



# **Nota Técnica de Paraguay**

## **Desarrollo Urbano y Vivienda**

**Beatriz López**  
**Roberto Camblor**

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Instituciones para el  
Desarrollo

**NOTA TÉCNICA**  
# 38643739

**marzo 2014**

# Nota Técnica de Paraguay

## Desarrollo Urbano y Vivienda

Beatriz López  
Roberto Cambor



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

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

<http://www.iadb.org>

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

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

OPCIONAL: Ingrese la dirección de correspondencia

OPCIONAL: Ingrese la lista de autores y sus direcciones electrónicas

## I. RESUMEN EJECUTIVO

Esta Nota Técnica destaca que el mayor valor agregado del Banco en temas de desarrollo urbano y vivienda en Paraguay es contribuir a disminuir los elevados déficits de servicios urbanos y de vivienda, priorizando inversiones que beneficien a las familias de más bajos ingresos del país. Adicionalmente, la Nota plantea la importancia de acompañar el cumplimiento de esos objetivos con un marco normativo adecuado, unas finanzas públicas fortalecidas y una institucionalidad eficiente para la gestión de las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias, y el sector de vivienda.

En relación al desarrollo urbano, la Nota se refiere principalmente al conglomerado urbano más importante del país, el Área Metropolitana de Asunción (AMA), donde reside el 45% de la población, es el polo de mayor atracción de la migración campo-ciudad, y concentra los principales déficits de servicios urbanos y de vivienda. La Nota señala que aunque hubo avances, persisten retos específicos en el AMA, que son similares a los de otras ciudades de Paraguay. Estos últimos son la expansión urbana de baja densidad, la ausencia de regulación del uso del suelo, y la insuficiente capacidad para controlar el desarrollo urbano. Para atender esos retos, es importante que el Gobierno Central y las Municipalidades reconozcan que el modelo de crecimiento vigente tiene altos costos, es insostenible fiscal y ambientalmente, y no contribuye a mejorar la calidad de vida de la población. Para atender esos retos es imprescindible que ambos niveles de gobierno trabajen conjuntamente para formular, aprobar e incentivar la implementación de la Ley de Suelos.

En relación al sector de vivienda, la Nota destaca que los programas de Gobierno no están resolviendo los principales déficits del país, que son cualitativos. Los programas de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), entidad rectora del sector, y de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), financian principalmente la construcción de viviendas nuevas. En el caso de SENAVITAT, la mayoría se entrega con 100% de subsidio y no hay un sistema que garantice la focalización en las familias de menores ingresos. Los créditos subsidiados de la AFD están beneficiando a familias de ingresos medios y altos. La Nota señala que para superar los déficits, es imprescindible implementar programas focalizados en las familias de menores ingresos, que otorguen subsidios directos para el mejoramiento de viviendas y barrios consolidados. Otra prioridad es otorgar viviendas a familias asentadas en zonas de riesgo. Para viabilizar estas acciones sería recomendable una racionalización de los programas existentes en SENAVITAT y una disminución de los toques de vivienda financiada con créditos de la AFD.

## II. INTRODUCCIÓN

La población total del país está entre 6.3 y 6.4 millones de habitantes<sup>1</sup>. El crecimiento de la población en la década 1992-2002 fue de 2.2%, inferior a la del decenio anterior que

---

<sup>1</sup> No se conoce el número exacto debido a problemas del último Censo de Población y Vivienda del 2012

fue de 3.2%. Se estima que la tasa de crecimiento en la década 2002-2012 fue de 2%. La población urbana está creciendo a un ritmo más alto que la rural. La población es mayoritariamente joven, con 65% que tiene menos de 29 años y 32.7% menos de 14 años, lo que indica que habrá una presión muy importante por servicios, vivienda y oportunidades laborales en los siguientes años. El 95% de la población está asentada en la Región Oriental que ocupa el 40% del territorio. El restante 5% reside en la Región Occidental, que ocupa el restante 60%. Otro fenómeno poblacional es el elevado número de paraguayos que emigran a otros países, especialmente a Argentina.

En el período 1950-2012, Paraguay experimentó un proceso de urbanización, pasando de una población urbana de 34.6% el 1950 a 59.1% el 2012.<sup>2</sup> Las ciudades receptoras de la migración rural fueron el Área Metropolitana de Asunción (AMA)<sup>3</sup>, Encarnación, Ciudad del Este, y más recientemente otras capitales de departamento. La ciudad de Asunción, capital de Paraguay, es la aglomeración urbana más grande y poblada del país con 516 mil habitantes. El AMA tiene una gran importancia en materia de desarrollo urbano y vivienda porque en ella reside el 45% de la población el país (aproximadamente 3 millones de habitantes). Asunción es la sede de los tres poderes del Estado Nacional, principal puerto fluvial (Bahía de Asunción), y centro cultural del país.

### III. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y LEGALES

La organización política territorial tiene tres niveles: Gobierno Central, Gobernaciones – que son la autoridad de los 17 Departamentos y 237 Municipalidades. El sector público paraguayo es uno de los más centralizados de América Latina.

En el Gobierno Central varios Ministerios, Secretarías y Entidades Descentralizadas regulan, definen políticas y proveen servicios urbanos<sup>4</sup>. Asimismo, varias instituciones tienen competencias en materia de planificación y ordenamiento territorial.<sup>5</sup> Sin embargo, ninguna tiene competencia plena para regular el ordenamiento territorial y el uso de suelos, ni para articular los planes de los diferentes sectores. **No existe una Ley de Ordenamiento Territorial ni una Ley de Suelos.** Legalmente corresponde a la Secretaría del Ambiente (SEAM), la elaboración de planes nacionales y regionales de ordenamiento. Sin embargo éstos no se realizan debido a que no está definido legal ni reglamentariamente su contenido mínimo, ni el procedimiento para su aprobación. La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) también ha tenido relación con el tema de ordenamiento territorial. El año 2011, la STP, con

---

<sup>2</sup> La urbanización fue tardía en comparación con Argentina y Uruguay que en la década de los 50s tenían más del 50% de población en áreas urbanas.

<sup>3</sup> En esta Nota se asume la definición del AMA de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del BID, según la cual, el AMA comprende Asunción, los 19 municipios del Departamento Central, Caacupé, Emboscada, San Bernardino del Departamento de Cordillera, Benjamín Aceval, José Falcón, Nanawa y Villa Hayes del Departamento de Pte. Hayes, y Paraguari, Pirayu y Yaguarón del Departamento de Paraguari.

<sup>4</sup> Los principales son el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN); el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); la Administración Nacional de Electricidad (ANDE); la Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP); la Secretaría Nacional de Cultura (SNC); y la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN).

<sup>5</sup> Entre estas instituciones está la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), las Municipalidades, la Secretaría Nacional para la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT); y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

financiamiento del Programa de Pre inversión PR-0093, formuló el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMNDyOT). El PMNDyOT propone una estrategia, objetivos y actividades para superar la falta de instrumentos de ordenamiento territorial y mecanismos de coordinación sectorial. Las 17 Gobernaciones Departamentales (GD) también deben formular Planes de Desarrollo Departamental (PDD) para coordinar con las Municipalidades. La mayoría de GD no ejerce esta función.

El desarrollo urbano es competencia de las Municipalidades. La Ley Orgánica Municipal 3966/10 (LOM) les otorga atribuciones de formulación de Planes de Desarrollo Sustentable y de Ordenamiento Urbano y Territorial (PDS y POUT) <sup>6</sup>, incluyendo la delimitación de las áreas urbana y rural, zonificación del territorio, reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo, loteamientos y construcciones públicas y privadas. Sin embargo, la LOM no establece plazos ni sanciones a las que no cumplen con este mandato. Como resultado, se estima que más del 90% de las Municipalidades no formulan esos planes. Las Municipalidades también tienen competencias para la provisión de infraestructura y servicios, como construcción, y equipamiento de lugares públicos, construcción y mantenimiento de sistemas de desagüe pluvial, abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario (en caso que no sean prestados por otras entidades públicas), regulación y prestación de servicios de recolección y tratamiento de residuos, prestación, regulación y fiscalización del transporte público de pasajeros y de cargas y tránsito vehicular, entre otros.

**Las Municipalidades de las ciudades tienen una capacidad limitada para controlar el desarrollo urbano.** En parte por la falta de instrumentos de planificación y desarrollo urbano y la insuficiencia o inexistencia de profesionales calificados. Otro factor limitante es la existencia de normativa de uso de suelos que contribuye a la expansión de las ciudades con un modelo de baja densidad, con el consecuente alto costo de proveer los servicios básicos.<sup>7</sup> La limitación para realizar inversiones que atiendan los déficits de servicios básicos se debe también a la ineficiente gestión fiscal en términos de recaudación y calidad del gasto. En los centros urbanos de mayor importancia, un alto porcentaje de los ingresos municipales son propios, pero en promedio, recaudan sólo el 50% del potencial tributario<sup>8</sup>. Del gasto total de los tres niveles de Gobierno, equivalente al 22% del PBI, sólo el 2% corresponde a los Gobiernos Locales. En cuanto a la calidad del gasto, el 83,4% son gastos corrientes. Los presupuestos no están orientados por resultados y el Gobierno Central no tiene información para un monitoreo y evaluación de las transferencias a las Municipalidades. El BID, a través de la cooperación técnica PR-T1003, Apoyo al Proceso de Descentralización y Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos Departamentales y Municipales, está otorgando asistencia técnica para mejorar la gestión fiscal.

**No existe un marco legal ni institucional que reconozca los sistemas metropolitanos.**

---

<sup>6</sup> La entidad responsable de apoyar la formulación de estos planes es la Dirección de Descentralización del Ministerio de Hacienda (MH).

<sup>7</sup> La normativa establece que el lote mínimo para la construcción de viviendas debe ser de 360 m<sup>2</sup>. La aplicación de excepciones permitidas a esa normativa no están siendo utilizadas, con el argumento de que una vivienda en un lote de menor tamaño no se ajusta a los patrones culturales del país.

<sup>8</sup> Análisis Fiscal de los Gobiernos Locales, estudio realizado el 2011 con financiamiento de la PR-T1076.

Actualmente la Secretaría de Transporte del Área Metropolitana de Asunción (SETAMA), es el único ente gestor metropolitano. La Municipalidad de Asunción fue pionera en plantear una visión de alcance metropolitano al crear en 1978 la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana, (AMUAM).<sup>9</sup> Sin embargo el AMA no cuenta con legislación ni normativa que regule la planificación territorial, el uso de suelos ni la gestión regional de los servicios urbanos. El MOPC está ejecutando la operación PR-T1107, Plan Estratégico Metropolitano de Asunción (PEMA) con el propósito de avanzar en propuestas de ordenamiento territorial y uso de suelos, instrumentos de gestión, administración y financiación público-privada, y marco institucional para la gestión de la jurisdicción metropolitana. El PEMA y la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), que cuenta con la participación de la Municipalidad de Asunción y otras 10 municipalidades, apuntan a estimular que éstas revisen sus normativas para densificar la ocupación del suelo y limitar la expansión de la huella urbana en el AMA.

El sector privado participa en la provisión de servicios urbanos de manera directa (transporte y agua) y contratos del sector público (infraestructura vial, agua y saneamiento), entre otros. El sector privado provee el 63% del servicio de agua a través de una atomizada red de proveedores independientes –empresas agrupadas en la Cámara Paraguaya de Aguateros/CPA, Comisiones Vecinales, entre otros- que tienen un desempeño muy variable. En el sector de transporte operan la Asociación Gremial de Empresarios del Transporte/AGET y la Cámara de Empresas Viales del Paraguay/CAVIALPA. El servicio de transporte es en general de mala calidad, lo cual induce a un mayor uso de vehículos privados y agrava la congestión. Las empresas constructoras y fabricantes o proveedores de materiales de construcción están agrupados en la Cámara Paraguaya de la Construcción/CAPACO. La sociedad civil ha impulsado proyectos paradigmáticos en la AMA, como el Plan Maestro de la Franja Costera (PMFC) y la Recuperación del Centro Histórico de Asunción<sup>10</sup>.

**La inexistencia de Leyes de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Gestión Metropolitana, es un obstáculo para resolver los desequilibrios territoriales, y controlar la expansión de las áreas metropolitanas del país.** Por otra parte, la falta de planificación y la inexistencia de mecanismos de coordinación sectorial entre las instituciones están provocando ineficiencias en la provisión de los servicios y el uso de los recursos. Es recomendable que el Gobierno incluya entre sus prioridades la formulación, aprobación y aplicación de leyes de Ordenamiento Territorial y Gestión Metropolitana. **Es imprescindible que ambos niveles trabajen conjuntamente para formular, aprobar e incentivar la implementación de la Ley de Suelos.** Adicionalmente, sería conveniente dar continuidad a lo realizado en el marco del PMNDyOT, complementando lo ya realizado con un plan de fortalecimiento institucional de la STP y las entidades del Gobierno Central involucradas. Igualmente es necesario fortalecer a las Municipalidades, especialmente aquellas donde se concentra la población urbana.

Vivienda. El Gobierno actúa en el sector a través de las siguientes instituciones: (i) La

<sup>9</sup> La vitalidad de la AMUAM disminuyó en los últimos años. Aunque es una entidad de derecho privado y no tiene funciones de gobierno, al reunir a intendentes de 24 municipios, favorece la comunicación y toma de acuerdos.

<sup>10</sup> Alianza Ciudadana para impulsar el PMFC, y actualmente la Asociación Ciudadela, que es una organización social sin fines de lucro integrada por 30 organizaciones de la sociedad civil, gremiales, empresariales y académicas.

Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat (SENAVITAT) es la entidad rectora de estas materias. La SENAVITAT, fue creada el año 2010 en reemplazo del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI),<sup>11</sup> y tiene como objetivo “la gestión e implementación de la política habitacional y su correspondiente infraestructura de servicios básicos, viales y transporte, que permita el acceso universal a la vivienda digna que favorezca especialmente a las familias de escasos recursos”. **La SENAVITAT no cumple las competencias de una entidad rectora, ni las que se señalan en el objetivo mencionado**, restringiendo su intervención a la provisión de vivienda; (ii) La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), institución financiera multisectorial pública de segundo piso establecida el año 2006; y (iii) La Secretaría de Acción Social (SAS), involucrada en la regularización de la propiedad de vivienda en asentamientos que tienen su origen en invasiones de tierras. En el capítulo Avances y Retos Pendientes se presenta información sobre los programas de estas tres entidades.

En el sector privado, hay empresas comercializadoras de lotes que conforman la Asociación Paraguaya de Empresas Loteadoras/APEL, que es una entidad gremial sin fines de lucro que agrupa a operadores inmobiliarios y empresas vinculadas al sector inmobiliario. Este sector tiene un rol importante, con efectos mixtos. Por un lado, ha limitado las invasiones de tierras y continúa siendo el mecanismo de acceso a un lote para la mayoría de las familias del país. Por otro, y ante la ausencia de regulaciones de uso de suelo, ha contribuido a la expansión de las ciudades, sin asumir los costos de la misma<sup>12</sup>. El mercado de financiamiento de viviendas puede segmentarse por proveedores de créditos: bancos comerciales, financieras, cooperativas de ahorro y crédito, y oferentes de servicios microfinancieros. El sector cooperativo está bien desarrollado con más de 1.040 cooperativas, todas reguladas por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). Las cooperativas más grandes e importantes son las cooperativas de ahorro y crédito (CACs) Tipo A (27), que constituyen una importante fuente de financiamiento para vivienda. Además existen cooperativas de vivienda, varias de ellas agrupadas en la Central de Cooperativas de Vivienda (17) que apoyan a sus socios para acceder a una solución habitacional.

Los oferentes de servicios microfinancieros o Instituciones Microfinancieras (IMFs) son organizaciones de diverso tipo cooperativas, bancos, financieras, fundaciones, organizaciones y programas del gobierno. Las IMFs otorgan microcrédito de distinto tipo incluyendo crédito para construcción, ampliación o mejoramiento de viviendas a familias de bajos ingresos. Algunas de las IMFs están agrupadas a la Red de Microfinanzas. A diferencia de los que ocurre en otros países de la región, las principales IMFs tienen licencia bancaria. En materia de regulación, Paraguay es uno de los países con entornos más amigables para las IMFs<sup>13</sup>. Hay también fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONGs) que trabajan con población de menores ingresos. En algunos casos tienen programas innovadores, como es el caso de Hábitat para la Humanidad, pero

---

<sup>11</sup> El marco institucional del sector vivienda cambió en varias oportunidades debido a la insuficiente capacidad de las instituciones previas.

<sup>12</sup> Debido a la falta de regulación y la debilidad de las municipalidades para normar y controlar el desarrollo urbano, se comercializan lotes en lugares alejados, sin infraestructura, servicios básicos ni transporte accesible.

<sup>13</sup> Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas 2011 Economist Intelligence Unit, que menciona que Paraguay ocupa el décimo puesto entre 54 países a nivel mundial en materia de regulación y supervisión de las micro-financieras y 5to a nivel de América Latina, sólo superado por Perú, Bolivia, El Salvador y Ecuador.

éstos son de cobertura limitada. Existen dos gremios de empresas constructoras y urbanizadores privados: la Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios (CAPADEI) y la Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias (EI).

#### IV. AVANCES Y RETOS PENDIENTES

Crecimiento de las Ciudades. **Dos desafíos críticos son la rápida expansión de la mancha urbana y la baja densidad poblacional en las ciudades**<sup>14</sup>, que como se ha mencionado responde a la ausencia de legislación que ordene el territorio y controle el uso del suelo, además de la aplicación de normativa que incentiva la expansión. Como resultado, las ciudades no crecen con una lógica ordenada de desarrollo urbano y territorial, sino con una lógica de especulación del suelo. Este proceso de producción ha resultado en una segregación socio espacial, que se manifiesta en la presencia de zonas con buena infraestructura y servicios, y otras sin servicios básicos, espacios públicos, ni acceso a transporte. No hay una estadística en el país sobre el número de asentamientos informales ni precarios,<sup>15</sup> pero se sabe que muchos están en zonas de riesgo, que la mayoría está en el Departamento Central, y que están creciendo en otras ciudades del país, como Encarnación y Ciudad del Este.

No es posible reflejar los avances y desafíos del desarrollo urbano en los diferentes tipos de ciudades del país –metropolitanas, intermedias, fronterizas y enclaves productivos, ni todos los sectores involucrados en el sistema urbano. Por ello, la Nota se refiere principalmente al conglomerado urbano más importante del país, el Área Metropolitana de Asunción (AMA), donde reside el 45% de la población, es el polo de mayor atracción de la migración campo-ciudad, y concentra los principales déficits de servicios urbanos y de vivienda.

Transporte metropolitano. La reciente aprobación del Poder Legislativo del Programa Reconversión del Centro y Modernización del Transporte Público Metropolitano (PR-L1044)<sup>16</sup> por US\$160 millones, y el previsible pronto inicio de su ejecución, es un avance importante para dar respuesta a **uno de los problemas críticos de la AMA, como es la congestión del transporte vehicular** producto de la preeminencia que tiene Asunción y su zona céntrica en la atracción y generación de viajes desde y hacia toda el área metropolitana<sup>17</sup>. Ese problema se agudiza por la mala calidad del transporte público, la enorme cantidad de vehículos privados, la excesiva cantidad de motos -con todos los problemas que ello implica- incluyendo los accidentes y la polución del aire y de sonido.

Con la implementación del Programa se fortalecerá la oferta de transporte público con un sistema integrado, de alta capacidad y carriles exclusivos -Bus Rapid Transit (BRT)- que será alimentado desde los barrios y las ciudades periféricas, a través del desarrollo de

<sup>14</sup> La densidad media de población en Asunción es de 46,2 hab/ha. y en la AMA de 31,6 hab/ha.

<sup>15</sup> Los asentamientos precarios tienen propiedad legal del suelo pero inexistente o insuficiente infraestructura y servicios básicos. Los asentamientos informales tienen carencias de infraestructura y servicios y están asentados en suelos que fueron invadidos..

<sup>16</sup> El Programa se formuló siguiendo los lineamientos del Plan Metropolitano de Transporte, que es una propuesta basada en los Planes de Transporte CETA I y CETA II formulados en las décadas de los 80s y 90s respectivamente.

<sup>17</sup> Los días hábiles concurren a Asunción cerca de 550.000 personas en transporte público e ingresan a la ciudad 240.000 vehículos. Este volumen de tráfico ha ido en aumento desde el 1984 que se hicieron las primeras mediciones.

varios corredores. El Programa PR-L1044 financiará la primera fase de este sistema integrado, con la construcción del corredor principal, obras de mejoramiento urbanístico y paisajístico, red de ciclovías y sistemas peatonales en el centro histórico de Asunción. El Programa también financiará inversiones en el Centro Histórico de Asunción, incluyendo infraestructura urbana del barrio San Jerónimo, renovación y creación de espacios públicos, vías peatonales y senderos para bicicletas, construcción de oficinas de gobierno y restauración de edificios de valor histórico. La ejecución del Programa tendrá impacto en varios indicadores –valorización de propiedades, reducción de tiempos de viaje y demanda de uso de automóvil.

Energía eléctrica, agua y alcantarillado.<sup>18</sup> La expansión de la prestación de los servicios básicos en Paraguay ha sido lenta y desigual entre los distintos rubros. Mientras el 99.6% de los hogares urbanos tiene energía eléctrica, más del 20% de las viviendas urbanas carece de agua potable y solamente 1 de cada 10 tiene alcantarillado. Estos niveles de prestación de servicios son muy bajos comparados con otros países de América Latina. Aunque en los últimos 15 años se han priorizado las inversiones en agua sobre las inversiones en alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, las coberturas son todavía bajas. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2011, sólo el 66,5% de los hogares tenía una conexión domiciliaria de agua potable y el resto se abastecía a través de pozos. Además hay profundas desigualdades de cobertura entre zonas urbanas y entre quintiles de ingreso.

**El aspecto más crítico en el sector sanitario paraguayo es el bajo acceso a los servicios de alcantarillado,** con sólo 10% de la población conectada a través de una red pública (EPH 2011) y el hecho de que la mayoría de las ciudades no tienen lagunas de tratamiento de las aguas servidas. Asunción, que tiene la mayor cobertura de alcantarillado del país (ERSSAN 2012: 87,7%), no trata las aguas servidas. La reducida cobertura del alcantarillado sanitario, su bajo tratamiento, y los residuos sólidos arrojados a arroyos o arrastrados por precipitaciones pluviales, ante la inexistencia de infraestructura de drenaje urbano, provocan una alta contaminación de las fuentes superficiales y subterráneas. Para evitar que continúe la contaminación de los acuíferos, es necesario construir redes de alcantarillado con plantas de tratamiento, y modificar la práctica de pozos sépticos (EPH 2011: 66.3% de las viviendas tienen pozos). Para elevar las coberturas, Paraguay necesita invertir US\$91,6 millones por año, cifra que es más de cinco veces y medio el monto de inversión obligada promedio en los dos últimos años. Este reto es muy significativo por el requerimiento financiero y la capacidad institucional que demandaría<sup>19</sup>.

Manejo de Residuos Sólidos. Solo un 54% de los residuos generados en el país reciben disposición final. Paraguay no cuenta con ningún relleno sanitario y el 100% de la disposición final se realiza en basurales o vertederos controlados. En Asunción, el 89.5%

---

<sup>18</sup> Un diagnóstico sobre temas institucionales, normativos, regulación de operadores y tarifas, subsidios, coberturas y retos se encuentra en el Plan Estratégico Sectorial de Agua Potable y Saneamiento de Paraguay. BID, Nota Técnica No. 115.

<sup>19</sup> El BID ha apoyado a Paraguay con tres operaciones de préstamo para expandir los servicios de agua y saneamiento en Asunción y otras áreas urbanas (PR-0098, PR0064 y PR-L1060/PR-G1001) y cooperaciones técnicas para apoyar aspectos relacionados con marcos regulatorios de agua y saneamiento, sector hídrico y aguas subterráneas en la Región Metropolitana de Asunción (REMA).

de los hogares tiene cobertura de recolección pública/privada. A nivel urbano, esta cobertura alcanza al 66%. Las prácticas de reciclado se limitan a acciones de grupos informales que no alcanzan al 3% del total de los residuos recolectados. Esta situación representa un alto riesgo para el medio ambiente por los impactos sobre la contaminación de suelos, aguas subterráneas y superficiales, aire y salud de la población vecina a los vertederos a cielo abierto y trabajadores informales de la basura<sup>20</sup>.

A través de la PR-T1085, el BID está otorgando asistencia técnica a la SEAM para financiar: (i) La actualización de un Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos en la AMA, que identificará sitios para localizar centros de disposición final, costos de las obras requeridas, aspectos tarifarios y mejora del índice de recaudación y viabilizar la regionalización de centros de disposición final; (ii) La reglamentación de la Ley N° 3956/09 Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay, incorporando criterios y estándares de construcción para rellenos sanitarios mecanizados, manuales, cierres de basurales, estaciones de transferencia, descarga de lixiviados, emisiones gaseosas; y (iii) La formulación de un Plan Social de Inclusión de Trabajadores Informales de la AMA, para censar la población que trabaja en los vertederos e identificar mejoras en sus condiciones de trabajo y actividades alternativas.

Costas Degradadas/Plan de la Franja Costera. El Plan Maestro de Mejoramiento, Saneamiento y Desarrollo de la Franja Costera de Asunción (PMFC) plantea un enfoque integral para atender problemas y pasivos ambientales, sociales, económicos y urbanísticos de las costas de Asunción, conocidas como el Bañado Norte y el Bañado Sur. Se trata de 2.000 hectáreas inundables a orillas del Río Paraguay donde existen los más altos índices de contaminación ambiental de la ciudad y donde viven en condiciones de marginalidad y riesgo más de 12.000 familias. El BID estuvo en dos ocasiones (década de los 90s y 2000) cercano a aprobar un financiamiento para la ejecución del PMFC. Sin embargo, el financiamiento no logró concretarse por diferencias políticas entre el Gobierno Central y la Municipalidad de Asunción (MCA), ejecutora del programa.

La Alianza Ciudadana impulsó la ejecución con recursos locales de algunos módulos del PMFC. Como resultado, la MCA elaboró el Plan de Desarrollo de las Costas de Asunción (PDCA) y el año 2008, juntamente con el MOPC, reinició gestiones para su implementación. Los componentes del PDCA son: (i) Avenida Costanera; (ii) Relocalización de pobladores de zonas inundables; (iii) Consolidación y mejoramiento de barrios de borde no inundables; (iv) Creación de zonas de urbanización concertada para el mercado inmobiliario; (v) Reconversión de grandes equipamientos de la costa; (vi) Espacios abiertos y saneamiento Ambiental; y (vii) Fortalecimiento del capital social de la población ribereña. Solo algunas de estos componentes se han ejecutado.

Adicionalmente, el año 2011 el MOPC y la MCA empezaron a financiar algunas obras y espacios públicos del Proyecto Costero del Bicentenario (PCB), con el objetivo de vincular el Centro Histórico (CH) con la Costa y la Bahía. El PCB continúa en ejecución y

---

<sup>20</sup> El problema social de los trabajadores informales es compleja: se estima que cerca de 1.000 personas, en su mayoría mujeres y niños visitan con frecuencia los dos vertederos existentes en la REMA.

tiene previsto realizar inversiones complementarias<sup>21</sup>. **Es un reto para el Gobierno Central y la MCA continuar las inversiones necesarias para dar continuidad al PDCA y el PCB.** Sin embargo, es recomendable modificar la operatoria de intervenciones parciales y espaciadas en el tiempo. Para lograr el impacto de recuperar y revalorizar la Franja Costera se requieren actuaciones multisectoriales, realizadas simultáneamente.

Centro Histórico de Asunción/Programa Ciudadela Cultural. El Centro Histórico de Asunción es una de las pocas zonas de la ciudad que tiene todos los servicios básicos y de saneamiento, y dispone de infraestructura, servicios, centros educativos, espacios y equipamientos públicos, y la Bahía de Asunción. Sin embargo, según datos de la EPH del 2012, el CH continúa en un proceso de despoblamiento como lugar de residencia,<sup>22</sup> con una gran cantidad de propiedades y edificios abandonados o desocupados. Este despoblamiento está influenciado por la degradación de las costas, los asentamientos informales en los bañados, la informalización de los espacios públicos, el deterioro de la infraestructura urbana, la inseguridad, y otros fenómenos que no contribuyen a una buena calidad de vida.

La SNC creó el Programa Ciudadela Cultural de Asunción el año 2010, con el objetivo de revertir ese proceso de abandono y deterioro. El Programa tiene un Plan Integral de Actuación (PIA), articulado en torno a cinco ejes: Medio ambiente, Cultura, Economía y Turismo, Urbanismo y Gobernanza.<sup>23</sup> En el marco del PIA se restauraron edificios emblemáticos, se construyeron parques en la zona costera, se rehabilitó un barrio tradicional y se refuncionalizó parte de un edificio portuario para actividades culturales, comerciales y de entretenimiento. Las inversiones realizadas no han logrado detener la pérdida de población ni el deterioro del CH. Dada su cercanía con las costas de Asunción, el hecho de que el PDCA y el PCB no se implementen de manera integral y simultánea es un factor que obstaculiza la recuperación del CH. En particular, es imprescindible que se relocalice a zonas cercanas y seguras de la ciudad a los pobladores de las zonas inundables, se consolide y mejore los barrios no inundables, y se recuperen y pongan en uso para toda la población, espacios públicos deteriorados.

**En resumen: A pesar de los avances logrados en materia de infraestructura y servicios urbanos, hay muchos retos pendientes y su resolución es compleja por la magnitud de los déficits y problemas existentes, la debilidad de las instituciones, y la insuficiente coordinación entre los sectores involucrados.** Las obras y proyectos necesarios están identificados, pero los avances no tienen el impacto esperado debido a que se continúa respondiendo sin la articulación y coordinación territorial requerida. Para superar esta situación, es recomendable definir un esquema de ejecución y

---

<sup>21</sup> Estas acciones incluyen la elaboración de estudios y ejecución de las siguientes obras: (i) Recuperación y Ampliación del Parque Caballero; (ii) Saneamiento Ambiental de la Bahía y el Banco San Miguel (Cooperación BID); (iii) Parque Lineal Costero; (iv) Puertos Náuticos y Deportivos; (v) Parque Temático de la Pesca Punta Guaikuru; (vi) Consolidación del Barrio Chacarita Alta; y (vii) Paseo Antigua Costanera.

<sup>22</sup> La población que emigra de Asunción hacia zonas de la REMA es de ingresos medios y altos siguiendo el mismo patrón de ocupar grandes terrenos para la construcción de viviendas unifamiliares. La población que se mantiene en el centro es la de menores recursos.

<sup>23</sup> Previamente, a inicios de los 90s, la Municipalidad de Asunción elaboró el Plan de Revitalización del Centro Histórico (PRCH), cuyo resultado más relevante fue el rescate del complejo cultural Manzana de la Rivera, en el que se encuentra el edificio más antiguo de la ciudad.

responsabilidades institucionales que permitan encarar las intervenciones con base territorial y como se mencionó anteriormente, de manera simultánea. Si esto no ocurre será más difícil y de mayor costo para el Gobierno Central y las Municipalidades, atender los problemas existentes. Además del establecimiento de acuerdos con base territorial entre entidades públicas, es necesario establecer alianzas con el sector privado para involucrarlo en la financiación de la infraestructura y los servicios urbanos. No menos importante, es que las obras y acciones que se financien sean realizadas en consulta con la población y organizaciones representativas de diferentes sectores.

Vivienda. Aunque hubo cambios institucionales y legales en el sector de vivienda en los últimos años, éstos no han contribuido a atender de manera eficiente los principales déficits habitacionales del país. Como en la mayoría de países de la región, no existen cifras muy confiables sobre la magnitud de este déficit, ni sobre su evolución. En Paraguay el problema se agrava porque las últimas cifras censales disponibles son las del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2002. La información más completa y detallada del déficit se encuentra en el informe “Déficit Habitacional en el Paraguay” preparado por técnicos de la DGEEC y de CONAVI, con el apoyo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), siguiendo la metodología del Centro Latinoamericano de Estudios Demográficos-ONU (1996), con cifras del censo de 2002. Aunque está desactualizado, las cifras sirven como referencia y son la base para los estimados que maneja SENAVIDAT.

Cuadro Estimación del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, por área, 2002

Tipo de déficit	Tipo de demanda	Área Urbana		Área Rural		Total	
Cualitativo	Demanda de Mejoramiento	260,071	80%	257,642	68%	517,713	73%
	Demanda de Ampliación	16,846	5%	6,770	2%	23,616	3%
	Demanda de Mejoramiento y Ampliación	49,575	15%	114,394	30%	163,696	23%
	<b>Sub Total de déficit cualitativo</b>	<b>326,492</b>	<b>100%</b>	<b>378,806</b>	<b>100%</b>	<b>705,298</b>	<b>100%</b>
Cuantitativo	Viviendas a Reemplazar – irrecuperables	49,578	69%	25,669	95%	75,247	76%
	Hogares agrupados	8,000	11%	1,248	5%	9,248	9%
	Núcleos agrupados hacinados independientes (a)	14,224	20%	0	0%	14,224	14%
	<b>Sub Total de déficit cuantitativo</b>	<b>71,802</b>	<b>100%</b>	<b>26,917</b>	<b>100%</b>	<b>98,719</b>	<b>100%</b>
<b>Cualitativo y cuantitativo</b>	<b>Total de déficit cualitativo y cuantitativo</b>	<b>398,294</b>		<b>405,723</b>		<b>804,017</b>	
	<b>TOTAL VIVIENDAS OCUPADAS</b>	<b>643,920</b>		<b>454,085</b>		<b>1,098,005</b>	

Fuente: DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002

**Las cifras muestran que los déficits son principalmente cualitativos, tanto en el área urbana como en el área rural.** La demanda de mejoramiento de vivienda es la parte importante del déficit cualitativo (517,713 viviendas que representan el 73% del déficit), el resto es demanda de ampliación o demanda de ampliación con mejoramiento. El análisis de la composición de demanda de mejoramiento de vivienda muestra los porcentajes del déficit por problemas de saneamiento<sup>24</sup>, materialidad<sup>25</sup> o problemas conjuntos (saneamiento/materialidad). Las cifras también muestran que del total de viviendas que requieren mejoramiento, el 58% tiene problemas de saneamiento (y una parte de ellas también de materialidad). Esta información confirma que la forma más óptima de resolver el déficit habitacional es a través de programas de mejoramiento de vivienda que son menos costosos que construir viviendas nuevas. Tampoco hay cifras confiables sobre la producción de vivienda, pero se sabe que la construcción progresiva es la principal manera en que la mayoría de las familias paraguayas acceden a sus viviendas.

**Aunque los déficits son principalmente cualitativos, los programas del Gobierno son de construcción de viviendas nuevas.** SENAVITAT administra una amplia gama de programas: (i) Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS); (ii) Viviendas Económicas; (iii) VY'A RENDA; (iv) Pueblos Originarios; (v) Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA); (vi) Crédito Hipotecario; (vii) Fondo de Créditos para Cooperativas (FONCOOP); y (viii) MERCOSUR RÓGA-FOCEM. Además tiene un programa de mejoramiento de barrios (pequeñas obras de equipamiento urbano) y un esquema llamado "Mi País, Mi Casa" para facilitar el acceso a una solución habitacional a connacionales repatriados. La mayoría de estos programas tiene una escala muy reducida<sup>26</sup>, no están bien estructurados y no tienen los resultados esperados.

FONAVIS es el programa más importante y el que recibe mayores recursos del presupuesto nacional (US\$52,5 millones de un presupuesto de US\$135 millones en el 2013). Es un programa de subsidio directo dirigido a familias con ingresos de hasta 5 salarios mínimos<sup>27</sup>. Los subsidios varían entre el 15% y el 95% del valor de la solución habitacional y se entregan bajo dos modalidades, una individual y otra grupal. Aunque FONAVIS contempla un esquema de ahorro, subsidio y crédito para las familias con capacidad de pago, la mayoría de las soluciones habitacionales se otorgan con 95% de subsidios para viviendas que en valor promedio ascienden a US\$15,000 (no incluye costo del terreno). Esto implica que la cobertura del FONAVIS es limitada ya que se entrega una mayor cantidad de subsidios a un menor número de familias. Ante la ausencia de un sistema que permita hacer una buena selección de beneficiarios, **no es claro que estos subsidios estén focalizándose en población de bajos ingresos.**

---

<sup>24</sup> Se considera déficit cualitativo para efectos de saneamiento cuando el acceso al agua es a través de pozos sin bomba, tajamares, manantiales, ríos, arroyos, y aljibes; y el desague va directamente a hoyos o superficie de la tierra sin pozo séptico o las viviendas no tienen baño.

<sup>25</sup> En cuanto a materialidad, las viviendas consideradas deficitarias en el área urbana son aquellas que tienen techo de paja, tronco de palma, y materiales de deshecho u otras similares. En el área rural, son consideradas deficitarias las viviendas con techos de deshecho u otros similares. En cuanto a pisos, se consideran deficitarias las viviendas con piso de tierra.

<sup>26</sup> No fue posible obtener información desagregada sobre el número de viviendas entregadas por SENAVITAT en los diferentes programas.

<sup>27</sup> El salario mínimo en Paraguay establecido en abril de 2011 asciende a G. 1'658,232. Al tipo de cambio de diciembre 2013 equivale a US\$377. Sólo el último decil de familias tiene ingresos por encima de 5 SM que es el punto de corte de los programas de vivienda.

A través del Programa Vivienda Económica SENAVITAT actúa como prestamista de primer piso, otorgando créditos a largo plazo con tasas por debajo de las tasas de mercado a familias de la clase media de cooperativas de ahorro y crédito.<sup>28</sup> Bajo este programa se busca que el valor de las viviendas sea menor a US\$45,000 y se asignan a las familias beneficiarias con un crédito concesionario de la propia entidad. SENAVITAT justifica este programa porque le provee “recursos propios” que puede utilizar para cubrir sus gastos operativos cuando hay demoras en las transferencias del Gobierno Central. No toma en consideración el costo financiero de otorgar un crédito subsidiado a familias de clase media. Es recomendable discontinuar este programa que involucra a SENAVITAT en una función que no le compete como entidad rectora y no está dirigido a su mercado objetivo.

En algunos programas, SENAVITAT contrata directamente la construcción de viviendas a través de licitaciones públicas. Otra modalidad es la entrega de fondos a los beneficiarios a través de grupos organizados que se encargan de la construcción mediante entidades de Servicios de Asistencia Técnica (SATs)<sup>29</sup>. A diciembre 2013, hay 8.585 viviendas licitadas por SENAVITAT bajo sus distintos programas están a medio construir, algunas con problemas serios de baja calidad y otras donde las obras realizadas no justifican los recursos entregados a los constructores. Esas 8.585 viviendas equivalen al 76% de las soluciones habitacionales implementadas en el período 2010-2013. Estos problemas operativos afectan fuertemente la capacidad de la entidad para actuar como entidad rectora del sector, la que de por sí es muy débil debido a deficiencias en sus recursos humanos y presupuestales.

**SENAVITAT debería racionalizar los programas existentes, buscando implementar un sistema único de subsidios**, administrado en forma equitativa y transparente. Esto implica discontinuar algunos de los programas, crear otros que sean consistentes con la naturaleza principalmente cualitativa del déficit de vivienda en el país, y coordinar con otros donantes que sus fondos se utilicen de la misma manera, alimentando el sistema único de subsidios. También es importante que se transparenten los costos de las soluciones habitacionales que se producen, de modo que se pueda calcular más precisamente los subsidios reales en cada caso. Esto ayudará a hacer revisiones del costo-beneficio de los programas de vivienda para enfocar los esfuerzos en los que tienen un mayor impacto en la reducción de los déficits. En la coyuntura actual, SENAVITAT tiene también el reto de implementar el Plan Nacional de Hábitat y Vivienda (PLANHAVI) que se preparó el año 2011. El PLANHAVI tiene metas ambiciosas de provisión de soluciones habitacionales nuevas, que incluye el inicio del Programa “Vivienda Social Digna”, con una meta de 50.000 viviendas en los próximos 5 años. El Gobierno está en la etapa final de aprobación de una donación de US\$71 millones de Taiwán para la construcción de viviendas. No es recomendable hacer esa inversión sin previamente racionalizar los programas de subsidio.

La falta de recursos de largo plazo en el sistema financiero y en el mercado de capitales

---

<sup>28</sup> En este Programa la SENAVITAT también manda construir mediante licitación para su posterior venta a los beneficiarios. A diciembre/2013 SENAVITAT tiene alrededor de 30.000 viviendas colocadas bajo este programa.

<sup>29</sup> Las SATs tienen que estar registradas y calificadas por SENAVITAT. La supervisión de las SATs por parte de SENAVITAT es limitada.

llevó al Gobierno a crear la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), para proveer financiamiento de mediano y largo plazo a través de las instituciones financieras intermediarias (IFIs) elegibles. La AFD otorga subsidios a la vivienda a través de dos programas de redescuento donde ofrece financiamiento a las IFIs a tasas variables subsidiadas entre 5.5% y 8% a plazos de hasta veinte años para otorgar créditos a familias de ingresos medios y altos, hasta el equivalente de US\$45.000 bajo el programa Mi Primera Casa y hasta US\$112.000 bajo el programa Mi Casa. Ninguno de los dos programas establece topes sobre el valor de la vivienda, por lo tanto una familia podría adquirir una vivienda con un valor por encima de US\$112.000 y financiar la compra con financiamiento de AFD. Los dos programas tienen condiciones de financiamiento concesionales y permiten a las IFIs ofrecer créditos de vivienda en condiciones más ventajosas que las de los créditos de vivienda a tasas de mercado<sup>30</sup>.

Entre el 2006 y el 2013 la AFD redescató 6,824 créditos de vivienda por un total de US\$245.3 millones por un crédito promedio de US\$36,000. En los últimos dos años otorgó 2.840 créditos por un total de US\$105 millones. Obviamente hay demanda por estos créditos<sup>31</sup>, pero no es claro que AFD tenga capacidad para continuar estas operaciones ya que su fondeo está limitado a líneas de organismos internacionales y la posibilidad de emisión de bonos con tasas variables<sup>32</sup>. Aunque el impacto de la AFD es relativamente pequeño comparado con las necesidades de financiamiento de las familias, es alto cuando se compara con el crédito hipotecario total del país. No se puede comparar las cifras de la Superintendencia de Bancos (SB) con las de la AFD ya que las primeras se refieren al stock de créditos a una fecha, mientras que la AFD sólo tiene estadísticas de créditos aprobados, no de los saldos corrientes. Sin embargo, a manera de referencia, a fines del 2013 sólo había 13,509 créditos con un saldo total equivalente a US\$260 millones, cifra muy baja para una economía como la de Paraguay y una población de 6.3 millones de habitantes. Las cifras anteriores muestran la poca penetración de este mercado. La razón de créditos hipotecarios para vivienda al PIB asciende a 1.1%, muy por debajo a la mayoría de países de la región.<sup>33</sup>

Los subsidios a las tasa de interés, a través de la AFD, ocasionan serias distorsiones en el mercado de crédito de vivienda. Sin embargo, es probable que exista resistencia si se plantea su remoción en el corto plazo. Al menos, deben reconocerse los costos de mantener dichos subsidios y sus efectos, y buscar formas de que vayan disminuyendo en el tiempo. Si AFD tiene los recursos para continuar entregando fondos a las IFIs para que los coloque a tasas por debajo de mercado, se recomienda que este fondeo barato permita que los bancos reduzcan las tasas de sus créditos hipotecarios en general, en lugar de continuar la política actual de segmentación de tasas. Adicionalmente, se recomienda que

<sup>30</sup> Con el financiamiento de AFD, los bancos otorgan créditos a tasas entre 10 y 13%, comparado con créditos a tasas encima del 16% de otras fuentes.

<sup>31</sup> En el período 2009 -2013 el saldo de créditos y el número de deudores hipotecarios para vivienda creció fuertemente, lo que se explica por el financiamiento que recibió la banca a través de la AFD.

<sup>32</sup> El BID financia estas operaciones desde marzo de 2008 a través de un CCLIP (PR-X1001) por US\$150 millones. A diciembre del 2013 se ha ejecutado el primer programa bajo la línea (PR-L1024) y se encuentra en ejecución el segundo programa (PR-L1032). A diciembre 2013 AFD realizó una sola emisión con tasas basadas en inflación más dos puntos porcentuales con un tope de 9,5%.

<sup>33</sup> Información de FELABAN para 2012 indica que el país de la región con mayor proporción de créditos hipotecarios sobre el PIB era Panamá con 25%, seguido de Chile con 18%. Paraguay figura sólo por encima de Haití, muy por debajo de países con ingresos comparables o incluso más bajos como Bolivia, Nicaragua y Honduras.

de mantenerse los créditos subsidiados de la AFD, se reduzcan los topes de crédito y de viviendas a financiarse con ellos, de modo que éstos no beneficien a familias de los dos deciles más altos de la distribución de ingresos como sucede actualmente, sino a familias de menores ingresos.

A través de la Secretaría de Acción Social (SAS) el Gobierno está desde hace años involucrado en la regularización de la propiedad de vivienda en asentamientos invadidos. Existían cuatro programas de regularización creados por distintos decretos en la década pasada: (i) Programa de Regularización en Municipios de Territorio Nacional (2001); (ii) Programa de Regularización Amplio del Territorio Nacional (2007); (iii) Programa de Regularización Urbana del Territorio Nacional (2007); y (iv) Programa de Regularización Amplio de Tierras y Construcción de Viviendas (2007). Como resultado de una serie de irregularidades detectadas en informes de la Contraloría los años 2007 y 2008, se decidió una reformulación de los programas y su reemplazo por el Programa de Desarrollo y Apoyo a Asentamientos o Núcleos poblacionales Urbanos o Suburbanos "Tekohá".

El Programa Tekohá fue creado el año 2009 y forma parte de la Dirección General de Hábitat de la SAS. Tiene como objetivo dar respuesta y soluciones habitacionales a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, ubicadas en las zonas urbanas y suburbanas de todo el territorio nacional. El programa incluye un conjunto de acciones jurídicas, urbanísticas, medioambientales y sociales orientadas a mejorar la calidad de vida, dando atención integral a familias y mejorando su hábitat a fin de fortalecer el desarrollo y el arraigo familiar, además de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos en condiciones medio ambientales favorables. El apoyo se inicia con la regularización de la tenencia de la tierra y de inmuebles (planos aprobados y catastrados) para mejorar el acceso a los servicios básicos (agua, luz, vivienda, educación y salud), y mejoramiento a mediano y largo plazo del nivel de vida de la población. A la fecha se ha beneficiado a 12.907 familias en 44 distritos, distribuidos en 12 departamentos y en la capital del país.<sup>34</sup>

El BID, a través de Oportunidades para la Mayoría (OMJ), ejecutó el Programa PR-L1057 Iniciativa de Mejora de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos de Paraguay “Juntos por tu Hogar”. El Programa tuvo el objetivo de mejorar las condiciones de vivienda de 633 familias de bajos ingresos, en un esquema que combina créditos otorgados por Visión Banco, con garantía solidaria y/o a sola firma, para la construcción, refacción o mejora de sus viviendas, con servicios de asistencia técnica constructiva y educación financiera a las familias, provista por Hábitat para la Humanidad. El Programa ha logrado superar la meta prevista, destinando el 62% del financiamiento para viviendas nuevas y 38% para mejoramiento/ampliación. El crédito promedio ascendió a aproximadamente US\$9,000. Es recomendable ampliar la escala de este tipo de programas que benefician a población de menores ingresos.

## V. PRIORIDADES DEL GOBIERNO

El Programa del Gobierno incluye como prioridades incrementar los niveles de cobertura

---

<sup>34</sup> Página web de la SAS: Programa Tekoha.

de los servicios, especialmente de agua y alcantarillado sanitario y modernizar y fortalecer la gestión de los operadores de servicios públicos de agua y transporte. Otras prioridades son una mayor incorporación de la inversión privada y para ello la puesta en marcha del marco jurídico de las APPs, y la defensa de las demandas ciudadanas en un marco de consulta, diálogo y búsqueda de consenso. SENAVITAT ha mencionado el interés de recibir asistencia técnica y financiera para inversiones de mejoramiento integral de barrios, y para subsidios directos para mejoramiento y ampliación de viviendas, que complementen microcréditos provistos por instituciones financieras. SENAVITAT también ha manifestado interés en asistencia técnica para racionalizar el programa de subsidio directo (FONAVIS), y para fortalecimiento institucional.

## VI. AREAS DE INTERVENCION DEL BID

El mayor valor agregado del Banco en temas de desarrollo urbano y vivienda es contribuir a disminuir los elevados déficits de servicios urbanos y de vivienda, priorizando inversiones que beneficien a las familias de más bajos ingresos del país. Adicionalmente, es importante acompañar el cumplimiento de esos objetivos con un marco normativo adecuado, unas finanzas públicas fortalecidas y una institucionalidad eficiente para la gestión de las ciudades y la política de vivienda.

**Problema a resolver: Elevados déficits de servicios urbanos.** Para multiplicar la efectividad en el desarrollo, el objetivo de atender prioritariamente los déficits de familias de más bajos ingresos debiera implementarse a través de intervenciones integrales con foco territorial, coordinadas entre programas del Banco en el país.

**Tipo de intervenciones:** Acciones integrales para reducir los déficits de infraestructura y servicios urbanos, coordinando las mismas entre programas del Banco que proveen estos servicios, como ser el Programa Reconversión del Centro y Modernización del Transporte Público Metropolitano (PR-L1044).

**Riesgos:** Falta de capacidad de las entidades públicas para establecer la coordinación requerida para la implementación de proyectos integrales. El BID a través de la coordinación interna y asistencia técnica a las entidades ejecutoras de programas de distintos sectores puede mitigar el riesgos mencionado.

**Problema a Resolver: Elevados déficit de vivienda.** Para contribuir a reducir los déficits de vivienda es necesario concentrar los subsidios habitacionales en programas que se focalicen en los más pobres y se dirijan a atender principalmente los déficits cualitativos.

**Tipo de Intervenciones:** Programas para construcción y mejoramiento de vivienda y mejoramiento de condiciones de saneamiento utilizando como instrumentos los subsidios directos a la demanda y los subsidios colectivos para mejoramiento integral de barrios, complementando los primeros con financiamiento de Cooperativas y oferentes de MFV, y lo segundos con recursos de Municipalidades. Los Programas deberían formularse tomando como referencias las lecciones aprendidas en programas similares financiados

por el Banco en otros países de América Latina y en Paraguay.<sup>35</sup>

**Riesgos:** Que SENAVITAT no tenga la voluntad política ni la capacidad técnica para combinar una oferta de programas que se dirija tanto a la construcción nueva como al mejoramiento de viviendas y barrios con déficits de servicios básicos. Para mitigar estos riesgos, el BID debe iniciar un diálogo técnico con autoridades de la institución y del país para dar a conocer el diagnóstico del sector y la importancia de reducir los déficits habitacionales haciendo un uso más eficiente de los recursos de subsidio.

**Problema a resolver:** **Falta de un marco legal y normativo adecuado.** La inexistencia de marcos normativos de ordenamiento territorial y uso de suelos, ha conducido a un uso irracional y especulativo de los mismos, una expansión de las ciudades y bajas densidades en la ocupación del suelo. Esta situación tiene consecuencias negativas en la calidad de vida de la población, principalmente de menores ingresos y es insostenible económicamente para el Gobierno Central y las Municipalidades.

**Tipo de intervenciones:** Asistencia técnica para: (i) Formular, impulsar y crear las condiciones para la aprobación e implementación de la Ley de Suelos; y (ii) Apoyar la implementación de la estrategia definida en el PMNDyOT para atender la falta de planificación del territorio.

**Riesgos:** Desinterés de parte del Gobierno Central para formular las leyes mencionadas; y (ii) Falta de apoyo del Gobierno Central, Municipalidades y Poder Legislativo para aprobar una Ley que afecta intereses de grupos de poder y patrones culturales. El BID puede mitigar esos riesgos facilitando la implementación de una Estrategia de Comunicación que difunda buenas prácticas y ventajas comparativas de otros países que cuentan con marcos legales y normativos que están permitiendo atender los desafíos urbanos de manera más eficiente.

**Problema a resolver:** **Uso ineficiente de los recursos fiscales.** Las Municipalidades tienen limitaciones en términos de recaudación y de calidad del gasto. Esta ineficiencia no permite aumentar la capacidad de inversión requerida para atender los déficits de infraestructura y servicios básicos de la población urbana, y se constituye es una limitante para superar las brechas y desigualdades existentes.

**Tipo de intervenciones:** (i) Aumentar las recaudaciones de ingresos propios de las Municipalidades, mediante la revisión de las tasas tributarias y valores de los inmuebles, actualización catastral, incentivos para la captura anticipada del valor del suelo urbano, y mejora de la gestión tributaria; (ii) Otorgar asistencia técnica para introducir la gestión por resultados en las Municipalidades, creando el marco legal que apoye la implementación de este instrumento; (iii) Asistencia técnica para desarrollar un sistema de información para monitorear su desempeño fiscal de las municipalidades, y reducir el costo de transacción asociado a los requisitos para la transferencia de recursos del Gobierno Central.

---

<sup>35</sup> El Banco tiene una amplia experiencia en la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento de barrios (Argentina, Uruguay, Brasil, El Salvador, Honduras, entre otros) y experiencias innovadoras de proyectos orientados a apoyar el mejoramiento progresivo de viviendas (NI-L1053). En Paraguay, una operación de OMJ (PR-L1057) ha tenido también ese objetivo.

**Riesgos:** Falta de interés o resistencia a los cambios en las Municipalidades para introducir las medidas necesarias para aumentar las recaudaciones, la gestión tributaria y del gasto, la gestión por resultados, y el sistema municipal de información financiera. El BID tiene un buen nivel de diálogo técnico con las Municipalidades de los principales centros urbanos, especialmente del AMA. Asimismo, a través de la operación PR-T100 se ha iniciado el diálogo con el nuevo gobierno sobre descentralización y gobiernos locales. En tal sentido, puede constituirse en un facilitador de acuerdos entre ambos niveles.

**Problema a Resolver: Débil gestión de áreas metropolitanas y ciudades intermedias.**

Las ciudades tienen enormes dificultades para cumplir las funciones que les competen. Estas dificultades son aún más complejas cuando se trata de áreas metropolitanas. Las debilidades se expresan en la falta de capacidad para formular planes de desarrollo territorial y urbano (POT y DU), reglamentar y fiscalizar el uso y ocupación del suelo, proveer servicios básicos de calidad, e inexistencia y/o insuficiencia de recursos humanos calificados.

**Tipo de Intervenciones:** (i) Asistencia técnica para fortalecer a Municipalidades seleccionadas para formular e implementar planes (POT y DU); (ii) Actualizar regulaciones y promover instrumentos de gestión que promuevan la corresponsabilidad pública y privada de cargas y beneficios en las inversiones urbanas; (iii) Promover cambios en normativa existente que incentiva la expansión urbana; (iv) Promover la creación de entes metropolitanos que garanticen una gestión regional de los servicios urbanos; y (v) Capacitar recursos humanos.

**Riesgos:** Falta de interés de las Municipalidades para formular planes y actualizar regulaciones e instrumentos que pueden considerarse inaplicables en el país y falta de voluntad política para crear entes metropolitanos. El Banco puede mitigar estos riesgos a través de cooperaciones técnicas en ejecución, en particular la PR-T1107, Plan Estratégico Metropolitano de Asunción (PEMA) y otras que podrían generarse en coordinación con Municipalidades interesadas.

**Problema a Resolver: Debilidad de SENAVITAT.** SENAVITAT no tiene las competencias requeridas para ejecutar sus funciones de entidad rectora y para administrar eficientemente sus programas de vivienda, debido a deficiencias en su sistema de información gerencial, procesos internos ineficientes, y limitaciones en cuanto a las competencias técnicas de su plantel profesional. El fortalecimiento de SENAVITAT es imprescindible para mejorar el desempeño del sector y hacer un mejor uso de los recursos públicos destinados a vivienda.

**Tipo de Intervenciones:** Implementar un programa de fortalecimiento institucional en SENAVITAT para: (i) Mejorar su capacidad para diseñar su política habitacional; (ii) Reducir el excesivo número de programas existentes, concentrando subsidios y esfuerzos institucionales en dos o tres programas bien estructurados; (iii) Concentrar sus funciones en la selección de beneficiarios y calidad de los proyectos financiados con subsidios, transfiriendo responsabilidades de manejo de fondos y contrataciones de obras a entidades calificadas; (iv) Dotarla de un sistema de información, seguimiento y

evaluación de sus programas; y (v) Capacitar recursos humanos.

Riesgo: Que el Gobierno y SENAVIDAT no tengan la voluntad política para implementar los ajustes institucionales requeridos. Para mitigar este riesgo, el BID debe iniciar un diálogo técnico con autoridades de la institución y del país para explicar la importancia de estos ajustes para atender el desafío de reducir los elevados déficits habitacionales del país.

## VII. INSUMOS PARA MATRIZ DE RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA PAIS

Ver Anexo 1.

## VIII. BIBLIOGRAFIA

Ver Anexo 2.

**PARAGUAY**  
**NOTA TÉCNICA**  
**ANEXO I**

**MATRIZ DE RESULTADOS ESTRATEGIA PAÍS**

<b>Problema a resolver</b>	<b>Sector</b>	<b>Objetivo Estratégico</b>	<b>Resultados esperados</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Línea de Base</b>	<b>Meta Indicativa 2018</b>
Baja cobertura y deficiente calidad de servicios en áreas urbanas	Desarrollo Urbano	Aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios en áreas urbanas	Reducir los déficits cuantitativos y cualitativos de servicios en áreas urbanas.  Mejorar la calidad de servicios de agua	Viviendas sin servicios básicos de agua, y alcantarillado  Hogares conectados que no reciben provisión continua las 24 horas al día	Agua potable: 20% Alcantarillado: 90% 27%	Agua potable: 18%  Alcantarillado: 80%  25%
Elevados déficits de vivienda cualitativo y cuantitativo en zonas urbanas	Vivienda	Aumentar el número de hogares con viviendas de buena calidad en zonas urbanas	Reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en ciudades	Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en zonas urbanas.	Déficit cuantitativo urbano de 71.802 viviendas  326.492 viviendas urbanas con déficit cualitativo	Déficit cuantitativo urbano de 51.802 viviendas  306.000 viviendas urbanas con déficit cualitativo

**NOTA TÉCNICA**  
**DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA**  
**BIBLIOGRAFÍA**

- BID, 2008, Propuesta de Préstamo Línea CCLIP Ampliada para el Financiamiento de la AFD (PR-X1001), y Primer Programa bajo la Línea, (PR-L1024)
- BID, 2009, Propuesta de Préstamo Segundo Programa para el Financiamiento de la AFD (PR-L1032)
- BID, 2009, Plan de Operaciones Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales: Fortalecimiento Institucional a nivel central y Plan de Gestión para el Área Metropolitana de Asunción (AMA) (PR-T1085)
- BID, 2010, Propuesta de Apoyo a la Planificación Estratégica y Desarrollo del Sector de Drenaje en Paraguay (PR-T1102)
- BID, 2010, Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción (PR-T1107)
- BID, 2010, Propuesta de Garantía Parcial de Crédito, Visión Banco/Hábitat para la Humanidad, Iniciativa de Mejora de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos de Paraguay (PR-L1057)
- BID, 2010, Propuesta de Préstamo Reconversión Centro, Modernización del Transporte Público Metropolitano y Oficinas de Gobierno (PR-L1044)
- BID, 2011, Propuesta de Préstamo y Propuesta . de Financiamiento no Reembolsable, Programa de Saneamiento y Agua Potable, (PR-L1060 / PR-G1001)
- BID, 2013, Apoyo a la preparación del Programa de Saneamiento Integral de la Bahía y Área Metropolitana de Asunción PR-L1029
- BID, 2013, Nota de Política sobre la Gestión Pública en Paraguay.
- Banco Mundial, Noviembre 2012, Paraguay: Hacia una Mejora de la Calidad del Gasto Público Proveniente de Royalties a Nivel Municipal.
- Causarano, Mabel, 2006. Dinámicas Metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnacion. Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- CONAVI, DGEEC, AGCI/MINVU, El Déficit Habitacional en Paraguay, 2009

Corbacho, A., Fretes, V., y Lora, E., BID, 2013. Recaudar No Basta: los Impuestos como Instrumento de Desarrollo.

División de Gestión Fiscal y Municipal, BID, 2013 Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda

Garay, Gonzalo, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Asunción, Julio 2012. Foro Temático de Exploración Municipalidad de Asunción. El Proyecto de la Franja Costera de Asunción: Situación Actual.

Insfrán Pelozo, José Aníbal. BID/PROYECTO RG-K1255, 2012. Opciones de Política para el Financiamiento de la Vivienda, Caso de Paraguay.

Morris, Felipe. Diagnóstico Sector Vivienda en Paraguay, Marzo 2014

Rodríguez, R. y Ramírez Vicente, BID, 2011. “Análisis Fiscal de los Gobiernos Locales de Paraguay”

Ruprah, Inder. IDB. Washington DC. 2011. The Transparency, Incidence, and Targeting Efficiency of Housing Programs in Latin America. Working Paper. OVE/WP/04/10.

SENAVITAT, 2011. Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay (PLANHAVI),

STP/Instituto Desarrollo, 2011. Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay.

UN Habitat, 2012. El Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una Nueva Transición Urbana