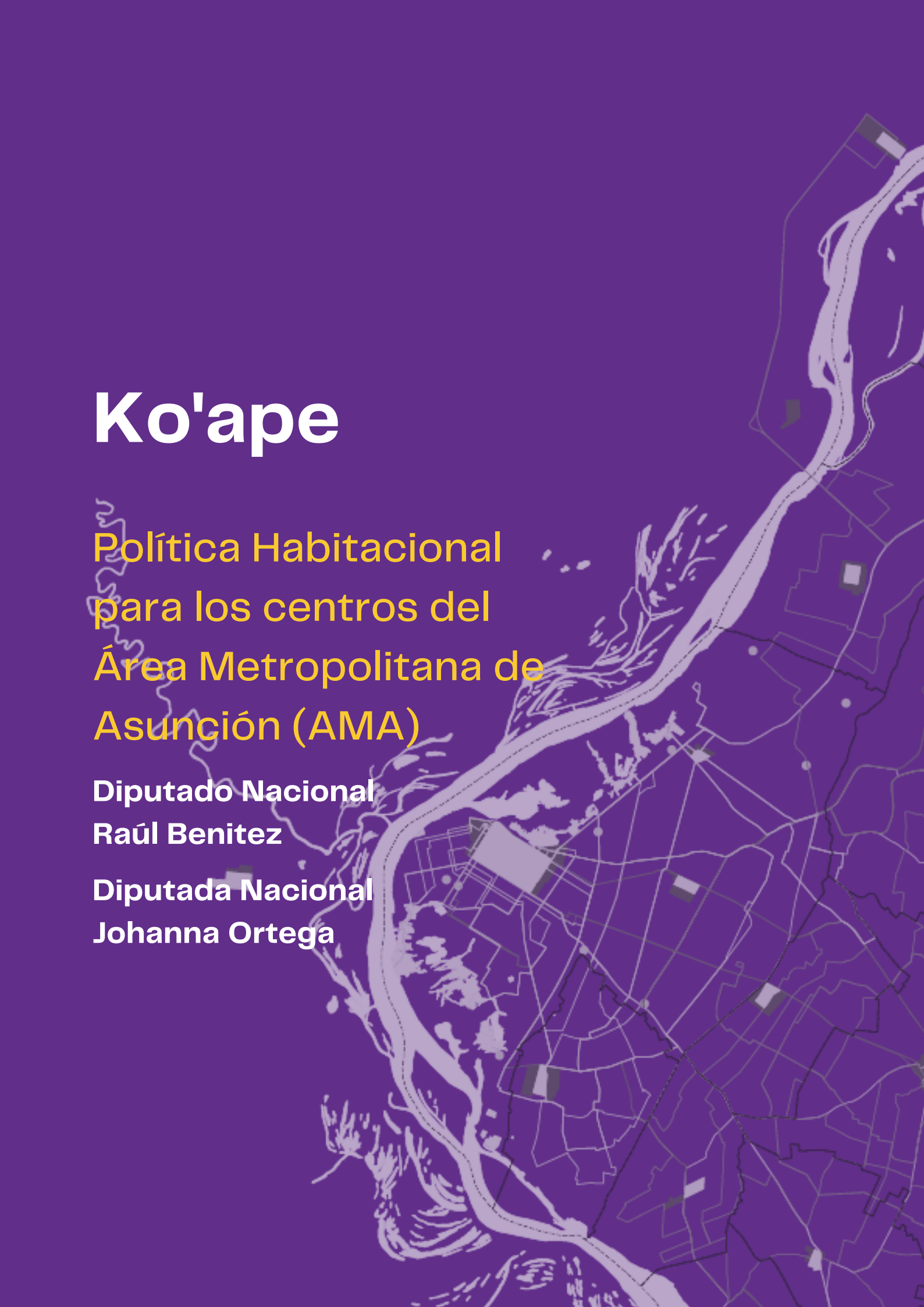


Ko'ape



Política Habitacional para los centros del Área Metropolitana de Asunción (AMA)

**Diputado Nacional
Raúl Benítez**

**Diputada Nacional
Johanna Ortega**

**DIPUTADO NACIONAL
RAÚL BENÍTEZ**

**DIPUTADA NACIONAL
JOHANNA ORTEGA**

EQUIPO DE TRABAJO

COORDINADORA DE PROYECTO

Arq. MSc. Sara Martínez Zena
Asesora en urbanismo

COLABORADORES

Abog. Gerardo Paciello

Abog. Ariel Giménez

Yamila Britez

Rosana Aquino

Hugo Cáceres

Índice

1	Resumen Ejecutivo
2	Introducción
3	Metodología
4	Marco Contextual
5	Marco Legal
6	Análisis Comparativo
7	Propuesta Ko'ape
8	Conclusiones

Resumen

Ejecutivo

1

El Área Metropolitana de Asunción (AMA) en Paraguay enfrenta una crisis habitacional y urbana, marcada por un significativo déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, una expansión urbana descontrolada y fragmentada, y deficiencias en la planificación y gestión institucional. El déficit cuantitativo se estima en 200 mil viviendas (11,4%), mientras que el cualitativo afecta a 800.000 hogares (45,7%) (INE, 2022; MEF, 2025), con los hogares más pobres siendo los más afectados por el déficit cuantitativo. Si la tendencia de crecimiento urbano disperso y de baja densidad continúa, los costos de infraestructura básica podrían alcanzar los US\$ 8.700 millones para 2050, lo que representa un 183% más que en un escenario planificado (ICES y BID, 2015).

El modelo actual de la política habitacional reproduce un modelo de vivienda en donde el Estado se limita a proveer únicamente el objeto físico, sin garantizar los beneficios asociados a un entorno urbano de calidad. Resulta necesaria una política habitacional basada en la evidencia teniendo en cuenta los principios del derecho a la vivienda digna y adecuada.

La propuesta "Ko'ape" busca abordar estas problemáticas mediante una estrategia integral que priorice la redensificación y revitalización de áreas consolidadas para el Área Metropolitana de Asunción (AMA) y un proyecto piloto en el Centro Histórico de Asunción. Este enfoque apuesta por la recuperación de inmuebles públicos ociosos, la autogestión de las familias y la revisión del marco legal para fomentar soluciones habitacionales dignas y sostenibles.

Introducción

2

La problemática de la vivienda y el hábitat en Paraguay es un tema central para el desarrollo social del país. La expansión urbana acelerada no ha sido acompañada por una planificación adecuada, generando déficits en infraestructuras, servicios básicos y equipamientos sociales, y resultando en un modelo de ciudad disperso y de baja densidad (ICES y BID, 2015; STP, FMAM y PNUD, 2021). La urbanización informal ha delineado gran parte de la morfología de las ciudades paraguayas, especialmente en las cabeceras departamentales, debido a una histórica ausencia de respuestas estatales efectivas (Amarilla, 2018).

Este estudio se enmarca en la necesidad de impulsar una estrategia integral de vivienda. El informe tiene como objetivo aportar insumos técnicos que sirvan de base para el desarrollo de propuestas legislativas, estrategias de planificación e intervenciones integrales en el territorio.

El análisis combina datos primarios (datos catastrales y censos) con una revisión de información secundaria proveniente de estudios previos y documentos oficiales, con el fin de fundamentar las propuestas con evidencia amplia. En base al análisis se propone la estrategia “Ko’ape”, orientada a la redensificación y revitalización de áreas consolidadas de la AMA, mediante la incorporación de principios urbanos y un enfoque en derechos en la política habitacional en Paraguay.

Como parte del compromiso legislativo y la responsabilidad de representación del departamento Central, esta investigación se impulsa desde el ámbito del congreso con la convicción de que las decisiones legislativas deben fundamentarse en evidencia técnica y en diagnósticos contextualizados.

Metodología

3



Este informe comienza con un análisis del marco contextual de la situación habitacional en el Área Metropolitana de Asunción (AMA), seguido de una revisión del marco legal e institucional que sostiene la política habitacional vigente. La recolección de información se basa principalmente en fuentes secundarias, como datos censales y catastrales, informes oficiales de gobierno, estudios académicos previos y publicaciones internacionales. Estos materiales se complementan con bases de datos georreferenciados disponibles.

Para profundizar el análisis, se desarrolla un marco comparativo que contrasta dos modelos de política: la continuidad del esquema expansivo de vivienda periférica frente a un enfoque de redensificación intraurbana en áreas consolidadas. Ambas alternativas se evalúan bajo tres criterios: cumplimiento del derecho a la vivienda y a la ciudad, eficiencia económica y participación/gobernanza. Adicionalmente, se incorpora un estudio de caso del edificio Excélsior en el Centro Histórico de Asunción, con el fin de explorar la viabilidad de reutilizar activos públicos para proyectos de vivienda cooperativa. Este enfoque multiescalar conecta el diagnóstico metropolitano con una intervención piloto concreta, y busca aportar insumos para la formulación de propuestas legislativas y de planificación sustentadas en evidencia.

Marco Contextual

El Área Metropolitana de Asunción comprende la capital y diez municipios conurbados del Departamento Central concentrando aproximadamente el 40% de los habitantes del país y más del 60% de la población urbana nacional (ICES y BID, 2015; STP, FMAM y PNUD, 2021). El modelo de crecimiento que incentiva la ocupación de áreas periféricas reforzado por las políticas habitacionales ha resultado en un desarrollo urbano fragmentado, con baja densidad y deficiencias en infraestructura y servicios básicos (Cristaldo y Silvero, 2010). La densidad urbana del AMA es de apenas 33 hab/ha, cuando el mínimo sostenible es de 70 hab/ha (Imagen 1)(ICES y BID, 2015; STP, FMAM y PNUD, 2021).

DENSIDAD

POBLACIONAL Hab/ha

- De 0.1 a 10.5
- De 10.5 a 21.0
- De 21.0 a 31.5
- De 31.5 a 42.0
- De 42.0 a 52.5

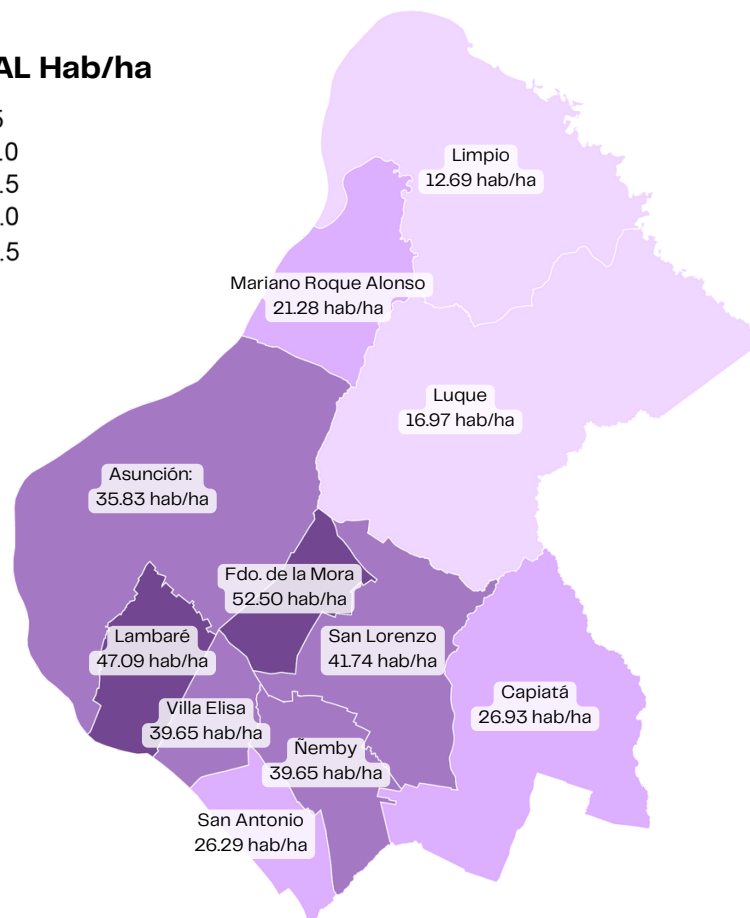


Imagen 1: Densidad de todos los municipios integrantes del AMA.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del <https://portalgeoestad.ine.gov.py/>

En este contexto, la política habitacional adquiere un rol estratégico no solo para responder al déficit existente —estimado en 200.000 viviendas (11,4 %) de carácter cuantitativo y en más de 800.000 hogares (45,7 %) con déficit cualitativo (INE, 2022; MEF, 2025)—, sino también para orientar el crecimiento hacia las zonas urbanas consolidadas. Esto resulta fundamental para cubrir la demanda futura proyectada en 50.000 a 60.000 viviendas anuales en todo el país (BID, 2024) (Imagen 2) siendo 1.000.000 de habitantes suplementarios en el AMA para el 2050 (STP, FMAM y PNUD, 2021).

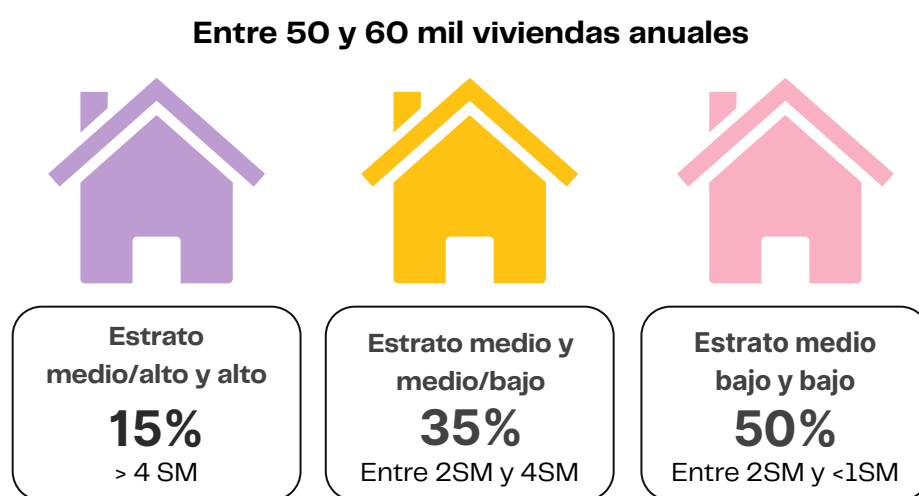


Imagen 2: Demanda de viviendas anuales según estrato socioeconómico.

Fuente: BID (2024)

Paradójicamente, mientras existe este déficit, la ciudad de Asunción registra 16.099 viviendas deshabitadas, abandonadas o en alquiler y venta, fenómenos similares se observan en Luque, San Lorenzo y Capiatá (Cáceres, 2024) (Tabla 1). Estos recursos urbanos permanecen subutilizados y no se orientan a cubrir la demanda habitacional.

A ello se suma la débil implementación de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT). De los 261 municipios del país, solo 45 cuentan con este instrumento, y en el caso del AMA, la ciudad de Asunción aún no dispone de un POUT aprobado por la Junta Municipal (BID, 2024). Además, los planes existentes no se encuentran coordinados con la política habitacional.

Finalmente, la movilidad urbana refleja las consecuencias de esta baja densidad: la mayoría de los desplazamientos (52.7%) se realizan por motivos laborales (INE, 2021). Para garantizar un funcionamiento más eficiente de la ciudad, resulta imprescindible articular la política habitacional con la política de movilidad, integrando el trabajo, la vivienda y la movilidad para un desarrollo sostenible.

Considerando que el Área Metropolitana de Asunción deberá absorber un crecimiento poblacional hacia 2050, se vuelve imprescindible focalizar en los sectores que protagonizarán esta expansión. La población joven, que actualmente constituye la mayoría demográfica del país, será la principal demandante de vivienda en las próximas décadas. De hecho, el riesgo de desaprovechar el bono demográfico es elevado: Paraguay cuenta con un margen temporal de unos 20 años para crear condiciones que fortalezcan a su juventud (Serafini, 2023).

Ciudades del AMA	Deshabitada	En alquiler o venta	Abandonada	Total
Asunción	11865	2920	1314	16099
Capiatá	5287	812	881	6980
Fernando de la Mora	2278	666	171	3115
Lambaré	2472	686	219	3377
Limpio	3341	516	667	4524
Luque	5415	1175	814	7404
Mariano Roque Alonso	2254	261	233	2748
Ñemby	2151	414	324	2889
San Antonio	1091	145	229	1465
San Lorenzo	4491	1128	571	6190
Villa Elisa	1210	270	142	1622

Tabla 1: Viviendas deshabitadas, en alquiler o venta y abandonadas por ciudad. en el AMA.

Fuente: Cáceres (2024)

Situación de la vivienda para los jóvenes

Dentro de este contexto, el informe sobre la Cadena de valor de la vivienda en Paraguay del Banco Interamericano de Desarrollo (2024) revela que un porcentaje significativo de hogares jóvenes en Paraguay vive en alquiler o bajo otras formas de tenencia, lo que refleja las dificultades para acceder a una vivienda propia (Imagen 3). Además según Serafini (2023), la mayoría de los jóvenes vive en hogares extendidos (41,6 %) o nucleares (40,8 %), con solo un 2,5% residiendo en hogares unipersonales, lo que puede estar relacionado con los altos costos de la vivienda y la falta de ingresos suficientes para lograr la independencia.

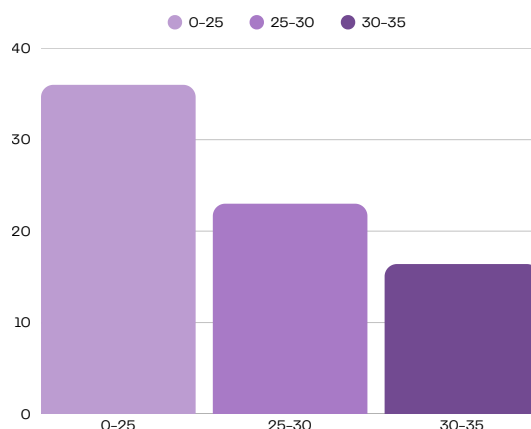


Imagen 3: Proporción de hogares en alquiler según edad del jefe de hogar joven (2022).

Fuente: BID (2024)

Este panorama es especialmente preocupante considerando que Paraguay sigue siendo y seguirá siendo por unos años más un país con una población mayoritariamente joven, con una edad mediana de 29 años actualmente. Esto significa que una gran parte de la población se encuentra en etapas de formación de hogar y enfrenta limitaciones para acceder a una vivienda propia debido a la ausencia de políticas habitacionales adecuadas para este grupo etario.

A nivel territorial, las políticas públicas de acceso a vivienda en zonas urbanas serían especialmente relevantes considerando que el volumen de población joven en zonas urbanas seguirá creciendo hasta 2048, mientras que en áreas rurales ya ha comenzado a disminuir (Imagen 4) (Serafini, 2023). Este fenómeno responde en parte a los movimientos migratorios de los jóvenes en busca de mejores oportunidades educativas y laborales, con una fuerte concentración en el departamento Central (Instituto Nacional de Estadística, 2022).

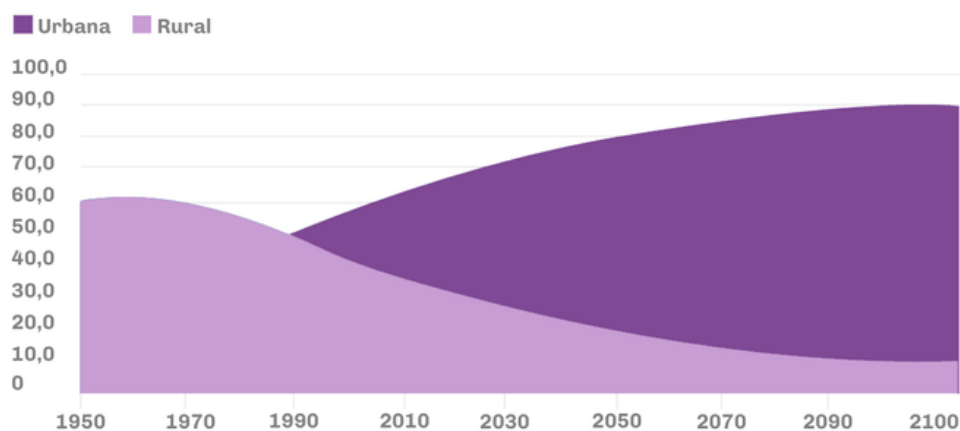


Imagen 4: Distribución relativa de la población de 15 a 29 años de edad según área de residencia, Paraguay, 1950 a 2100.

Fuente: Serafini (2023)

Dado este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (2024) sugiere que políticas de acceso a vivienda serían particularmente beneficiosas para la población joven y considerando el crecimiento continuo de la población de este grupo etario se podrían concentrar en el departamento Central y Asunción, promoviendo programas de vivienda nueva y alquiler social adaptados a sus necesidades.

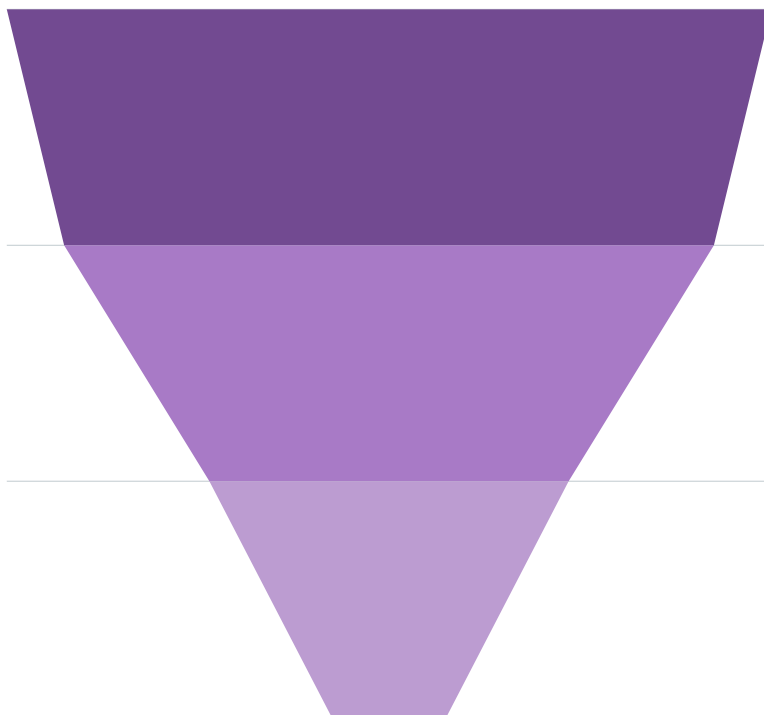
Marco Legal

Para llevar a cabo el análisis del marco legal de la política habitacional en Paraguay, es menester mencionar el ordenamiento jurídico vigente en la materia.

El derecho a la vivienda es un derecho humano que todo Estado debe reconocer y garantizar, así como promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a dichos programas.

La Constitución Nacional, en su artículo 100, establece que “Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados”.

En tal sentido, por Ley N° 3637/09 se creó el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), cuya finalidad principal es la promoción de proyectos habitacionales destinados a personas en situación de pobreza y pobreza extrema. En el marco de dicho objetivo, crea el programa “Subsidio Nacional de la Vivienda Social”.



Art. 100 Constitución Nacional Paraguaya

Ley 3637/09: Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS)

Ley 5638/16: Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano

Ley 6152/18 Crea el MUVH

Ley 3966/10 Orgánica Municipal

Política Nacional de Vivienda, Urbanismo y Hábitat del Paraguay
Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial

Dicho programa tiene como principales beneficiarios a personas de provenientes de estratos sociales que necesiten apoyo del Estado para adquirir su vivienda. El Fondo está constituido por diversas fuentes de financiamiento, entre las cuales destacan el aporte inicial del Estado, de aproximadamente Gs. 30.000.000.000 (Guaraníes treinta mil millones), el aporte anual equivalente al 0,1% del PIB del año anterior.

Estos recursos deben ser destinados de forma exclusiva al subsidio estatal para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas sociales y, en casos especiales, para el redescuento de los préstamos otorgados a los beneficiarios finales en el marco de programas destinados a los sectores de pobreza o extrema pobreza.

Por su parte, la ley N° 5638, de fomento de la vivienda y desarrollo urbano, establece lineamientos para el desarrollo y la promoción de políticas de acceso a viviendas en zonas urbanas como un instrumento de desarrollo urbano, mediante un sistema de financiamiento bajo condiciones preferenciales. Asimismo, establece parámetros prioritarios que apuntan a la recuperación del parque habitacional mediante la optimización del uso de lotes baldíos y el aumento de la densidad poblacional urbana.

Asimismo, crea el Sistema Nacional de la Vivienda, el cual lo conforman el MUVH, el MEF, la ANDE, ESSAP, entre otros OEE y actores privados. El ente regulador y ejecutivo del Sistema es el MUVH, limitando la participación de los demás a una función consultiva.

El MUVH fue creado por la ley 6152/2018, que crea el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) y establece su carta orgánica, en reemplazo de la anterior Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT). El MUVH, a partir de ella, se constituye como la institución rectora de la política habitacional en el Paraguay.

Un elemento muy importante que se introduce al sistema a través de la ley mencionada es la Política Nacional de Urbanismo Vivienda y Hábitat (PN-UVH), la cual establece las bases y los lineamientos generales para el desarrollo territorial sostenible, resiliente, democrático e inclusivo a nivel nacional.

Sin perjuicio de las atribuciones del MUVH, es importante hacer mención de las facultades de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial con las que cuentan las municipalidades. La ley 3966/2010, orgánica municipal, establece que las administraciones municipales se encuentran facultadas para planificar, ordenar y delimitar su territorio, al igual que para fiscalizar el uso de suelo y el desarrollo inmobiliario en el mismo, entre otros.

Parámetros de vivienda social	Requisitos de programas/Leyes
Beneficiarios elegibles	Programas para estratos socioeconómicos bajos y medios (Ley N° 6152/18), con preferencia a los estratos bajos (Art. 100)
Densidad (unidades de vivienda/hectárea)	Se busca aumentar la densidad poblacional de los barrios que cuentan con servicios y equipamiento urbano (Ley 5638/16), pero no establece densidades específicas.
Infraestructura necesaria	Se exige infraestructura básica completa (agua, cloaca, energía, vialidad), pero al permitir soluciones independientes en ausencia de redes fomenta mayores costos y favorece la localización en áreas periféricas, impulsando la dispersión urbana.
Servicios sociales requeridos	No se especifica los servicios requeridos como escuelas, puestos de salud o transporte.
Ubicación especificada dentro de la ciudad	No se establece una localización específica; las soluciones habitacionales se pueden ubicar en áreas urbanas consolidadas o a consolidar, lo que en la práctica puede fomentar la dispersión urbana y una integración débil con el tejido existente.

Tabla 2: Parámetros de vivienda social para urbanizaciones

Fuente: Elaboración propia

Análisis Comparativo

10

Se realizará un análisis comparativo entre dos cursos de acción: (i) continuar con los programas habitacionales sin modificar el enfoque actual y (ii) adoptar una política pública habitacional integral con enfoque urbano. Ambas acciones se evaluarán bajo los criterios del cumplimiento del derecho, eficiencia económica y participación.

1. Continuar con el modelo: Fomentar la Vivienda en Propiedad mediante Expansión Urbana

a. Cumplimiento del derecho a la vivienda y a la ciudad

La priorización de la cantidad de unidades habitacionales sobre su calidad o ubicación conduce a la producción masiva de viviendas con estándares mínimos deficientes (Amarilla, 2018) que no garantizan el derecho a una vivienda digna y el derecho a la ciudad.

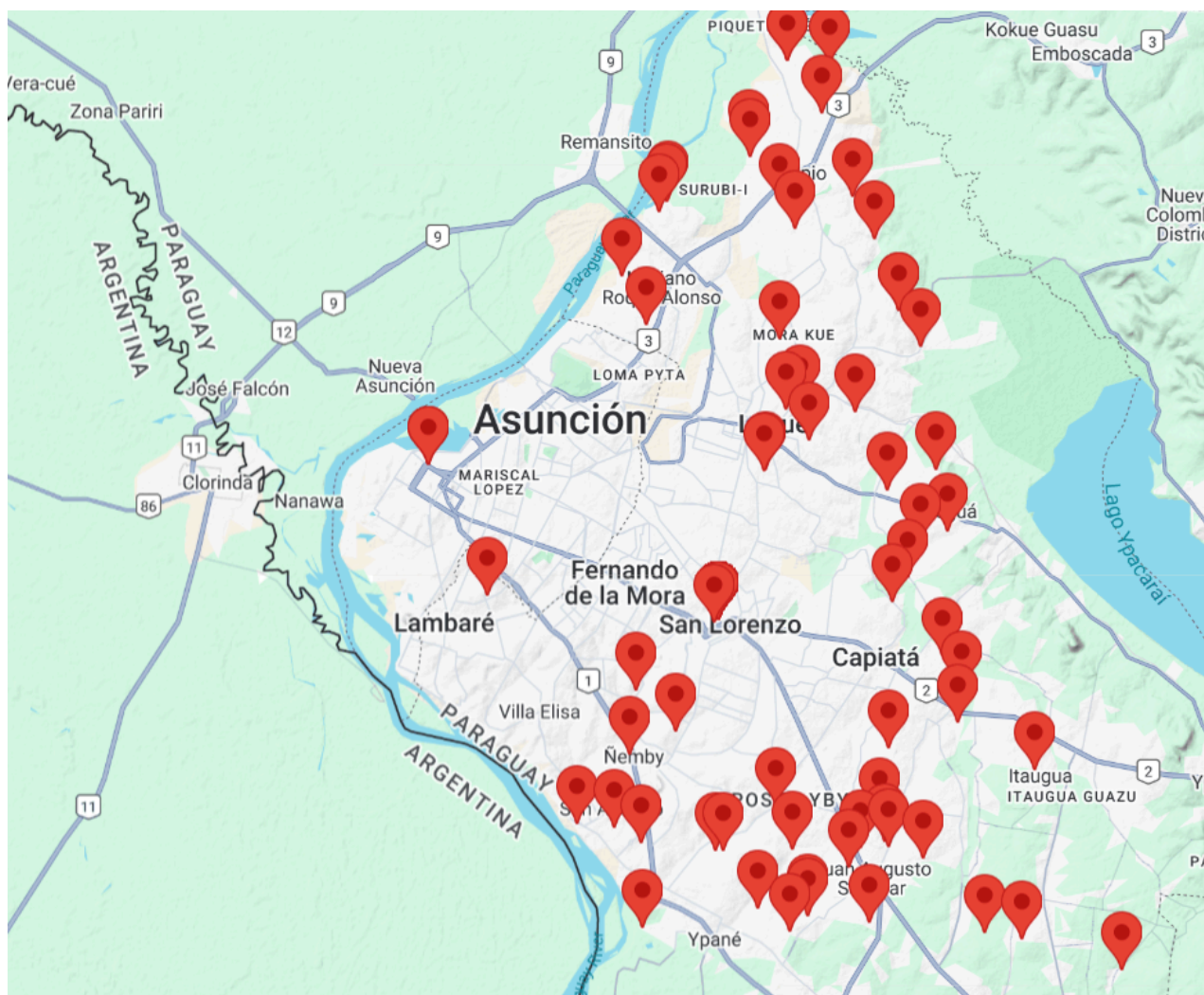


Imagen 6: Locación de viviendas sociales extraído de <https://mapa.muvh.gov.py/>

Este modelo, basado en la expansión hacia la periferia, limita la accesibilidad a servicios básicos, salud, educación, transporte público y oportunidades de empleo, lo cual contradice la noción del derecho a la ciudad entendida como el acceso equitativo a los beneficios y oportunidades que la ciudad ofrece (Harvey, 2013). En muchos casos, las familias reubicadas en áreas periféricas deben destinar mayores tiempos y costos de traslado, lo que reduce su capacidad de ejercer plenamente otros derechos sociales y económicos. Iniciativas como Che Roga Pora fomentan la dispersión en detrimento de una ciudad compacta y sostenible (Imagen 6) (Cáceres, 2024).

b. Eficiencia económica

Tradicionalmente, las políticas de vivienda en Paraguay se han centrado en la financiación de vivienda nueva en la periferia, ya sea por el alto costo del suelo en las áreas urbanas consolidadas o por la regularización de ocupaciones de hecho (Flores, 2015). Aunque esta estrategia se percibe como una forma “rápida” y “fácil” de mostrar resultados cuantitativos, genera elevados costos en provisión y mantenimiento de infraestructura y servicios para los municipios, que en muchos casos ya enfrentan una cobertura insuficiente (STP, FMAM y PNUD, 2021).

Como resultado, el costo real de estas viviendas periféricas supera ampliamente la inversión inicial asumida por el gobierno central. Según estimaciones el escenario tendencial de crecimiento de la huella urbana “supone un incremento de coste de hasta un 183% sobre el escenario óptimo” (BID, 2015), en términos de infraestructura urbana. El Urban Development Infrastructure Simulator (URBANICA) plantea un escenario tendencial de crecimiento urbano donde los costos de infraestructura llegan a USD 8.776 millones para el año 2050.¹

Según un estudio del BID, los complejos periféricos son más costosos debido a que el ahorro en terrenos en la periferia se diluye cuando se consideran los costos de infraestructura, que alcanzan el 30% del proyecto en comparación con el 15% en los complejos centrales. A esto se suman los gastos de mantenimiento, que en Paraguay son asumidos por las municipalidades.

1- Estimaciones basadas en datos del Censo de 2012.

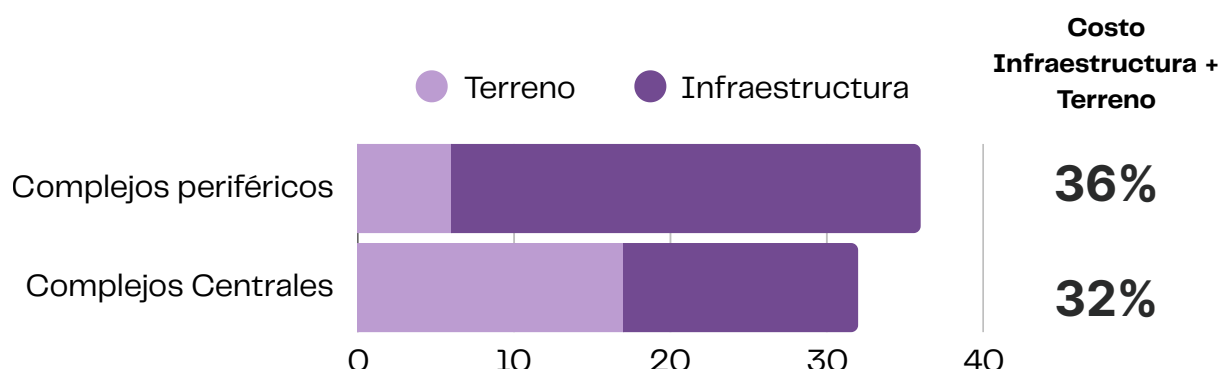


Imagen 7: Comparación de costos de complejos habitacionales centrales vs complejos habitacionales periféricos

Fuente: Elaboración propia a partir de Duren, 2017

c. Participación y gobernanza

La política habitacional en Paraguay se ha desarrollado a través de procesos fragmentados, lo que ha dado lugar a una dispersión normativa y una escasa articulación entre los distintos niveles de gobierno lo cual dificulta la ejecución fluida de los proyectos (Amarilla, 2018; Raquel Bertrán Sisa et al., 2024).

Desde la transformación del SENAVIDAT en 2018, el actual Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) asumió la responsabilidad de liderar las políticas habitacionales y urbanísticas del país, ampliando sus competencias hacia el desarrollo urbano y la planificación territorial. Si bien esta nueva institucionalidad representa un avance, persiste como desafío coordinar con los gobiernos municipales y departamentales (Raquel Bertrán Sisa et al., 2024) y traducir los marcos normativos en acciones concretas.

Por otro lado, los programas de vivienda siguen orientándose bajo un enfoque vertical, con escasa participación de los beneficiarios finales. Las postulaciones promovidas desde el gobierno son generalmente individuales, y no colectivas, lo que impide procesos de organización comunitaria y planificación participativa. La relación entre beneficiarios y autoridades locales muchas veces está mediada por prácticas clientelares (Amarilla, 2018). Esto debilita las instancias de participación real en el diseño y la ejecución de los proyectos habitacionales.

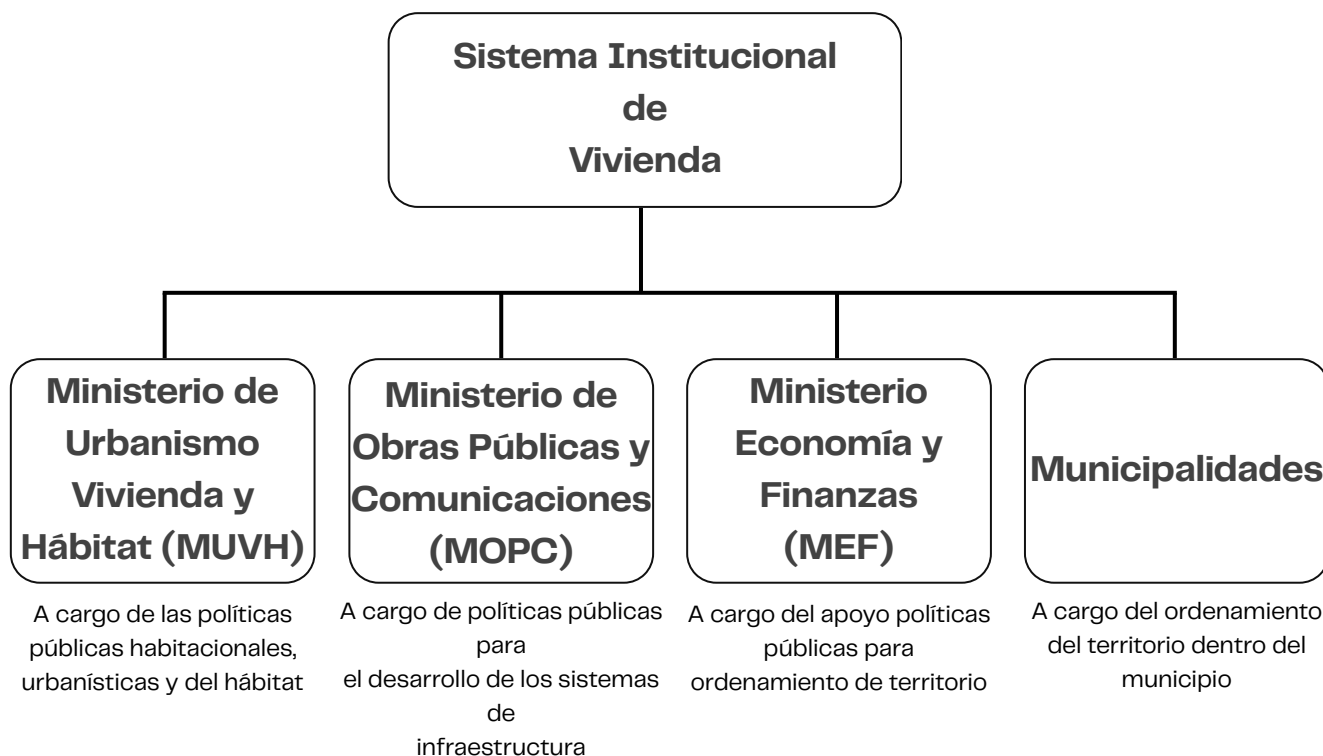


Imagen 8: Organigrama del sistema institucional de vivienda

Fuente: Elaboración propia

2. Cambio de enfoque: Promover la Redensificación y Vivienda en Zonas Intraurbanas

a. Cumplimiento del derecho a la vivienda y a la ciudad

Un cambio de enfoque priorizaría la coordinación con los gobiernos locales para garantizar la vivienda bien localizada a través de los Planos de Ordenamiento Urbano y Territoriales (POUTs) se podrían zonificar bancos de tierras exclusivos para vivienda social reduciendo los problemas de fragmentación territorial (Román Forastelli, 2025).

Estos bancos podrían conformarse a partir de activos de suelo público dispersos entre distintos niveles del Estado y orientarse de manera estratégica hacia proyectos habitacionales (Generación de Suelo Asequible para Vivienda Social en Ciudades [Video], 2024).

Un ejemplo es la estrategia “Assegurar o direito á moradia digna para quem precisa” aplicada en São Paulo, que creó las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), conformadas con distintos tipos de suelo (público, privados subutilizados o abandonados y áreas regularizadas) para garantizar la localización de la vivienda social en zonas intraurbanas.

ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA DIGNA PARA QUEM PRECISA

Para enfrentar a falta de moradia adequada e bem localizada na cidade, o Plano Diretor duplicou a área demarcada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), voltada à produção de moradia social, com foco no atendimento à população com renda familiar de até 3 salários mínimos. Além de definir fonte mínima e permanente de recursos para investimento em Habitação de Interesse Social, o Plano Diretor também criou a Cota de Solidariedade, mecanismo de contrapartida à construção de grandes empreendimentos que define a destinação do correspondente a 10% de sua área para promoção de moradia social, com objetivo de construir uma cidade mais equilibrada e plural.

-  IMPLEMENTAR A POLÍTICA HABITACIONAL
-  REDUZIR O DÉFICIT HABITACIONAL COM A DUPLICAÇÃO DA ÁREA DEMARCADA COMO ZEIS PARA PRODUÇÃO DE MORADIA POPULAR
-  PRIORIZAR A POPULAÇÃO COM RENDA DE ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS
-  PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS
-  GARANTIR FONTES DE RECURSOS PERMANENTES
-  DEFINIR DIRETRIZES PARA O PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - PMH

ESSE PLANO

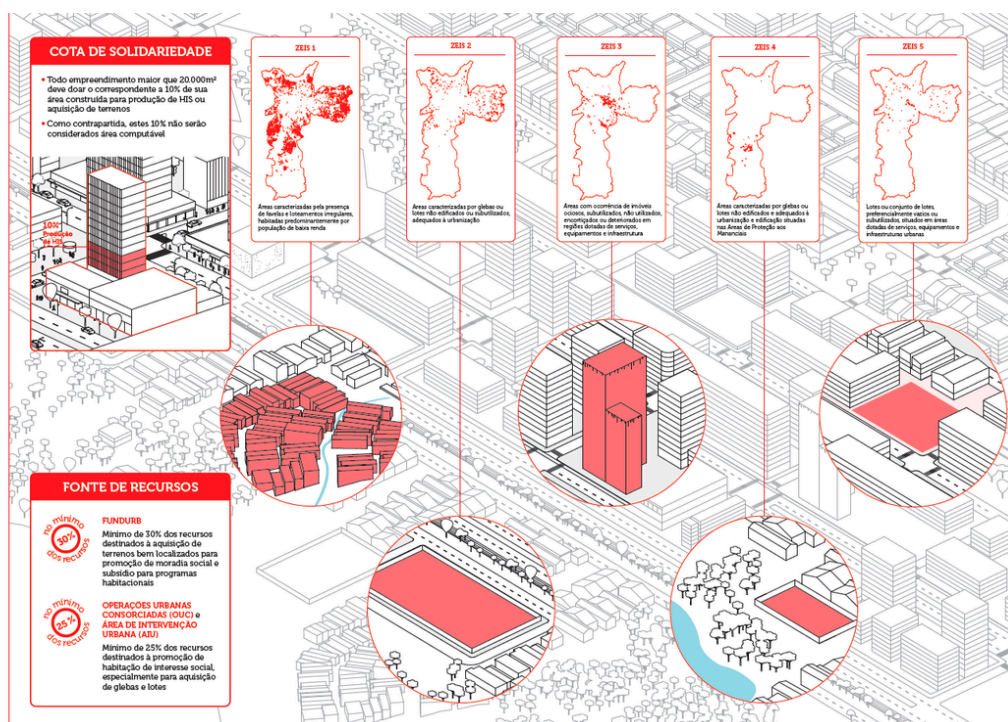


Imagen 9: Estrategia de “Assegurar o direito á moradia digna para quem precisa”

Fuente: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>

b. Eficiencia económica

Las políticas habitacionales que se desarrollen en áreas centrales podrían reducir hasta un 50% los costos per cápita de mantenimiento de la infraestructura urbana, y casi 100% si se considera los costos de provisión de transporte público (Center for biological diversity, 2024). En un escenario óptimo de crecimiento urbano al 2050,² la inversión en infraestructura se reduciría considerablemente, alcanzando los USD 4.527 millones, según simulaciones del Urban Development Infrastructure Simulator (URBANICA) (ICES y BID, 2015).

Además, las familias que se ubiquen en zonas céntricas incrementan su productividad e ingresos con las políticas públicas adecuadas a través de las economías de aglomeración y economías de escala en producción por medio de la concentración de recursos en una pequeña área geográfica (UN Habitat, 2020).

2- Estimaciones basadas en datos del Censo de 2012.

EXTENSIÓN DE LA HUELLA URBANA



DENSIDAD DE LA POBLACIÓN



COSTOS EN INFRAESTRUCTURA

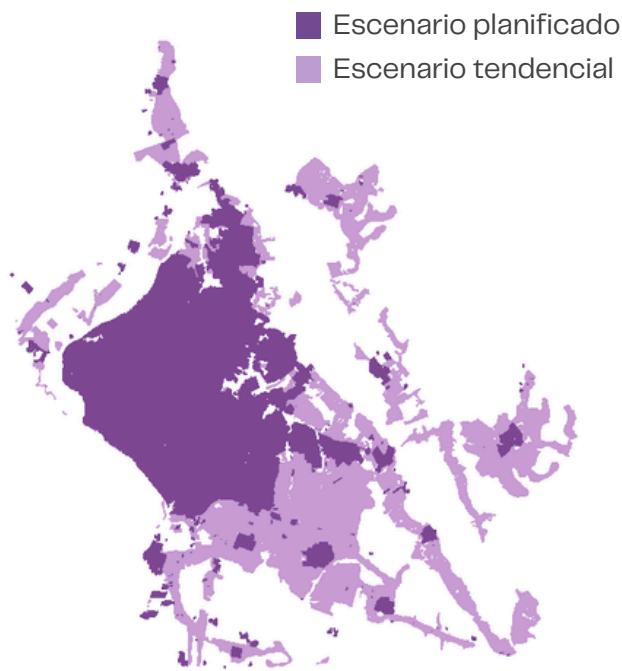
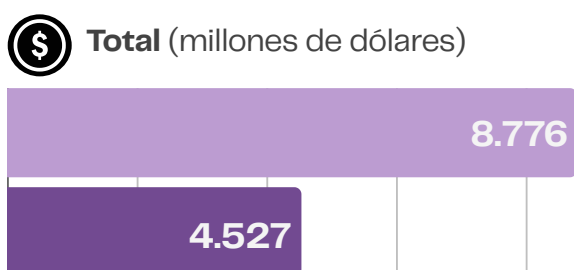


Imagen 10: Gráfico comparativo de costos: periferia vs. intraurbano para el 2050

Fuente: Elaboración propia a partir de ICES y BID 2015.

c. Participación y gobernanza

Para un cambio de modelo revitalizar las zonas centrales con la participación y vinculación de los habitantes sería crucial. Este enfoque se alinea directamente con el principio de gestión democrática, cuyo objetivo es fortalecer la participación popular en las decisiones sobre los rumbos de la ciudad. Para garantizar esto, se deben desarrollar instrumentos de participación popular y control social, que permitan a los habitantes deliberar, decidir y monitorear la política habitacional y urbana.

Experiencias como el Plan Director de São Paulo combina instancias de deliberación con instrumentos de gestión: Consejos Participativos en los barrios, Consejos Municipales de Política Urbana con mayoría de representantes de la sociedad civil electos directamente, audiencias públicas periódicas, y mecanismos de iniciativa popular para proyectos de ley, planes y programas urbanos.

Visión

El Área Metropolitana de Asunción (AMA) crece de forma equilibrada a través de políticas públicas de vivienda que reconocen el valor social de la tierra y articulan vivienda con planificación urbana, transporte y servicios. Se promueve el acceso equitativo a un hábitat digno, con instituciones coordinadas y una ciudadanía que forma parte del proceso de ideación de las ciudades.

01

Revitalizar Centros Históricos con Vivienda Asequible

- Consolidar los centros urbanos del AMA como polos de vivienda asequible, aprovechando su dotación de infraestructura, equipamientos y servicios.

02

Centros Barriales con Potencial para Vivienda Asequible

- Identificar y fortalecer centros barriales del AMA con densidades medias alrededor de nodos de transporte y servicios.

03

Corredores de densificación aplicando el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT)

- Promover la densificación de corredores de transporte integrando la red troncal-ramal del Plan Regional de Transporte.

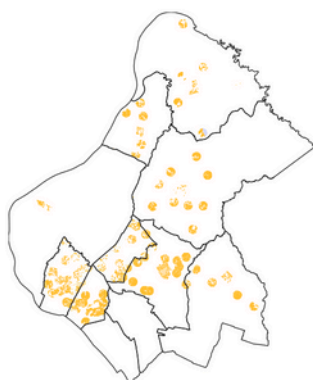
04

Estrategias transversales:

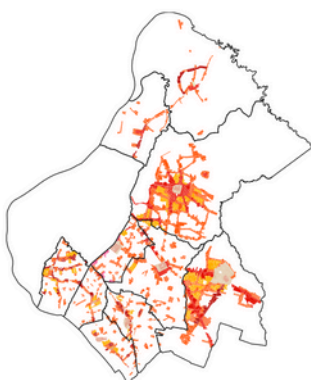
- Identificación y Reutilización de Suelo Público Existente, propiedades abandonadas o subutilizadas: Incentivar la utilización de espacios vacantes, terrenos públicos, abandonados o en desuso para vivienda.
- Coordinación de gobiernos locales y central: Elaboración de una cartera de tierras públicas para vivienda social con apoyo de los gobiernos locales para desarrollo de programas de vivienda en zonas mejor servidas de servicios y oportunidades.
- Participación ciudadana activa: incorporar procesos de ideación y gestión participativa en cada etapa de los proyectos habitacionales y urbanos.

Territorialización de la propuesta

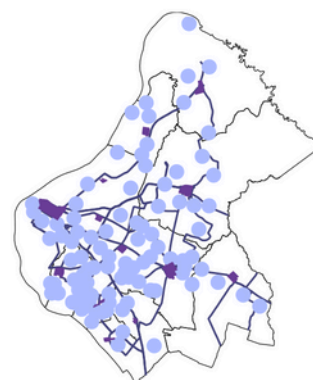
17



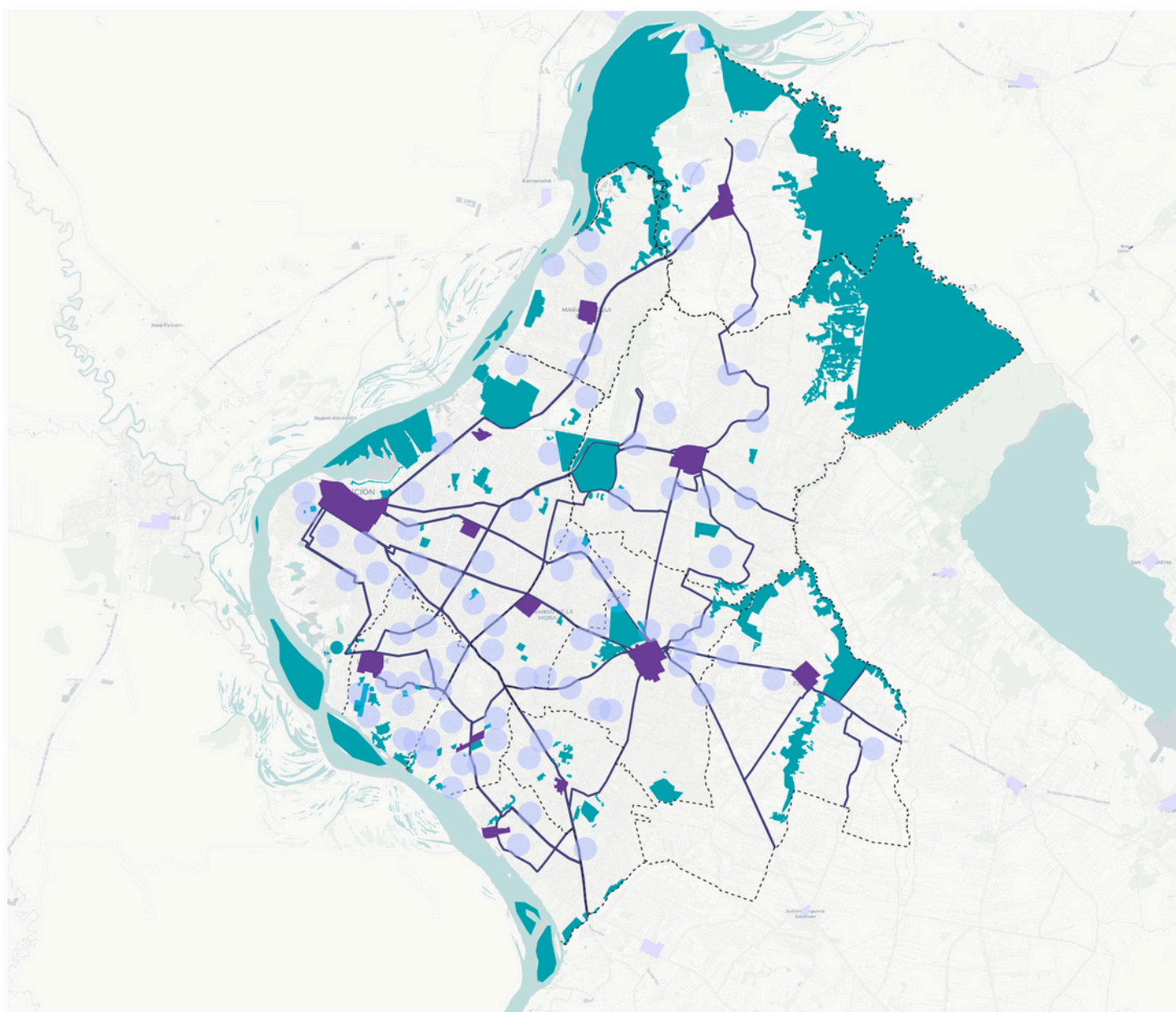
Lotes subutilizados, abandonados o fiscales en zonas adecuadas para la urbanización



POUTs de ciudades del AMA, zonas de densidad media y alta

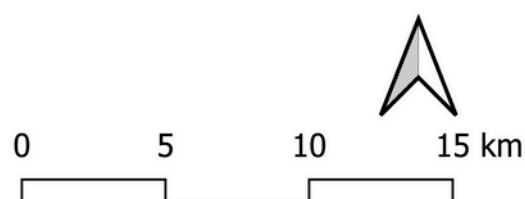


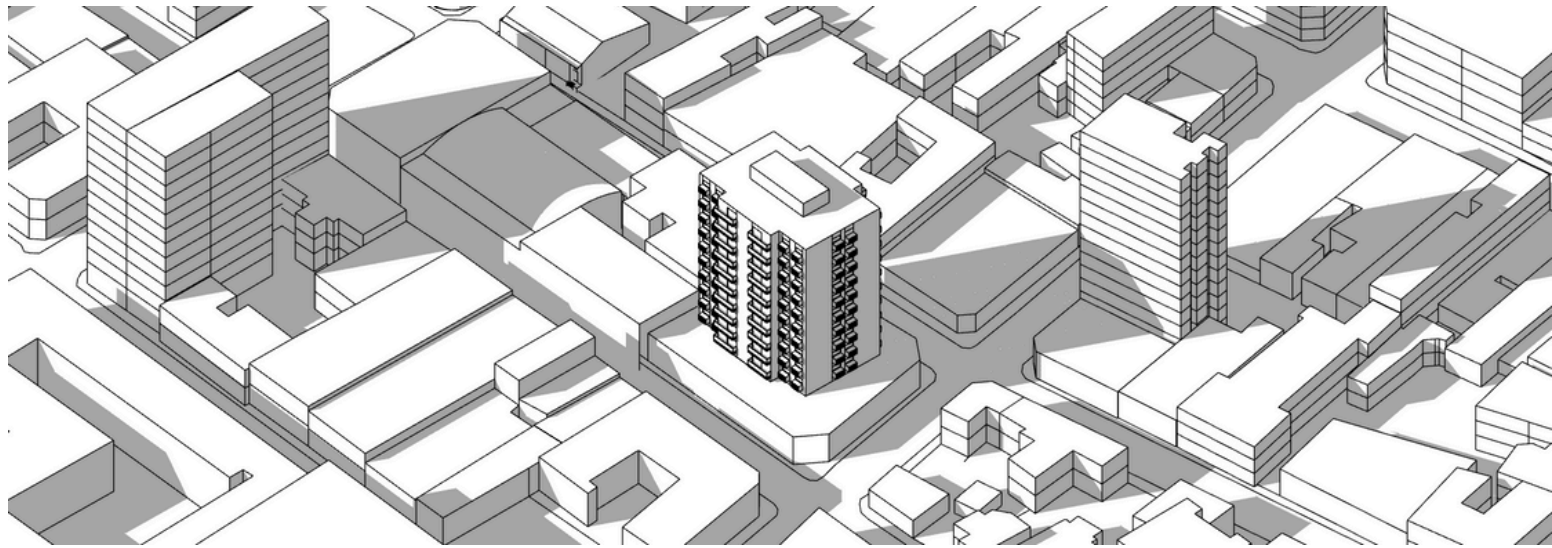
Centros históricos, centralidades barriales identificadas y troncales del Plan Regional de Transporte



ESTRATEGIAS

- Revitalizar Centros Históricos con vivienda asequible
- Centros barriales existentes con potencial para vivienda asequible
- Corredores de densificación aplicando el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT)





Como parte de la estrategia “Revitalizar Centros Históricos con Vivienda Asequible” se identifican terrenos y edificios públicos en el Centro Histórico de Asunción siendo uno de ellos el Edificio Excelsior.

El edificio fue dado de baja del inventario patrimonial del Ministerio de Educación y Ciencias para la venta en subasta pública (Decreto N.º 4213/2025). Sin embargo, se dispone de información precisa sobre el costo del terreno, las mejoras existentes y los gastos de puesta a punto, lo que permitió utilizarlo como proyecto piloto, suponiendo que se hubiera tomado una decisión diferente respecto al destino actual del inmueble.

En este contexto, la vivienda cooperativa surge como una alternativa adecuada para áreas con alta valorización inmobiliaria, especialmente donde el acceso al suelo urbano se ve restringido por la especulación y los elevados costos, como ocurre en el Centro Histórico de Asunción. Aunque existen experiencias exitosas de este modelo habitacional tanto en Asunción como en otras ciudades del país, su visibilidad y promoción institucional siguen siendo limitadas frente a otros programas estatales (Sotelo, 2025).

COSTO DE TERRENO + MEJORAS ACTUAL

Descripción	Unidad	Valor (Gs)
Terreno	gl	₡ 2,663,154,158
Edificación	gl	₡ 11,020,727,280
TOTAL ACTUAL	gl	₡ 13,683,881,438
TOTAL REMATE	gl	₡ 9,122,587,625 ³

COSTO PUESTA A PUNTO

Descripción	Unidad	Costo	Subtotal
Puesta a punto de departamentos			₡ 14,218,023,800 ⁴
Planilla 1: Costos de adecuación y puesta a punto de sistema de Combate Incendios	gl	₡ 1,591,507,000	
Planilla 2: Ítems Reparaciones Albañilería	gl	₡ 2,953,850,000	
Planilla 3: Adecuación de condiciones de accesibilidad e inclusión	gl	₡ 27,000,000	
Reconstrucción y puesta a punto de estructura de Hormigón Armado: trabajos de reparación y refuerzo de la estructura de Ho Ao	gl	₡ 9,645,666,800	
Áreas comunes + departamento por unidad			₡ 355,450,595

CÁLCULO DE CUOTAS

Nivel	Tasa anual	Plazo (meses)	Cuota (Gs/mes)
Hasta 5 SM	6,50%	360	2.246.690

Obs:

3-Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio de Educación y Ciencias (2025) «Decreto N.º 4213: Por el cual se autoriza al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) la venta en subasta pública de un inmueble de su propiedad que fue dado de baja del inventario patrimonial de dicha institución y se aprueba el pliego de bases y condiciones». Disponible en: <https://decretos.presidencia.gov.py/#/home>

4- CRLA Consultorías (2024) Consultoría para la evaluación de costos beneficio del Edificio Excelsior. ID N° 455323. Informe final de consultoría .Tercer producto. Asunción, Paraguay: Ministerio de Educación y Ciencias.







Programa: Che Roga Pora

Ubicación dentro del AMA: Capiatá, fuera del centro de la ciudad.

Distancia al centro urbano (Capiatá):

1h 11m 

40m 

13m 

Distancia a la capital:

6h 

1h 44m 

1h 

Acceso: camino de tierra

Unidades desde: ₡ 336.994.468

Cuota a partir de: ₡ 2.341.358

Plazo: 30 años

Programa: Cooperativa de viviendas

Ubicación dentro del AMA: Asunción, dentro del Centro Histórico.

Distancia al centro urbano (Asunción):

0m 

0m 

0m 

Acceso: asfaltado

Unidades desde: ₡ 355.450.595
(costo puesta a punto)

Cuota: ₡ 2.246.690

Plazo: 30 años

Mapecto de Actores

Sector Público:

- Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
- Ministerio de la Juventud
- Ministerio Economía y Finanzas (MEF)
- Municipalidades y Gobernaciones

Sector Privado:

- Cámaras inmobiliarias y de la construcción (CAPADEI, CAPACO, etc.)
- Bancos y entidades financieras
- Empresas constructoras y desarrolladoras inmobiliarias
- Cooperativas de vivienda y ahorro
- Consultoras urbanísticas y de ingeniería

Sociedad Civil:

- Comisiones vecinales
- ONGs vinculadas al derecho a la ciudad y vivienda digna
- Movimientos sociales urbanos

Conclusiones

La política habitacional vigente es insuficiente:

El modelo actual privilegia la cantidad de viviendas sobre su localización y calidad, reproduciendo un patrón de expansión periférica que genera altos costos de infraestructura, baja accesibilidad a servicios y mayor desigualdad territorial. Esto contradice el derecho a la vivienda digna y a la ciudad.

El crecimiento disperso es financieramente insostenible:

De mantenerse la tendencia, el costo de infraestructura en el Área Metropolitana de Asunción (AMA) podría incrementarse hasta un 183% para el 2050 en comparación con un escenario planificado. Los programas habitacionales periféricos resultan más costosos que los intraurbanos cuando se incluyen los gastos de provisión y mantenimiento.

La juventud es uno de los grupos más vulnerables en el acceso a la vivienda:

La mayoría de los jóvenes viven en hogares extendidos o nucleares y enfrentan grandes dificultades para lograr independencia. Las políticas actuales no están adaptadas a sus necesidades, pese a que serán los principales demandantes de vivienda en las próximas décadas.

Existen recursos urbanos desaprovechados:

En Asunción y otras ciudades del Área Metropolitana de Asunción (AMA) existen miles de viviendas deshabitadas, abandonadas o destinadas al alquiler, así como propiedades públicas sin uso. La recuperación de estos inmuebles permitiría destinarlos a programas de vivienda social o cooperativa aprovechando mejor el suelo urbano disponible.

El marco legal necesita fortalecimiento y articulación:

Aunque existen normas e instituciones que reconocen el derecho a la vivienda, la ejecución sigue fragmentada y con escasa coordinación entre niveles de gobierno. Se requiere alinear la política habitacional con los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUTs), además de fomentar la participación ciudadana real.

La redensificación intraurbana es la alternativa más sostenible:

Localizar proyectos habitacionales en áreas consolidadas y bien servidas permitiría reducir costos de infraestructura hasta un 50% per cápita, mejorar la accesibilidad, aprovechar las economías de aglomeración y garantizar un uso más equitativo del suelo urbano.

La propuesta “Ko’ape” ofrece un cambio de paradigma:

Esta estrategia apuesta por revitalizar centros históricos, promover corredores de densificación orientados al transporte y aprovechar centros barriales para vivienda asequible. Integra reutilización de suelo público, participación ciudadana y coordinación institucional.

- Amarilla, M.X. (2018) La política habitacional en Paraguay: entre la informalidad y la movilidad del "modelo chileno". Universidad: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <https://estudiosurbanos.uc.cl/exalumnos/la-politica-habitacional-en-paraguay-entre-la-informalidad-y-la-movilidad-del-modelo-chileno/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2024) Cadena de valor de la vivienda en Paraguay. Asunción, Paraguay. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Cadena-de-valor-de-la-vivienda-en-Paraguay.pdf> (Accedido: 27 de enero de 2025).
- BID (2015) Asunción Sostenible by BID - Ciudades Sostenibles - Issuu. Disponible en: https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/asunci_n_sostenible (Accedido: 13 de mayo de 2023).
- Cáceres, R. (2024) «El boom de las 16 mil viviendas vacías en Asunción», El Surtidor. Disponible en: <https://elsurti.com/futuros/reportaje/2024/09/24/el-boom-de-las-16-mil-viviendas-vacias-en-asuncion/> (Accedido: 27 de agosto de 2025).
- Cristaldo, J.C. y Silvero, L. (2010) La Región Metropolitana de Asunción. La gestión de una urbanidad incompleta. Disponible en: https://issuu.com/juankcristaldo/docs/asuncion_urbanidad_incompleta/1 (Accedido: 6 de febrero de 2025).
- CRLA Consultorías (2024) Consultoría para la evaluación de costos beneficio del Edificio Excélsior. ID N° 455323. Informe final de consultoría .Tercer producto. Asunción, Paraguay: Ministerio de Educación y Ciencias.
- Duren, N.R.L. de (2017) «¿Por qué allí?: Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades de América Latina», IDB Publications [Preprint]. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0012040>.
- Flores, A.R. (2015) «La consolidación de políticas públicas habitacionales en Paraguay», en Ciudades en construcción permanente.¿Destino de casas para todos?

- Generación de Suelo Asequible para Vivienda Social en Ciudades [Video] (2024). YouTube (Estrategias para promover la vivienda social en Ciudades de América Latina y el Caribe). Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=fS1_4u6siVM (Accedido: 3 de agosto de 2025).
- Harvey, D. (2013) «The Right to the City», en Citizenship Rights. Routledge.
- ICES y BID (2015) «Área Metropolitana de Asunción sostenible». Disponible en: <https://webimages.iadb.org/PDF/Plan+de+Acci%C3%B3n+ICES+Asunci%C3%B3n.pdf> (Accedido: 13 de mayo de 2023).
- INE (2021) ENCUESTA DE MOVILIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA DE ASUNCIÓN. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/resumen/MjA4/encuesta-de-movilidad-del-area-metropolitana-de-asuncion> (Accedido: 18 de abril de 2023).
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2022) Resultados finales Caracterización de las viviendas y los hogares. Paraguay: Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en: <https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/2%20Resultados%20finales%20viviendas.pdf>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2025) Que aprueba el Contrato de Préstamo N.º 60226490001, suscrito entre la Agencia Financiera de Desarrollo y The Export-Import Bank of the Republic of China (Eximbank Taiwán), para el financiamiento del programa Che Róga Porã; y amplía el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2025. Disponible en: <https://silpy.congreso.gov.py/web/descarga/expediente-176670?preview>.
- Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio de Educación y Ciencias (2025) «Decreto N.º 4213: Por el cual se autoriza al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) la venta en subasta pública de un inmueble de su propiedad que fue dado de baja del inventario patrimonial de dicha institución y se aprueba el pliego de bases y condiciones». Disponible en: <https://decretos.presidencia.gov.py/#/home>.

- Raquel Bertrán Sisa et al. (2024) «De la política a la acción: acceso a la vivienda y hábitat para un futuro sostenible», Derechos Humanos en Paraguay 2024. Disponible en: <https://ddhh2024.codehupy.org.py/de-la-politica-a-la-accion-acceso-a-la-vivienda-y-habitat-para-un-futuro-sostenible/> (Accedido: 4 de agosto de 2025).
- Román Forastelli, M. (2025) «Gestión estratégica del suelo público: banco de suelo urbano y políticas de vivienda en Costa Rica». Disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/82391> (Accedido: 21 de agosto de 2025).
- Secretaría Técnica de Planificación (STP), Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021) Atlas Del Ama: Análisis Urbano Y Cartográfico Del Área Metropolitana De Asunción [Online]. Disponible en: <https://ciudadessustentables.stp.gov.py/wp-content/uploads/2021/12/libro-atlas-metropolitano-web-09-11-2021-compressed-compressed-compressed.pdf>.
- Serafini, V. (2023) Informe sobre juventud en el Paraguay: insumos para una política pública de juventud. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0005217>.
- Sotelo, C. (2025) «Cooperativas de Vivienda: una solución colectiva y comunitaria como respuesta a la crisis habitacional», El Otro País, 26 enero. Disponible en: <https://elotropais.org/2025/01/26/experiencias-solidarias/cooperativas-de-vivienda-una-solucion-colectiva-y-comunitaria-como-respuesta-a-la-crisis-habitacional/> (Accedido: 31 de agosto de 2025).