorio, sino que va en consonancia con las capacidades de las familias de autoconstruir las viviendas de manera progresiva de acuerdo con su disponibilidad de recursos, a un menor costo de la vivienda formal y valorando los conocimientos populares y las prácticas comunitarias.

En consonancia con sus objetivos, el mejoramiento incluye medidas de eficiencia energética y/o hídrica para mejorar la sostenibilidad y reducir el impacto ambiental. Lo anterior incluye la instalación de bombillas LED para reducir el consumo de energía, la instalación de sanitarios, grifería y duchas de bajo flujo para reducir el consumo de agua, las cuales tienen, además, un impacto positivo en la economía familiar y ayudan a reducir la emisión de gases de efecto invernadero y la huella de carbono de la vivienda. En lo que respecta a la seguridad, la aplicación de métodos alternos a la norma de sismo resistencia a partir de desarrollos tecnológicos de la mano de Build Change, reduce la vulnerabilidad de las viviendas.

Ahora bien, el Plan Terrazas reconoce el número de metros cuadrados construidos en un primer nivel, para luego generar la licencia que les permite a los hogares ampliar la vivienda a un segundo piso, reforzando la estructura del primero y mejorando la calidad de la construcción. Para lograrlo, se aplican varios instrumentos de política:

Curaduría pública social. Desde hace 27 años en Bogotá la autorización para nuevas construcciones se ha delegado a entes privados, proceso que tiene un costo y exige que los constructores presenten los planos con los respectivos documentos, lo cual deja por fuera a los hogares de menores ingresos quienes pocas veces tienen los recursos para sufragar el costo del trámite. Para corregir esa situación, el distrito reconoce la construcción actual, define las obras de reforzamiento, diseña la construcción del segundo nivel y les brinda asistencia técnica a los hogares cuya vivienda haya sido construida sin licencia de construcción en barrios legalizados y, cuyo avalúo catastral no supere el valor de una vivienda de interés social.

Subsidio de vivienda. Para el desarrollo de la vivienda, el distrito asigna un subsidio para realizar las obras de reforzamiento, mejoramiento y ampliación (construcción de la placa y del segundo nivel), lo cual se ejecuta mediante la contratación de una empresa constructora que se selecciona por medio de un proceso de licitación. La ejecución de las obras se hace en series de 100 viviendas y los pliegos de condiciones de la licitación abogan por la contratación de mano de obra local y madres cabeza de familia.

Banco de Materiales. Con el objetivo de facilitar a las familias continuar con el mejoramiento de las viviendas, se dispuso una plataforma virtual de comercialización de materiales a menor costo y en algunos casos subsidiados para las familias que hayan hecho parte del proceso con la curaduría pública social.

**5.44.** Otros programas se enfocan en la entrega de materiales a las familias para llevar a cabo sus iniciativas de mejoramiento de vivienda. Un ejemplo de esto es el programa de Familias Fuertes por una Mejor Vivienda del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social del Estado de México<sup>121</sup>. Este contempla la entrega de paquetes de materiales para la renovación de techos y pisos, construcción de espacios habitacionales adicionales, innovación energética y materiales complementarios. A través de estas iniciativas se aprecian algunas de las formas existentes para responder a las necesidades de mejoramiento habitacional de la población permitiéndole a la par tener una vida más digna.

Existen programas de mejoramiento locativo que se han enfocado en la realización de obras de mejoramiento como el Proyecto Techos de Esperanza que se viene desarrollando en Panamá<sup>122</sup>. Esta iniciativa busca llevar a cabo labores de reconstrucción de viviendas no aptas debido a deficiencias constructivas en techos, pisos y paredes, y reparación en diversas comunidades del país el cual espera alcanzar en un plazo de cinco años un total de 20 mil familias.

Como un elemento adicional, la iniciativa contempla el empleo de miembros de la comunidad beneficiada para llevar a cabo las labores de construcción convirtiéndose en fuente de empleo al igual que en un elemento de integración comunal y barrial. Programa similar es el caso del Plan Juntos en Uruguay<sup>123</sup>. Programa que busca atender las necesidades de refacción y mejoras de vivienda en las áreas más críticas del país con especial énfasis en zonas dispersas. Así, teniendo en cuenta la cercanía espacial se busca conformar grupos de trabajo de diez familias para que trabajen en labores de construcción y mejoramiento de viviendas. Lo anterior se integra en el propósito más amplio de procurar procesos de integración socio-habitacional.

<sup>121</sup> Para más información: <https://imevis.edomex.gob.mx/familias-fuertes-mejor-vivienda>

<sup>122</sup> Para más información: <https://www.miviot.gob.pa/proyecto-techos-de-esperanza/>

<sup>123</sup> Para más información: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/juntos-plan-integracion-socio-habitacional>

## F. Cuenta Satélite de Vivienda (México)<sup>124</sup>

**5.45.** Para contribuir al conocimiento del efecto del sector en el contexto global de la economía del país a través del fortalecimiento y apoyo técnico al Instituto Nacional de Estadística – INE y el MUVH se recomienda replicar la experiencia exitosa de la Cuenta Satélite de Vivienda de México la cual presenta el valor económico del sector de la vivienda y su participación en la economía nacional. En el encadenamiento del Sector es fundamental para la toma de decisiones y orientación de las políticas públicas la producción, sistematización, integración y difusión de las estadísticas oficiales responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística–INE, anteriormente Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Considera las recomendaciones y estándares estadísticos internacionales como el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 de las Naciones Unidas, así como las “Recomendaciones Internacionales para las Estadísticas de la Construcción” y “Household Accounting: Experience in concepts and compilation” lo cual permite ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a esta área de interés socioeconómico, de una manera flexible y sin sobrecargar o distorsionar el sistema central. La Cuenta Satélite de Vivienda ofrece una forma integral de abordar la oferta y la demanda, permite analizar las actividades desde una perspectiva transversal, funcional y más flexible al reagrupar actividades y productos en función de un interés común abordando en su conjunto los eslabones del Sector Vivienda.

La Cuenta Satélite de Vivienda de México, ofrece información sobre la dimensión, participación, evolución e impacto económico de las actividades ligadas al sector de la vivienda. Ofrece información relacionada con el Producto Interno Bruto (PIB) por sectores de actividad de la vivienda y su participación respecto al PIB nacional. Los principales sectores analizados incluyen el valor de la construcción asociado a la edificación, ampliación y mejoramiento residencial, los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles relacionados con la vivienda y los servicios financieros y de seguros vinculados con este sector. Los sectores también se pueden agrupar para su análisis según su el tipo de solución habitacional que prestan y su incidencia en el PIB como son las viviendas progresivas mediante procesos de autoconstrucción, viviendas nuevas, viviendas en alquiler y mejoramiento de vivienda.

El empleo que genera el Sector Vivienda es otro factor clave que se puede analizar a partir de la información de la Cuenta Satélite de manera diferenciada según la actividad como lo es la construcción, los servicios inmobiliarios, los servicios financieros y de seguros. Esta información podría estar segmentada según género y grupo etario para buscar mayor vinculación femenina en el Sector así como mayores oportunidades a jóvenes o adultos mayores para disminuir las brechas de acceso a empleo.

<sup>124</sup> Para más información: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/CSV/CSV2021.pdf>

La Cuenta proporciona información sobre la valoración del alquiler imputado de las viviendas para uso propio de los hogares, valor que representa el monto que los hogares tendrían que pagar si alquilaran las viviendas de su propiedad que habitan, con las mismas características físicas y de ubicación.

Con el propósito de recabar información que fortalece la elaboración de la Cuenta Satélite de Vivienda de México se realizó la Encuesta Nacional de Vivienda a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con el apoyo de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). La Encuesta proporciona información sobre las principales características de la vivienda y los flujos económicos asociados a su construcción, adquisición y uso. De manera detallada la información que aporta la Encuesta es:<sup>125</sup>

- Características sociodemográficas de los habitantes de la vivienda.
- Clase y características físicas de la vivienda principal y las segundas viviendas.
- Estatus de la vivienda en relación con su tenencia.
- Constructor de la vivienda principal y las segundas viviendas.
- Fuente de los recursos con los que fueron adquiridas o construidas las viviendas propiedad del hogar.
- Alquiler de la vivienda por tipo de arrendador y valor del alquiler efectivo.
- Valor promedio de compra de la vivienda.
- Valor promedio de las viviendas que son ocupadas por sus propietarios y sus segundas viviendas.
- Gastos financieros y de capital realizados por los hogares para la adquisición, construcción, ampliación, reparación, mantenimiento y remodelación de la vivienda principal y las segundas viviendas.
- Gastos financieros derivados del uso de las viviendas propiedad del hogar.
- Montos de los apoyos en dinero y en especie proporcionados por los organismos de gobierno, las organizaciones civiles, las empresas u otros hogares para adquirir, construir o reparar la vivienda del hogar.

<sup>125</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825074975.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825074975.pdf)

- Número de años promedio de construcción de la vivienda auto-producida y autoconstruida.
- Número de horas que los miembros del hogar dedican a construir, ampliar o reparar sus viviendas.
- Conocer el uso de las segundas viviendas.

## G. Corazones de Barrio (Bilbao, España)<sup>126</sup>

**5.46.** El cambio urbano de la ciudad se focalizó inicialmente en los ámbitos centrales de la ciudad, mientras existían importantes carencias en los barrios periféricos. Con el lanzamiento de los Corazones de Barrio, se extendió a toda la ciudad las dinámicas de transformación urbana positiva a cargo del Ayuntamiento de Bilbao a partir de un análisis de la identidad, la estructura urbana, los componentes sociales y el resto de los elementos que definen la realidad diferencial de cada barrio.

Mediante un proceso participativo se interactuaron con diferentes actores sociales en cada barrio y se trabajaron propuestas en clave de co-creación con el fin de localizar en cada barrio un emplazamiento prioritario que se considera “el corazón del barrio” y que sería objeto de una atención preferente a la hora de invertir en él para mejorar sus equipamientos, fortalecer su centralidad, añadir nuevas opciones de vida urbana, atraer usos relacionados con la convivencia social y, en definitiva, constituirse en una nueva centralidad periférica en el contexto metropolitano.

Corazones de Barrio es una estrategia para mejorar la calidad de vida de cada barrio, generando un modelo de ciudad de proximidad basado en centralidades distribuidas. Se pretende que cada barrio disponga de un centro vibrante y activo, el “Corazón”, alrededor del cual se articulen todos los servicios básicos que permitan satisfacer las necesidades cotidianas en clave de proximidad y reduciendo los desplazamientos motorizados.

Adicionalmente se diseña una red de conexiones urbanas saludables, no motorizadas, que conforma una nueva red de recorridos sostenibles en la ciudad conectando los distintos corazones de barrio. La malla de conectividad urbana saludable es un aspecto clave como complemento a la centralidad de los corazones, para generar recorridos enfocados a la conectividad y la convivencia.

<sup>126</sup> Para más información: <https://urbanismosocial.cl/trabajos/corazones-de-barrio/>  
[https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Noticia\\_FA&cid=1279185097479&language=es&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Noticia\\_FA%2FBIO\\_Noticia](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279185097479&language=es&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia)  
[https://www.coruna.gal/descarga/1453644192245/9\\_Corazones-de-Barrio\\_CorunaFutura.pdf](https://www.coruna.gal/descarga/1453644192245/9_Corazones-de-Barrio_CorunaFutura.pdf)

## H. Corazones Urbanos (Gran Área Metropolitana de San José, Costa Rica)<sup>127</sup>

**5.47.** La propuesta de Corazones Urbanos apoyada por la Unión Europea, es una estrategia de desarrollo urbano orientado al transporte-DUOT que consiste en la identificación y activación de una red de Nodos de Centralidad para articular el Norte de la Gran Área Metropolitana de San José, que surge a partir de la oportunidad generada por la estrategia institucional de mejora y potenciación del ferrocarril metropolitano de cercanías para fortalecer un conjunto de nuevas centralidades distribuidas que se generan en torno a las estaciones del ferrocarril y su conexión con los centros de los núcleos periféricos. Se trata de aprovechar los sistemas de accesibilidad por transporte colectivo para desarrollar un modelo metropolitano policéntrico son soportes urbanos que reduzcan tiempos de desplazamiento para el acceso de la oferta de bienes y servicios sociales en zonas periféricas mono funcionales, en su mayoría asentamientos informales de vivienda.

## Anexo 4

### A. Déficit habitacional por departamentos del Paraguay

**Tabla 22.** Déficit habitacional urbano/rural departamento Concepción, 2019

#### Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	3.098.330	782	2,7%
Déficit Cualitativo	4.426.291	14.579	50,4%
Calidad de pisos	2.117.587	322	1,1%
Calidad de techos	4.359.001	8.622	29,8%
H. mitigable	4.639.498	736	2,5%
Calidad cocina	3.742.119	1.394	4,8%
Serv. Públicos	5.031.061	3.505	12,1%
Sin Déficit	7.702.786	13.570	46,9%
<b>Total</b>	<b>5.919.963</b>	<b>28.932</b>	<b>100,0%</b>

#### Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.459.056	2.417	6,9%
Déficit Cualitativo	2.781.123	27.301	78,0%
Calidad de pisos	1.883.130	3.823	10,9%
Calidad de techos	3.179.450	17.652	50,4%
H. mitigable	937.874	401	1,1%
Calidad cocina	1.747.013	772	2,2%
Serv. Públicos	2.338.103	4.653	13,3%
Sin Déficit	4.120.185	5.294	15,1%
<b>Total</b>	<b>2.960.701</b>	<b>35.012</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

<sup>127</sup> Para más información:

<https://www.ungl.or.cr/index.php/proyectos-interinstitucionales/proyecto-mueve.html>, <https://www.invu.go.cr/plan-gam-13-30#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Plan%20GAM,competitivo%20de%20los%20n%C3%BAcleos%20urbanos>

Sibaja Solís, Anthony. En Busca Del Corazón Urbano de Jacó: Definición del Centro a partir de actividades socioeconómicas y sus espacio-temporalidades. Costa Rica, 2015.

Tabla 23. Déficit habitacional urbano/rural departamento San Pedro, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.112.561	1.712	6,3%
Déficit Cualitativo	3.771.601	16.590	61,4%
Calidad de pisos	2.531.591	1.536	5,7%
Calidad de techos	4.199.110	10.940	40,5%
H. mitigable	1.685.488	450	1,7%
Calidad cocina	2.565.218	1.381	5,1%
Serv. Públicos	3.698.405	2.284	8,5%
Sin Déficit	7.252.969	8.699	32,2%
<b>Total</b>	<b>4.781.775</b>	<b>27.001</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.895.974	5.116	5,6%
Déficit Cualitativo	3.148.532	72.277	79,4%
Calidad de pisos	1.732.715	9.852	10,8%
Calidad de techos	3.662.659	48.946	53,8%
H. mitigable	1.956.876	2.294	2,5%
Calidad cocina	2.393.479	3.268	3,6%
Serv. Públicos	2.388.754	7.918	8,7%
Sin Déficit	3.720.554	13.665	15,0%
<b>Total</b>	<b>3.164.452</b>	<b>91.059</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 24. Déficit habitacional urbano/rural departamento Cordillera, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	3.683.722	1.071	3,5%
Déficit Cualitativo	4.418.664	14.359	46,5%
Calidad de pisos	3.502.276	945	3,1%
Calidad de techos	3.132.031	1.708	5,5%
H. mitigable	3.371.656	1.260	4,1%
Calidad cocina	3.014.181	2.052	6,6%
Serv. Públicos	5.283.909	8.395	27,2%
Sin Déficit	6.460.101	15.482	50,1%
<b>Total</b>	<b>5.412.858</b>	<b>30.912</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.494.519	2.005	4,2%
Déficit Cualitativo	2.278.813	32.655	68,2%
Calidad de pisos	1.860.024	3.851	8,0%
Calidad de techos	2.652.108	7.440	15,5%
H. mitigable	2.925.377	1.926	4,0%
Calidad cocina	2.539.949	4.755	9,9%
Serv. Públicos	3.008.649	14.683	30,7%
Sin Déficit	4.337.754	13.234	27,6%
<b>Total</b>	<b>3.154.133</b>	<b>47.893</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 25. Déficit habitacional urbano/rural departamento Guairá, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.872.340	415	1,5%
Déficit Cualitativo	3.272.496	12.295	44,1%
Calidad de pisos	1.068.926	765	2,7%
Calidad de techos	3.310.628	6.336	22,7%
H. mitigable	3.278.347	480	1,7%
Calidad cocina	3.730.861	1.214	4,4%
Serv. Públicos	3.525.114	3.500	12,6%
Sin Déficit	5.934.133	15.154	54,4%
<b>Total</b>	<b>4.693.409</b>	<b>27.863</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.715.835	1.195	3,3%
Déficit Cualitativo	2.288.576	29.663	82,0%
Calidad de pisos	1.852.709	3.592	9,9%
Calidad de techos	2.535.804	16.560	45,8%
H. mitigable	2.411.245	625	1,7%
Calidad cocina	1.150.634	1.148	3,2%
Serv. Públicos	2.120.816	7.738	21,4%
Sin Déficit	3.518.464	5.322	14,7%
<b>Total</b>	<b>2.449.976</b>	<b>36.180</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 26. Déficit habitacional urbano/rural departamento Caaguazú, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.252.050	792	1,2%
Déficit Cualitativo	3.965.158	38.388	59,9%
Calidad de pisos	1.641.099	1.067	1,7%
Calidad de techos	4.368.634	24.524	38,3%
H. mitigable	4.754.260	1.403	2,2%
Calidad cocina	2.245.177	3.354	5,2%
Serv. Públicos	3.622.745	8.040	12,5%
Sin Déficit	5.698.714	24.901	38,9%
<b>Total</b>	<b>4.615.236</b>	<b>64.080</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.659.042	6.277	7,4%
Déficit Cualitativo	3.178.366	66.620	78,9%
Calidad de pisos	1.554.399	11.027	13,1%
Calidad de techos	3.960.146	41.989	49,7%
H. mitigable	2.319.399	3.036	3,6%
Calidad cocina	2.356.295	1.122	1,3%
Serv. Públicos	1.972.792	9.446	11,2%
Sin Déficit	2.801.278	11.578	13,7%
<b>Total</b>	<b>3.016.011</b>	<b>84.475</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 27. Déficit habitacional urbano/rural departamento Caazapá, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.256.439	447	3,1%
Déficit Cualitativo	4.129.672	8.599	59,9%
Calidad de pisos	2.118.544	733	5,1%
Calidad de techos	4.808.769	6.575	45,8%
H. mitigable	-	-	0,0%
Calidad cocina	1.333.068	41	0,3%
Serv. Públicos	1.826.672	1.249	8,7%
Sin Déficit	10.603.955	5.310	37,0%
<b>Total</b>	<b>6.453.059</b>	<b>14.356</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.995.174	1.606	4,1%
Déficit Cualitativo	2.888.487	31.123	80,2%
Calidad de pisos	1.665.779	6.426	16,6%
Calidad de techos	3.384.259	16.717	43,1%
H. mitigable	1.721.831	398	1,0%
Calidad cocina	1.208.133	774	2,0%
Serv. Públicos	3.084.571	6.807	17,5%
Sin Déficit	5.678.816	6.077	15,7%
<b>Total</b>	<b>3.284.932</b>	<b>38.806</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 28. Déficit habitacional urbano/rural departamento Itapúa, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	3.248.357	1.634	2,1%
Déficit Cualitativo	3.886.294	29.361	37,0%
Calidad de pisos	1.759.514	445	0,6%
Calidad de techos	4.723.100	19.535	24,6%
H. mitigable	3.612.142	1.762	2,2%
Calidad cocina	1.987.410	3.428	4,3%
Serv. Públicos	1.879.983	4.191	5,3%
Sin Déficit	6.591.960	48.432	61,0%
<b>Total</b>	<b>5.519.833</b>	<b>79.427</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.468.633	3.031	3,5%
Déficit Cualitativo	2.400.030	60.828	69,8%
Calidad de pisos	1.485.589	10.254	11,8%
Calidad de techos	2.931.332	20.328	23,3%
H. mitigable	2.740.572	2.344	2,7%
Calidad cocina	1.996.650	2.686	3,1%
Serv. Públicos	2.354.878	25.216	28,9%
Sin Déficit	4.155.178	23.268	26,7%
<b>Total</b>	<b>2.868.829</b>	<b>87.127</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 29. Déficit habitacional urbano/rural departamento Misiones, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.376.669	418	2,0%
Déficit Cualitativo	3.035.549	6.750	32,4%
Calidad de pisos	1.376.576	314	1,5%
Calidad de techos	3.724.930	1.462	7,0%
H. mitigable	2.064.432	436	2,1%
Calidad cocina	3.014.174	709	3,4%
Serv. Públicos	3.022.893	3.830	18,4%
Sin Déficit	6.447.623	13.672	65,6%
<b>Total</b>	<b>5.237.626</b>	<b>20.840</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.775.077	210	1,5%
Déficit Cualitativo	2.168.860	8.615	59,8%
Calidad de pisos	1.352.416	1.227	8,5%
Calidad de techos	3.696.913	1.110	7,7%
H. mitigable	3.271.978	342	2,4%
Calidad cocina	1.751.540	730	5,1%
Serv. Públicos	2.021.665	5.206	36,1%
Sin Déficit	3.548.125	5.593	38,8%
<b>Total</b>	<b>2.711.651</b>	<b>14.417</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 30. Déficit habitacional urbano/rural departamento Paraguari, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.603.777	1.036	4,1%
Déficit Cualitativo	3.664.221	14.909	59,0%
Calidad de pisos	2.347.407	1.576	6,2%
Calidad de techos	2.927.732	1.969	7,8%
H. mitigable	6.139.797	630	2,5%
Calidad cocina	2.203.791	2.781	11,0%
Serv. Públicos	4.421.808	7.954	31,5%
Sin Déficit	5.287.463	9.344	36,9%
<b>Total</b>	<b>4.175.846</b>	<b>25.289</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.822.200	2.032	4,4%
Déficit Cualitativo	2.404.042	35.192	75,4%
Calidad de pisos	1.829.999	5.239	11,2%
Calidad de techos	1.813.359	7.043	15,1%
H. mitigable	3.141.111	2.022	4,3%
Calidad cocina	2.789.046	4.108	8,8%
Serv. Públicos	2.648.090	16.781	36,0%
Sin Déficit	4.200.276	9.438	20,2%
<b>Total</b>	<b>2.738.613</b>	<b>46.662</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 31. Déficit habitacional urbano/rural departamento Alto Paraná, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.675.122	4.544	2,8%
Déficit Cualitativo	3.656.769	77.773	47,4%
Calidad de pisos	2.111.799	3.092	1,9%
Calidad de techos	4.338.787	40.343	24,6%
H. mitigable	3.237.715	5.231	3,2%
Calidad cocina	2.114.733	9.860	6,0%
Serv. Públicos	3.379.260	19.247	11,7%
Sin Déficit	6.535.789	81.712	49,8%
<b>Total</b>	<b>5.060.020</b>	<b>164.029</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.523.561	1.858	3,4%
Déficit Cualitativo	5.230.087	35.688	66,2%
Calidad de pisos	1.915.504	3.438	6,4%
Calidad de techos	7.683.439	19.790	36,7%
H. mitigable	1.899.061	1.251	2,3%
Calidad cocina	1.720.928	1.743	3,2%
Serv. Públicos	2.391.083	9.466	17,6%
Sin Déficit	7.028.089	16.358	30,3%
<b>Total</b>	<b>5.652.018</b>	<b>53.904</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 32. Déficit habitacional urbano/rural departamento Central, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	3.301.295	14.313	3,1%
Déficit Cualitativo	4.360.996	194.478	42,8%
Calidad de pisos	3.220.004	3.944	0,9%
Calidad de techos	4.014.885	55.677	12,2%
H. mitigable	4.102.297	17.687	3,9%
Calidad cocina	3.138.012	22.057	4,9%
Serv. Públicos	4.942.632	95.114	20,9%
Sin Déficit	6.878.153	245.791	54,1%
<b>Total</b>	<b>5.685.051</b>	<b>454.583</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.151.600	7.215	8,9%
Déficit Cualitativo	3.823.416	46.516	57,5%
Calidad de pisos	2.104.694	1.688	2,1%
Calidad de techos	4.297.648	18.162	22,4%
H. mitigable	3.715.465	4.627	5,7%
Calidad cocina	2.784.286	4.676	5,8%
Serv. Públicos	3.803.066	17.364	21,4%
Sin Déficit	5.443.512	27.236	33,6%
<b>Total</b>	<b>4.217.445</b>	<b>80.968</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 33. Déficit habitacional urbano/rural departamento Ñeembucú, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	3.483.188	1.133	6,0%
Déficit Cualitativo	3.254.820	6.408	34,0%
Calidad de pisos	1.082.165	248	1,3%
Calidad de techos	3.649.309	3.973	21,1%
H. mitigable	3.965.745	305	1,6%
Calidad cocina	1.930.437	521	2,8%
Serv. Públicos	2.847.673	1.361	7,2%
Sin Déficit	6.299.519	11.298	60,0%
<b>Total</b>	<b>5.089.268</b>	<b>18.839</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.106.773	287	3,0%
Déficit Cualitativo	2.287.861	7.118	73,9%
Calidad de pisos	1.745.597	1.743	18,1%
Calidad de techos	2.702.073	2.584	26,8%
H. mitigable	-	-	0,0%
Calidad cocina	724.614	31	0,3%
Serv. Públicos	2.260.026	2.760	28,7%
Sin Déficit	2.647.052	2.224	23,1%
<b>Total</b>	<b>2.335.071</b>	<b>9.629</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 34. Déficit habitacional urbano/rural departamento Amambay, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	3.010.923	429	1,4%
Déficit Cualitativo	4.799.383	11.771	39,5%
Calidad de pisos	568.430	102	0,3%
Calidad de techos	6.350.330	2.507	8,4%
H. mitigable	3.713.416	1.222	4,1%
Calidad cocina	2.764.006	2.540	8,5%
Serv. Públicos	5.361.981	5.400	18,1%
Sin Déficit	6.149.884	17.614	59,1%
<b>Total</b>	<b>5.571.466</b>	<b>29.813</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.985.367	963	6,7%
Déficit Cualitativo	3.183.365	9.162	63,9%
Calidad de pisos	1.356.443	1.450	10,1%
Calidad de techos	3.449.678	2.568	17,9%
H. mitigable	3.191.681	1.103	7,7%
Calidad cocina	2.570.602	473	3,3%
Serv. Públicos	3.777.099	3.567	24,9%
Sin Déficit	3.998.026	4.219	29,4%
<b>Total</b>	<b>3.339.628</b>	<b>14.344</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 35. Déficit habitacional urbano/rural departamento Canindeyú, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	3.467.378	421	1,8%
Déficit Cualitativo	3.935.396	15.830	66,6%
Calidad de pisos	1.437.703	7.69	3,2%
Calidad de techos	4.455.313	7.976	33,6%
H. mitigable	4.717.857	830	3,5%
Calidad cocina	3.051.574	2.074	8,7%
Serv. Públicos	3.685.758	4.181	17,6%
Sin Déficit	7.665.483	7.505	31,6%
<b>Total</b>	<b>5.100.450</b>	<b>23.755</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	1.365.474	2.086	5,4%
Déficit Cualitativo	4.799.536	29.535	76,7%
Calidad de pisos	1.518.215	3.387	8,8%
Calidad de techos	6.484.924	15.626	40,6%
H. mitigable	2.662.161	2.327	6,0%
Calidad cocina	1.404.010	1.846	4,8%
Serv. Públicos	4.172.806	6.349	16,5%
Sin Déficit	4.730.735	6.904	17,9%
<b>Total</b>	<b>4.605.114</b>	<b>38.524</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE

Tabla 36. Déficit habitacional urbano/rural departamento Pdte. Hayes, 2019

## Urbano

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.073.341	343	2,9%
Déficit Cualitativo	3.365.492	7.026	58,6%
Calidad de pisos	2.201.818	779	6,5%
Calidad de techos	3.632.889	2.415	20,1%
H. mitigable	7.177.780	321	2,7%
Calidad cocina	2.687.082	750	6,3%
Serv. Públicos	3.200.506	2.761	23,0%
Sin Déficit	6.836.429	4.629	38,6%
<b>Total</b>	<b>4.661.907</b>	<b>11.998</b>	<b>100,0%</b>

## Rural

Tipo déficit	Ingresos	Hogares	Porcentaje
Déficit Cuantitativo	2.452.258	2.379	11,0%
Déficit Cualitativo	6.962.474	15.574	71,9%
Calidad de pisos	2.895.023	1.873	8,6%
Calidad de techos	8.383.688	10.876	50,2%
H. mitigable	4.131.668	594	2,7%
Calidad cocina	2.387.036	596	2,7%
Serv. Públicos	4.862.887	1.635	7,5%
Sin Déficit	5.478.110	3.714	17,1%
<b>Total</b>	<b>6.218.381</b>	<b>21.666</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2019, INE



**BID**

Mejorando vidas