

ARTÍCULO ORIGINAL

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA EN PARAGUAY: ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS DE MEJORA

Financing Sources for Housing Access Programs in Paraguay: Strategies and Improvement Proposals

DOI: <https://doi.org/10.65740/zav8sq28>

Rene Villagra Sosa

Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4854-2166>

Autor de correspondencia: revillagra@hotmail.com

Resumen

El déficit habitacional persiste en Paraguay pese al reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda, y el financiamiento de los programas públicos es uno de los principales obstáculos para reducirlo. Este artículo analiza las fuentes de financiamiento de los programas de acceso a la vivienda, evalúa su sostenibilidad y propone estrategias de mejora. Se empleó un enfoque mixto, no experimental y transversal: revisión documental de programas y fuentes de financiamiento (presupuesto nacional, Agencia Financiera de Desarrollo, bonos, cooperación internacional, banca privada y alternativas no tradicionales), comparación con experiencias regionales, una encuesta a 384 ciudadanos de Asunción y del departamento Central y entrevistas a funcionarios y expertos del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat y de la Agencia Financiera de Desarrollo, entre noviembre de 2022 y mayo de 2024. La demanda estimada de viviendas pasó de 350.000 en 2000 a más de 850.000 en 2023, mientras que las viviendas construidas por el Ministerio pasaron de 2.000 a más de 5.000 anuales, es decir, alrededor del 0,6% de la demanda en cada año observado; a ese ritmo, cubrir la demanda de 2023 requeriría unos 170 años. La dependencia del presupuesto público, la falta de coordinación institucional y la escasa inclusión de los sectores de menores ingresos en el crédito limitan el alcance de los programas. Según la investigación, la diversificación de las fuentes de financiamiento se asoció significativamente con la percepción de eficacia de los programas. Se propone el programa «Óga opavavépe guarã», un sistema de financiamiento mixto y descentralizado, con etapas de implementación a corto, mediano y largo plazo e indicadores de impacto, de proceso y financieros.

Palabras clave: financiamiento, vivienda social, déficit habitacional, sostenibilidad financiera, políticas públicas, Paraguay.

Abstract

The housing deficit persists in Paraguay despite the constitutional recognition of the right to housing, and the financing of public programs is one of the main obstacles to reducing it. This article analyzes the financing sources of housing access programs, evaluates their sustainability, and proposes improvement strategies. A mixed, non-experimental, cross-sectional approach was used: a documentary review of programs and financing sources (national budget, the Financial Development Agency, bonds, international cooperation, private banking, and non-traditional alternatives), a comparison with regional experiences, a survey of 384 citizens from Asunción and the Central department, and interviews with officials and experts from the Ministry of Urbanism, Housing and Habitat and the Financial Development Agency, between November 2022 and May 2024. Estimated housing demand rose from 350,000 in 2000 to more than 850,000 in 2023, while the homes built by the Ministry rose from 2,000 to more than 5,000 per year, about 0.6% of demand in each observed year; at that pace, covering the 2023 demand would take about 170 years. Dependence on the public budget, weak institutional coordination, and the limited inclusion of lower-income groups in credit restrict the reach of the programs. According to the study, the diversification of financing sources was significantly associated with the perceived effectiveness of the programs. The article proposes the program «Óga opavavépe guarã», a mixed and decentralized financing system with short-, medium-, and long-term implementation stages and impact, process, and financial indicators.

Keywords: financing, social housing, housing deficit, financial sustainability, public policy, Paraguay.

Cómo citar: Villagra Sosa, R. (2026). Fuentes de financiamiento de programas para el acceso a la vivienda en Paraguay: estrategias y propuestas de mejora. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 5, 6–16. <https://doi.org/10.65740/zav8sq28>

Editor responsable: Derlitz Osmar Cabrera Cabrera, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, riig@posgradocolumbia.edu.py

Derechos de autor: © 2026 Rene Villagra Sosa. El autor conserva los derechos de autor.

Licencia: Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Introducción

La vivienda es un pilar del bienestar y del desarrollo: además de refugio físico, condiciona el acceso a otros derechos, como la educación, la salud y la seguridad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce en su artículo 25 el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que incluye la vivienda (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2012), y la Constitución Nacional del Paraguay reconoce en su artículo 100 el acceso a la vivienda como un derecho (Constitución Nacional, 1992, art. 100). A pesar de este reconocimiento, el acceso efectivo a una vivienda adecuada sigue siendo uno de los mayores desafíos sociales y económicos del país.

El déficit habitacional es un problema persistente, agravado por el crecimiento poblacional, la urbanización acelerada y la falta de políticas públicas integrales. Tiene una dimensión cuantitativa, la falta de viviendas, y una cualitativa, la de viviendas que no cumplen estándares mínimos de habitabilidad, como el acceso a servicios básicos, una infraestructura adecuada y seguridad (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos [DGEEC], 2016). Los programas públicos, como el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), han intentado atenderlo, pero su alcance está limitado por la insuficiencia y la inestabilidad de los recursos y por una gestión con altos niveles de burocracia y escasa coordinación entre las instituciones responsables (Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat [MUVH], 2021). Buena parte de los programas depende de los recursos del Estado, de la cooperación internacional y de préstamos multilaterales, lo que plantea desafíos de sostenibilidad y autonomía financiera.

El objetivo general de este estudio fue proponer estrategias y mecanismos para implementar un sistema de financiamiento de programas de acceso a la vivienda que permita reducir el déficit habitacional en Paraguay. Los objetivos específicos fueron: (1) describir las características y las fuentes de financiamiento de los programas de acceso a la vivienda, incluidos FONAVIS, Che Roga Pora, Primera Vivienda, Mi Vivienda, Che Tapýi y AMA/BID, y los principales actores estatales y privados; (2) indagar los principales resultados y dificultades de la ejecución de los programas en el período 2015-2023; (3) investigar las tendencias internacionales en modelos de financiamiento, para extraer lecciones aplicables; y (4) estimar la percepción y el nivel de satisfacción de la población beneficiaria, para identificar áreas de mejora.

La hipótesis de investigación sostiene que contar con un sistema de acceso a fuentes de financiamiento apropiadas y sostenibles contribuye a maximizar los resultados de los programas de acceso a la vivienda y a reducir el déficit habitacional (H1); la hipótesis nula establece que no contribuye a ello (H0). La relevancia del estudio radica en ofrecer evidencia y un análisis comparativo con experiencias de la región que orienten políticas de vivienda más equitativas, eficientes y sostenibles.

Fundamentación Teórica

La vivienda como derecho y como objeto de política pública

El marco teórico de la investigación se apoya en las teorías sobre bienes públicos y políticas públicas. La teoría de los bienes públicos de Samuelson (1954) sostiene que ciertos bienes y servicios no pueden ser provistos de manera eficiente por el mercado debido a sus fallas, lo que fundamenta la intervención del Estado para garantizar un acceso equitativo. Esta perspectiva se adopta aquí para sostener que el acceso a la vivienda no puede dejarse únicamente al mercado, en especial para las familias de bajos ingresos sin capacidad de acceder a soluciones habitacionales privadas. La teoría de las políticas públicas destaca, además, la importancia de diseñar políticas que sean efectivas y también sostenibles a largo plazo, es decir, viables económicamente y con contribución al desarrollo social y económico.

La sostenibilidad financiera de un programa de vivienda se entiende como la capacidad del sistema de generar los recursos necesarios para su operación a largo plazo, sin comprometer su capacidad de expandirse o de mejorar su calidad (Vera y González, 2022). En Paraguay, este ha sido un desafío recurrente por la falta de fuentes estables de financiamiento: los programas financiados exclusivamente por el Estado, como FONAVIS, han dependido de los presupuestos anuales del gobierno, lo que limitó su expansión, y la ineficiencia en la gestión de los recursos generó una percepción negativa entre los beneficiarios, que consideran que los programas no son suficientemente inclusivos ni sostenibles (Vera y González, 2022).

Panorama regional del déficit de vivienda

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe estimaba que 252 millones de personas vivían en pobreza en la región, 72 millones de ellas en pobreza extrema, y que era necesario construir 22,7 millones de viviendas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2010). Gilbert (2009) advierte que muchos gobiernos latinoamericanos planifican su crecimiento sin abordar adecuadamente la vivienda, que el déficit combina la falta de viviendas con deficiencias físicas de las existentes, que según diversas estimaciones equivale a más de la mitad de las viviendas existentes, y que su gravedad varía entre países, dentro de ellos e incluso dentro de cada ciudad. Muchas familias viven en asentamientos irregulares, con problemas de precariedad y hacinamiento.

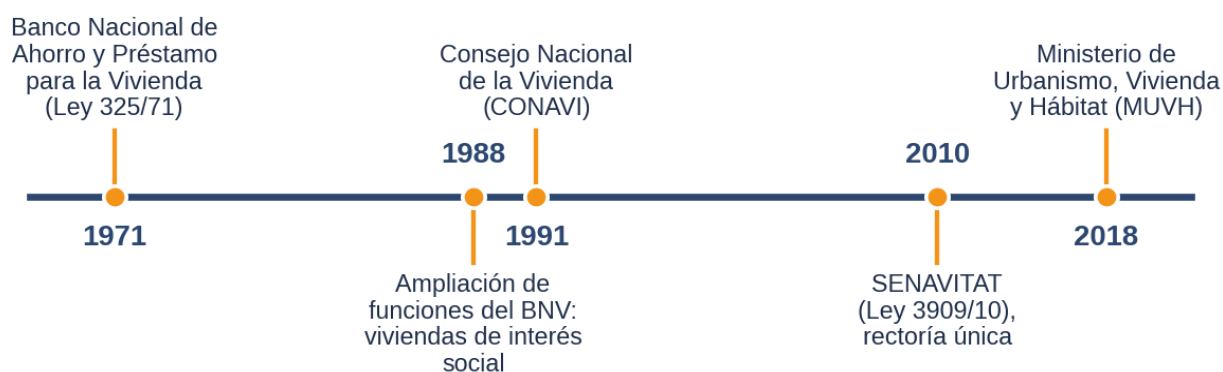
El Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2012) señala que en la región hay una mayor prevalencia de áreas marginales que en otros países de ingresos similares, lo que indica que los mercados locales de vivienda no satisfacen la demanda de

vivienda formal, especialmente la de las personas de bajos ingresos. La urbanización acelerada dejó un legado de informalidad: el 81% de la población regional vive en ciudades, y uno de cada cinco hogares urbanos habita edificaciones irrecuperables o sin servicios básicos, como títulos de propiedad, agua potable, alcantarillado o pisos adecuados (Jordán et al., 2017). Los beneficios de la vivienda social son amplios: el BID (2022) reporta que el acceso a una vivienda social reduce en un 9% la probabilidad de caer en pobreza multidimensional, y la vivienda adecuada es clave para mitigar el cambio climático, pues las edificaciones representan el 40% del consumo mundial de energía y el 30% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (CEPAL, 2022; ONU-Hábitat, 2022).

Evolución institucional de la política habitacional paraguaya

El primer esfuerzo estructurado del Estado fue la creación del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNV) mediante la Ley 325/71, orientado a financiar la adquisición, construcción, ampliación y refacción de viviendas; en 1988 sus funciones se ampliaron a las viviendas económicas y de interés social, en alianza con entidades públicas y privadas. En 1991 se creó el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), una entidad autárquica a cargo de fijar la Política Nacional de Vivienda, que implementó programas de viviendas económicas, microcréditos y subsidios directos. En 2010, la Ley 3909/10 creó la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) como entidad rectora única, con un enfoque más integrado y focalizado en los sectores más pobres, y en 2018 se creó el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), que asumió las funciones de SENAVITAT (Figura 1). En paralelo, el sector privado y las cooperativas participaron en la provisión de soluciones habitacionales, mayormente dirigidas a los sectores de ingresos medios y altos, y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) facilitó el acceso al crédito hipotecario a largo plazo y a tasas preferenciales, sin lograr beneficiar a los sectores de bajos ingresos.

Figura 1. Hitos institucionales de la política de vivienda en Paraguay.



Nota. Elaboración propia a partir de la evolución histórica descrita en la investigación y en Amarilla (2018).

La política habitacional ha sido descrita como históricamente fragmentada e informal, con escasas respuestas efectivas para los sectores más vulnerables, y el modelo de subsidios inspirado en el «modelo chileno» ha tenido dificultades para adaptarse a un contexto de alta pobreza, informalidad laboral y urbana y debilidad institucional (Amarilla, 2018). El MUVH tiene el desafío de liderar la política habitacional como institución rectora y de coordinarse con los demás programas, como AMA/BID, Che Tapýi y Chacarita Alta (Plan Nacional de la Vivienda y el Hábitat [PLANHAVI], 2019). La cobertura es limitada: según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2021), solo el 12% de los hogares en situación de pobreza recibió algún tipo de apoyo habitacional en los cinco años previos.

Metodología

Diseño y tipo de investigación

Se adoptó un enfoque mixto, con datos cualitativos y cuantitativos, y un diseño no experimental y de corte transversal, que permitió analizar las variables sin manipularlas. El enfoque fue adecuado para describir las características y los resultados de los programas de vivienda implementados entre 2015 y 2023, examinar la percepción de la población beneficiaria e identificar los desafíos de quienes gestionan los programas. La investigación se desarrolló entre noviembre de 2022 y mayo de 2024.

Participantes e instrumentos

La muestra estuvo compuesta por 384 ciudadanos de Asunción y del departamento Central que respondieron una encuesta sobre su nivel de satisfacción y su percepción de la accesibilidad y de la eficacia de los programas de acceso a la vivienda. Con ese tamaño, el margen de error máximo teórico de una proporción es de $\pm 5,0\%$ con un nivel de confianza del 95%, bajo

el supuesto de muestreo aleatorio simple. Además, se entrevistó a funcionarios y expertos en vivienda del MUVH y de la AFD sobre los desafíos de la gestión financiera de los programas. El número de entrevistados fue de 12 Directores Generales y Responsables de los Programas Habitacionales y el método de muestreo de la encuesta, fue no Probabilístico de tipo intencional. El relevamiento documental incluyó informes de organismos internacionales y nacionales, normativa y datos institucionales del MUVH y de la AFD sobre viviendas entregadas, demanda estimada y montos desembolsados.

Hipótesis y análisis de datos

Se planteó la hipótesis de investigación H1 (contar con fuentes de financiamiento apropiadas y sostenibles contribuye a maximizar los resultados de los programas y a reducir el déficit habitacional) y su hipótesis nula H0 (no contribuye). El análisis fue descriptivo para las fuentes, los programas y las cifras de vivienda, y se empleó la prueba chi-cuadrado de Pearson para examinar la asociación entre la diversificación de las fuentes de financiamiento y la percepción de eficacia de los programas. De forma complementaria, a partir de las cifras del MUVH y de la AFD se calcularon la proporción de la demanda estimada cubierta por las viviendas construidas, los años necesarios para cubrir la demanda a un ritmo constante, el crecimiento de la demanda y de la construcción, los promedios anuales de viviendas entregadas por programa y el monto medio máximo por operación de crédito. Estos cálculos son estimaciones, se basan en cifras informadas por las instituciones y se identifican como complementarios en las tablas.

Consideraciones éticas

La investigación siguió los lineamientos del comité de ética de la Universidad Columbia del Paraguay, garantizó el anonimato de los participantes y el uso confidencial de la información recopilada.

Resultados

Magnitud del déficit habitacional y brecha entre demanda y construcción

Las estimaciones del déficit habitacional citadas en la investigación no son homogéneas, porque provienen de fuentes, años y definiciones distintas (Tabla 1). Un diagnóstico de 2002 registró 804.017 unidades de déficit, con predominio del déficit cualitativo (87,7%); un estudio del BID citado por el Gobierno Nacional (2014) indicó que 43 de cada 100 familias carecen de una vivienda adecuada o viven en hogares de mala calidad, con un déficit de 700.000 viviendas, de las cuales el 13% correspondería a nuevas viviendas y el 87% a ampliaciones o mejoras; y las cifras recientes van de cerca de un millón de unidades (unas 800.000 que requieren ampliación o refacción y unas 200.000 nuevas) hasta 2.000.000, con unas 900.000 cuantitativas, según el censo de 2022 del Instituto Nacional de Estadística, tal como se recoge en la investigación. Pese a esa dispersión, todas las fuentes coinciden en que el déficit es de gran magnitud y de predominio cualitativo.

Tabla 1. Estimaciones del déficit habitacional en Paraguay citadas en la investigación.

Fuente y año	Estimación	Composición informada
DGEEC, diagnóstico de 2002	804.017 unidades	Cualitativo: 705.298 (87,7%); cuantitativo: 98.719 (12,3%)
BID y Gobierno Nacional (2014)	700.000 viviendas	Cuantitativo: 13%; cualitativo: 87%
Estimaciones del MUVH (2015, 2020, 2023)	700.000; 800.000; más de 850.000	Demanda estimada de viviendas (Tabla 3)
Cifras recientes citadas en la investigación	Cerca de 1.000.000	Unas 800.000 ampliaciones o refacciones y unas 200.000 viviendas nuevas
Censo de 2022 del INE, según la investigación	2.000.000	Déficit cuantitativo de unas 900.000 viviendas

Nota. Elaboración propia con base en las fuentes citadas en la investigación. Los porcentajes de la primera fila son cálculos complementarios.

Tabla 2. Déficit habitacional por tipo y área de residencia, Paraguay, 2002.

Tipo de déficit	Urbana	Rural	Total
Déficit cualitativo	326.492	378.806	705.298
Déficit cuantitativo	71.802	26.917	98.719
Déficit total	398.294	405.723	804.017

Nota. Datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos reproducidos de la investigación.

La demanda estimada de viviendas aumentó de 350.000 en 2000 a más de 850.000 en 2023, mientras que las viviendas construidas por el MUVH pasaron de 2.000 a más de 5.000 (Tabla 3; Figura 2). En cada año observado, la construcción representó entre el 0,56% y el 0,63% de la demanda estimada. A un ritmo constante de 5.000 viviendas anuales, cubrir los 850.000 de demanda de 2023 requeriría unos 170 años, sin considerar el crecimiento de la demanda. La demanda estimada creció un 143% entre 2000 y 2023 y la construcción, un 150%, pero de una base tan baja que la brecha absoluta pasó de

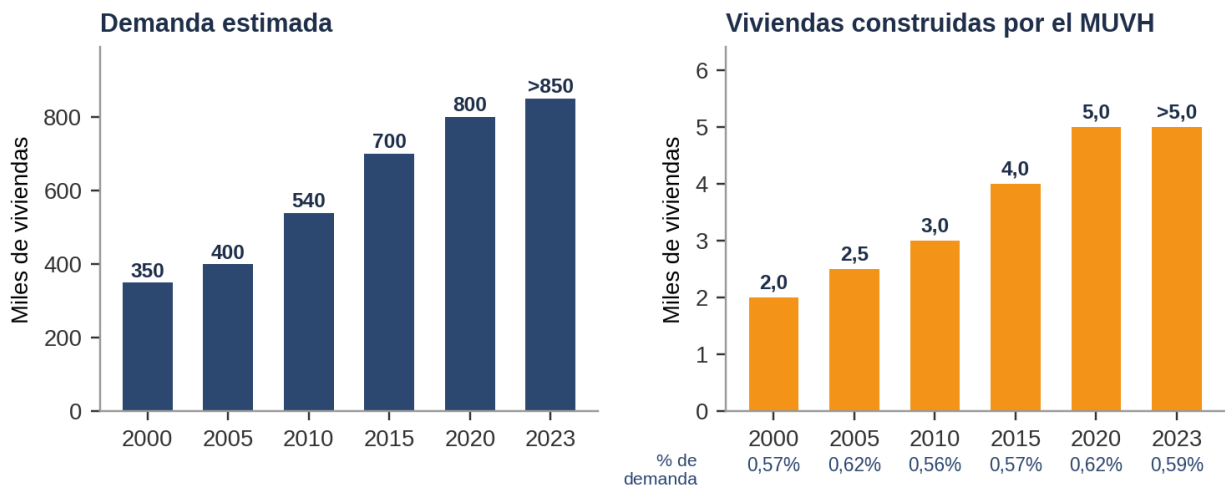
348.000 a unas 845.000 viviendas. Según la investigación, la demanda insatisfecha aumenta en unas 12.000 viviendas por año; a partir de la Tabla 3, el aumento promedio de la demanda estimada fue de unas 21.700 por año. En cualquiera de las dos estimaciones, la demanda crece más rápido que la construcción anual. Se proyecta que, sin políticas integrales y sostenibles, el déficit podría alcanzar 3 millones de viviendas en las próximas dos décadas.

Tabla 3. Demanda estimada de viviendas y viviendas construidas por el MUVH.

Año	Demanda estimada	Viviendas construidas†	Construidas / demanda†	Brecha absoluta†
2000	350.000	2.000	0,57%	348.000
2005	400.000	2.500	0,63%	397.500
2010	540.000	3.000	0,56%	537.000
2015	700.000	4.000	0,57%	696.000
2020	800.000	5.000	0,63%	795.000
2023	> 850.000	> 5.000	≈ 0,59%	≈ 845.000

Nota. Fuente de las cifras: DGEEC; MUVH (2023), según la investigación. † Cálculo complementario. Para 2023 se usan los valores de referencia de 850.000 y 5.000.

Figura 2. Demanda estimada de viviendas y viviendas construidas por el MUVH, 2000-2023.



Nota. Elaboración propia con base en la Tabla 3.

Fuentes y programas de financiamiento

La investigación identificó ocho fuentes o mecanismos de financiamiento (Tabla 4). Los recursos públicos, provenientes del presupuesto nacional y de los programas sociales, sostienen los programas de subsidio, como FONAVIS, Che Tapýi, Sembrando Oportunidades y «Casa para Todos», dirigidos a familias de bajos ingresos y a zonas rurales y urbanas de extrema pobreza. La AFD actúa como banca pública de desarrollo, con productos orientados a los sectores de ingresos medios: el programa Mi Casa, de crédito hipotecario a largo plazo y con tasas preferenciales a través de entidades financieras intermediarias; el programa Primera Vivienda; el Fondo de Garantías de Vivienda, que respalda proyectos de vivienda social y el acceso al crédito de familias que no cumplen los requisitos habituales; y la emisión de bonos, con plazos de 5 a 20 años, bajo un marco regulatorio establecido por el Banco Central del Paraguay y la Bolsa de Valores y Productos de Asunción.

Tabla 4. Fuentes y mecanismos de financiamiento de la vivienda en Paraguay y limitaciones señaladas.

Fuente	Instrumentos	Población destinataria	Limitación señalada
Presupuesto nacional y programas sociales	FONAVIS, Che Tapýi, Sembrando Oportunidades, «Casa para Todos»; subsidios, préstamos con tasas subsidiadas y alquiler social	Familias de bajos ingresos; zonas de extrema pobreza	Recursos insuficientes y dependencia de presupuestos anuales
Banca pública de desarrollo (AFD)	Mi Casa, Primera Vivienda, Fondo de Garantías de Vivienda	Ingresos medios	No alcanza a los sectores de bajos ingresos
Bonos para vivienda	Emisión con plazos de 5 a 20 años, en marco del BCP y de la BVPASA	Inversores locales e internacionales	Riesgo financiero y costos de emisión
Otras fuentes públicas	Fondos de desarrollo social (FONACIDE, PRODECO, Tekoporã); fondos de compensación de binacionales (royalties, territorio inundado)	Gobiernos locales y poblaciones desplazadas	No destinados exclusivamente a vivienda
Cooperación internacional y multilaterales	BID, Banco Mundial, República de China (Taiwán); préstamos concesionales y donaciones	Programas de gran escala	Sostenibilidad y autonomía financiera
Banca privada	Hipotecarios de hasta 20 años, tasas fijas o variables, crédito de construcción y mejora, leasing habitacional	Ingresos medios y altos	Requisitos y tasas limitan la cobertura de los sectores vulnerables
Alianzas público-privadas	Participación de constructoras y entidades financieras en vivienda social	Vivienda social	Aún en desarrollo
Alternativas no tradicionales	Microcréditos para mejoras incrementales, crowdfunding, leasing inmobiliario, fideicomiso	Ingresos bajos y medios	Falta de marco regulatorio claro (crowdfunding)

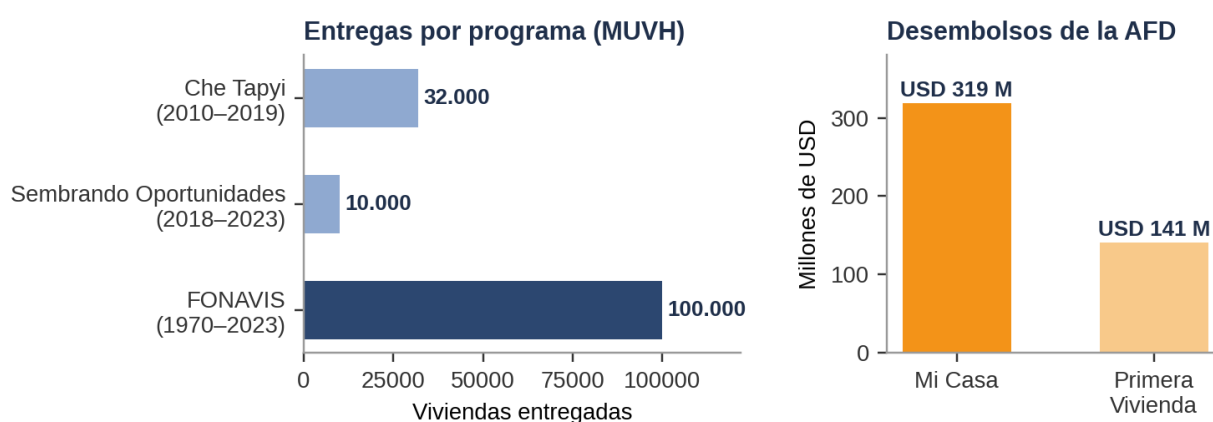
Nota. Elaboración propia a partir del relevamiento documental de la investigación.

Entre 2010 y 2023, el gobierno entregó alrededor de 5.000 viviendas anuales; el MUVH informa 32.000 viviendas entregadas por Che Tapýi (2010-2019), 10.000 por Sembrando Oportunidades (2018-2023) y 100.000 por FONAVIS (1970-2023) (Tabla 5; Figura 3), es decir, unas 3.200 y unas 1.700 viviendas por año en los dos primeros programas. Entre agosto y octubre de 2023 se reportó la entrega de 2.200 soluciones habitacionales. En el sector financiero, según la AFD (2023), desde 2015 se desembolsaron USD 319 millones en más de 7.000 operaciones del programa Mi Casa, un monto medio de hasta unos USD 45.600 por operación, y USD 141 millones en el programa Primera Vivienda.

Tabla 5. Viviendas entregadas por programa.

Programa	Período informado	Viviendas entregadas	Promedio anual†
Che Tapýi	2010-2019	32.000	≈ 3.200
Sembrando Oportunidades	2018-2023	10.000	≈ 1.700
FONAVIS	1970-2023	100.000	—

Nota. Fuente de las cifras: MUVH, según la investigación. † Cálculo complementario; para FONAVIS no se calcula un promedio comparable por la amplitud del período informado.

Figura 3. Viviendas entregadas por programa y desembolsos de la AFD.

Nota. Elaboración propia con base en cifras del MUVH y de la AFD (2023).

La incidencia de la pobreza fue del 23,5% en 2019, y la pandemia de COVID-19 agravó las debilidades estructurales; las políticas fiscales, aunque progresivas, tuvieron un impacto limitado en la reducción de la pobreza y de la desigualdad, lo que restringe la capacidad de una gran parte de la población de acceder a una vivienda adecuada. El Banco Mundial (2020) señala

que el sector privado puede mejorar el acceso, la calidad y la sostenibilidad de la vivienda mediante la innovación, la competencia y la eficiencia, aunque enfrenta el difícil acceso al financiamiento, la baja calidad de la oferta y la informalidad del mercado.

Experiencias internacionales de financiamiento

La comparación con Chile, Colombia, Perú, Brasil y Argentina muestra que la mayoría de los modelos combina recursos públicos y privados (Tabla 6). En Brasil, el programa «Minha Casa, Minha Vida» combinó subsidios públicos y créditos hipotecarios de instituciones financieras privadas, y permitió construir millones de viviendas para familias de ingresos bajos y medios (BID, 2018). Según la investigación, las asociaciones público-privadas y los fondos de garantía de Chile y Colombia son prácticas efectivas que podrían adaptarse al contexto paraguayo, al diversificar las fuentes y reducir la dependencia de los recursos públicos.

Tabla 6. Experiencias de financiamiento de vivienda en países de la región.

País	Mecanismo	Lección para Paraguay
Chile	Unidad de Fomento (cuentas indexadas a la inflación); paso de la provisión estatal directa a subsidios a la demanda	Instrumentos de largo plazo y mayor participación del sector privado
Colombia	Unidad de Valor Real tras la crisis del sistema UPAC; programas como «Mi Casa Ya»	Estabilidad del mercado hipotecario y subsidios para ingresos bajos
Perú	Subsidios estatales con participación privada; créditos hipotecarios y bonos de vivienda	Mecanismos financieros más accesibles
Brasil	«Minha Casa, Minha Vida»: subsidios públicos y créditos de instituciones privadas (BID, 2018)	Combinación de subsidio y crédito privado a gran escala
Argentina	Subsidios gubernamentales y apoyo al sector privado	Persisten desafíos de sostenibilidad frente a la demanda creciente

Nota. Elaboración propia a partir del relevamiento documental de la investigación.

Trabajo de campo: percepción y gestión de los programas

Los resultados de la encuesta y de las entrevistas identificaron desafíos que limitan la efectividad de los programas: la insuficiencia de recursos y la falta de diversificación de las fuentes de financiamiento. Programas como FONAVIS y Che Tapýi permitieron construir viviendas para sectores de bajos ingresos, pero la dependencia casi exclusiva de los recursos públicos impidió que se expandieran lo suficiente para atender la demanda. Se observó, además, ineficiencia en la gestión de los recursos, que generó retrasos en la entrega de viviendas y una baja percepción de eficacia entre los beneficiarios. Las encuestas reflejaron niveles moderados de satisfacción, con quejas frecuentes sobre la calidad de las viviendas entregadas y el acceso limitado a servicios básicos como transporte y educación. Siendo los Porcentajes de satisfacción más comunes entre un 23% al 33% de los Adjudicatarios según los casos detallados y especificados más arriba.

Respecto de la hipótesis, la prueba chi-cuadrado de Pearson indicó una relación significativa entre la diversificación de las fuentes de financiamiento y la percepción de eficacia de los programas: aquellos con mayor diversificación fueron percibidos como más efectivos en la reducción del déficit habitacional ($\chi^2 = 12,60$; gl = 4; $p = 0,013$). La investigación destacó también el potencial de la tecnología, como los sistemas de información geográfica, para mejorar la transparencia y el seguimiento de los recursos.

Discusión

Los resultados muestran que el financiamiento de la vivienda en Paraguay descansa principalmente en recursos públicos que resultan insuficientes frente a la magnitud de la demanda. La brecha entre la demanda estimada y las viviendas construidas es muy amplia: la construcción anual equivale a cerca del 0,6% de la demanda estimada en todos los años observados, y en el escenario de 5.000 viviendas por año la cobertura tardaría del orden de 170 años, sin contar el crecimiento de la demanda. Esta conclusión no depende de cuál de las estimaciones del déficit se adopte, ya que incluso la más baja (700.000) exige un ritmo muy superior al actual.

La estructura de fuentes explica en parte esa limitación. Los programas de subsidio dependen de presupuestos anuales; la AFD y el sector privado atienden principalmente a los sectores de ingresos medios y altos; y las fuentes complementarias, como los fondos de compensación de las binacionales o la cooperación internacional, no están destinadas exclusivamente a la vivienda y plantean desafíos de sostenibilidad y autonomía. Esta configuración coincide con lo que señalan Vera y González (2022) sobre la falta de fuentes estables de financiamiento, y con el diagnóstico de una política habitacional fragmentada, con escasa coordinación entre los actores (Amarilla, 2018; PLANHAVI, 2019). La cobertura limitada de los hogares pobres (Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2021) refuerza el problema de focalización.

Las experiencias de la región ofrecen lecciones. Los modelos que combinan subsidios públicos con crédito privado, como el de Brasil (BID, 2018), o que crean instrumentos financieros de largo plazo, como las unidades indexadas de Chile y Colombia, permitieron ampliar la cobertura y la estabilidad del financiamiento. Los mecanismos que la investigación propone para Paraguay, como las alianzas público-privadas, los fondos de garantía, los bonos de impacto social y una banca de inversión orientada a la vivienda, se inscriben en esa lógica, siempre que se resuelvan los riesgos que la propia investigación señala, como el riesgo financiero de los bonos y la ausencia de un marco regulatorio claro para el financiamiento colectivo.

En cuanto a las hipótesis, la evidencia respalda parcialmente H1: la asociación significativa entre la diversificación de las fuentes y la percepción de eficacia sugiere que un sistema más diversificado se valora como más efectivo, pero el estudio no midió la reducción efectiva del déficit ni los resultados de los programas en términos de viviendas entregadas por fuente, por lo que la segunda parte de la hipótesis no puede contrastarse con los datos disponibles (Tabla 7).

Tabla 7. Síntesis de la hipótesis y de la evidencia disponible.

Hipótesis	Evidencia disponible	Valoración
H1 frente a H0	Asociación significativa entre la diversificación de las fuentes de financiamiento y la percepción de eficacia (chi-cuadrado de Pearson); dependencia casi exclusiva de recursos públicos en los programas de menor alcance; construcción anual equivalente a cerca del 0,6% de la demanda estimada.	Respaldo parcial: la asociación significativa reportada apoya H1 en cuanto a la percepción de eficacia; no se contrasta la reducción efectiva del déficit.

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados del estudio.

Las limitaciones deben considerarse. La encuesta se aplicó a ciudadanos de Asunción y del departamento Central, por lo que los resultados no son representativos de las zonas rurales, donde el diagnóstico de 2002 registró una proporción similar del déficit que en las zonas urbanas (Tabla 2). Los datos de fuentes institucionales son heterogéneos: las estimaciones del déficit difieren entre sí y algunas cifras, como los períodos de los programas, no son homogéneas. El reporte del trabajo de campo no incluye los estadísticos de la prueba chi-cuadrado, el número de entrevistados ni los porcentajes de satisfacción, y los cálculos complementarios se basan en cifras agregadas y en valores de referencia. Futuras investigaciones deberían medir el impacto de cada fuente sobre las viviendas efectivamente entregadas, evaluar los proyectos piloto propuestos e incluir a la población rural.

Conclusiones

Los programas de financiamiento del acceso a la vivienda en Paraguay han sido insuficientes para resolver el déficit habitacional. Pese a los esfuerzos del Estado y a programas como FONAVIS y Che Roga Pora, su impacto ha sido limitado, principalmente por la falta de sostenibilidad financiera y por el acceso restringido al crédito habitacional. El hecho de que la mayor parte de los recursos provenga del presupuesto público, sin un mecanismo integral que incorpore al sector privado, es una de las principales barreras. La construcción anual equivale a cerca del 0,6% de la demanda estimada.

Los programas actuales no atienden de manera equitativa a todos los sectores: aunque quienes accedieron a una vivienda mejoraron su calidad de vida, una parte significativa de la población, en especial en áreas rurales y periféricas, permanece excluida, incluida la clase media. Existe además una falta de coordinación entre las instituciones responsables, con duplicación de esfuerzos y ausencia de un sistema integrado de gestión de recursos e información, y los programas carecen de un sistema de monitoreo y evaluación que garantice su viabilidad a largo plazo.

Los programas de financiamiento deben integrar criterios de sostenibilidad ambiental y social, considerar la calidad de las viviendas y no solo la cantidad, y mejorar la gestión mediante la simplificación de procedimientos burocráticos y la transparencia. Es necesario fortalecer la participación del sector privado con incentivos a la inversión en proyectos habitacionales, en especial para sectores de bajos ingresos, y aprovechar las lecciones de los modelos de Chile, Colombia y Brasil.

Propuesta: programa «Óga opavavépe guarã»

Como marco proyectivo, se propone el programa «Óga opavavépe guarã» (Hogar para todos), cuyo objetivo es crear un sistema de financiamiento integrado para la construcción y adquisición de viviendas para la clase media y media-baja, a cargo del MUVH, que sea viable, sostenible, accesible y replicable (Figura 4). Se estructura en cinco componentes: (1) financiamiento mixto, que combina recursos públicos, privados y de cooperación internacional, con fondos de garantía para atraer inversión privada, bonos de impacto social y una banca de inversión dedicada exclusivamente a las políticas habitacionales; (2) desarrollo de capacidades, con centros de formación para beneficiarios y administradores en gestión financiera, mantenimiento de viviendas, derechos y oficios; (3) participación comunitaria en todas las etapas; (4) tecnología e innovación, con técnicas de construcción sostenibles, como la prefabricación y los materiales ecológicos, y el uso de GPS en las obras en tiempo real; y (5) un modelo de gestión descentralizado, operado a través de municipalidades y gobernaciones.

Figura 4. Estructura del programa «Óga opavavépe guarã»: componentes, etapas y horizonte de implementación.

Nota. Elaboración propia a partir de la propuesta de la investigación.

El programa se desarrolla en cuatro etapas: planificación y diseño, con estudios de tipología de los proyectos por parte del MUVH, los desarrolladores inmobiliarios y los beneficiarios, y con predominio de la construcción horizontal; financiamiento, con acuerdos entre todos los sectores y una estructuración que maximice el impacto de cada dólar invertido; implementación, con supervisión y apoyo técnico continuo; y evaluación y escalabilidad, para ajustar el modelo y replicarlo en distritos y departamentos. A corto plazo se propone un programa piloto de 100 viviendas en una comunidad del Departamento Central y la firma de alianzas público-privadas y convenios con entidades financieras y organizaciones internacionales; a mediano plazo, la expansión a cinco comunidades adicionales, con 500 viviendas y capacitación vinculante; y a largo plazo, la evaluación de los pilotos, el ajuste del modelo y el escalado nacional, con el objetivo de construir más de 50.000 viviendas en cinco años. La propuesta será puesta a consideración del MUVH como documento de trabajo, sujeto a ajustes con los actores clave.

Tabla 8. Indicadores de éxito y sostenibilidad del programa propuesto.

Tipo de indicador	Qué medirá
Impacto	Reducción del déficit habitacional, aumento de la calidad de vida de los beneficiarios y mejoras en el acceso a la salud y a la educación en las comunidades intervenidas.
Proceso	Eficacia de la gestión y viabilidad del programa, niveles de satisfacción de los beneficiarios y grado de involucramiento de estos en el programa.
Financieros	Sostenibilidad, accesibilidad y eficiencia de los modelos de financiamiento, retorno sobre la inversión para los financiadores privados y eficiencia en el uso de fondos públicos y donaciones.

Nota. Elaboración propia a partir de la propuesta de la investigación.

Recomendaciones

Tabla 9. Recomendaciones por eje de intervención.

Eje	Recomendación principal	Actor destinatario
Diversificación de fuentes	Fomentar alianzas público-privadas para ampliar el financiamiento y la cobertura; alentar la participación de organismos internacionales, bonos de impacto social y una banca de inversión que reduzcan la dependencia de recursos del Estado.	MUVH, AFD y Poder Ejecutivo
Gestión y transparencia	Utilizar tecnologías de información, como el GPS en obra en tiempo real, para el monitoreo por las autoridades y por los beneficiarios; establecer un marco de evaluación con indicadores claros y rendición de cuentas.	MUVH
Capacidades	Ofrecer capacitación continua a los administradores de programas y talleres a los beneficiarios sobre derechos de propiedad, gestión financiera y mantenimiento de viviendas.	MUVH y beneficiarios
Buenas prácticas internacionales	Realizar estudios comparativos con países exitosos y evaluar modelos alternativos, como bonos de impacto social y fondos de inversión exclusivos para la vivienda.	MUVH y AFD
Marco legal y de incentivos	Aprobar legislación que facilite la diversificación de fuentes y las alianzas público-privadas, y políticas de incentivos fiscales para inversionistas privados.	Poder Legislativo y Poder Ejecutivo
Investigación	Realizar estudios periódicos de impacto a largo plazo y proyectos piloto innovadores basados en la evidencia internacional.	Instituciones de investigación y MUVH

Nota. Elaboración propia a partir de las recomendaciones de la investigación.

Referencias

- Agencia Financiera de Desarrollo. (2023). *Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)*. <https://www.afd.gov.py/>
- Amarilla, R. M. (2018). *La política habitacional en Paraguay: Entre la informalidad y la movilidad del «modelo chileno»* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile].
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012, 14 de mayo). *Estudio del BID: América Latina y el Caribe encaran creciente déficit de vivienda* [Comunicado de prensa]. <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Financiamiento de la vivienda en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y recomendaciones*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Financiamiento-de-la-vivienda-en-America-Latina-y-el-Caribe-Diagnostico-y-recomendaciones.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *El impacto social del acceso a una vivienda propia: Evidencia para América Latina*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El_impacto_social_del_acceso_a_una_vivienda_propia_Evidencia_para_Am%C3%A9rica_Latina.pdf
- Banco Mundial. (2020). *El rol del sector privado en el desarrollo del mercado de vivienda*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/925-anuario-estadisticoamerica-latina-caribe-2010-statistical-yearbook-latin-america>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *La vivienda como motor del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45851-la-vivienda-motor-del-desarrollo-sostenible-america-latina-caribe>
- Constitución Nacional. (1992). República del Paraguay.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2016). *Análisis del déficit habitacional en Paraguay, 2012*. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/25e3_Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf
- Gilbert, A. (2009). *La vivienda en América Latina*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Gobierno Nacional. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. <http://www.stp.gov.py/pnd>
- Informe Nacional de Desarrollo Humano. (2021). *Desafíos para el desarrollo humano en Paraguay: Vivienda digna para todos y todas*.
- Jordán, R., Rifo, L., & Prado, A. (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: Dinámicas y desafíos para el cambio estructural* (Documentos de Proyectos). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat. (2021). *Política Nacional de Vivienda y Hábitat*. MUVH.

ONU-Hábitat. (2022). *Vivienda adecuada: Clave para combatir el cambio climático*. <https://unhabitat.org/es/vivienda-adecuada-clave-para-combatir-el-cambio-climatico>

Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas.

Plan Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2019). *Plan Nacional de la Vivienda y el Hábitat 2012-2020 (PLANHAVI)*. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389.

Vera, B., & González, R. (2022). *Análisis de las fuentes de financiamiento para la vivienda social en Paraguay*. Centro Paraguayo de Estudios Sociales.

Declaraciones

Aprobación ética: El autor declara que la investigación se desarrolló de conformidad con los principios y requisitos éticos aplicables, garantizando el respeto, la confidencialidad y la protección de los participantes durante todo el proceso investigativo. Asimismo, se contó, cuando correspondió, con las autorizaciones institucionales pertinentes para la realización del estudio.

Consentimiento informado: La participación en el estudio fue voluntaria. Los participantes fueron informados acerca de los objetivos y alcances de la investigación y otorgaron su consentimiento previo a su inclusión, garantizándose la confidencialidad y el tratamiento responsable de la información proporcionada.

Contribución de autoría (CRediT): René Villagra Sosa: conceptualización, metodología, investigación, curación de datos, análisis formal, interpretación de resultados, redacción del borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Disponibilidad de datos: Los datos que sustentan los resultados de la presente investigación se encuentran disponibles previa solicitud razonable al autor de correspondencia, respetando las condiciones de confidencialidad y protección de la información derivadas del estudio.

Uso de inteligencia artificial: El autor declara haber utilizado herramientas de inteligencia artificial exclusivamente como apoyo en tareas de redacción, revisión lingüística y mejora formal del manuscrito. Estas herramientas no sustituyeron la autoría intelectual, el diseño metodológico, el análisis ni la interpretación de los resultados. El autor revisó y validó íntegramente el contenido final y asume plena responsabilidad por el manuscrito.

Conflictos de intereses: El autor declara no tener conflictos de intereses de carácter financiero, personal, profesional o institucional que pudieran haber influido en el desarrollo, los resultados, la interpretación o las conclusiones de la investigación.

Financiamiento: La investigación fue financiada íntegramente con recursos propios del autor y no recibió financiamiento externo.