

DERECHO A LA VIVIENDA
Y DERECHO A LA CIUDAD

Brechas, desigualdades y desafíos persistentes



En 2025, el derecho a la vivienda y a la ciudad sigue siendo una deuda estructural en Paraguay. A pesar de los avances normativos, las brechas habitacionales y territoriales se profundizan, especialmente en sectores vulnerables. Entre los principales desafíos se encuentran la implementación de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH), la baja ejecución presupuestaria, la desigualdad urbano-rural y la necesidad de fortalecer la planificación territorial con enfoque de derechos.

Palabras claves: vivienda, ciudad, desigualdad territorial, hábitat, planificación pública.

Raquel Bertrán Sisa

HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD PARAGUAY

Claudia Neumann Vallejo

TECHO PARAGUAY

En este artículo¹ se presentará un panorama general sobre el derecho a la vivienda y a la ciudad en Paraguay, con énfasis en el déficit habitacional y las brechas de acceso que afectan a los sectores más vulnerables. Primeramente, se examinará el alcance de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH), sus objetivos estratégicos y los principales avances y limitaciones en su implementación. Seguidamente, se analizarán la gobernanza, la articulación interinstitucional y la planificación territorial, así como la distribución de recursos públicos destinados al sector. En base a estos análisis, se expondrán los desafíos pendientes y las recomendaciones clave para avanzar hacia un modelo urbano inclusivo y sostenible.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2025

PANORAMA DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA CIUDAD

Una vivienda adecuada va más allá de cuatro paredes y un techo. Según ONU-Hábitat, una vivienda digna debe garantizar siete elementos esenciales: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios básicos, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural². En Paraguay, el artículo 100 de la Constitución Nacional consagra este derecho y establece que el Estado debe crear las condiciones para hacerlo efectivo, promoviendo planes de vivienda de interés social destinados a familias de escasos recursos³.

A pesar de los avances normativos, como la aprobación de la Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH)⁴ en 2024, la brecha entre los compromisos formales y su aplicación efectiva sigue siendo amplia. Uno de los principales obstáculos es la falta de información homogénea y actualizada, lo que dificulta entender la magnitud real del problema y diseñar políticas sostenidas. Las fuentes disponibles no siempre son comparables entre sí, generando vacíos en el seguimiento y la evaluación de las políticas habitacionales.

Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2023), elaboradas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2022, alrededor del 56,5% de los hogares paraguayos presenta algún tipo de déficit habitacional. De ellos, el 53,3% corresponde a déficit cualitativo (viviendas con materiales

¹ Las autoras agradecen la colaboración de Carlos Cáceres, de Hábitat para la Humanidad Paraguay, en la elaboración del artículo.

² ONU-Hábitat, *Elementos de una vivienda adecuada* (Nairobi: ONU-Hábitat, 2019).

³ Constitución de la República, artículo 100.

⁴ Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), *Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat* (PNUVH) (Asunción: MUVH, 2024), <https://bit.ly/4o9mMnn>

precarios, hacinamiento o falta de servicios básicos) y el 3,2% a déficit cuantitativo (hogares que requieren nuevas unidades habitacionales).⁵

Las disparidades regionales son marcadas. Entre 2019 y 2022, el déficit habitacional en Asunción y el departamento Central se redujo de 45,9% a 38,4% de los hogares, mientras que en el resto del país aumentó levemente hasta 66,9% en 2022.⁶ Es así como, si bien el área metropolitana muestra cierta mejora en las condiciones habitacionales, las zonas rurales y los departamentos periféricos siguen registrando niveles más altos de déficit.

Entre 2012 y 2022 se construyeron cerca de 447.000 viviendas, lo que equivale a un promedio anual de unas 45.000 unidades. La mayor parte fue desarrollada por el sector informal, reflejando la forma en que miles de familias producen su hábitat sin acompañamiento técnico ni financiero del Estado. Si se compara esa cifra con la formación de hogares en el mismo periodo (en torno a 51.000 por año), se confirma una brecha estructural entre la demanda y la capacidad real de producción habitacional.⁷

De acuerdo con estimaciones recientes, Paraguay debería construir entre 50.000 y 60.000 viviendas anuales para responder al crecimiento demográfico y reducir el déficit acumulado. Además, se estima necesario mejorar alrededor de un millón de viviendas existentes, de las cuales el 70% requiere intervenciones locativas y el 30% mejoras en infraestructura y servicios básicos.⁸

Pese a estos esfuerzos, las brechas de acceso al hábitat siguen profundizándose. Los programas habitacionales continúan centrados en la construcción de nuevas unidades, con escasa articulación con las políticas de suelo y planificación urbana. En el Área Metropolitana de Asunción se registra un incremento del 62,4% en el número de asentamientos informales desde 2015, alcanzando 556 comunidades y más de 245.000 hogares que viven en condiciones de precariedad habitacional.⁹ Esta expansión refleja una urbanización sin planificación y un acceso cada vez más limitado al suelo regularizado y a los servicios urbanos básicos.

Las desigualdades también se expresan en lo social y económico. En un país donde más del 50% de los hogares percibe entre uno y dos salarios mínimos y solo el 7% supera los seis, la vivienda formal sigue fuera del

5 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Cadena de Valor de la Vivienda en Paraguay* (Asunción: BID, 2023), p. 43.

6 *Ibidem*, p. 44.

7 *Ibidem*, p. 142.

8 *Ibidem*, p. 160.

9 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN), *Diagnóstico de la situación de la prestación de los servicios de agua, saneamiento e higiene en los asentamientos informales del Área Metropolitana de Asunción (AMA)* (Asunción: DAPSAN/BID/AECID, julio de 2023).

alcance de la mayoría.¹⁰ Las mujeres jefas de hogar, que representan cerca del 34% de los hogares en situación de déficit habitacional, enfrentan mayores dificultades para acceder a crédito o subsidios, y presentan niveles de ingreso promedio más bajos, especialmente dentro del déficit cualitativo.¹¹ A ello se suma que la informalidad laboral —que alcanza al 62,5% de la población ocupada no agropecuaria— limita el acceso a programas que exigen ingresos comprobables o titularidad formal del terreno.¹²

Frente a estas limitaciones, gran parte del hábitat popular paraguayo se produce de manera autogestionada y progresiva. Las comunidades levantan sus viviendas con recursos propios y redes solidarias, en un proceso que refleja tanto la capacidad organizativa de la población como la ausencia estructural de políticas públicas sostenidas. Este fenómeno representa una respuesta concreta ante la falta de alternativas asequibles.¹³

El 2025 muestra un país con avances normativos, pero sin transformaciones estructurales. La desigualdad urbano-rural, la concentración territorial de la inversión pública y la falta de coordinación institucional consolidan un modelo que sigue excluyendo a amplios sectores de la población del acceso a un hábitat digno, seguro y sostenible.

ALCANCE, AVANCES Y LIMITACIONES DE LA PNUVH

La Política Nacional de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (PNUVH)¹⁴ —con un estancamiento en los avances durante este periodo, lo que demanda atención inmediata y coordinada— establece un marco integral que articula vivienda, urbanismo y hábitat desde los enfoques de derechos humanos, sostenibilidad y territorialidad. Su objetivo es orientar la planificación, los programas y la inversión pública para garantizar que todas las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, puedan acceder a las oportunidades que ofrece la ciudad. La política se encuentra estructurada en tres ejes principales: gobernanza e institucionalidad; planificación y diseño; y económico-financiero, cada uno con objetivos estratégicos y línea de acción para su implementación a nivel local y nacional.

Desde una mirada macro se observan relativos avances, como el acompañamiento de la cooperación técnica ONU-Hábitat. La consolidación de la PNUVH como instrumento para garantizar el derecho a la vivienda,

¹⁰ BID, *Cadena de Valor...*, p. 37.

¹¹ BID, *Cadena de Valor...*, p. 45.

¹² «La ocupación informal fue de 62,5% en el año 2024», *INE*, 6 de junio de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WTDqyU>

¹³ BID, *Cadena de Valor...*, p. 142. ONU-Hábitat, *Elementos de una vivienda adecuada...*

¹⁴ MUVH, *Política Nacional de Urbanismo...*

acceso a la ciudad y el hábitat. La continuidad de programas como FONAVIS y la implementación de modelo piloto como AMA/BID. La mejora del programa Che Róga Porã 2.0 con mayor cobertura territorial y soluciones habitacionales más flexibles, la incorporación de nuevas modalidades como la construcción en pozo, el uso de plataformas digitales para normativas en línea, simuladores y listado de proyectos. El uso de fondo de garantía (FOGAVI) y préstamos internacionales y el diseño de un Sistema Integral de Información del Sector de Vivienda (SIISV).

No obstante, persisten limitaciones que afectan la eficacia de la política:

- Desajustes entre el organigrama institucional y los objetivos estratégicos.
- Capacidad técnica y operativa limitada.
- Escasa articulación interinstitucional.
- Presupuesto restringido y alta dependencia de financiamiento externo, lo que limita la cobertura y el escalamiento de programas.
- Recursos insuficientes para la planificación territorial, lo que impide una priorización geográfica basada en diagnósticos regionales.
- Falta de intervenciones adaptadas a contextos locales con criterios de riegos, acceso a servicios públicos y calidad constructiva.
- Débil capacitación municipal para fortalecer la gobernanza territorial.
- Escasa integración de actores públicos, privados y comunitarios y limitada participación ciudadana y de cooperativas como pilares de sostenibilidad.

PROGRAMA CHE RÓGA PORÃ

El programa Che Róga Porã¹⁵ es uno de los programas emblemáticos del Estado para enfrentar el déficit habitacional, al ofrecer condiciones financieras favorables. Sin embargo, su efectividad se ve limitada por los requisitos vinculados a la formalidad de los ingresos¹⁶, en un país con altos niveles de informalidad¹⁷ en la población económicamente activa.

¹⁵ www.cherogapora.gov.py

¹⁶ <https://www.cherogapora.gov.py/simulador>

¹⁷ «Así en el año 2024, aproximadamente 8 de cada 10 personas ocupadas no agropecuarias son informales. Sin embargo, en áreas urbanas de cada 10 ocupados no agropecuarios, 6 son informales». De «La ocupación informal fue de 62,5% en el año 2024», INE, 6 de junio de 2025, acceso el 15 de octubre de 2025, <https://bit.ly/3WTDqvU>

Esta brecha provoca una baja ejecución de desembolsos frente a la elevada demanda, lo que exige ajustes que lo adapten mejor a la realidad social y económica.

Además, para garantizar su sostenibilidad y ampliar su alcance, resulta clave negociar con el sector financiero mecanismos que equilibren las tasas pasivas de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y las tasas activas aplicadas al cliente final, logrando así un esquema de equilibrio entre el objetivo social del programa con la lógica de rentabilidad y sostenibilidad de las entidades bancarias.

URGENCIA EN FORTALECER LA GOBERNANZA Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La PNUVH establece mecanismos consultivos como el Comité Nacional del Hábitat (CNH), que promueve la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil, la academia y el sector privado. Sin embargo, la ausencia de acuerdos formales y marcos de coordinación institucional sólidos, tanto a nivel multiactor como multinivel, ha limitado su operatividad. Como resultado, muchas de las articulaciones se desarrollan a iniciativas de proyectos puntuales sin integrarse a una estructura permanente, lo que debilita la implementación de la política y reduce su impacto.

Esta debilidad se refleja en los resultados. De acuerdo con el informe del Primer Semestre del 2025 del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)¹⁸, persiste un déficit habitacional estructural, que afecta principalmente a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, y a sectores de ingresos medios vulnerables. Estos grupos continúan sin acceso a mecanismos diferenciados que les permitan construir viviendas nuevas o mejorar la existente, lo que evidencia una brecha entre la política y su implementación efectiva.

Además, la escasa articulación con los gobiernos locales representa un desafío crítico. A pesar de contar con recursos asignados, lineamientos técnicos y procesos de selección de participantes definidos, se observa una ejecución nula del programa en varios territorios. Esto pone en evidencia la necesidad urgente de fortalecer las capacidades locales y establecer mecanismos de gobernanza territorial que aseguren una implementación efectiva, sostenida y adaptada a las realidades locales.

¹⁸ Informe del Primer Semestre del 2025 del MUVH, <https://bit.ly/47zt36C>

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, COMPARATIVO ENTRE AÑOS Y POR PROGRAMAS

La optimización y aplicación de los recursos financieros de la institución, así como de los programas y(o) proyecto estratégico, es crucial cuando los recursos son limitados propiciando, al mismo tiempo, alternativas para la creación de un fondo específico para la implementación de la PNUVH.

El Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria del MUVH (2025) señala que, al primer semestre, la ejecución total alcanzó apenas el 41%, frente al 55% registrado en el mismo periodo de 2024 (tabla 1). Las metas también se redujeron: los subsidios habitacionales pasaron de 7.818 a 4.680, y las viviendas nuevas de 15.774 a 11.094. Por otro lado, más de 100 obras se encuentran paralizadas, rescindidas y anuladas, lo que evidencia un desafío en los sistemas de monitoreo técnico, a fin de prevenir y resolver los inconvenientes contractuales y administrativos.¹⁹

TABLA 1. COMPARATIVO INFORMES SEMESTRALES 2024-2025

	2024			2025		
ACTIVIDAD/ PROYECTO/ CLASE DE PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	EJECUTADO	% EJECUCIÓN	PRESUPUESTO	EJECUTADO	% EJECUCIÓN
Programa Central	84.851.351.303	29.542.829.776	35%	103.154.477.537	30.848.877.295	30%
1. Gestión administrativa	84.235.033.103	29.318.965.300	35%	100.581.157.856	30.617.164.599	30%
2. Capacitación a municipios	14.000.000	-		235.338.081	-	0%
3. Revitalización Parque Caballero	602.318.200	223.864.476	37%	837.981.600	231.712.696	28%
4. Mejoramiento en entornos urbanos				1.500.000.000	-	0%
Programa Sustantivo	753.308.163.365	432.274.987.783	57%	675.297.114.263	290.974.658.777	43%
1. Construcción de viviendas económicas	15.345.814.499	5.290.660.831	34%	25.457.050.011	9.135.452.022	36%

19 Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), Informe Semestral de Ejecución Presupuestaria 2025 (Asunción: MUVH, 2025).

2. Préstamos para viviendas otorgados	12.800.000.000		0%	4.147.294.212	-	0%
3. Construcción de viviendas en asentamientos indígenas	2.214.951.513	565.028.261	26%	-	-	
4. Subsidio habitacional	590.522.580.071	387.133.375.465	66%	549.508.407.239	254.654.073.262	46%
5. Construcción de viviendas sociales en municipios	6.913.012.349	1.395.302.275	20%	3.714.431.627	2.371.037.414	64%
6. Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de Chacarita Alta	17.907.500.000	8.503.664.073	47%	32.883.695.730	15.840.424.045	48%
7. Mejoramiento y Ampliación de Viviendas del AMA	10.838.024.154	7.130.555.053	66%	5.570.254.269	1.999.309.965	36%
8. Construcción de 600 SH en el Barrio San Blas – Mariano Roque Alonso	30.084.973.199	1.652.230.347	5%	1.896.016.666	805.194.445	42%
9. Construcción de 1.000 SH para pueblos originarios	63.681.307.580	17.604.171.478	28%	10.235.608.707	5.226.609.630	51%
10 Mi Vivienda	3.000.000.000	3.000.000.000	100%	-	-	
11. Construcción de 660 SH pueblos originarios				41.884.355.802	942.557.994	2%

Fuente: Elaboración propia, según Informes Semestrales 2024-2025 del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

La planificación territorial y la distribución de los recursos públicos son dimensiones centrales para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad. Sin embargo, los avances en estos campos siguen siendo limitados.

El programa de «Capacitación a Municipios», clave para fortalecer la gestión local, volvió a mostrar ejecución nula, mientras que la construcción directa de viviendas absorbió más del 80% del presupuesto institucional²⁰. Los municipios, por su parte, permanecen con capacidades técnicas y presupuestarias limitadas. De los 261 municipios del país, menos del 30% cuenta con un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) actualizado²¹. Sin instrumentos de gestión del suelo ni catastros integrados, la planificación urbana se vuelve más reactiva que preventiva, y las ciudades crecen sin dirección común.

La distribución del gasto público también revela una fuerte concentración geográfica. Los departamentos Central, Itapúa y Presidente Hayes reúnen la mayor parte de las soluciones habitacionales, mientras que Ñeembucú, Paraguarí y Amambay continúan con ejecución mínima o nula²².

Otro rasgo estructural es la dependencia del financiamiento internacional. Los programas más importantes del sector siguen sostenidos por el BID, ONU-Hábitat, Taiwán y la AFD. Estos aportes fueron claves para impulsar proyectos emblemáticos como Chacarita Alta, Parque Caballero o Che Róga Porã 2.0, pero su continuidad depende de agendas externas y plazos de cooperación. La falta de un fondo nacional estable y multianual deja a la política habitacional sin autonomía financiera ni capacidad de planificación de largo plazo²³.

CONCLUSIONES

El Paraguay necesita transitar de una política de vivienda a una política de hábitat. Eso implica no solo construir viviendas, sino planificar ciudades y territorios, fortalecer las capacidades municipales y orientar la inversión pública con criterios de sostenibilidad, equidad y participación.

Hoy, la respuesta estatal sigue centrada en la construcción de nuevas unidades, con escasa articulación con las políticas de suelo, planificación y gestión

²⁰ *Ibidem*.

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

²² BID, *Cadena de Valor...*

²³ MUVH, *Informe Semestral de Ejecución...*

territorial. A pesar de avances importantes, como la mejora del programa Che Róga Porã 2.0 y el desarrollo de herramientas digitales y sistemas de información que fortalecen la capacidad del Estado para planificar y ejecutar acciones. Se destacan la baja articulación interinstitucional, la escasa participación ciudadana, la debilidad en la gobernanza territorial y la alta dependencia de financiamiento externo.

Resulta urgente establecer mecanismos diferenciados de atención para los sectores más vulnerables, avanzar hacia una planificación territorial con enfoque regional y consolidar fuentes alternativas de financiamiento para responder sosteniblemente. Además, crear un fondo nacional multianual para la PNUVH, reactivar la capacitación municipal y articular los sistemas de información territorial (catastro, registro público e Indert) serían pasos concretos para empezar ese camino²⁴. Sin esas transformaciones estructurales, el derecho a la vivienda seguirá siendo una promesa postergada más que una política de Estado.

RECOMENDACIONES

- Ajustar el organigrama institucional, fortalecer capacidades técnicas, operativas y de planificación, así como establecer unidades especializadas que faciliten la implementación territorial y la articulación intersectorial entre el Estado, los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado.
- Adaptar los programas habitacionales a la realidad socioeconómica del país, incorporando mecanismos que reconozcan la informalidad laboral como parte del contexto nacional. Modelos de evaluación de ingresos, alianzas con cooperativas, fondos de garantía para ampliar la cobertura y equidad del programa.
- Impulsar la planificación territorial integrada, alineando el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial con políticas nacionales y locales, incluyendo actualización de catastros, regularización de la tierra y mejora de infraestructuras en zonas vulnerables.
- Diversificar fuentes de financiamiento, reduciendo la dependencia de fondos externos, mediante alianzas público-privadas, instrumentos financieros innovadores y fortalecimiento de capacidades locales para la gestión de recursos.

24 MUVH, *Política Nacional de Urbanismo...*; BID, *Cadena de Valor...*

RAQUEL BERTRÁN SISA

Licenciada en Contabilidad (Universidad Católica). Cuenta con posgrados y diplomados en Dirección Estratégica, Fundraising, Responsabilidad Social Empresarial e Incidencia en Políticas Públicas, realizados en Argentina, EE. UU. y Paraguay.

Contacto: raquelb@habitat.org.py

CLAUDIA NEUMANN VALLEJO

Licenciada en Investigación Social y Políticas Públicas, con especialización en Estudios de Educación Global y Urbana por la Universidad de Nueva York en Abu Dhabi (NYUAD). Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva de TECHO Paraguay, una organización presente en 18 países de América Latina y el Caribe que trabaja por una sociedad más justa y sin pobreza.

Contacto: claudia.neumann@techo.org

