

Inversión pública estatal en vivienda social para reducir el déficit habitacional cuantitativo en Paraguay (2013–2018)

State public investment in social housing: reducing the quantitative housing deficit in Paraguay (2013–2018)

Adolf Sauer Ayala

adolfsauer@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-5109-859X>

Universidad Nacional de Asunción. Asunción, Paraguay

Artículo recibido 18 de junio de 2025/ Arbitrado 24 de julio de 2025/ Aceptado 29 de agosto 2025/ Publicado 03 de octubre de 2025

RESUMEN

El acceso a una vivienda digna constituye un derecho humano fundamental, especialmente relevante en contextos de alta desigualdad como el paraguayo, donde persiste un elevado déficit habitacional cuantitativo. Este estudio tuvo como objetivo analizar la relación entre la inversión pública estatal en vivienda social y la evolución del déficit habitacional cuantitativo en Paraguay durante el periodo 2013–2018. Se aplicó un enfoque metodológico mixto-descriptivo, combinando revisión documental, entrevistas semiestructuradas a 12 informantes clave del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) y una encuesta a una muestra probabilística de 169 beneficiarios. Los resultados muestran que, pese al incremento sostenido de la inversión de USD 42,5 millones en 2013 a USD 85,6 millones en 2018, el déficit habitacional cuantitativo creció de 96.546 a 121.430 viviendas, cubriendo apenas el 4,2 % de la necesidad acumulada. La discusión señala que la centralización institucional, la ausencia de políticas de Estado y la falta de enfoques territoriales y participativos limitaron el impacto de la inversión, evidenciando la necesidad de reformular la política habitacional con enfoques integrales, descentralizados y sostenibles.

Palabras clave: Déficit habitacional cuantitativo, desarrollo urbano, pobreza, política pública, vivienda social

ABSTRACT

Access to adequate housing is a fundamental human right, particularly relevant in highly unequal contexts such as Paraguay, where a significant quantitative housing deficit persists. This study aimed to analyze the relationship between state public investment in social housing and the evolution of the quantitative housing deficit in Paraguay during the 2013–2018 period. A mixed-descriptive methodological approach was applied, combining documentary review, semi-structured interviews with 12 key informants from the Ministry of Urbanism, Housing and Habitat (MUVH), and a survey administered to a probabilistic sample of 169 beneficiaries. Results indicate that, despite a sustained increase in investment—from USD 42.5 million in 2013 to USD 85.6 million in 2018—the quantitative housing deficit rose from 96,546 to 121,430 units, addressing only 4.2% of the accumulated need. The discussion emphasizes that institutional centralization, the absence of long-term quantitative policies, and the lack of territorial and participatory approaches limited the impact of public investment, highlighting the need to reformulate housing policy toward integrated, decentralized, and sustainable models.

Keywords: Housing deficit; Public investment; Social housing; Poverty; Urban development



INTRODUCCIÓN

El acceso a una vivienda digna constituye un derecho humano fundamental, reconocido tanto en instrumentos internacionales como en la Constitución Nacional del Paraguay. Más allá de su dimensión material, la vivienda adecuada es un pilar esencial para el bienestar familiar, la estabilidad social y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Sin embargo, en múltiples contextos del Sur Global y particularmente en América Latina este derecho sigue siendo una promesa incumplida para millones de personas, especialmente aquellas en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica (Gimeno y Robles, 2024; Williams et al., 2025).

En Paraguay, la problemática habitacional se manifiesta como un desafío estructural que afecta de manera persistente a amplios sectores de la población. A pesar de los avances en políticas sociales y del crecimiento económico moderado registrado en la última década, el país enfrenta uno de los déficits habitacionales cuantitativos más elevados de la región. Este déficit entendido como la carencia absoluta de vivienda o la necesidad de reemplazar unidades irrecuperables evidencia una brecha crítica entre la demanda social y la capacidad estatal y privada de respuesta (Ortiz et al., 2021; Makhloufi, 2025).

Así, la magnitud del problema exige una intervención activa del Estado, no solo como garante del derecho a la vivienda, sino como actor clave en la provisión de soluciones habitacionales asequibles y sostenibles. En este marco, la inversión pública en vivienda social emerge como una política estratégica para mitigar las desigualdades espaciales y sociales, y para promover un desarrollo urbano inclusivo. No obstante, la eficacia de dicha inversión depende no solo de su volumen, sino también de su diseño institucional, su enfoque territorial y su articulación con otros sectores (Dai et al., 2023; Iusry y Correa, 2024).

Por lo que, el periodo 2013–2018 representa una etapa relevante para analizar la evolución de estas políticas en Paraguay. Durante estos años, el Estado incrementó significativamente los recursos destinados a programas de vivienda social, impulsado por mecanismos financieros innovadores como bonos soberanos, donaciones internacionales y fondos regionales (FOCEM). Paralelamente, se implementaron diversos programas orientados a familias de bajos ingresos, incluyendo iniciativas dirigidas a comunidades indígenas, zonas rurales y asentamientos urbanos informales (Velazquez, 2019; Ortiz et al., 2021).

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo presupuestario, los datos oficiales y proyecciones técnicas indican que el déficit habitacional cuantitativo no solo no se redujo, sino que continuó creciendo año tras año. Esta paradoja mayor inversión pública y persistencia del déficit plantea interrogantes fundamentales sobre la eficiencia, focalización y sostenibilidad de las políticas habitacionales implementadas. ¿Fueron los programas diseñados con criterios técnicos y sociales adecuados? ¿Se consideraron las particularidades culturales y territoriales de los beneficiarios? ¿Existió una verdadera política de Estado o predominaron lógicas coyunturales de gobierno? (Cueto y Guardamagna, 2012; Merizalde y Lara, 2023; Iusry y Correa, 2024).

De ahí que, El artículo busca responder a estas preguntas mediante un análisis empírico de la inversión pública estatal en vivienda social durante el periodo 2013–2018. El objetivo central es examinar la relación entre los recursos asignados, los programas ejecutados y su impacto real en la

Adolf Sauer Ayala

reducción del déficit habitacional cuantitativo. Para ello, se combina evidencia cuantitativa proyecciones de déficit, montos de inversión, unidades construidas— con información cualitativa obtenida de documentos oficiales, informes de gestión y entrevistas a actores clave del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (Velazquez, 2019), en línea con metodologías mixtas validadas recientemente en estudios sobre políticas habitacionales en contextos de bajos ingresos (Dai et al., 2023; Makhloufi, 2025).

Por tanto, la investigación se enmarca en un enfoque crítico de las políticas públicas, que reconoce la vivienda no como un bien de mercado exclusivo, sino como un componente esencial del desarrollo humano y la justicia social. Se articula con teorías del derecho a la ciudad (Echeverría, 2022), el desarrollo a escala humana (Forero y Castellón, 2022) y el desarrollo como libertad (Shahraki, 2022), que permiten interpretar la problemática habitacional desde una perspectiva multidimensional e interseccional.

Mientras que, la relevancia de este estudio radica en su contribución al debate académico y político sobre la eficacia de la inversión pública en contextos de alta desigualdad. Al sistematizar y analizar de manera rigurosa los programas y recursos destinados a la vivienda social en Paraguay, el artículo ofrece una base empírica sólida para la formulación de políticas más efectivas, transparentes y sostenibles. Además, sus hallazgos pueden ser útiles para otros países de la región que enfrentan desafíos similares en materia de acceso a la vivienda (Figueroa et al., 2018; Williams et al., 2025).

Finalmente, no solo se documenta una experiencia histórica, sino que también plantea una reflexión crítica sobre la necesidad de trascender las políticas de gobierno hacia políticas de Estado en materia habitacional. Solo mediante consensos nacionales, participación ciudadana, descentralización y enfoques integrales incluyendo innovación tecnológica, sostenibilidad ambiental y equidad de género será posible transformar el derecho a la vivienda digna en una realidad concreta para las familias paraguayas (Merizalde y Lara, 2023; Gimeno y Robles, 2024).

METODOLOGÍA

El presente estudio adoptó un enfoque metodológico mixto de tipo descriptivo, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas para analizar la relación entre la inversión pública estatal en vivienda social y la evolución del déficit habitacional cuantitativo en Paraguay durante el periodo 2013–2018. Este diseño permite no solo cuantificar recursos y resultados, sino también comprender los procesos de formulación, implementación y gestión de las políticas públicas de vivienda desde la perspectiva de actores institucionales clave.

La investigación se enmarca en una perspectiva crítica de las políticas públicas, que concibe la vivienda no como un bien exclusivamente mercantil, sino como un derecho humano fundamental (ONU-Hábitat, 2021) y un componente esencial del desarrollo humano y la justicia espacial. Se articula con tres marcos conceptuales complementarios:

- La Teoría del Desarrollo a Escala Humana (Max-Neef, 1998), que entiende la vivienda como un “satisfactor” de necesidades humanas fundamentales (subsistencia, protección, afecto y participación).

- El enfoque de derecho a la ciudad, que vincula el acceso a la vivienda con la centralidad urbana, la movilidad, la identidad del lugar y la ciudadanía plena.
- La distinción entre políticas de Estado y políticas de gobierno (Cueto y Guardamagna, 2012), que permite evaluar la continuidad, consenso y sostenibilidad de las intervenciones habitacionales más allá de los ciclos electorales.

Estos marcos orientan tanto la selección de variables como la interpretación de los hallazgos.

Se identificaron dos variables centrales, con sus respectivas definiciones conceptuales y operativas:

- *Variable independiente: Inversión pública en vivienda social*

Recursos financieros asignados por el Estado paraguayo, a través del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) y otras entidades públicas, destinados a programas que buscan reducir el déficit habitacional cuantitativo mediante la construcción, entrega o financiamiento de viviendas nuevas.

Monto total en guaraníes (\$) y dólares estadounidenses (USD) invertido anualmente entre 2013 y 2018 en los programas públicos de vivienda social focalizados en el déficit cuantitativo, según registros oficiales del MUVH, informes de gestión pública y documentos de financiamiento (bonos soberanos, donaciones, FOCEM, etc.).

- *Variable dependiente: Déficit habitacional cuantitativo*

Brecha entre la demanda de viviendas nuevas y la oferta disponible, que incluye hogares sin vivienda, con viviendas irrecuperables, que comparten unidad habitacional o residen en asentamientos informales (ONU-Hábitat, 2015).

Número proyectado de viviendas faltantes por año (2012–2018), calculado a partir del dato censal de 2012 (96.546 viviendas, DGEEC, 2016) y ajustado mediante las tasas de variación anual del déficit proyectado por el *Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda* (SENAVITAT, 2012).

La investigación se estructuró en dos fases complementarias:

Fase 1: Recolección y análisis documental. Se realizó una revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias, incluyendo:

- Censo Nacional de Población y Viviendas 2012 y su análisis sobre déficit habitacional (DGEEC, 2016).
- *Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda del Paraguay* (SENAVITAT, 2012).
- Balances anuales de gestión pública del MUVH (2013–2018).
- Normativas legales (leyes, decretos, resoluciones) que sustentan los programas de vivienda.
- Informes financieros y técnicos de entidades como el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, FOCEM, y cooperantes internacionales.
- Solicitudes de información pública presentadas al MUVH para obtener datos desagregados por programa, monto, ubicación y beneficiarios.

Los documentos fueron organizados en un índice temático y codificados según tipo de fuente, año, programa y tipo de financiamiento.

Fase 2: Recolección de datos primarios. Se aplicaron dos instrumentos complementarios:

- *Entrevistas semiestructuradas a informantes clave:* Se entrevistó a 12 funcionarios/as que ocuparon cargos directivos o técnicos en el MUVH durante el periodo 2013–2018 (gerentes de programas, directores de proyectos, ex autoridades). Las entrevistas, de 45 a 60 minutos de duración, se guiaron por un cuestionario con preguntas abiertas sobre objetivos, segmento socioeconómico, marco normativo, fuentes de financiamiento y propuestas de mejora de los programas. Las entrevistas fueron grabadas (con consentimiento informado), transcritas íntegramente y analizadas mediante codificación temática inductiva.
- *Encuesta a beneficiarios/as:* Se aplicó una encuesta con cuestionario semiestructurado a una muestra probabilística simple de 169 personas (52,7% hombres, 47,3% mujeres), seleccionadas entre beneficiarios de programas de vivienda social en zonas urbanas y rurales. El tamaño muestral se calculó con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%, asumiendo una proporción esperada del 50% (máxima variabilidad). La encuesta recogió percepciones sobre calidad de la vivienda, proceso de asignación, cumplimiento de expectativas y participación en el diseño del proyecto.

Las transcripciones de entrevistas y respuestas abiertas de la encuesta fueron sometidas a análisis de contenido temático. Se identificaron categorías emergentes (centralización, falta de continuidad, ausencia de enfoque cultural) y se contrastaron con el marco teórico.

Se proyectó el déficit habitacional cuantitativo para cada año (2013–2018) aplicando las tasas de crecimiento anual del *Plan Nacional del Hábitat* al dato censal de 2012. En el análisis estadístico del presente estudio se aplicaron técnicas descriptivas e inferenciales para examinar la relación entre la inversión pública en vivienda social y la evolución del déficit habitacional cuantitativo en Paraguay (2013–2018). Se calcularon medidas de tendencia central y dispersión, series temporales y brechas acumuladas entre el déficit proyectado y las viviendas efectivamente construidas.

La comparación de costos promedio por vivienda entre programas se realizó mediante prueba *t* de Student para muestras independientes, asumiendo homogeneidad de varianzas. Todos los cálculos se ejecutaron con Microsoft Excel (versión 365) y el software estadístico IBM SPSS Statistics (versión 26), garantizando trazabilidad y replicabilidad de los resultados.

- El estudio cumplió con los principios éticos de investigación social: se obtuvo consentimiento informado de todos los participantes, se garantizó la confidencialidad de los datos personales y se respetó el derecho a retirarse en cualquier momento.
- Todos los instrumentos (cuestionarios, guías de entrevista), fuentes documentales y criterios de cálculo (proyección del déficit, tamaño muestral) se describen con suficiente detalle para permitir la replicación del estudio en otros contextos o períodos.
- Las limitaciones metodológicas (ej.: ausencia de datos oficiales post-2018, sesgo de autoselección en beneficiarios) se reconocen y discuten en la sección correspondiente del artículo.

RESULTADOS

Los resultados del análisis cuantitativo revelan una paradoja estructural en la política pública de vivienda en Paraguay durante el periodo 2013–2018: a pesar del incremento sostenido de la inversión pública que pasó de USD 42,5 millones en 2013 a USD 85,6 millones en 2018, el déficit habitacional cuantitativo no solo no se redujo, sino que creció de forma acumulativa, pasando de 96.546 viviendas en 2012 a 121.430 en 2018 (Tabla 1). Este crecimiento, aunque con una ligera desaceleración en la tasa anual (de +4,71% en 2013 a +3,18% en 2018), evidencia que la oferta habitacional generada por el Estado fue insuficiente para contrarrestar las dinámicas demográficas, migratorias y de informalidad urbana que alimentan la demanda.

Tabla 1. Evolución del déficit habitacional cuantitativo y de la inversión pública en vivienda social (2012–2018)

Años	Déficit habitacional cuantitativo (viviendas)	Inversión pública en vivienda social (USD)	Viviendas construidas	Variación anual del déficit
2012	96.546	—	—	—
2013	101.093	42.500.000	3.200	+4,71%
2014	105.640	58.300.000	4.100	+4,50%
2015	110.187	67.800.000	4.800	+4,30%
2016	113.935	72.100.000	5.000	+3,40%
2017	117.682	78.400.000	5.300	+3,29%
2018	121.430	85.600.000	5.600	+3,18%

El análisis de brecha (Tabla 2) cuantifica esta insuficiencia de manera contundente: entre 2013 y 2018, el déficit habitacional acumulado alcanzó las 670.067 viviendas, mientras que el Estado logró entregar solo 28.000 unidades, lo que representa una cobertura del 4,2% de la necesidad acumulada. Esta brecha neta de 642.067 viviendas implica que, con el costo promedio por vivienda de USD 14.454, se requeriría una inversión adicional de aproximadamente USD 9.280 millones para cerrar la brecha del periodo analizado una cifra equivalente a más de 22 veces la inversión total realizada.

Tabla 2. Análisis de brecha: Déficit acumulado vs. viviendas construidas (2013–2018)

Concepto	Calculo	Valor
Déficit acumulado (suma anual 2013–2018)	$\Sigma(DHC_t)$	670.067 viviendas
Viviendas efectivamente construidas	$\Sigma(NVC_t)$	28.000 viviendas
Brecha neta	Déficit acumulado – Viviendas construidas	642.067 viviendas
Costo promedio por vivienda (USD)	Inversión total / Viviendas construidas	USD 14.454
Inversión adicional requerida	Brecha × Costo promedio	USD 9.280 millones

La comparación de eficiencia entre programas (Tablas 3 y 4) muestra una heterogeneidad significativa en el uso de los recursos públicos. El programa Vy'a Rendá, dirigido a sectores de bajos

ingresos en zonas urbanas, fue el más eficiente, con un costo promedio de USD 13.500 por vivienda, mientras que los programas Sembrando Oportunidades (zonas rurales) y Pueblos Originarios registraron los costos más altos (USD 17.000). Esta variación refleja diferencias en los costos de logística, materiales, acceso a terrenos y complejidad técnica asociada a contextos geográficos y sociales específicos. No obstante, incluso el programa más eficiente no logró escalar su impacto al nivel necesario para revertir la tendencia del déficit.

Tabla 3. Comparación de eficiencia entre programas de vivienda social (2013–2018)

Programa	Segmento socioeconómico	Viviendas construidas	Inversión total (USD)	Costo por vivienda (USD)	Fuente de financiamiento
Vy'a Rendá	Bajo	12.500	168.750.000	13.500	Tesoro Nacional
Che Tapí	Bajo	4.500	74.250.000	16.500	Donación (Taiwán)
Sembrando Oportunidades	Bajo (rural)	5.800	98.600.000	17.000	Bonos soberanos
Mercosur Róga	Bajo (frontera)	2.200	33.000.000	15.000	FOCEM
Pueblos Originarios	Bajo (indígena)	1.500	25.500.000	17.000	Tesoro Nacional
Proyectos especiales	Bajo/Medio	1.500	24.600.000	16.400	Entidades binacionales
Total	—	28.000	424.700.000	15.168	—

En conjunto, estos resultados demuestran que, si bien el Estado paraguayo incrementó su compromiso financiero con la vivienda social y diversificó sus fuentes de financiamiento (Tesoro Nacional, donaciones, bonos soberanos, FOCEM), la magnitud de la inversión y la escala de ejecución de los programas permanecieron desfasadas respecto a la dimensión estructural del problema habitacional. La política pública, centrada en la provisión directa de viviendas nuevas, no logró articular una estrategia integral que abordara simultáneamente la oferta, la demanda, la gestión del suelo y la participación comunitaria, lo que limitó su capacidad de generar un impacto transformador en el déficit cuantitativo.

Tabla 4. Comparación del costo promedio por vivienda (CPV) entre programas (2013–2018)

Programa	Segmento socioeconómico	Viviendas construidas	Inversión total (USD)	Costo por vivienda (USD)
Vy'a Rendá	Bajo	12.500	168.750.000	13.500
Che Tapí	Bajo	4.500	74.250.000	16.500
Sembrando Oportunidades	Bajo (rural)	5.800	98.600.000	17.000
Mercosur Róga	Bajo (frontera)	2.200	33.000.000	15.000
Pueblos Originarios	Bajo (indígena)	1.500	25.500.000	17.000
FONAVIS	Bajo/Medio/Alto	1.000	16.400.000	16.400
Créditos Hipotecarios / FONCOOP	Medio/Alto	500	8.000.000	16.000
Promedio general	—	28.000	424.500.000	15.161

DISCUSIÓN

Los hallazgos del presente estudio confirman una paradoja recurrente en América Latina: el aumento de la inversión pública en vivienda social no garantiza la reducción del déficit habitacional cuantitativo. Este resultado contrasta con las expectativas teóricas de Cueto y Guardamagna (2012), quienes sostienen que las políticas de Estado, por su continuidad y consenso, deberían generar impactos estructurales. En Paraguay, sin embargo, la política habitacional se mantuvo como una política de gobierno, sujeta a ciclos electorales y sin articulación interinstitucional. Por tanto, aunque los recursos crecieron sostenidamente entre 2013 y 2018, su escala fue insuficiente frente a la magnitud del problema, lo que refuerza la tesis de que la mera asignación presupuestaria no equivale a eficacia si no se acompaña de diseño estratégico y gobernanza territorial.

Este patrón se alinea con lo observado por Ortiz et al. (2021) en contextos urbanos informales de Asunción, donde la provisión estatal de viviendas no logró revertir la expansión de asentamientos precarios. No obstante, el presente estudio aporta una dimensión cuantitativa novedosa: demuestra que, en seis años, solo se cubrió el 4,2 % del déficit acumulado. Esta cifra evidencia una brecha estructural que trasciende la voluntad política y se vincula con limitaciones institucionales y técnicas. A diferencia de estudios centrados en percepción o calidad, este trabajo cuantifica con precisión la insuficiencia de la oferta estatal. Así, complementa la literatura crítica sobre vivienda al integrar evidencia empírica rigurosa con análisis de políticas públicas, un enfoque aún escaso en el contexto paraguayo.

La centralización de la política habitacional en el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat también emerge como un factor limitante, en línea con las advertencias de Merizalde y Lara (2023) sobre la necesidad de descentralización. Estos autores argumentan que las soluciones habitacionales deben adaptarse a realidades locales, algo que no ocurrió en programas como Sembrando Oportunidades o Pueblos Originarios, cuyos diseños respondieron a lógicas técnicas uniformes. El presente estudio refuerza esta crítica al mostrar que, pese a la diversidad de contextos rural, indígena, fronterizo, todos los programas compartieron el mismo modelo de ejecución: licitación centralizada y construcción estandarizada. Esta homogeneidad explica, en parte, la baja apropiación cultural y la ineficiencia relativa en zonas complejas.

Además, los resultados revelan que los costos por vivienda variaron entre USD 13.500 y USD 17.000, dependiendo del programa y la fuente de financiamiento. Esta heterogeneidad contradice la supuesta eficiencia de los mecanismos de donación o bonos soberanos, comúnmente presentados como soluciones óptimas. En este sentido, el estudio se distancia de enfoques tecno-optimistas que asumen que más recursos o financiamiento externo garantizan mejores resultados. Por el contrario, se alinea con Iusry y Correa (2024), quienes demuestran que la capacidad institucional local es más determinante que el volumen de inversión. El caso paraguayo ilustra cómo la ausencia de gestión descentralizada y monitoreo técnico reduce la eficiencia, incluso con financiamiento externo especializado.

Otro aporte distintivo radica en la distinción clara entre déficit cuantitativo y cualitativo, un punto frecuentemente confundido en la literatura regional. Mientras ONU-Hábitat (2015) enfatiza la predominancia del déficit cualitativo en América Latina, este estudio muestra que en Paraguay el

Adolf Sauer Ayala

cuantitativo sigue creciendo anualmente, a pesar de la inversión. Esta observación contrasta con experiencias como la de Chile, donde el déficit cuantitativo se estabilizó gracias a políticas de largo plazo (Aznar, 2020). La diferencia radica en la ausencia de un marco normativo robusto en Paraguay, como la Ley de Suelo o políticas de ordenamiento territorial que articulen vivienda, transporte y servicios. Así, el estudio subraya que sin gobernanza del suelo, la provisión de viviendas queda aislada de su contexto urbano.

Desde una perspectiva teórica, los hallazgos validan los enfoques de Max-Neef (1998), que vinculan vivienda con desarrollo humano y libertades reales. Sin embargo, el análisis revela una brecha entre el discurso de derechos y su implementación. Aunque la Constitución paraguaya reconoce el derecho a la vivienda digna, este se ha traducido en programas asistencialistas, no en políticas estructurales. Esta contradicción difiere de experiencias como la de Ecuador o Uruguay, donde el enfoque de derechos se tradujo en reformas legales y presupuestarias sostenidas. Por tanto, el estudio aporta evidencia empírica sobre los límites del enfoque de derechos cuando no se acompaña de institucionalidad sólida y financiamiento previsible.

Asimismo, la investigación identifica una ausencia crítica: la falta de participación ciudadana en el diseño de programas. Este vacío contrasta con las recomendaciones de Presta (2020) y Echeverría (2022), quienes destacan que la coproducción con comunidades mejora la sostenibilidad y apropiación de las viviendas. En Paraguay, los beneficiarios aparecen como receptores pasivos, no como actores del proceso. Esta lógica top-down explica, en parte, por qué programas como Vy'a Rendá, aunque eficientes en costo, no lograron escalar su impacto. El estudio, por tanto, amplía la discusión al demostrar que la eficiencia técnica no sustituye la legitimidad social, un hallazgo relevante para futuras reformas en contextos similares.

Otra diferencia significativa con la literatura internacional es la escasa articulación público-privada. Mientras en Brasil o Colombia se han desarrollado alianzas para ampliar la oferta habitacional (Iusry y Correa, 2024), en Paraguay el sector privado tuvo un rol marginal. Esto limitó la innovación en materiales, diseños y financiamiento. El estudio, en este sentido, aporta una crítica institucional: la política habitacional se concibió como responsabilidad exclusiva del Estado, ignorando el potencial del mercado regulado. Esta visión estatista, aunque comprensible en contextos de desigualdad, resultó contraproducente al restringir la capacidad de respuesta. Por tanto, se propone superar el falso dilema entre Estado y mercado mediante modelos híbridos.

Finalmente, el análisis cuantitativo de la brecha 642.067 viviendas no construidas ofrece una contribución metodológica relevante. A diferencia de estudios que se basan en proyecciones genéricas, este trabajo calibra las cifras con datos censales y tasas oficiales, lo que aumenta su rigor. Este enfoque permite contrastar con Makhloufi (2025), quien en Argelia identifica brechas similares, pero sin desagregar fuentes de financiamiento ni costos unitarios. El presente estudio, en cambio, vincula inversión, eficiencia y cobertura, ofreciendo una hoja de ruta para la asignación racional de recursos. Así, no solo describe el problema, sino que propone criterios técnicos para su solución, un avance significativo en la literatura sobre vivienda en países de ingresos medios-bajos.

CONCLUSIONES

Los resultados del estudio demuestran que, pese al incremento sostenido de la inversión pública en vivienda social que alcanzó los USD 85,6 millones en 2018, el déficit habitacional cuantitativo en Paraguay no solo no se redujo, sino que creció de forma acumulativa, pasando de 96.546 viviendas en 2012 a 121.430 en 2018. Este hallazgo evidencia que la política pública implementada durante el periodo analizado careció de la escala, articulación intersectorial y continuidad necesarias para abordar un problema estructural. La brecha acumulada entre la demanda proyectada y la oferta efectiva alcanzó las 642.067 viviendas, lo que implica que la inversión estatal cubrió apenas el 4,2 % de la necesidad habitacional del periodo.

Además, el análisis de eficiencia por programa reveló importantes diferencias en el costo unitario, que osciló entre USD 13.500 (Vy'a Rendá) y USD 17.000 (Sembrando Oportunidades, Pueblos Originarios), lo que refleja la influencia de factores contextuales como la logística, la geografía y la complejidad social. Sin embargo, incluso los programas más eficientes no lograron impactar significativamente en la tendencia del déficit, lo que subraya que la eficiencia técnica no sustituye la necesidad de una estrategia integral, descentralizada y participativa. La centralización institucional en el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat, la ausencia de políticas de Estado sostenidas en el tiempo y la escasa articulación con actores no estatales limitaron la capacidad transformadora de la inversión pública.

El estudio también identifica limitaciones metodológicas que deben considerarse al interpretar sus hallazgos. En primer lugar, la proyección del déficit habitacional se basó en tasas derivadas del Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda, ya que no existen mediciones censales oficiales posteriores a 2012; esto introduce un margen de incertidumbre en las estimaciones anuales. En segundo lugar, la información sobre inversión y viviendas construidas proviene de informes de gestión pública y solicitudes de acceso a la información, cuya desagregación y consistencia varían entre años y programas. Por último, la encuesta a beneficiarios, aunque representativa, se limitó a percepciones subjetivas y no incluyó indicadores objetivos de calidad constructiva o sostenibilidad post-entrega.

Estas limitaciones no invalidan los hallazgos principales, pero sí señalan la necesidad de fortalecer los sistemas estadísticos nacionales en materia habitacional y de profundizar en investigaciones longitudinales que evalúen el impacto real de las políticas en el bienestar de las familias. En conjunto, el estudio concluye que la reducción del déficit habitacional cuantitativo en Paraguay exige superar la lógica asistencialista y fragmentada actual, y avanzar hacia políticas de Estado con marcos normativos sólidos, financiamiento previsible, participación ciudadana y enfoques territorializados que integren vivienda, suelo, servicios y movilidad. Solo así será posible garantizar el derecho a una vivienda digna como pilar del desarrollo humano y la justicia social.

REFERENCIAS

- Aznar, S. N. (2020). Llueve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia. *Derecho privado y Constitución*, (37), 2. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7701328>

Adolf Sauer Ayala

- Cueto, W. J., & Guardamagna, M. (2012) ¿Hay Políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un Concepto. Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal, 1(18), 7-26. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/1277/1999>
- Dai, T., He, C., & Jiang, S. (2023). Talent in the public sector: The role of migration and housing policies. Economic Modelling, 129, 106523. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2023.106523>
- DGEEC. (2016). Análisis del déficit habitacional en Paraguay, 2012. <https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/investigacion%20tematica/Analisis%20del%20deficit%20habitacional%20en%20Paraguay,%202012.pdf>
- Echeverría, M. (2022). La intervención y la planificación de la vivienda en la formalidad o la informalidad. Revista de Arquitectura (Bogotá), 24(2), 72-83. <https://doi.org/10.14718/revarq.2022.24.3994>
- Figueroa, C., Hodgson, F., Mullen, C., & Timms, P. (2018). Creating inequality in accessibility: The relationships between public transport and social housing policy in deprived areas of Santiago de Chile. Journal of Transport Geography, 67, 102–110. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.09.006>
- Forero, E., & Castellón, A. (2022). La vivienda y el hábitat como pilares de la recuperación económica. Obtenido de https://agenda-iapv.igc.org.ar/PDF/BIBLIO/Vivienda_Habitat-RecuperacionEconomica.pdf
- Gimeno, L. A., & Robles, S. (2024). Determinantes sociales de la salud: el elefante en la habitación. FMC: Formación Médica Continuada en Atención Primaria, 31(8), 391-395. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9784770>
- Iusry, L., & Correa, C. (2024). Municipal institutional capacity for the implementation of housing public policies, in the context of Metropolitan Regions in Brazil. Cities, 148, 104869. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.104869>
- Makhloufi, L. (2025). Affordable housing in Algeria: policies, projects and expectations: The case of rental-sale housing in Algiers. Cities, 159, 105735. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.105735>
- Max - Neef, M. (1998). Desarrollo a Escala Humana. Montevideo: Nordan-Comunidad. <https://core.ac.uk/download/pdf/17276741.pdf>
- Merizalde, N. V., & Lara, M. L. (2023). Proyectar la vivienda no solo desde la individualidad, sino desde la comunidad. Reflexiones sobre la vivienda en Quito. Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, 12(24), 136-148. <https://doi.org/10.18537/est.v012.n024.a11>
- ONU-Hábitat. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>
- ONU-Hábitat. (2021, 20 de mayo). Reporte Anual 2020. <https://onu-habitat.org/index.php/onu-habitat-reporte-anual-2020>
- Ortiz, L., Alvarenga, J., Quiñonez, G., Peralta, V., Pereira, V., Vera, M., & Rojas, S. (2021). La informalidad urbana frente al coronavirus. La gestión comunitaria de la pandemia en territorios confinados de Asunción y su área metropolitana. Revista Paraguay desde las

Ciencias Sociales,(12), 106-135. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9891133>

Presta, S. R. (2020). Economía social y solidaria, trabajo y “don de sí mismo”: Análisis de casos. Cooperativismo & Desarrollo, 28(116), 1-20. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2020.01.08>

SENAVITAT. (2012). Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda. Asunción, Paraguay. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/07/multi-dimensional-review-of-paraguay_g1g8f63b/9789264301900-en.pdf

Shahraki, A. A. (2022). Housing policies with case studies. International Journal of Housing Markets and Analysis, 15(4), 818-832. <https://doi.org/10.1108/IJHMA-05-2021-0057>

Velazquez, J. E. A. (2019). Impacto de los ejes estructurales de la política pública de viviendas en Paraguay, caso barrio San Francisco. Año 2019. Revista UNIDA Científica, 3(1). <https://revistacientifica.unida.edu.py/publicaciones/index.php/cientifica/article/view/17>

Williams, C. J., Davidson, R. A., Trainor, J. E., Millea, M., & Nozick, L. K. (2025). A land use policy analysis method for natural hazard risk management across a regional single-family housing inventory. Land Use Policy, 154, 107554. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2025.107554>