

DERECHO A LA VIVIENDA
Y DERECHO A LA CIUDAD

De la política a la acción: acceso a la vivienda y hábitat para un futuro sostenible



El hito del año es la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH), clave para el desarrollo urbano sostenible en el Paraguay, cuya implementación efectiva enfrenta varios desafíos. Aunque hubo avances, aún debe fortalecerse la coordinación interinstitucional, actualizar el Plan Estratégico del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) y promover mayor participación ciudadana para mejorar la calidad de vida urbana.

Palabras claves: *derecho, urbanismo, planificación, articulación, presupuesto.*

**Raquel Bertrán Sisa, Melissa Cartasso,
Martin Couchonnal y Veronika Schroder**

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY

Este análisis aborda la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH)¹ de Paraguay, fundamental para el desarrollo urbano sostenible. Se examinan su estado actual, nivel de difusión y los ejes temáticos, objetivos estratégicos y líneas de acción que guían su enfoque. Se identifican los principales desafíos para su implementación, ofreciendo una visión sobre las oportunidades y barreras existentes. Se evalúa el rol del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) en la aplicación de esta política, con énfasis en los avances frente a desafíos estructurales, capacidad presupuestaria y la alineación de programas y proyectos con los objetivos de la política. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones para fortalecer su implementación, garantizando su efectividad en mejorar la calidad de vida urbana y promover un desarrollo sostenible en Paraguay.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2024

DÉFICIT DE VIVIENDA REQUIERE MAYOR ESTUDIO

Según los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2022², existen 1.749.000 viviendas destinadas a alojamiento temporal o permanente de personas³. El promedio de integrantes por vivienda es de 3,5 personas. En su mayoría, las viviendas particulares son casas o ranchos, que representan el 93% del total. En las de tipo colectivo predominan los hoteles y pensiones, seguidos de locales comerciales y comunidades religiosas, que conjuntamente concentran el 71% del total⁴.

Por otra parte, un estudio del déficit habitacional del 2012 estima que alrededor de 1.100.000 hogares tienen déficit de vivienda, es decir, 56,5% del total, siendo el déficit cualitativo el de mayor incidencia, afectando a más 1.000.000 de hogares⁵.

Es necesario actualizar el estudio del déficit con base a los resultados del último censo, de modo a contar con información más específica que permita reorientar los programas de vivienda según el contexto actual y cumplir con el mandato constitucional de garantizar una vivienda digna⁶.

1 Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), *Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay 2018*, <https://cutt.ly/heGnjehm>

2 INE, *Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*, <https://www.ine.gov.py/censo2022/>

3 Según el Censo de Población y Viviendas 2022, la población total del Paraguay es de 6.109.644 (69% en zonas urbanas). Además, en total, 67% de la población está en edad de trabajar (15 a 65 años); la tasa de ocupados (TO) en el año 2023 fue de 71,1%, de los cuales el 44,7% percibe entre 1 y 2 salarios mínimos, equivalente a unos USD 730. La población femenina es de 49,7%; 54,5% de esta se encuentra ocupada y percibe, en promedio, menos de 1 unidad mínima salarial. INE, *Censo Nacional...*

4 INE, *Censo Nacional...*

5 INE, *Análisis del déficit habitacional en Paraguay, 2012* (Fernando de la Mora: INE, 2016), <https://cutt.ly/oeGnc4Wi>

6 El artículo 100 de la Constitución de la República del Paraguay establece que: «Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. 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». Senado, *Constitución de la República del Paraguay*, <https://cutt.ly/xGmRNux>

BRECHAS PARA ADQUIRIR VIVIENDA EN EL PARAGUAY

Los resultados de un estudio evaluativo realizado por Hábitat para la Humanidad Paraguay (HPPy) en el 2024 indican que el 59,5% de los hogares cuenta con jefatura masculina y 40,5% femenina. El promedio de edad de la jefatura de hogar es de 43 años, sin diferencias entre hombres y mujeres. El ingreso familiar promedio es de Gs. 8.206.701 en los hogares con jefatura masculina y de Gs. 5.483.333 en aquellos con jefatura femenina. Esto muestra una brecha de ingresos de alrededor de un salario mínimo⁷ a favor de los hogares con jefatura masculina y una diferencia estadísticamente significativa entre los ingresos según el sexo de la jefatura⁸.

Otro estudio realizado por HPPy en 2023⁹ identifica que las principales brechas que enfrenta una familia a la hora de adquirir un crédito para vivienda son: el endeudamiento familiar, los ingresos bajos, la inestabilidad laboral y la disponibilidad de un título de propiedad hipotecable, al ser propiedad heredada o en proceso de pago. Asimismo, menciona que lo que buscan las personas a la hora de adquirir una vivienda son el precio (que se adecue a sus posibilidades), la calidad de los materiales y la financiación a largo plazo (entre 15 y 20 años).¹⁰ La problemática de la vivienda puede notarse en unos ejemplos de expresiones recogidas por esta investigación:

Nuestra meta es nuestra casa propia porque nosotros hace 3 años que estamos juntos, nos casamos hace 2 años y dijimos que el año que viene sí o sí ya tenemos que comprar para nuestra casa porque vivimos en alquiler y realmente no es lo mismo un alquiler que tu casa, invertís y cada 1 año te aumentan todo porque eso es vivir en alquiler realmente y vos pagando por algo que no es tuyo.¹¹

Normalmente tenés que tener un trabajo estable, nosotros compramos todo a cuota porque no tenemos el cuero para comprar algo caro, la antigüedad ayuda mucho.¹²

Desde pequeña, construir una casita era mi sueño y meta. Lo había intentado antes, pero por la maternidad, el no estar casada y otros desafíos me dificultaban acceder a financiación y trámites. Un año después, yo me animé, ya que tenía más antigüedad en mi trabajo. ¡Y lo logramos! Gracias a las facilidades que ofrecen, estoy inmensamente feliz de que mi hija pueda tener su propio espacio para crecer en un lugar digno.¹³

7 Equivalente a aproximadamente USD 365.

8 Hábitat para la Humanidad Paraguay (HPPy), *El valor social de la Vivienda, Estudio Evaluativo*, 2024, <https://cutt.ly/ QeGn8jqA>

9 HPPy, *Estudio de Mercado, Categoría Vivienda*, elaborado por la Consultora Genovese, 2023.

10 *Ibidem*.

11 HPPy, *Estudio de Mercado...*, 4.

12 HPPy, *Estudio de Mercado...*, 5.

13 HPPy, *Estudio de Mercado...*

El más reciente estudio, llevado en alianza entre HPHPy con la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FACEN) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), revela la diversidad de situaciones en términos de vivienda para mujeres y resalta la importancia de comprender las distintas realidades socioeconómicas y financieras de estas para abordar cuestiones relacionadas con el acceso a la vivienda propia¹⁴.

SITUACIÓN AGRAVADA DE LOS ASENTAMIENTOS

El *Diagnóstico de la situación de la prestación de los servicios de agua, saneamiento e higiene en los asentamientos informales del AMA*, publicado por el BID en el 2023, afirma que la situación se ha agravado, evidenciando un aumento de la cantidad de asentamientos informales y del número de personas habitando estos territorios. Se estima que el universo actual de asentamientos en Asunción y su área metropolitana es de 556 asentamientos, observando un incremento del 62,4% con municipios como San Lorenzo, Lambaré, Mariano Roque Alonso, San Antonio, Capiatá, Fernando de la Mora y Luque, que han experimentado un incremento significativo superior al 50%.¹⁵

Este estudio estima que, finalizando el año 2022, en las zonas de alta densidad de asentamientos se encontraban residiendo 1.127.458 personas en 245.803 hogares, con 4,5 personas en promedio por hogar. Del total de hogares residentes en los asentamientos de las 11 ciudades del AMA, Asunción posee los asentamientos más antiguos y más poblados, representando 8,8% del total. La ciudad que representó el mayor porcentaje es San Lorenzo con el 16,7%.

POLÍTICA NACIONAL DE URBANISMO, VIVIENDA Y HÁBITAT

El derecho a la vivienda no es solo vivienda. Según ONU-Hábitat, el derecho a una vivienda adecuada va más allá de tener un techo: comprende una serie de condiciones esenciales para asegurar un entorno de vida digno, seguro y saludable, las cuales incluyen aspectos legales (tenencia segura), aspectos urbanísticos (ubicación, accesibilidad), aspectos materiales y financieros (asequibilidad, habitabilidad y adecuación al contexto cultural). Por ello, se resalta la importancia de la aprobación en 2024 de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH)¹⁶ como hito relevante para el país, ya que incluye de manera integral y holística los aspectos requeridos para alcanzar el logro pleno de este derecho en la República del Paraguay.

14 HPHPy y FACEN (UNA), *Informe sobre análisis de políticas públicas y sector financiero del Paraguay. Proyecto de investigación sobre factores que inciden en el acceso a vivienda por parte de las mujeres jefas de hogar*, 2024, <https://cutt.ly/qeKUYoNU>

15 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Diagnóstico de la prestación de los servicios de agua, saneamiento e higiene en los asentamientos informales del AMA*, 2023.

16 Senavitat, *Política Nacional de Vivienda y Hábitat* (Asunción: Senavitat, 2018), <https://cutt.ly/EekJyUk9>

Estadio actual, difusión y reconocimiento

El MUVH ha impulsado la PNUVH como parte de una estrategia para fortalecer la inserción de Paraguay en el ámbito global¹⁷.

ANTECEDENTES DE CREACIÓN. Esta iniciativa se originó tras la participación de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)¹⁸, donde se establecieron acuerdos para la Nueva Agenda Urbana. A partir de estos esfuerzos, se logró la aprobación de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat en 2018. En ese mismo año, la Senavitat había aprobado la PNVH a través de la Resolución N.º 1750 del 25 de julio de 2018¹⁹, elaborada con el Comité Nacional del Hábitat (CNH). Debido al cambio de naturaleza jurídica de la institución en el 2018—la Senavitat pasó a ser el MUVH, según la Ley N.º 6152²⁰—, se dispuso que la PNVH debía ser aprobada por decreto del Poder Ejecutivo; es por eso que se consideró oportuno el ajuste del documento a efectos de ser adecuado a las nuevas competencias de la institución en materia de urbanismo y territorio. Con el apoyo de ONU-Hábitat y la validación del CNH, el MUVH redactó y presentó la PNUVH, aprobada el 26 de enero de 2024 a través del Decreto Presidencial N.º 1110.

OBJETIVO. La PNUVH se crea para:

Definir las prioridades y estrategias principales de desarrollo y gestión sustentable, con una visión urbana integral, con énfasis en el componente habitacional inclusivo, resiliente, eficiente y sustentable, de manera a velar por el acceso a una vivienda digna para todos los habitantes de la República del Paraguay.²¹

ESTRUCTURA. El documento se estructura en Ejes temáticos, los cuales incluyen cuatro objetivos estratégicos y estos, a su vez, líneas de acción.

17 Eje estratégico del MUVH en línea con el tercer eje del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Ampliado en sus funciones por medio del Decreto Presidencial N.º 7559/17, como grupo formulador de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat y el cambio de nombre al Comité Nacional del Hábitat.

18 «Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible», MUVH, 11 de enero de 2018, acceso el 10 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/1eGmkPV8>

19 MUVH, Resolución N.º 1750 «Por la cual se aprueba la política nacional de la vivienda y el hábitat del Paraguay», del 25 de julio de 2018, <https://cutt.ly/NeGmxF4>

20 Ley N.º 6152 «Que crea el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) y establece su carta orgánica», del 10 de septiembre de 2018, MUVH, <https://cutt.ly/HeKJr3jE>

21 MUVH, *Política Nacional de Urbanismo...*

EJES TEMÁTICOS. Son tres:

- **Gobernanza e institucionalidad.** Fortalecer la articulación entre niveles de gobernanza nacional, departamental y local, promoviendo la corresponsabilidad de organismos privados y la sociedad civil. Incluye mejorar capacidades, fomentar la transparencia, establecer una cultura de planificación y fortalecer la participación ciudadana en el diseño, la ejecución y evaluación de acciones relacionadas con la vivienda y el urbanismo.
- **Planificación y diseño.** Priorizar el desarrollo sostenible, impulsando el diseño y la planificación de asentamientos urbanos que respeten el entorno natural y cultural. Enfatizando la participación de actores locales en el desarrollo, asegurando que sus aportes se integren a los planes y proyectos, con un enfoque territorial para lograr hábitats sostenibles y resilientes.
- **Económico-financiero.** Reconocer la necesidad de mecanismos de financiamiento adecuados y diversificados para proyectos de vivienda y urbanismo, optimizando recursos y aumentando la inversión para atender a todos los sectores, especialmente de las poblaciones más vulnerables. Estas acciones contribuirán a mejorar la calidad de vida, generar empleo y dinamizar la economía del país.

Importancia de la difusión de la PNUVH

El conocimiento sobre la política que rige el derecho al acceso a la vivienda, consignado en la Carta Magna, es fundamental para fomentar la participación, colaboración y exigencia activa de la ciudadanía del Paraguay. Además, facilita una articulación multisectorial y multinivel, permitiendo abordar de manera planificada y prioritaria la estrategia nacional para garantizar el cumplimiento de este derecho, especialmente para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. El rol del MUVH como ente rector de dicha política debe ser el principal impulsor de un abordaje participativo y colaborativo ante una problemática que pone en riesgo el desarrollo, el bienestar y la prosperidad de los paraguayos y las paraguayas.

Difundir esta política pública es también esencial para fortalecer alianzas y apoyos internacionales en el desarrollo e implementación de proyectos de vivienda, planificación y urbanismo. Facilitando el acceso a cooperación técnica y financiera y contribuyendo a establecer lineamientos para la transparencia y rendición de cuentas en los proyectos orientados a mejorar la calidad de vida a través de la vivienda y el acceso a los beneficios de la ciudad.

Corresponde al Estado velar porque este derecho sea debidamente consignado y difundido y ejecutado en un plan de implementación que valide los compromisos asumidos ante la sociedad y comunidad internacional.

Principales desafíos en su implementación

GOBERNANZA E INSTITUCIONALIDAD. Incluye varios retos.

- **Consolidación de convenios efectivos** entre entidades públicas, privadas y académicas, así como **optimizar la coordinación** entre ministerios, municipios y actores internacionales. Lograr que los gobiernos locales y departamentales asuman un rol activo en la ejecución de políticas exige mejorar procesos de articulación y fortalecer mecanismos de participación inclusiva.
- **Fortalecimiento de capacidades**, pues la formación continua del capital humano debe alinearse con las necesidades del territorio. Si bien la participación de la academia impulsa la innovación, la incorporación de nuevas tecnologías requiere un enfoque constante en la transferencia de conocimientos. La implementación de programas específicos, como la promoción de mano de obra femenina en la construcción, demanda esfuerzos adicionales para superar barreras culturales y estructurales en el mercado laboral.
- **Participación ciudadana y transparencia**, ya que garantizar el involucramiento efectivo de la ciudadanía sigue siendo un reto. La creación de espacios de debate abiertos y la implementación de mecanismos de monitoreo deben asegurar que las comunidades no solo accedan a la información, sino que participen activamente en la toma de decisiones. Establecer canales de comunicación accesibles y eficientes es clave para socializar normativas y generar confianza en las instituciones. La rendición de cuentas a la ciudadanía es un componente fundamental para consolidar la participación, permitiendo evaluar las acciones y los resultados del Gobierno, creando un diálogo transparente entre autoridades y ciudadanos(as). Este proceso refuerza la responsabilidad de los actores gubernamentales y fortalece la institucionalidad, garantizando que las políticas públicas respondan de manera efectiva a las demandas de la sociedad, consolidando un sistema democrático más inclusivo y confiable.

PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANO. Los desafíos para este eje son:

- **Elaboración y ejecución del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT)**, que presenta dificultades en su alineación con las políticas nacionales y locales.
- **Actualización de catastros y datos urbanos**, que es un proceso técnico complejo, fundamental para una gestión territorial efectiva.

- **Regularización de tierras y el acceso a vivienda social**, pues también requieren esfuerzos sostenidos para reducir asentamientos informales y mejorar la infraestructura básica en comunidades en situación de vulnerabilidad.

ECONÓMICO-FINANCIERO. La gestión eficiente de los recursos públicos representa uno de los mayores desafíos. La dispersión normativa y la necesidad de coordinación entre diferentes niveles de gobierno dificultan la ejecución fluida de los proyectos. La PNUVH se posiciona como un instrumento clave, pero su implementación demanda la creación de un fondo específico y un compromiso firme para asegurar la sostenibilidad financiera. La colaboración público-privada y la innovación en soluciones habitacionales serán esenciales para garantizar un desarrollo urbano inclusivo y equitativo.

Avances de los desafíos estructurales por parte del MUVH

El MUVH debe implementar cambios estructurales esenciales para ejecutar correctamente la PNUVH, centrándose en su organigrama y en el fortalecimiento de las capacidades del personal.

Se llevó a cabo un análisis del organigrama actual del MUVH y las Direcciones Generales en relación con los objetivos estratégicos, identificando las que tienen responsabilidades asignadas y aquellas que no están vinculadas. El mismo fue realizado a partir del documento *Directores Generales / Coordinador Adjunto y Directores MUVH 2024*²², debido a que no se encuentra en el portal del MUVH el organigrama actualizado.

Desde su transformación de Senavitat a MUVH, se han ampliado sus funciones, incluyendo desarrollo urbano y planificación territorial, lo que debería facilitar la coordinación con otros organismos estatales. Como Ministerio, cuenta con mayor autonomía, más recursos y poder de decisión, lo que debería permitirle coordinar mejor con otros organismos estatales y gestionar programas de mayor envergadura.

El organigrama del MUVH se organiza en dos viceministerios.

- **Urbanismo y Hábitat.** Su función es asesorar y coordinar con los municipios del país la creación de planes urbanísticos y proyectos de desarrollo territorial. Incluye la gestión de áreas urbanas y rurales, promoviendo un ordenamiento territorial sostenible, impulsa políticas públicas

²² Como no se encuentra actualizado el organigrama en la página del MUVH, este documento fue obtenido en el marco del proyecto «ONG/OSC para apoyo en la elaboración de la Estrategia Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat y guías de implementación asociadas en Paraguay» entre MUVH - ONU-Hábitat - Hábitat para la Humanidad Paraguay.

para optimizar la gestión de residuos, el transporte y las áreas verdes en colaboración con gobiernos locales y organizaciones civiles²³.

- **Vivienda e Infraestructura.** Ejecuta proyectos habitacionales, especialmente destinados a familias en situación de vulnerabilidad. Entre sus funciones están la construcción de viviendas, la provisión de infraestructura básica (agua, saneamiento y electricidad), así como la implementación de programas de subsidios y créditos para facilitar el acceso a viviendas dignas (Ley N.º 6152 de 2018).

En el documento se observa que existen **direcciones funcionales**, que apoyan el funcionamiento interno de la organización, y **direcciones misionales**, que se ocupan de la ejecución de programas, proyectos y estrategias. Para este análisis, nos enfocamos en las direcciones misionales. Analizando el listado de funcionarios²⁴, se evidencia que, dentro de la estructura de Direcciones, es posible incorporar las líneas de acción de los objetivos estratégicos de la Política. Sin embargo, es fundamental realizar una revisión del alcance y las funciones de estas Direcciones para determinar si es necesario adaptarlas.

Cabe resaltar que sí se identificaron cuatro objetivos estratégicos (8, 9, 10 y 12) que no se lograron vincular con ninguna Dirección, para lo cual se recomienda generar una Dirección General que agrupe los programas y proyectos de vivienda y se alinee a los objetivos estratégicos de desarrollo económico y de tecnologías de la construcción. Esta nueva Dirección permitiría asumir un rol más estratégico, abarcando estos desafíos y consolidando los programas actuales.

Es importante tener en cuenta que, a la fecha, el MUVH se encuentra actualizando su Plan Estratégico Institucional (PEI), por lo que dicho plan no ha sido considerado en este análisis. No obstante, el *Balance del Año Fiscal 2023* destaca entre los principales desafíos la implementación de la PNUVH y el desarrollo del Plan Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, resaltando la necesidad de abordar de manera integral y holística las temáticas urbanas y habitacionales, permeando los diferentes programas y proyectos institucionales.

Este contexto plantea el desafío de incorporar estas temáticas en los perfiles profesionales del MUVH y de adaptar los alcances de su estructura organizacional para responder de manera efectiva a las demandas de la Política y los Planes Nacionales.

23 «Urbanización: "Nuestra competencia como Ministerio es ayudar a asesorar a los 262 municipios del país y esa tarea ya la iniciamos"», MUVH, 19 de julio de 2022, acceso el 21 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/leGmOoED>

24 Ver tabla en <https://cutt.ly/keGmAeej>

CAPACIDAD PRESUPUESTARIA DEL MUVH

En 2023, conforme al *Balance Anual de Gestión Pública* (ejercicio fiscal 2023), el MUVH tuvo una ejecución del 91% del presupuesto asignado, a diferencia del 82% ejecutado el ejercicio pasado, totalizando una ejecución de Gs. 724.318.128.867 (tabla 1).

TABLA 1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL MUVH (EJERCICIO FISCAL 2023)

ACTIVIDAD/ PROYECTO	CLASE DE PRESUPUESTO	PRESUPUESTO VIGENTE	TOTAL EJECUTADO	% EJECUCIÓN
1	Gestión administrativa	87.409.677.010	72.062.648.010	82%
2	Capacitación a municipios	0	0	100%
3	Revitalización Parque Caballero	574.400.000	479.186.338	83%
PROGRAMAS SUSTANTIVOS		707.896.263.350	651.776.294.519	92%
1	Construcción de viviendas económicas	13.174.544.623	10.187.899.907	77%
2	Préstamos para viviendas otorgados	8.500.000.050	36.959.923	4%
3	Construcción de viviendas en asentamientos indígenas	894.824.060	426.556.988	48%
4	Subsidio habitacional	587.950.817.195	574.185.374.518	98%
5	Construcción de viviendas sociales en municipios	2.649.261.918	1.943.425.201	73%
6	SP Mercosur Róga	3.350.184.075	2.829.795.377	84%
7	Construcción de 4.500 soluciones habitacionales en Paraguay	8.971.600.000	851.984.874	9%
8	Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de Chacarita Alta	19.011.402.805	13.574.511.235	71%

9	Mejoramiento y ampliación de viviendas AMA	19.313.846.128	15.640.785.810	81%
10	Construcción de 600 soluciones habitacionales en el barrio San Blas - Mariano Roque Alonso	12.291.646.062	4.390.791.621	36%
11	Construcción de 1.000 soluciones habitacionales para pueblos originarios	38.483.136.464	27.708.209.065	72%
12	Mi Vivienda	1.000.000.000	0	0%
TOTAL		795.880.340.360	724.318.128.867	91%

Fuente: Elaboración propia, con base en información del *Balance Anual de Gestión Pública* del MUVH.

En cuanto a la composición del presupuesto, se evidencia que la mayor cantidad de recursos está asignada a los denominados «Programas sustantivos». De los 12 mencionados, 11 están directamente relacionados a construcción de viviendas nuevas bajo diversos tipos de financiamiento: uno para mejoramiento de vivienda y otro para mejoramiento integral de barrio (proyecto Chacarita Alta). Esto refleja que el 86,5% del presupuesto total se destina a construcción y mejoramiento de viviendas, permitiendo la ejecución de **10.732 soluciones habitacionales**, de las cuales **6.152** fueron culminadas en 2023.²⁵

Dentro del apartado «Programa Central», se asigna un 0,6% a la revitalización del Parque Caballero. Así también existe una línea presupuestaria denominada «Capacitación a Municipios»; sin embargo, esta no cuenta con recursos asignados. A pesar de ello, el Balance detalla las actividades realizadas en el marco de estas capacitaciones, cuyo objetivo es establecer un Sistema de Planificación Municipal que permita a cada municipio disponer de un Plan de Desarrollo y un Plan de Ordenamiento Urbano Territorial.

En el Balance se menciona que el principal desafío para el año 2024 es gestionar e impulsar el programa «Che Róga Porã»²⁶, orientado a ampliar la oferta de viviendas para familias trabajadoras con ingresos de 1 a 4 salarios mínimos, que viven en alquiler.

25 Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe Financiero 2023. 2 Control Financiero y Evaluación Presupuestaria*, 69, <https://cutt.ly/leKUCPKu>

26 Programa «Che Róga Porã», <https://www.cherogapora.gov.py/>

Se puede concluir que, aunque la matriz presupuestaria se direcciona en un enfoque de vivienda más allá de programas urbanos, el hecho de que exista una línea presupuestaria con relación a capacitaciones para los municipios es un buen augurio; no obstante, esta no cuenta con asignación presupuestaria.

Es necesario que el MUVH realice un análisis fino de los programas y la asignación presupuestaria, de modo a asignar recursos a los objetivos relacionados con la planificación urbana, ordenamiento territorial y otros temas urbanos. Considerando la proyección del déficit habitacional, es necesario revisar los programas y proyectos de vivienda para que incorporen componentes urbanísticos y escalen en la construcción de viviendas como parte integral de la política pública.

CONCLUSIONES

La situación de acceso a vivienda en el Paraguay revela una necesidad urgente de implementar políticas y programas de vivienda que respondan a las condiciones sociales y económicas de la ciudadanía, en especial de los sectores en situación de vulnerabilidad y a la creciente población en asentamientos informales. El Censo 2022 y estudios recientes evidencian el amplio déficit habitacional y las brechas económicas que enfrentan los hogares, especialmente aquellos liderados por mujeres. La creciente urbanización y los bajos ingresos salariales reflejan una disparidad significativa en el acceso a una vivienda digna y segura, lo cual dificulta cumplir con el derecho consagrado en la Constitución de la República del Paraguay.

La Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat se presenta como un hito crucial, ya que propone un enfoque integral para enfrentar estos desafíos, abarcando gobernanza, planificación urbana y financiamiento adecuado. No obstante, su implementación efectiva demanda la articulación entre el Estado y otros actores, la mejora de capacidades en todos los niveles de gobierno, la participación ciudadana y la creación de fondos específicos para asegurar la sostenibilidad financiera de los programas.

La implementación de la PNUVH representa una oportunidad significativa para mejorar la calidad de vida en el Paraguay mediante un enfoque integral y sostenible en el desarrollo urbano. Sin embargo, es crucial superar los desafíos estructurales identificados, como la necesidad de una coordinación interinstitucional más robusta, la actualización del Plan Estratégico Institucional del MUVH y el fortalecimiento de las capacidades del personal involucrado. Promover la participación ciudadana y diversificar las fuentes de financiamiento son pasos críticos para asegurar que las políticas urbanísticas sean inclusivas y respondan a las necesidades reales de la población. Abordando estos aspectos, el MUVH podrá construir un entorno urbano más equitativo, resiliente y sostenible, alineado con los compromisos globales y las expectativas de sus ciudadanos.

El MUVH, como ente rector, debe impulsar una mayor difusión de esta política, para así promover la corresponsabilidad entre los actores públicos y privados y mejorar la articulación multisectorial. Además, el análisis presupuestario actual muestra que, aunque se han logrado avances en la ejecución de proyectos habitacionales, persiste una limitación en los recursos asignados para la planificación urbana y la capacitación de municipios, lo cual es fundamental para una gestión territorial eficiente y sostenible.

Es indispensable que el MUVH realice un análisis exhaustivo de sus programas, para lograr una asignación óptima de recursos que permita cumplir con los objetivos estratégicos de la PNUVH. Además, es esencial fortalecer la capacidad técnica y fomentar alianzas internacionales para garantizar que la política pública de vivienda avance de manera sostenible y logre su objetivo: asegurar una vivienda digna y un entorno habitable para todos los habitantes del país.

RECOMENDACIONES

- Implementar la PNUVH a través de una mayor consolidación de esfuerzos a nivel institucional y financiero, garantizando su efectividad, logrando un desarrollo urbano sostenible que responda a las necesidades del país y sus habitantes.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional y la gobernanza, mediante la consolidación de acuerdos entre entidades públicas, privadas y académicas para una mejor articulación, potenciando así la coordinación y participación activa de gobiernos locales en la ejecución de políticas urbanas y habitacionales.
- Impulsar la planificación territorial integrada, alineando el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT) con políticas nacionales y locales, incluyendo actualización de catastros, regularización de la tierra y mejora de infraestructuras en zonas vulnerables para reducir asentamientos informales y optimizar la gestión del territorio.
- Fortalecer la integración de componentes urbanísticos, desarrollo sostenible, habitabilidad y ordenamiento territorial de manera holística en los proyectos habitacionales.
- Asegurar la sostenibilidad financiera mediante mecanismos diversificados, con la creación de un fondo específico para la PNUVH que garantice recursos sostenibles.
- Asignar recursos a programas de planificación urbana y capacitación municipal, destinando presupuesto para fortalecer capacidades de planificación y ordenamiento territorial y el fomento de colaboraciones públi-

co-privadas e innovación en soluciones habitacionales para programas de subsidio total, destinado a personas que están por debajo de la línea de pobreza y los grupos en situación de vulnerabilidad.

- Revisar y adaptar la estructura organizacional y el Plan Estratégico Institucional, incluyendo organigrama y perfiles de cargos para integrar los objetivos estratégicos de la PNUVH y las metas del Plan Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.
- Consolidar procesos de monitoreo, participación activa ciudadana y rendición de cuentas a partir de mecanismos transparentes que permitan a la ciudadanía no solo acceder a la información, sino también participar de forma efectiva en la toma de decisiones y evaluación de las políticas públicas, en un ejercicio de garantía de la corresponsabilidad para la mejora continua de la gestión de proyectos urbanos y habitacionales.

Raquel Bertrán Sisa

Líder de Recursos e Incidencia en Hábitat para la Humanidad Paraguay, con 20 años de experiencia en el sector. Contadora y diplomada en Fundraising y Políticas Públicas. Especialista en RSE y Posgrado en Dirección Estratégica. Participó en informes del EPU sobre vivienda, promovió foros, *webinars* sobre agua y saneamiento.

Contacto: raquelb@habitat.org.py

Melissa Cartasso

Gerente de Programas en Hábitat para la Humanidad Paraguay. Ingeniería social. Maestrante en Desarrollo Humano. Especialista en liderazgo, cambio climático y ciudades. Diplomada en Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas y Proyectos con trayectoria en elaboración y gestión de proyectos de vivienda y desarrollo urbano, planificación estratégica y operativa.

Contacto: mcartasso@habitat.org.py

Martin Couchonnal

Especialista en Monitoreo, Evaluación, Aprendizaje y Rendición de Cuentas (MEAL) con formación en Sociología y diplomado en Project Management. Amplia experiencia en I+D, diseño de sistemas de aprendizaje organizacional y transparencia. Experto en planificación estratégica y operativa para iniciativas de desarrollo sostenible y mejora continua.

Contacto: mcouchonnal@habitat.org.py

Veronika Schroder

Supervisora de Gestión Social y Comunitaria en Hábitat para la Humanidad Paraguay. Lic. en Psicología Social y Comunitaria. Diplomada en Políticas Públicas y en Gestión Urbana con Énfasis en Proyectos Urbanos Integrales. En proceso de certificación en prácticas dialógicas y colaborativas por el Houston Galveston Institute y The Taos Institute.

Contacto: vschroder@habitat.org.py