



**FACULTAD DE COMUNICACIÓN, ARTES Y CIENCIAS DE LA TECNOLOGÍA**

**MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN DE HÁBITAT Y VIVIENDA SUSTENTABLE**

**POLÍTICAS HABITACIONALES Y SUSTENTABILIDAD URBANA**

**CASO CIUDAD DE ENCARNACIÓN**

María Ximena Amarilla Riveros

**Asunción, Paraguay**

**Año 2021**

María Ximena Amarilla Riveros

**POLÍTICAS HABITACIONALES Y SUSTENTABILIDAD URBANA**  
**CASO CIUDAD DE ENCARNACIÓN**

Tesis preparada a la Universidad Americana como  
requisito parcial para la obtención del título de  
Máster en Investigación del Hábitat y Vivienda  
Sustentable

Tutor: Mag. Arq. Alberto Ríos

**Asunción, Paraguay**

**Año 2021**

María Ximena Amarilla Riveros

Políticas Habitacionales y Sustentabilidad Urbana: Caso Ciudad de Encarnación

**Total de páginas:** 140

**Tutor:** Mag. Arq. Alberto Ríos

Tesis académica de Maestría en Investigación del Hábitat y Vivienda Sustentable

Universidad Americana, Paraguay, 2021

**Áreas temáticas:**

Políticas Públicas, Sustentabilidad Urbana, Encarnación

Código de biblioteca: .....

**POLÍTICAS HABITACIONALES Y SUSTENTABILIDAD URBANA**  
**CASO CIUDAD DE ENCARNACIÓN**

Esta tesis fue evaluada y aprobada en fecha \_\_/\_\_/\_\_ para la obtención del título de Máster en  
Investigación del Hábitat y Vivienda Sustentable por la Universidad Americana

Miembros de la Mesa Examinadora:

Nombre

Firma

Prof. \_\_\_\_\_

.....

Prof. \_\_\_\_\_

.....

Prof. \_\_\_\_\_

.....

Dedico esta tesis a:

Don Epi, mi abuelo, a quien por siempre estaré  
esperando en el aeropuerto.

Agradezco a:

A mi familia, que en estos meses difíciles me ha apoyado, a veces incluso sin entenderme tanto.

A mis amigos, que me dieron alojamiento y comida, que me llevaron a la terminal, que me dieron aliento para seguir. Particularmente a Gisela y Mirtha, que me dieron el empujón final para llegar.

Al CONACYT, que fue el facilitador de esta experiencia.

Y a Max, mi amigo y compañero, que ha sido la clave que sostiene el arco de mis proyectos y de mi vida.

"Las ciudades tienen la capacidad de proveer algo para cada uno de sus habitantes, sólo porque, y sólo cuando, son creadas para todos". JACOBS, J. 1962.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>4</b>
1.1 Aproximación al tema.....	4
1.2 Antecedentes de contexto .....	7
1.3 Formulación del problema .....	9
1.4 Objetivos de investigación.....	11
1.4.1 Objetivo general.....	11
1.4.2 Objetivos específicos .....	11
1.5 Justificación y viabilidad .....	11
1.5.1 Justificación espacial y temporal .....	11
1.5.2 Viabilidad.....	13
<b>MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>14</b>
2.1 Sustentabilidad Urbana .....	14
2.1.1 Desarrollo sustentable y lo urbano.....	14
2.1.1.1 Aspectos de la sustentabilidad urbana .....	18
2.1.1.2 La densidad urbana .....	20
2.1.1.3 Ciudad compacta vs ciudad difusa.....	20
2.1.2 Sustentabilidad en Paraguay .....	22
2.2 Políticas Habitacionales .....	23
2.2.1 Políticas de vivienda social.....	23
2.2.1.1 Políticas de relocalización habitacional .....	26
2.2.1.2 Políticas de basadas en gestión de la demanda .....	28
2.2.2 Políticas habitacionales en Paraguay .....	30
2.3 El caso de estudio: Encarnación .....	33
2.3.1 Contextualización .....	33
2.3.2 Sustentabilidad urbana.....	34
2.3.3 Políticas habitacionales .....	36
2.4 Alcances y limitaciones .....	39
2.4.1 Alcances.....	39
2.4.2 Limitaciones.....	40
<b>MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>41</b>
3.1 Enfoque y diseño metodológico.....	41
3.2 Técnicas de recolección y procesamiento de datos.....	43
3.3 Consideraciones éticas .....	43
<b>ANÁLISIS DE RESULTADOS.....</b>	<b>48</b>
4.1 Políticas habitacionales del MUVH.....	49
4.1.1 Políticas y planes.....	50
4.1.1.1 PLANHAVI (2012-2020).....	50
4.1.1.2 PNVH (2018-2038).....	52
4.1.2 Proyectos y programas urbanos .....	54
4.1.2.1 Proyectos estratégicos .....	54
4.1.2.2 Proyectos habitacionales .....	55



4.1.3 Programas sustantivos.....	56
4.1.3.1 Territorialización nacional .....	57
4.1.3.2 Ubicación urbana-suburbana-rural.....	58
4.2 Políticas del MUVH relacionadas a la sustentabilidad urbana .....	60
4.2.1 Escenario necesidades de sustentabilidad urbana en Encarnación .....	61
4.2.1.1 Ocupación de suelo .....	63
4.2.1.2 Espacio público y habitabilidad .....	64
4.2.1.3 Movilidad y servicios.....	64
4.2.2 Programas habitacionales del MUVH identificados.....	66
4.2.2.1 Foncoop y Créditos Hipotecarios.....	67
4.2.2.2 Viviendas Económicas.....	72
4.2.2.3 FONAVIS .....	74
4.3 Políticas de densificación para la sustentabilidad urbana .....	76
4.3.1 Propuesta de densificación del Plan Encarnación Más.....	79
4.3.1.1 Densificación .....	80
4.3.1.2 Límite urbano.....	83
4.3.1.3 Características .....	87
4.3.2 Escenario para la densificación en Encarnación a través de políticas MUVH .....	90
4.3.2.1 Caracterización de Ámbitos Urbanos de Intervención Directa.....	92
4.3.2.2 Plan Parcial en Ámbitos Urbanos de Intervención Planificada .....	93
4.3.2.3 Pertinencia de programas del MUVH.....	94
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>101</b>
5.1 Síntesis de hallazgos .....	102
5.2 Implicancias .....	104
5.3 Recomendaciones .....	105
5.4 Reflexiones finales.....	107
<b>ANEXOS.....</b>	<b>109</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>114</b>

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Diseño metodológico.....	44
Tabla 2: Detalle metodológico de la dimensión de análisis Políticas Habitacionales del MUVH.....	44
Tabla 3: Detalle metodológico de la dimensión de análisis Políticas relacionadas a la sustentabilidad urbana .....	45
Tabla 4: Ficha de recolección – Programas sustantivos del MUVH.....	45
Tabla 5: Ficha de recolección - Programas MUVH relacionados a la sustentabilidad.....	46
Tabla 6: Estructura de entrevista semiestructurada a agentes clave de Política Habitacional.....	46-47
Tabla 7: Estructura de entrevista semiestructurada a agentes clave de sustentabilidad urbana Encarnación.....	47
Tabla 8: Marco lógico de la investigación.....	48
Tabla 9: Ficha de recolección Programas de Créditos para la Vivienda.....	70-71
Tabla 10: Ficha de recolección Programa Viviendas Económicas.....	73-74
Tabla 11: Condiciones financieras del Programa Viviendas Económicas.....	74
Tabla 12: Ficha de recolección Programa FONAVIS.....	75-76
Tabla 13: Población urbana, según nivel socioeconómico, en Itapúa y Encarnación.....	95

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Aspectos de la sostenibilidad.....	15
Figura 2: Objetivos de Desarrollo Sustentable.....	17
Figura 3: Línea de tiempo de institucionalidad del hábitat.....	30
Figura 4: Viviendas entregadas 2010-2018 por la institucionalidad del hábitat.....	32
Figura 5: Transformaciones territoriales de Encarnación a causa de la EBY, 2005 – 2015.....	37
Figura 6: Ubicación de conjuntos habitacionales de relocalización de la EBY, Py Arg.....	38
Figura 7: Barrio San Pedro, conjunto habitacional de relocalización en Encarnación.....	38
Figura 8: Líneas y objetivos estratégicos del PLANHAVI.....	51
Figura 9: Ubicación territorial de Programas Sustantivos.....	57
Figura 10: Clasificación de programas habitacionales según factibilidad de aplicación en Encarnación.....	58
Figura 11: Ubicación municipal de Programas Sustantivos.....	59
Figura 12: Clasificación de programas habitacionales según factibilidad de aplicación en áreas urbanas y suburbanas de Encarnación.....	59
Figura 13: Posibilidad 1 de densificación, propuesta Plan Encarnación Más.....	81
Figura 14: Posibilidad 2 de densificación, propuesta Plan Encarnación Más.....	82
Figura 15: Límite urbano y ámbitos de intervención, propuesta Plan Encarnación Más.....	83
Figura 16: Ámbitos de intervención directa, propuesta Plan Encarnación Más.....	84
Figura 17: Ámbitos de intervención planificada, propuesta Plan Encarnación Más.....	85
Figura 18: Ámbitos de intervención planificada-NAS propuesta Plan Encarnación Más.....	86
Figura 19: Ubicación de ámbitos prioritarios de intervención, propuesta Plan Encarnación Más.....	87
Figura 20: Ejemplo de proceso de densificación urbana.....	88
Figura 21: Ubicación territorial de población urbana, según nivel socioeconómico, en Encarnación.....	96

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Ahorro, Bono y Crédito
ACI	Área de Coordinación Interinstitucional
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AIA	Arquitectos de Itapúa Asociados
ALC	América Latina y el Caribe
AMA	Área Metropolitana de Asunción
ANR	Asociación Nacional Republicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNV	Banco Nacional de la Vivienda
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Ciudades Emergentes y Sostenibles
CIAM	Congreso Internacional de Arquitectura Moderna
CNH	Comité Nacional del Hábitat
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda
CPP	Convenio Público-Privado
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DGS	Dirección General Social
DGTE	Dirección General Técnica
EBY	Entidad Binacional Yacyreta
EPU	Examen Periódico Universal
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IPVU	Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
FONAVIS	Fondo Nacional de la Vivienda Social
FONCOOP	Fondo Cooperativo
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MUVH	Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat

NAS	Nuevos Asentamientos
NAU	Nueva Agenda Urbana
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
OE	Objetivos Específicos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDS	Plan de Desarrollo Sustentable
PLANHAVI	Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNVH	Política Nacional de Vivienda y Hábitat
POUT	Plan de Ordenamiento Urbano Territorial
PTY	Plan de Terminación de Yacyreta
SAS	Secretaría de Acción Social
SAT	Servicio de Asistencia Técnica
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
SH	Solución Habitacional
SHD	Subsidio Habitacional Directo
SHI	Subsidio Habitacional Indirecto
SISNHAVI	Sistema Nacional de Hábitat y Vivienda
STP	Secretaría Técnica de Planificación
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USM	Unidad de Salario Mínimo
VS	Vivienda Social

Políticas Habitacionales y Sustentabilidad Urbana: caso Ciudad de Encarnación

María Ximena Amarilla Riveros

Universidad Americana

María Ximena Amarilla Riveros, becaria del CONACYT, Universidad Americana de

Asunción.

E-mail: [maria.amarilla@uamericana.edu.py](mailto:maria.amarilla@uamericana.edu.py)

## **Resumen**

La política habitacional paraguaya se ha caracterizado por su debilidad para responder a las problemáticas que le atañen, a excepción de los programas de relocalización. Por esto, en un contexto de emergencia climática, los desafíos frente a la sustentabilidad urbana son enormes. Esta investigación busca identificar las oportunidades para contribuir al desarrollo urbano sustentable de Encarnación, a través de las políticas de vivienda social del MUVH. Mediante una metodología cualitativa se describe: por un lado, el escenario de la sustentabilidad urbana tomando la propuesta del Plan Encarnación Más; y por el otro, se explora en las políticas habitacionales del MUVH, a través del análisis de documentos y entrevistas a agentes clave. Esta investigación evidencia que el MUVH requiere de una reingeniería institucional, ya que el modelo que promueve –de ciudad extendida y de baja densidad– es obsoleto para enfrentar los retos de las urbes paraguayas; mientras que Encarnación enfrenta desafíos respecto a los acuerdos políticos necesarios para la planificación del desarrollo urbano, así como la perentoria necesidad de articulación multinivel del gobierno, para acelerar y guiar las transformaciones territoriales hacia modelos que beneficien al interés colectivo. La investigación aporta a la relevancia del pilar institucional para el desarrollo de modelos urbanos más sustentables; aporta al conocimiento de las políticas habitacionales paraguayas; y entrega amplias posibilidades para que Encarnación se posicione como referente urbano nacional, buscando la mejora continua de la calidad de vida de la población y garantizando el acceso al derecho a la ciudad para todas y todos.

Palabras claves: Política pública, Vivienda, Sustentabilidad urbana, Paraguay

## **Abstract**

Paraguayan housing policy has been characterized by its weakness in responding to the issues that concern it with the exception of relocation programs. Therefore, in a context of climate emergency, the challenges facing urban sustainability are enormous. This research seeks to identify opportunities to contribute to the sustainable urban development of Encarnación, through MUVH social housing policies. A qualitative methodology is used to describe: on the one hand, the urban sustainability scenario of the city, based on the proposal of the Encarnación Más Plan; and on the other hand, the housing policies of the MUVH are explored through the analysis of documents and interviews with key agents. This research shows that the MUVH requires institutional re-engineering, since the model it promotes - of an extended and low-density city - is obsolete to face the challenges of Paraguayan cities; while Encarnación faces challenges regarding the political agreements required for urban development planning, as well as the urgent need for multilevel government articulation, to accelerate and guide territorial transformations towards models that benefits the collective interest. The research contributes to the relevance of the institutional pillar for the development of more sustainable urban models; contributes to the knowledge of Paraguayan housing policies; and provides broad possibilities for Encarnación to position itself as a national urban reference, seeking the continuous improvement of the population's quality of life and guaranteeing access to the right to the city for all.

**Key words:** Public policy, Housing, Urban Sustainability, Paraguay



## **Políticas Habitacionales y Sustentabilidad Urbana: caso Ciudad de Encarnación**

Frente a los grandes desafíos mundiales del siglo XXI, asociados principalmente al cambio climático, los centros urbanos de ciudades intermedias se convierten en espacios de grandes oportunidades para la innovación urbana y políticas públicas.

Paraguay no está exento de esta realidad, la población aumenta sostenidamente y esta tiende a localizarse en áreas urbanizadas. Debido a esto, son importantes los desafíos próximos y futuros en cuanto a políticas habitacionales se refiere.

A continuación, se desarrolla la estructura y resultados de la tesis de maestría que busca indagar en esta relación entre las políticas habitacionales y la sustentabilidad urbana, tomando como caso de estudio una de las tres ciudades más importantes del país: Encarnación.

### **Planteamiento de la Investigación**

En este apartado, se expone el tema de investigación a través de una aproximación y contextualización de este. Además, se formula el problema y los objetivos de la investigación, planteando la justificación espacial temporal y la viabilidad de la investigación.

#### **1.1 Aproximación al tema**

La política habitacional paraguaya y su institucionalidad se ha ido construyendo en procesos lentos, accidentados y discontinuos. Desde 1964, con la creación del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU), hasta la creación del actual Ministerio de

Urbanismo Vivienda y Hábitat (MUVH), han pasado múltiples transformaciones de la institucionalidad de la vivienda y el hábitat.

En este proceso histórico institucional se destacan los últimos 10 años, particularmente desde la asunción de una administración tecnócrata en el 2014 (Amarilla Riveros & Ruiz-Tagle, 2019) que ha promovido una reestructuración interna provocando una mejor gestión y mejores resultados, en cuanto a cantidad de viviendas se refiere. La perspectiva territorial, la consideración de lo urbano, sigue ausente.

En paralelo, como siempre ha sido con la acción de las entidades binacionales, en el sur y este del país la política de relocalización habitacional toma gran relevancia, asociada a la construcción y puesta en marcha de hidroeléctricas (Yacyreta<sup>1</sup> e Itaipú<sup>2</sup> principalmente).

Las acciones y esfuerzos institucionales no han podido reducir efectivamente el déficit habitacional en el país, mientras que cada vez más familias tienen problemas para mejorar sus condiciones de habitabilidad, en ciudades caóticas y con nula planificación.

Todo esto se desarrolla en un marco global con variadas complejidades, donde el proceso de urbanización se ha generalizado. La concentración de la población en las zonas urbanas ha ido aumentando, generando innumerables desafíos para la gestión pública y también, para la academia, organizaciones sociales y la sociedad en su conjunto. Debido a los variados impactos de este fenómeno de urbanización masiva, tanto en lo ambiental, en lo social y en lo espacial.

En las ciudades de América Latina se generan graves problemas como: crecimiento desordenado y poco consolidado, invasión de áreas ecológicas y productivas, baja densidad y vacíos urbanos, fuerte segregación socioespacial e injusticia social, modelo desigual y centrífugo, proliferación de asentamientos precarios, falta de centralidades, aumento de

---

<sup>1</sup> Represa hidroeléctrica con Argentina. Se inician las negociaciones en 1925 y las operaciones en 1994.

<sup>2</sup> Represa hidroeléctrica con Brasil. Se inician las negociaciones en 1960 y las operaciones en 1984. Tiene la mayor producción del planeta.

emisiones GEI, baja dotación de áreas verdes y espacio público, déficit de movilidad, entre otros (BID, 2014).

Frente a este escenario global, que ya se vislumbraba a finales del siglo pasado, se han iniciado distintos tipos de acciones vinculadas al desarrollo sustentable de las actividades humanas. En cuanto a las ciudades se refiere, a través de formas más sustentables de desarrollarlas, se busca mejorar la calidad de vida de la población, en una dinámica productiva que genere prosperidad colectiva compartida y justicia social, en armonía con el medio ambiente natural (ONU-Hábitat, 2016a).

Una de estas “formas más sustentables” de desarrollar ciudades está relacionada al repoblamiento y densificación de los centros urbanos, disminuyendo la extensión de la mancha urbana. Esto, debido a la evidencia de los impactos negativos de la transformación indiscriminada del territorio y cómo las políticas públicas han contribuido en la conformación de áreas de expansión urbana, dispersión y fragmentación socioespacial. Tal como lo plantean Lancioni et al para el caso latinoamericano y argentino, donde las acciones públicas no han sido articuladas en un modelo de ciudad sustentable donde se priorice “la utilización racional del territorio, la gestión responsable de los recursos naturales, y la calidad ambiental” (2012, p. 25).

La densidad urbana se relaciona con la buena calidad de servicios, infraestructura y equipamientos urbanos, donde se deben priorizar la acción pública en aquellos sectores bien dotados y fortalecer aquellos sectores más desprovistos. En ese sentido, existen diversas estrategias e instrumentos para la gestión y el financiamiento, como la renovación urbana dirigida (Caporossi, 2020), la captura de plusvalías urbanas (Smolka, 2020; Smolka & Amborski, 2000), modelos de gestión habitacional no tradicionales, como vivienda en alquiler (Blanco et al., 2014; Gilbert, 2016), co-propiedad, propiedad horizontal, políticas de mixtura social, entre otros.

Considerando el contexto actual de crisis climática y sanitaria por la Covid-19<sup>3</sup>, donde los recursos económicos son y serán cada vez más escasos, se requieren acciones estratégicas urbanas que permitan mejorar la calidad de vida de la mayor cantidad de personas, con el menor costo posible. En ese sentido, aprovechar las áreas de la ciudad mejor dotadas de infraestructura y servicios, a través de la densidad y la renovación de tejidos centrales, supone un crecimiento urbano con criterios de sostenibilidad e integralidad (Caporossi, 2020). Esto debe ser establecido y regulado por políticas e instrumentos para el desarrollo urbano, que estén orientadas al beneficio de la colectividad (Smolka, 2013).

En el contexto paraguayo, la ciudad de Encarnación se posiciona favorablemente, debido a su destacada calidad de servicios urbanos, oportunidades y calidad de vida. El Plan de Desarrollo Sustentable (Ecosistema Urbano, 2016b) plantea que para el futuro del municipio de Encarnación se hace fundamental considerar como objetivo prioritario el de proteger los valores ambientales, culturales y sociales de la sociedad encarnacena. Así como también, CONTENER la extensión de la ciudad para optimizar el uso de recursos, a través de DENSIFICAR el espacio urbano y el desarrollo de una ciudad compacta, continua y compleja; integrando flujos infraestructurales y mejorando los servicios públicos. Para equilibrar el territorio, reduciendo la segregación urbana, favoreciendo la integración y equidad social.

## **1.2 Antecedentes de contexto**

En Latinoamérica, la desigualdad e injusticia se reflejan en el territorio a través de la calidad de habitacional de los centros urbanos y de los miles de asentamientos precarios. Situación que también se expresa en Paraguay, donde aproximadamente el 30% de la

---

<sup>3</sup> En marzo 2020 la OMS decreta pandemia por COVID-19, en países del primer mundo desde diciembre se ha iniciado la inmunización de grupos más expuestos y vulnerables. Hasta febrero del 2021 han muerto más 2,58 millones de personas en todo el mundo y aproximadamente 116 millones de casos confirmados.

población vive en situación de pobreza<sup>4</sup>, y según estimaciones de las Naciones Unidas el 20% vive en asentamientos precarios e informales (SENAVITAT, 2016c); particularmente en el departamento Central y en las ciudades más importantes, como Ciudad del Este, Encarnación y Coronel Oviedo.

Frente a esto, el Estado no ha podido dar respuestas eficientes y efectivas. El período más fructífero de la política habitacional del Gobierno Central 2014-2018, ha entregado casi 30.000 soluciones habitacionales (SH), la mayoría de estas fueron a través del programa FONAVIS<sup>5</sup> con los subsidios a la demanda (Amarilla Riveros, 2018) y el 53% ubicados en zonas urbanas (SENAVITAT, 2018d).

Por otra parte, la acción en política habitacional de las entidades binacionales y los impactos de sus obras complementarias, donde la característica es la política de relocalización habitacional a causa de grandes obras de infraestructura. En el distrito de Encarnación fueron reubicadas un total de 7022 familias en los últimos 10 años (Ecosistema Urbano, 2016b), algunas de estas familias residían en barrios precarios y otras en asentamientos humanos consolidados. A pesar del gran número de personas que han mejorado sus condiciones de habitabilidad aún existen sectores socioeconómicos que viven en situación de precariedad, otros que a pesar de ser propietarios tienen dificultades en el acceso a los bienes y servicios urbanos, y otros que al no ser propietarios tienen dificultades en el acceso a la vivienda y consecuentemente a los servicios urbanos.

La política de relocalización de la Entidad Binacional de Yacyreta (EBY), tanto en Encarnación como en Posadas, no ha considerado adecuadamente la conectividad, movilidad, redes sociales, equipamientos de los nuevos conjuntos habitacionales entregados, desconociendo el Derecho a la Ciudad y los criterios de sustentabilidad necesarios para

---

<sup>4</sup> Según estimaciones de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC).

<sup>5</sup> Fondo Nacional de Vivienda Social

responder a las demandas de este nuevo siglo (Brites, 2011, 2012, 2013, 2015; Brites & Catullo, 2017; Jaume et al., 2010).

Estas carencias en las respuestas de la política pública también se reflejan en las acciones ejecutadas a través de los programas del Gobierno Central. Principalmente a través del programa FONAVIS y los subsidios a la demanda, que como ya se dijo representan la mayoría de las acciones del Gobierno, con proyectos de vivienda social (VS) que solo se limitan a buscar solución al problema de la unidad habitacional.

Ambos modelos de intervención, relocalización habitacional y subsidios a la demanda, han contribuido a la transformación de la estructura urbana de las ciudades paraguayas. Ejemplo de esto es Encarnación, una ciudad de más de 400 años, donde se ha promovido la extensión de la mancha urbana y la baja densidad habitacional, contrariamente al nuevo paradigma de la sustentabilidad, que plantea un modelo de ciudad compacta como respuesta al cambio climático y como alternativa de solución al déficit habitacional<sup>6</sup>. Vázquez plantea que en Paraguay “la expansión desorganizada y débilmente planificada no permitió el surgimiento de modelos urbanos sustentables”(2013, p. 240).

### **1.3 Formulación del problema**

Las ciudades paraguayas han sido construidas a través de procesos de urbanización orgánica e incluso informal, a causa de la ausencia histórica del Estado en la problemática del hábitat. Las insuficientes intervenciones estatales se caracterizan por su visión reduccionista, que no permite la incorporación de la multi dimensionalidad humana y medio ambiental. La aparición del programa FONAVIS ha permitido responder masivamente, a estas necesidades

---

<sup>6</sup> El déficit de vivienda cuantitativo en Itapúa ascendía a 4544 unidades para el 2009, según Informe de Paraguay para Hábitat III (2016).

históricamente ignoradas. Como también lo ha hecho la política de relocalización masiva, tanto en el este como en el sur del país.

Estos modelos de intervención estatal se han caracterizado por contribuir a la extensión de la mancha urbana, construyendo conjuntos habitacionales de VS en áreas periféricas a los centros urbanos consolidados, donde los precios de tierra son accesibles pero los servicios y atributos urbanos no existen o son deficitarios. Esto implica altos costos en el corto y largo plazo, asociados principalmente a la dotación de infraestructura y equipamiento público, aumento de tiempos de traslados, aumento de gastos fijos familiares, separación de redes familiares y de cobijo, impacto en servicios ecosistémicos del área urbanizada, entre muchos otros más.

Considerando los múltiples desafíos globales, asociados al cambio climático y a la necesaria búsqueda de un desarrollo más sustentable, el rol de las ciudades es fundamental. En ese sentido, es de particular relevancia la gran transformación urbana territorial del distrito de Encarnación, los costos socio ambientales asociados y lo propuesto en el Plan Encarnación Más (Ecosistema Urbano, 2016b, 2016c) debido a su buena dotación de servicios urbanos y calidad de vida. Y también, la característica de los modelos de intervención pública, concentrados en unidades habitacionales sin relación con el territorio y la ciudad, y las consecuencias socioterritoriales que implica (ver casos Chile y México).

En este contexto, se hace relevante describir los supuestos clave de la sustentabilidad que guiarán a Encarnación al desarrollo urbano. Para luego, indagar en el funcionamiento de la política habitacional actual del Gobierno Central, analizando el funcionamiento de sus distintos programas y proyectos, reconociendo las políticas que podrían contribuir a la sustentabilidad urbana en Encarnación. Para finalmente, poder identificar las oportunidades de incorporar la VS como factor de densificación en áreas urbanas. Lo que nos lleva a plantearnos la siguiente pregunta de investigación:

*¿De qué manera las políticas habitacionales de vivienda social del MUVH, en el período 2018-2020, podrían contribuir a la sustentabilidad urbana por medio de la densificación en Encarnación?*

Y de ella se derivan las siguientes tres preguntas específicas: *¿Cuáles son las políticas habitacionales del MUVH, en el período 2018-2020 que podrían contribuir a la densificación y sustentabilidad urbana de Encarnación?, ¿Cuáles son las características de estas políticas habitacionales identificadas?, y ¿Cómo incorporar la vivienda social como factor de densificación en áreas urbanas consolidadas de Encarnación?*

## **1.4 Objetivos de investigación**

### **1.4.1 Objetivo general**

Contribuir al desarrollo urbano sustentable de la ciudad de Encarnación, por medio de las políticas habitacionales del MUVH que permitan la densificación a través de vivienda social.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

**OE1:** Identificar las políticas de vivienda social del MUVH, período 2018-2020, que podrían contribuir a la densificación y sustentabilidad urbana en Encarnación.

**OE2:** Analizar el funcionamiento de estas políticas habitacionales identificadas.

**OE3:** Incorporar a la vivienda social como factor de densificación en áreas urbanas consolidadas de Encarnación.

## **1.5 Justificación y viabilidad**

### **1.5.1 Justificación espacial y temporal**

Frente a los desafíos de este nuevo siglo, relacionados con el cambio climático y la masiva urbanización planetaria, existe mucha incertidumbre sobre nuestras ciudades



paraguayas, principalmente por falta de información certera y por la ya evidente acción del cambio climático en el día a día. En ese sentido, se hace oportuna la aparición de investigaciones que exploren estos temas, para permitir el diseño de políticas públicas que respondan a las dinámicas urbano-territoriales y que permitan proyectar un futuro en armonía entre el medio natural y el medio construido.

El área de investigación de hábitat y construcción permite el estudio integral del hábitat para contribuir con estrategias locales de gestión y estudios ante al cambio climático, que permitan el mejoramiento del hábitat. En la línea de investigación de vivienda, urbanismo y medio ambiente se inserta el presente proyecto de investigación, que busca identificar de qué manera las políticas públicas de VS pueden dialogar con criterios de sustentabilidad, en la ciudad de Encarnación. Tomando esta ciudad como caso de estudio, por su destacada calidad urbana en relación al resto del país.

En cuanto a la relevancia de la presente investigación, sobre los aspectos sociales se destaca como un aporte al conocimiento y entendimiento sobre las ciudades paraguayas, que contribuiría al diseño de políticas públicas urbanas en la génesis del primer Ministerio de Urbanismo de la historia nacional. Sobre aspectos científicos, sentando bases en términos teóricos sobre el conocimiento de políticas públicas y la urbanización en Paraguay, permitiendo el fortalecimiento del Urbanismo como especialización de la Arquitectura y profesiones afines. Sobre aspectos contemporáneos, la investigación se ubica como punta de lanza sobre las investigaciones urbanas paraguayas y su relación con la sustentabilidad urbana.

Respecto a la metodología adoptada en esta investigación, es una combinación entre descriptiva y exploratoria debido al acceso y disponibilidad de información. Descriptiva tomando en cuenta la variable de la sustentabilidad urbana en Encarnación, donde se consideran los supuestos establecidos en investigaciones previas (Plan Encarnación Más), lo

que se contrasta y confirma con las entrevistas a agentes clave. Y, por otra parte, exploratoria considerando la variable de política pública del Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat, ya que no se conocen antecedentes de investigación en esta línea que consideren todas las políticas, programas y proyectos vigentes; el estudio se basa en explorar lo existente tomando como base documentos de uso público, solicitudes de información por Ley de Transparencia (*Ley 5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a La Información Pública y Transparencia Gubernamental,”* 2014) y entrevista a agentes clave.

### **1.5.2 Viabilidad**

El escenario teórico y técnico se presenta ideal para el desarrollo de la investigación. Por una parte, el proceso de consolidación de parte de la política pública habitacional ya se encuentra registrada en anteriores investigaciones (Amarilla Riveros & Ruiz-Tagle, 2019; Brites, 2014; Brites & Catullo, 2017; Cristaldo & Silvero, 2009; Flores, 2009, 2010).

El caso de estudio se escoge por destacarse de otras ciudades paraguayas, debido a su buena dotación de servicios urbanos y alta calidad de vida. El diagnóstico del territorio de la ciudad de Encarnación se encuentra detallada en estudios realizados en el marco del desarrollo del PDS y el POUT (Ecosistema Urbano, 2016a, 2016b, 2016c), y otras investigaciones asociadas a las transformaciones urbanas en este territorio y su impacto socioeconómico (Alderete Gonzalez, 2017; Aquino Gaona, 2007; Servín Nasich, 2014; Velázquez Haurón et al., 2019)

Por otra parte, el acceso a la base de datos de la acción de la política pública se encuentra amparada bajo la Ley de Transparencia 5282/14 (Congreso Nacional *Ley 5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a La Información Pública y Transparencia Gubernamental,”* 2014).

## Marco Teórico

En este apartado se desarrollan las teorías, de los principales autores, sobre los aspectos que se abordarán dentro de los límites y alcances de la investigación. En primer lugar, la sustentabilidad urbana, su relación con el desarrollo sostenible y los aspectos que hacen a la misma. A continuación, se indaga sobre las políticas habitacionales, específicamente sobre dos modelos: el de relocalización y la basada en la gestión de la demanda, para luego indagar sobre las políticas habitacionales del Paraguay y el caso de estudio: Encarnación.

### 2.1 Sustentabilidad Urbana

#### 2.1.1 Desarrollo sustentable y lo urbano

La primera vez que aparece el concepto “sostenible”, de manera oficial, fue en 1987 en el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (conocido como informe Brundtland), donde se plantea que el desarrollo sostenible es “aquel desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer las opciones de las necesidades futuras” (López Ricalde et al., 2005). En cuanto al origen etimológico, la palabra “sustentabilidad” tiene raíces latinas y significa “cualidad de sustentar”; proviene de *sustentare* (sustentar, apoyar, cuidar) – *bili* (que puede ser, posibilidad) – *dad* (cualidad, pertenencia) (Etimologia.com, n.d.; Etimologias.dechile.net, n.d.).

Desde el informe Brundtland, a pesar de los innumerables debates al respecto, aún no se ha logrado una única definición de sustentabilidad (Berardi, 2013; Blanco Moya, 2015; Sharifi & Murayama, 2013; Spinks, 2015). Pero si se han identificado sus pilares fundamentales, donde desde la perspectiva clásica se consideran tres: la sociedad, la economía y el medio ambiente (Cárdenas Jirón, 2013; Erandi et al., 2015) Desde el contexto americano y asiático, se propone un cuarto pilar: lo institucional y la gobernanza, debido a la

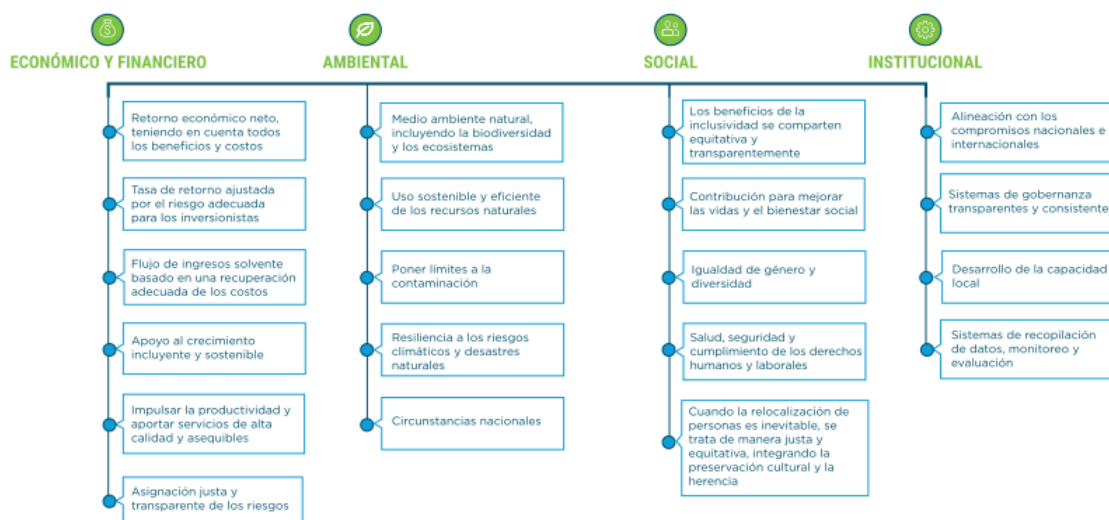
importancia de la acción – o inacción- institucional en la guía de las relaciones humanas (Blanco Moya, 2015; Erandi et al., 2015; Hamedani & Huber, 2012; Valentin & Spangenberg, 2000). En la figura 1, se detallan algunas consideraciones que se incluyen en estas cuatro dimensiones (BID, 2018).

Considerando esto, el *desarrollo sustentable* sería aquel desarrollo que logra mejorar – o al menos no empeorar- el escenario actual, considerando en sus procesos estas cuatro dimensiones de la vida humana.

Con respecto a lo urbano, las ciudades históricamente han sido espacio de encuentro y desarrollo de la sociedad, actualmente la mitad de la población mundial, aproximadamente 3500 millones de personas, viven en ciudades y ONU-Hábitat (2016b) estima que esta cifra aumentará a 5000 millones para diez años más. Espacialmente, las ciudades solo ocupan el 3% de la superficie terrestre, pero representan entre el 60-80% del consumo energético y 75% de emisiones de carbono (ONU-Hábitat, 2016b),

Esta masiva y rápida urbanización, con el crecimiento de la mancha urbana, por una parte, implica oportunidades para el inicio de una nueva era de bienestar, y por otra, ejerce una presión sobre el medio natural y sus recursos, generando desafíos mayores y más

**Figura 1: Aspectos de la sostenibilidad**



Fuente: BID, 2018

complejos (BID, 2014; ONU-Hábitat, 2016a). En las ciudades de América Latina y el Caribe (ALC) se generan graves problemas como: crecimiento desordenado y poco consolidado, invasión de áreas ecológicas y productivas, baja densidad y vacíos urbanos, fuerte segregación socioespacial e injusticia social, modelo desigual y centrífugo, proliferación de asentamientos precarios, falta de centralidades, aumento de emisiones GEI, baja dotación de áreas verdes y espacio público, déficit de movilidad, entre otros (BID, 2014).

Estos problemas, ahora traducidos a desafíos, pudieron haberse previsto, revertido y manejado a través de una gobernanza efectiva y transparente; ya que en ALC existe un vacío en términos políticos y regulatorios con base en principios de justicia social, expresado en procesos participativos no vinculantes y en la incapacidad de autofinanciamiento de gobiernos locales (Siclarí Bravo, 2017).

Frente a este escenario global, que ya se vislumbra a finales del siglo pasado, se han iniciado distintos tipos de acciones vinculadas al desarrollo sustentable de las actividades humanas. En cuanto a las ciudades se refiere, a través de formas más sustentables de desarrollarlas, se busca mejorar la calidad de vida de la población, en una dinámica productiva que genere prosperidad colectiva compartida y justicia social, en armonía con el medio ambiente natural (ONU-Hábitat, 2016a).

En ese sentido, en el 2015, las Naciones Unidas aprueba la Agenda de Desarrollo Sostenible como una oportunidad de priorizar temas perentorios y de generar desarrollo de forma diferente. Esto se da a través de 17 objetivos de Desarrollo Sustentable, que se pueden ver en detalle en la figura 2.

Es de particular interés para las ciudades y sus problemáticas, la consideración del ***Objetivo 11 Ciudades y comunidades sostenibles: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.***

**Figura 2: Objetivos de Desarrollo Sustentable**

Fuente: ONU Hábitat

Donde se busca asegurar el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados y seguros, como también el acceso a sistemas de transportes seguros y asequibles, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, así también la capacidad para la planificación y la gestión sostenibles. Reduciendo el impacto ambiental negativo y proporcionando acceso universal a zonas verdes y espacios públicos, apoyando los vínculos económicos, sociales y ambientales entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales (ONU-Hábitat, 2016b).

El programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID (2014), plantea que la sostenibilidad en las ciudades se da como resultado de sinergias intersectoriales y cómo estas se despliegan productivamente en el espacio construido. Las ciudades se transforman constantemente, cualquier intervención tiene una intención y debido a su funcionamiento como sistema, requiere la renovación estructural para lograr la construcción de un modelo urbano más sostenible, atendiendo aspectos sociales, económicos, ambientales y de gobernanza (Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2011).

En esa línea, con respecto a la sustentabilidad urbana se “habla de un concepto alternativo de ciudad desde una perspectiva sistémica” (Pardini-Campos, 2018, p. 26), que deberá buscar el desarrollo en equilibrio de las cuatro dimensiones en el espacio urbano, con todas las complejidades inherentes a las ciudades.

Entonces, la ciudad sostenible es aquella que otorga una buena calidad de vida, minimiza los impactos de su accionar en el medio natural, protege sus activos ambientales y físicos considerando intereses de las generaciones venideras, promoviendo su competitividad a través de una gobernanza local con capacidades para desarrollar sus funciones urbanas con la participación activa de los ciudadanos y las ciudadanas (BID, 2014).

### ***2.1.1.1 Aspectos de la sustentabilidad urbana***

Las metodologías, sistemas y procedimientos para evaluar la sostenibilidad urbana aún son incipientes y están en constante desarrollo, principalmente a través de la promoción de las agencias multilaterales (ONU-Hábitat, PNUD, BID, entre otras). En un proceso constante de interpretación teórica y paradigmática, con acciones prueba y error.

La mayoría de la literatura internacional coincide en que la sostenibilidad urbana deberá considerar indefectiblemente indicadores relacionados a temas de uso de suelo y ordenamiento territorial, educación, patrimonio, desigualdad urbana, movilidad y transporte, turismo, competitividad y conectividad, empleo y seguridad, áreas de riesgo y espacio público (BID, 2014).

En ese sentido, sobre el modelo urbano que favorece la sustentabilidad a través de los principios de eficiencia y habitabilidad urbana, es aquel donde la ciudad es compacta morfológicamente, con alta complejidad en su organización, con un eficiente metabolismo urbano y con una sociedad cohesionada; respondiendo así los cuatro objetivos básicos del urbanismo sustentable: *compacidad, complejidad, eficiencia y estabilidad* (Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2011)

Factor clave a considerar es el límite urbano, ya que la efectividad de cualquier planificación está condicionada a los usos del suelo y su capacidad de carga. El límite urbano define fronteras de las áreas urbanas y de las áreas de expansión urbana, diferenciando el

territorio y conservando servicios ecosistémicos de áreas rurales y/o naturales o de protección ambiental. Además, se relaciona directamente con la posibilidad de generar un modelo de ciudad compacta, ya que el modelo ciudad difusa (su antítesis) no diferencia lo urbano de lo rural, dificultando la relación armónica de las áreas ecológicas y los servicios ecosistémicos que presta a lo urbano y productivo (BID, 2014).

En este modelo de ciudad compacta, la infraestructura es optimizada y la densidad permite potenciar espacios públicos activos, donde la generación de centralidades de alta calidad permiten la interacción social intensa, ya que los centros urbanos son el espacio donde “se aceleran los procesos de intercambio y desarrollo, donde ocurre la mayor parte de la producción intelectual, donde se amplía la producción cultural y sobre todo donde tiene lugar la evolución misma de la sociedad urbana” (BID, 2014, p. 110).

A la par de la compacidad que implica calidad y cualidad de la densidad, en la ciudad sustentable se necesita complejidad y diversidad, buscando generar lo que Lefebvre (1967) denomina “el derecho a la ciudad”, ese espacio urbano diverso creado más allá de lo productivo, considerando aspectos culturales, espacios de encuentro, relación e interacción social, donde las y los ciudadanos se escuchen y participen en la construcción de la ciudad, desde la presencia en el espacio público. De allí radica el valor de “lo público” en el espacio urbano, pasa entonces el espacio público a convertirse en columna vertebral de una ciudad más sustentable.

En este contexto resulta primordial considerar aspectos del paisaje, relacionados con las áreas verdes y espacios públicos, como una dimensión donde se encuentran la arquitectura, el urbanismo y la infraestructura urbana, y que es considerado como herramienta para enriquecer la experiencia urbana (BID, 2014).



### ***2.1.1.2 La densidad urbana***

Dentro de los sistemas de indicadores de sustentabilidad urbana más importantes, la densidad tiene un rol relevante y desde los inicios del urbanismo, ha sido un indicador de calidad de vida. En los últimos dos siglos, los paradigmas más influyentes en la teoría urbana (higiénico, racional y “usionano”) consideran que la densidad es indicador diferenciador en sus planteamientos (Navarro Vera & Ortuño Padilla, 2011).

A lo largo del tiempo, se han presentado diversas visiones respecto a la influencia de la densidad en los modelos urbanos. Navarro y Ortuño (2011) las agrupan en cuatro líneas: densidad e imagen interpretativa del territorio, densidad y urbanidad, densidad y eficiencia económica, y densidad y eficiencia energética.

En el contexto de crisis climática, la relación de la densidad con la eficiencia energética y cohesión social toman nueva relevancia. Aparece aquí el enfrentamiento entre dos modelos “ciudad compacta” y “ciudad dispersa/difusa” (Escolano, 2002).

La primera referencia de la ciudad compacta como sistema complejo y denso es planteada por Jane Jacobs en su libro “Muerte y Vida de las Grandes Ciudades” (1973), allí desde una perspectiva de escala de barrio, establece las condiciones para garantizar una vida urbana intensa y la densidad es una de ellas.

Otros autores, como Mumford (1966) planteaban los futuros efectos de “sprawl” norteamericano, relacionado a la ciudad difusa. Y otros, como Lynch (1961) no se posicionaron al respecto pero sus teorías de “La Imagen de la Ciudad” difícilmente se puedan expresar en ciudades dispersas y difusas.

### ***2.1.1.3 Ciudad compacta vs ciudad difusa***

El modelo de ciudad compacta promovida por urbanismo moderno de la CIAM planteaba la reconstrucción de los centros tradicionales de la ciudad, y que ello sirviera para

cumplir con una quinta función de urbanismo, la del “corazón de la ciudad” o centro cívico.

Su objetivo era evitar el “desarrollo de la ciudad, sin orden ni razón, y con una extensión anormal” (Le Corbusier, 1949, citado en Sanabria Artunduaga & Ramírez Ríos, 2017).

Si bien, en ese momento el enfoque era más que nada desde lo estético y del ordenamiento visto desde esta perspectiva, con el correr de los años y las experiencias en estos tipos de planes, se consolida el modelo de ciudad compacta pero ya no con los preceptos del urbanismo moderno sino desde un nuevo paradigma sistémico de la planeación urbana y regional (Sanabria Artunduaga & Ramírez Ríos, 2017). Currie (citado en Sanabria Artunduaga & Ramírez Ríos, 2017), incorpora el aspecto económico y lo relaciona directamente con las necesidades concretas de la sociedad, incorporando además un ente regulador y de gestión desde la estructura administrativa.

Con respecto al análisis del impacto ambiental de las urbanizaciones, las ciudades compactas logran un uso más eficiente del suelo, ocupan menos territorio por ende en este modelo se produce en menor medida el cambio de suelo rural al urbano, reduciendo el impacto de las urbanizaciones sobre el suelo y por consiguiente los efectos que esto podría generar en la calidad del aire, del agua, las modificaciones paisajísticas y la pérdida de biodiversidad. La compacidad urbana permite reducir la movilidad ya que se acortan distancias al favorecer la mezcla de usos de suelo, reduciendo así la dependencia del automóvil. Se fomenta el uso del transporte público, los desplazamientos a pie y el uso de bicicletas.

Por otro lado, se describe a la ciudad difusa como un patrón de crecimiento físico tentacular, expansivo, de baja densidad y poco regulado, el cual se asocia con ciudades atomizadas vinculadas con procesos de conurbación y suburbanización, al amparo del desarrollo y extensión superficial de la ciudad industrial sobre su periferia rural inmediata, favorecida por el incremento de la capacidad de movilidad residencial y de los medios de

transporte. Este tipo de modelo supone un uso mayor del territorio donde se generan suburbanizaciones de baja densidad y se destinan gran superficie a infraestructura vial, ya que las distancias a recorrer en los desplazamientos cotidianos aumentan haciendo aún mayor la dependencia del automóvil, disminuyendo exponencialmente los recorridos a pie. La relación entre la densidad poblacional y el uso del territorio en este tipo de modelo no muestran un uso eficiente del suelo (Rueda, 1997).

Por su parte, la ciudad compacta se la sigue asociando con el crecimiento espacial polarizado y basado en la idea de la proximidad de los componentes que conforman la ciudad en un espacio más o menos limitado de los usos y las funciones (Rueda, 2009).

El punto es encontrar un equilibrio, entre estos dos modelos de planificación que tienen sus pros y sus contras dependiendo de la complejidad y de los atributos urbanos de cada uno. El principio debe ser garantizar el equilibrio entre la vialidad y la habitabilidad, la quietud del campo con el movimiento ciudadano, lo construido y lo verde, considerando las nuevas geografías económicas que refuerzan las tendencias de crecimiento de las ciudades.

### **2.1.2 Sustentabilidad en Paraguay**

La urbanización acelerada como factor detonante de las problemáticas urbanas, es una constante en Latinoamérica y también tiene su expresión en Paraguay, a pesar de formar parte de los países de la región con una urbanización más lenta (Paez, 2011), pero que sigue sucediendo. La ventaja de formar parte del grupo de países con el ritmo de urbanización lento, es la posibilidad de aprender de las experiencias regionales y ajustar acciones en el proceso de aplicación de las políticas.

La presión de la urbanización sobre el sistema natural es evidente en el caso paraguayo, principalmente debido a la falta de planificación y ordenamiento territorial,

generando una “sobre-utilización de algunos recursos por hiper-concentración de la población sin infraestructuras ni servicios adecuados” (Vázquez, 2013, p. 232).

Este escenario no solo afecta al medio natural, ya que tiene un impacto considerable en la precarización de la calidad de vida de la población que vive en el medio urbano, y en menor medida, de quienes habitan el espacio rural.

Esta situación se replica, en distintas escalas, en todo el territorio nacional. Frente a la gran conglomeración metropolitana de la capital asuncena, las ciudades intermedias y pequeñas tienen excelentes oportunidades de re direccionar su desarrollo por un camino más equilibrado. Principalmente, debido a que el desorden en el crecimiento urbano y las deficiencias en la gestión urbana y municipal, son las principales dificultades para el desarrollo urbano sustentable y al reducir la escala territorial de la problemática, los conglomerados urbanos de menor tamaño tienen una ventaja comparativa. Ya que tal como lo plantea Vázquez, en Paraguay es justamente “la expansión desorganizada y débilmente planificada la que no permitió el surgimiento de modelos urbanos sustentables” (2013, p. 240).

## **2.2 Políticas Habitacionales**

### **2.2.1 Políticas de vivienda social**

Las políticas públicas son planes, programas, proyectos y actividades cuyo principal responsable es el Estado en todos sus niveles, y la sociedad es la primera destinataria, partícipe fundamental ya que se busca satisfacer sus necesidades (Graglia, 2017).

El Estado como responsable de las políticas, decide y actúa a través del gobierno y la administración pública, junto a actores del sector privado y la ciudadanía. Donde la finalidad es la búsqueda del bien común, así como la satisfacción social y la aceptación de las y los ciudadanos (Graglia, 2012). Según Graglia (2017) es por esto que las políticas son

consideradas públicas: primero porque el Estado es el principal responsable, y segundo porque la sociedad en su conjunto es el objeto, como principal destinataria y partícipe esencial.

En ese sentido, la vivienda se posiciona como uno de los bienes más deseados por las familias, entre otros factores debido a que se convierte en uno de los principales activos, garantizando un mejor desarrollo de la calidad de vida y tal como lo subraya Rivas Espinosa (2016) por su rol simbólico, ya que designa al edificio y a sus habitantes como grupo, reforzando los lazos familiares. Las personas con menores recursos se encuentran con diversas restricciones para su acceso, a causa de la nula o poca capacidad de compra y es así que las viviendas para estos estratos califican como “vivienda social”.

En este punto, se hace relevante indagar en las implicancias para el caso paraguayo respecto al concepto de “vivienda social”. La ley del FONAVIS (*Ley 3637/09 “Que Crea El Fondo Nacional de La Vivienda Social - FONAVIS,”* 2009) establece que “vivienda social” es la que está destinada a cubrir necesidades de vivienda, de aquellos estratos socioeconómicos que no cuentan con acceso a créditos de mercado y por lo cual, requieren de ayuda del Estado. Según el estrato a quién está dirigido, pueden ser: “Viviendas Económicas” para aquellos estratos que tienen cierta capacidad de pago, pero insuficiente para el acceso exclusivo a créditos de mercado. Y las “Viviendas de Interés Social” dirigidos a estratos de pobreza y pobreza extrema, con nula posibilidad de acceder a créditos de mercado.

Según lo plantea Held (2000) las políticas de VS deben proporcionar acceso equitativo a hogares de menos ingresos a viviendas con estándares mínimos de calidad, lo que incluye el terreno, los servicios básicos, y las dimensiones-materiales-terminaciones de las mismas. Esto considerando costos eficientes de construcción, apoyo del sector público, aporte de las familias beneficiadas y condiciones que permitan superar el déficit habitacional en plazos razonables.

Históricamente, los Estados latinoamericanos asumieron estos desafíos a través del diseño y ejecución de programas y proyectos de vivienda. Los gobiernos como urbanistas y constructores, con recursos del presupuesto público e incluso, en algunos casos hasta fungen de entidades financieras para el crédito de vivienda (Chiappe de Villa, 1999 citado en Held, 2000). Estas políticas consideradas “tradicionales” se caracterizan por subsidios a la oferta. A pesar del enorme esfuerzo las entidades públicas no fueron capaces de enfrentar el déficit habitacional, y era un peso enorme para el Estado la responsabilidad de poner viviendas sociales al alcance de la población (Grynspan y Meléndez, 1999 citado en Held, 2000).

A finales de los 70s, en correspondencia a las reformas económicas del mercado, el Estado pasa a asumir un rol de facilitador para el acceso a la vivienda, como regulador y promotor de estas políticas. Según Held (2000) las responsabilidades de las instituciones públicas se limitan a la fijación y cumplimiento de: estándares y precios de viviendas sociales nuevas, procesos de postulación y asignación de subsidios, requisitos de ahorro previo, acopio de suelo para VS y, condiciones para la participación de empresas privadas en la construcción y financiamiento. Las nuevas políticas de VS recurren entonces a subsidios a la demanda de vivienda.

En este contexto y a lo largo de los años, los distintos gobiernos latinoamericanos han recurrido a diversas formas de hacer política de vivienda, considerando subsidios a la oferta y a la demanda. Entre estas se puede citar a la compra de vivienda, construcción de vivienda nueva, compra de lote con servicios, construcción de vivienda de forma incremental, relocalización o reasentamiento habitacional, y más recientemente, regulación de alquileres, alquiler de VS, ayuda estatal al alquiler, co-propiedad, propiedad horizontal, políticas de mixtura social, entre otros.

### ***2.2.1.1 Políticas de relocalización habitacional***

La conceptualización de reasentamiento-relocalización se vincula más, en el imaginario colectivo, con la VS en sí, pero sin que el concepto de reasentamiento sea el objeto de estudio como tal, sino una problemática derivada de la VS, siendo así los procesos de reasentamiento únicamente mencionados, y reducidos a un simple ejercicio de traslado de población.

Es ampliamente conocido que los procesos de relocalización generan efectos perturbadores en las condiciones y estilos de vida de los afectados, ya que en gran medida concurren a desorganizar o desestructurar los sistemas de subsistencia y reproducción que los desplazados habían logrado configurar en sus contextos sociales anteriores (Bartolomé, 1985; Brites, 2002). Además, los reordenamientos socio-espaciales, tienden a generar nuevas áreas centrales y nuevas zonas de periferia urbana (Brites, 2015), lo que incide en la segregación y asimetrías en cuanto al acceso a oportunidades.

Estos procesos de reasentamiento deben dirigirse a unas bases de hábitat óptimas, a través del mejoramiento de las condiciones y nivel de vida, ya que su fin es mejorarlas, inicialmente en relación con condiciones físico-naturales, pero también desde el punto de vista social, económico y físico-espacial, en un contexto legal, seguro y sostenible (Chardon, 2008).

Paraguay, en su Política Nacional de Vivienda y Hábitat (SENAVITAT, 2018b), propone el avance hacia un modelo social más inclusivo, con posibilidad de conversión de segmentos mayores de la población en beneficiarios del crecimiento económico, por lo que es menester la contemplación de variables que influyen decisivamente en la calidad de vida de quienes sean sujetos de esa relocalización, especialmente de aquellos grupos en situación de vulnerabilidad extrema. En este contexto, la vulnerabilidad tiene raíces en las profundas

desigualdades socioeconómicas producidas por múltiples factores, y no como consecuencia de desastres naturales como tales o riesgo de ocurrencia de los mismos *per sé*.

Se trata, en este caso, del reasentamiento forzado de poblaciones asociado a la construcción de represas y otras obras públicas de envergadura, y constituye una crisis que genera lo que Scudder (1973) (citado en Bartolomé, 2006) y otros denominan “stress de relocalización multidimensional”. Las peculiaridades de las relocalizaciones urbanas causadas por represas son tantas y tan profundas que merecen una consideración especial, ya que se consolidan sistemas de supervivencia y estrategias adaptativas de los pobres urbanos, quienes constituyen la mayor parte de aquellos afectados por la futura represa (Bartolomé, 2006).

Para el caso de Encarnación, afectada por la represa Yacyreta, más allá de las viviendas nuevas (muy valoradas por las familias relocalizadas que vieron en ellas una plataforma de movilidad social), en el nuevo contexto comenzó a emerger una cuestión antes no dimensionada por la población: la mayor necesidad de dinero para afrontar nuevos gastos, transporte, energía eléctrica, agua, impuestos, etc.

Los procesos de relocalización forzada son conflictivos desde varias aristas; sin embargo, las políticas habitacionales nacionales, al no ser contempladoras de variables multidimensionales ni ser concebidas desde una articulación real de instituciones, han colaborado para que la consolidación de los procesos de reasentamiento se extienda indefinidamente en el tiempo, agregando incertidumbre al ya padecido *stress*. Además, cabe el precedente de que finalmente las mismas comunidades reasentadas deberán movilizar sus recursos sociales y culturales en un esfuerzo por restablecer colectivos sociales y comunidades viables, y por restaurar los niveles necesarios de vida material y cultural (Oliver-Smith & De Sherbinin, 2014).



Los primeros residentes relocalizados se encuentran con vecinos totalmente desconocidos y la primera reacción es la generalizada desconfianza mutua. El compartir opiniones, lleva a repensar el nuevo lugar de vida, a proponer alternativas y a organizarse para demandar. La práctica muestra que, esta actitud activa de los vecinos consigue, muchas veces, alterar la orientación de los programas gubernamentales más allá de lo planificado técnicamente.

Las crisis coyunturales y los problemas colectivos imponen fuertes constreñimientos sobre la población desplazada, estructuralmente vulnerable. No obstante, la población relocalizada no está inerte, tiene la potencialidad de reflexionar y actuar sobre las situaciones que padece.

Un programa de relocalización una vez implementado necesita de otras acciones estatales que lo sostengan. Así, una vez diseñados e implementados determinados programas/proyectos pueden corregirse en interacción con la población

Más allá de los conocidos efectos de la relocalización, los problemas de la segregación socio-espacial persisten en el largo plazo, y ambos implican un conjunto de transformaciones en las condiciones y estilos de vida de aquellas familias que fueron obligadas a vivir en una periferia urbana desfavorable y adversa.

### ***2.2.1.2 Políticas de basadas en gestión de la demanda***

El modelo de “subsidio a la demanda” tiene su génesis en Chile en 1977, durante la dictadura militar y la reestructuración del modelo económico, consolidándose con los posteriores gobiernos democráticos (Gilbert, 2009; Rodríguez & Sugranyes, 2004).

Su principal objetivo es el reducir el déficit habitacional, con una función subsidiaria del Estado y con la participación en la construcción del sector privado, como controladores y definidores de la intervención y las tipologías de los productos habitacionales para la

población más vulnerable, en un contexto neoliberal (Rodríguez & Sugranyes, 2004). Se basa en subsidio habitacional directo (SHD) y orientado al mercado, con la participación de tres componentes esenciales: (1) ahorro de los beneficiarios, (2) subsidio o bono del Estado, y (3) créditos otorgados por la banca. Lo que se reduce a la formula ABC (i.e. ahorro – bono - crédito).

A través del subsidio a la demanda el Estado otorga un aporte económico por una sola vez a las familias que cumplan requisitos predeterminados, para garantizar la demanda efectiva de vivienda, que antes era demanda potencial debido a la inaccesibilidad a la vivienda digna de estas familias (Gonzales, 1999).

Según la CEPAL (Gonzales, 1999; Pérez-Iñigo, 1999) numerosos son los beneficios de la adopción de este sistema. Como por ejemplo la ampliación del mercado inmobiliario con la garantía de la demanda efectiva; además la disminución de los riesgos de venta de la construcción de viviendas. También plantea como positivo, el paso de un ‘Estado paternalista’, a uno que estimula y complementa el esfuerzo de las familias; lo que, a su vez, refuerza el vínculo entre la ciudadanía y el Estado.

La aplicación y funcionamiento del modelo, con el paso de los años, fue evidenciando debilidades no expuestas por sus promotores. Como lo fue en el caso chileno, donde el subsidio es un mecanismo financiero de apoyo al sector privado, ya que los conjuntos se diseñan en función a la rentabilidad del proyecto y no en función a normas de convivencia entre los beneficiarios (Sugranyes, 2012) y que por lo mismo, las ciudades chilenas y sus ciudadanos siguen sufriendo las consecuencias negativas, especialmente socioterritoriales (Ducci, 1997; Rodríguez & Sugranyes, 2004). También se detectaron problemas con la calidad de las viviendas sociales, con el uso del crédito y con la asignación de los subsidios (Gilbert, 2002), y a la par, este país ha ido modificando su sistema, a través del aprendizaje del camino ya recorrido.

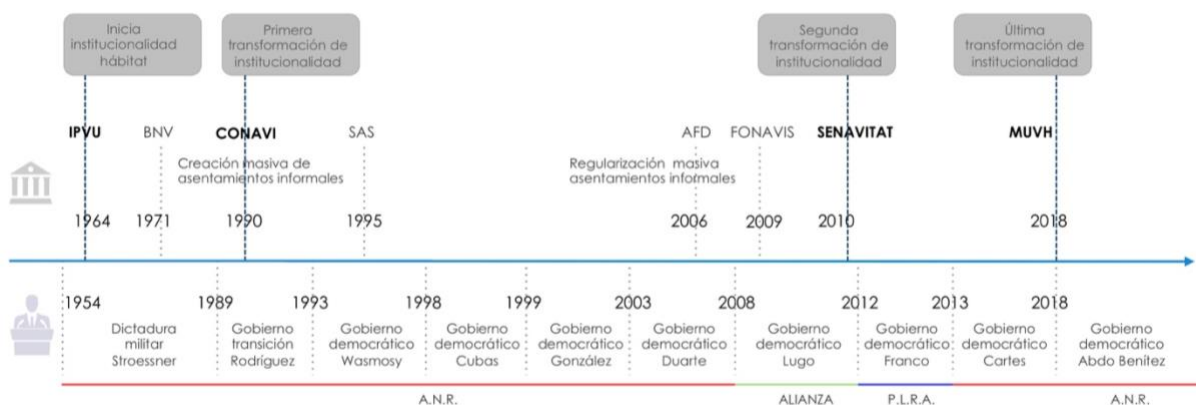
Desde los 90s, instituciones multilaterales (BM, BID, CEPAL, USAID) y chilenas (MINVU) han promovido y extendido su aplicación a países de todo el mundo, como Sudáfrica, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, El Salvador, Uruguay y Paraguay (Amarilla Riveros & Ruiz-Tagle, 2019; BM, 1993; Held, 2000; Mayo, 1999).

### 2.2.2 Políticas habitacionales en Paraguay

La política habitacional paraguaya se ha ido construyendo en accidentados procesos y ha generado acciones que propician el despojo de posesiones a los más pobres, buscando favorecer la concentración de tierras en pocas manos (Flores, 2010). Recién desde 1964, con la creación del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU), se plantea el tímido inicio de las institucionales que permite la construcción de política habitacional. Desde entonces, pasando por varias transformaciones de la institucionalidad de la vivienda y el hábitat, que puede verse en la figura 3, (Banco Nacional de la Vivienda-BNV, Consejo Nacional de la Vivienda-CONAVI, Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat-SENAVITAT y recientemente Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat-MUVH), se identifica un período de importantes aportes a la problemática.

Este período se inicia con el nuevo siglo, donde la cooperación internacional resulta clave, ejemplo de esto es la generación de diversos documentos e incluso programas

**Figura 3: Línea de tiempo de institucionalidad del hábitat**



Fuente: Adaptado de Amarilla Riveros, 2018

habitacionales. Particularmente de interés para esta investigación, son dos documentos: por una parte, el Plan Nacional de Hábitat y Vivienda (PLANHAVI) y la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat (PNVH).

En el 2012 se publica el PLANHAVI, que tiene como fin el de promover las condiciones sociales e institucionales para el acceso a la vivienda en un ambiente adecuado. Sus líneas estratégicas son: (1) la producción del hábitat y vivienda, (2) el fortalecimiento institucional, (3) el impulso de la participación social y, (4) el financiamiento de las acciones; con una meta para el 2020 de 142.000 viviendas nuevas y 154.500 acciones de mejoramiento-ampliación; y con un enfoque de derechos en materia de vivienda y hábitat (SENAVITAT et al., 2012).

Tiempo después, en el 2018 por medio de la Res. 1750 se aprueba la PNVH como instrumento de gestión pública que establece las orientaciones generales sobre las cuales se deberán formular los planes, programas y proyectos institucionales, en el corto, mediano y largo plazo. La política busca establecer lineamientos para garantizar el acceso a vivienda y hábitat dignos y adecuado, con la participación de los diferentes actores de la sociedad, en el marco de procesos coherentes con las prioridades de desarrollo nacional. Y se orienta con los siguientes principios: Universalidad, Integralidad, Sostenibilidad, Participación, Transparencia, Evaluabilidad, Corresponsabilidad, Función Social de la Tierra y Resiliencia Territorial (SENAVITAT, 2018b).

En cuanto a programas habitacionales se refiere, aquí toma protagonismo en el escenario habitacional como principal herramienta los subsidios habitacionales a la demanda<sup>7</sup>, con especial focalización en la población situada en la franja de pobreza y pobreza extrema, considerando únicamente la unidad de vivienda, con casi nula intervención en aspectos relacionados al hábitat y sin considerar dimensiones de la sustentabilidad urbana. En

---

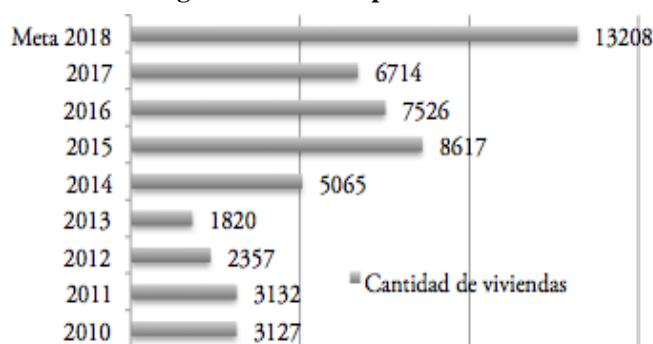
<sup>7</sup> Inspirados en el ya bastante conocido: “modelo chileno” de subsidios a la demanda.

el período 2014-2018, se han entregado aproximadamente 28.000 SH de los cuales el 62% fueron a través del programa FONAVIS (Amarilla Riveros, 2018).

En cuanto a la política de relocalización habitacional, esta se gestiona de manera independiente a las instituciones que representan al Poder Ejecutivo (MUVH, MOPC y otros), a través de entidades binacionales e inicia con las grandes obras de infraestructura en el sur y este del país, asociadas a la construcción y puesta en marcha de hidroeléctricas. El caso más reciente y con mayor impacto socio ambiental ha sido el de la Represa Yacyreta, ya que a causa de las grandes obras de infraestructura en el marco del Plan de Terminación y Obras Complementarias, en el distrito de Encarnación fueron reubicadas un total de 7022 familias en los últimos 10 años (Ecosistema Urbano, 2016a). Estas grandes obras, de infraestructura y servicios, influyen notablemente en los procesos socioeconómicos y en la ocupación del territorio nacional. La construcción de las represas y sus obras complementarias, inyectaron capital al sistema económico, situación que no fue aprovechada en generación de infraestructura para crear riqueza, sino que fueron gastados en inversiones suntuosas y mediante especulación inmobiliaria (Cristaldo & Silvero, 2009).

Las acciones habitacionales generadas a través de las políticas de subsidios y de reasentamiento, en términos cuantitativos significa un gran avance en las respuestas institucionales a la problemática del hábitat, más aún si se considera la escasa producción histórica, como se puede ver en la figura 4. En términos cualitativos, existen aun muchas

**Figura 4: Viviendas entregadas 2010-2018 por la institucionalidad del hábitat**



Fuente: Amarilla Riveros, 2018, pp. 41

deudas, debido a que estas políticas solo se han concentrado en solucionar la problemática específica de la unidad habitacional, desconociendo como esta se relaciona con el territorio, con el contexto y con la ciudad.

## **2.3 El caso de estudio: Encarnación**

### **2.3.1 Contextualización**

Encarnación, una de las 3 áreas metropolitanas del país (SENAVITAT, 2016c) se plantea y se reconoce como una de las ciudades paraguayas con mejor infraestructura, desde la intervención vial que ha hecho la EBY, como consecuencia de la elevación de la cota del Río Paraná. Pero esto no la excluye de los problemas que azotan a nuestro país, la desigualdad y precariedad urbana en la que vive la población.

En el Informe de Paraguay para Hábitat III, toma a Encarnación como referencia en cuanto a transformaciones urbanas y su impacto social:

“El caso del Municipio de Encarnación resulta referencial, ya que, en el marco de la construcción de su avenida Costanera, se ha impulsado, con apoyo de la Entidad binacional Yacyretá, un proceso de atención a los asentamientos precarios ubicados en el borde del Río Paraná y afectados por las obras” (SENAVITAT, 2016c, p. 47).

Esta ciudad ubicada en el sur del país, con una extensión de 558 km<sup>2</sup> y una cantidad de 127.527 habitantes (2016). Junto con otras ciudades, concentran la mayor parte del patrimonio histórico, cultural e institucional del país. Paraguay, un país considerado como “en transición urbana moderada” (> 55% de población urbana) se encuentra en medio de un proceso urbanizador que continúa avanzando (Ecosistema Urbano, 2016a).

La propia comunidad ha sufrido un desastre socio-natural de considerable envergadura (el ciclón de 1926), y con sus casi 406 años de historia, podría decirse que es una ciudad privilegiada a pesar de las vicisitudes que ha vivido como consecuencia de

intervenciones antrópicas en el territorio, que continúan desarrollándose como parte de los procesos del propio reasentamiento de gran parte de sus habitantes debido a la subida del embalse de Yacyretá y los planes de terminación de la represa.

El distrito de Encarnación cuenta con un privilegiado soporte natural, con una generación de población muy joven y más formada, y es un núcleo académico de conocimiento y de actividad universitaria. Otro aspecto a resaltar es el espacio de convivencia multicultural, lo que la hace incomparable con otras regiones del país (Ecosistema Urbano, 2016a).

Es innegable la magnitud de la intervención en el territorio, así como es patente el salto cualitativo que ha dado la ciudad en cuanto a infraestructura y servicios, el 83,63 % de la población tiene acceso a agua potable, el 72,40% a redes de desagüe pluvial, y el 60,47% a redes de desagüe cloacal (Velázquez Haurón et al., 2019). Y por otro lado, el cambio de actividades de sustento han posicionado a la ciudad como destino turístico en el país y la región, y ejemplo publicitado de civilidad a nivel nacional.

Posterior a la serie de cambios que ha sufrido, su morfología se ha visto alterada al punto de diferenciarse actualmente una marcada zona peninsular rodeada de cursos de agua (que también se han visto intervenidos en mayor o menor medida), unida a otros barrios encarnacenos y otros municipios por medio de 7 puentes que la rodean.

### **2.3.2 Sustentabilidad urbana**

Frente a un escenario de importantes y enormes transformaciones urbanas, con los impactos socio ambientales aun poco estudiados, se encuentra Encarnación con el gran problema del s XXI: el cambio climático y los desafíos de un modelo de desarrollo guiado por la sustentabilidad.

Por una parte, las transformaciones territoriales antrópicas de los últimos 20 años han causado estragos en el sistema natural del municipio y de la región. Impactando en el metabolismo urbano natural y también, en el sistema social relacionado al espacio urbano. Y, por otra parte, la problemática global del cambio climático que tiene sus efectos también a nivel local, independientemente si el origen se da o no en este territorio en particular.

En ese sentido, el Consejo de Desarrollo Urbano ha encomendado la elaboración de dos herramientas clave para ordenar el crecimiento, en el contexto de las atribuciones municipales: el Plan de Desarrollo Sustentable (PDS) y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) (Velázquez Haurón et al., 2019).

En el PDS se plantean las siguientes acciones generales, que permitirán afrontar los desafíos a los que se enfrenta Encarnación:

*“PROTEGER: y valorizar los recursos naturales del territorio y los valores sociales y culturales fundamentales de la sociedad encarnacena, así como su memoria y su identidad.*

*CONTENER: Trazar los límites máximos de extensión de la ciudad futura, imaginado posibles escenarios de desarrollo sostenible para optimizar los esfuerzos de manera eficaz y limitar el uso de recursos tanto medioambientales como económicos.*

*DENSIFICAR Favorecer el desarrollo de una ciudad compacta, continua y compleja, no necesariamente de alta densidad, que renueve su tejido existente, que sea más eficiente, requiriendo menor cobertura infraestructural, menores desplazamientos de sus ciudadanos y que favorezca la mezcla de usos y el comercio.*

*INTEGRAR Potenciar y favorecer la continuidad de los flujos infraestructurales y mejorar los servicios públicos de manera más eficiente.*



*EQUILIBRAR Mejorar la accesibilidad y la conectividad entre todas las partes de la ciudad para que, reduciendo la segregación urbana, se favorezca la integración y la equidad social.*

*INNOVAR Fomentar la innovación cultural, artística, tecnológica, académica y urbana para desarrollar nuevos sectores económicos, haciendo más competitiva la ciudad en el contexto continental y valorando el capital humano”. (Ecosistema Urbano, 2016b, p. 9).*

Con ambas herramientas técnicas ya elaboradas, el gran desafío respecto a la sustentabilidad urbana en el municipio de Encarnación se relaciona con los acuerdos políticos necesarios, y los aspectos políticos-técnicos que derivan en la reglamentación del PDS y el POUT a nivel de ordenanza, su aplicación y posterior monitoreo.

### **2.3.3 Políticas habitacionales**

Según la Ley Orgánica Municipal (*Ley 3966/10 “Orgánica Municipal,”* 2010), es función del municipio la planificación y la ordenación del territorio, así como ciertos aspectos de infraestructura pública y servicios. Pero curiosamente, las más grandes intervenciones en cuanto a vivienda y habitabilidad en el municipio de Encarnación en el último siglo, las han ejecutado el Gobierno Central a través de sus ministerios y principalmente, la EBY con sus obras complementarias.

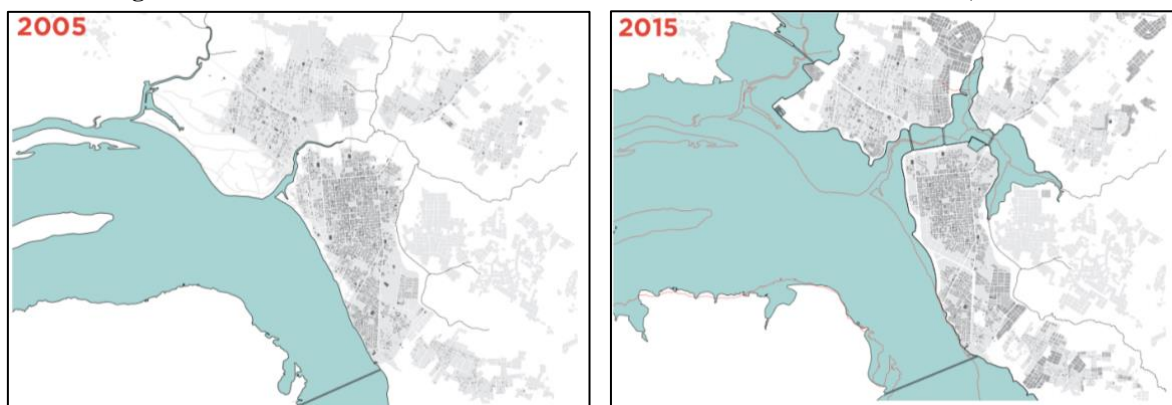
Las políticas habitacionales, tanto a nivel nacional como municipal, son reactivas, no son propositivas respecto a las necesidades y demandas de la sociedad, sino que reaccionan a intereses superiores que devienen del Gobierno Central o acuerdos con otros países, como lo es la construcción de una represa hidroeléctrica binacional.

El Plan de Terminación de Yacyreta (PTY) se aprueba en el 2004 e inician los trabajos de ingeniería y arquitectura para reubicar a 14.262 viviendas, de las cuales 6.854

fueron en la margen paraguaya (Ecosistema Urbano, 2016a). Las transformaciones territoriales generan subembalses urbanos, dando una nueva génesis al paisaje urbano donde ahora el agua es el gran protagonista. El centro consolidado de Encarnación se convierte en una península y los barrios de la periferia urbana quedan segregados, formando nuevas centralidades urbanas, como puede verse en la figura 5.

La política de relocalización habitacional no ha considerado adecuadamente la conectividad, movilidad, redes sociales<sup>8</sup>, y equipamientos de los conjuntos habitacionales, contribuyendo a la extensión de la ciudad difusa, desconociendo el Derecho a la Ciudad y los criterios de sustentabilidad necesarios para responder a las demandas de este nuevo siglo. Como se puede ver en la figura 6, donde se ubican los conjuntos habitacionales de reasentamiento en el municipio de Encarnación (Brites & Catullo, 2017) y el ejemplo de uno de estos conjuntos en la figura 7 (Ecosistema Urbano, 2016a).

**Figura 5: Transformaciones territoriales de Encarnación a causa de la EBY, 2005 - 2015**



**Fuente: Ecosistema Urbano, 2016a, pp 117**

<sup>8</sup> Redes sociales entendidas como relaciones/lazos entre personas, que van generando una red. No se refiere a “redes sociales” como Facebook o Twitter.

**Figura 6: Ubicación de conjuntos habitacionales de relocalización de la EBY, Encarnación, Py y Posadas, Arg**



Fuente: Brites, W & Catullo, M. 2017. pp. 92.

**Figura 7: Barrio San Pedro, conjunto habitacional de relocalización en Encarnación**



Fuente: Ecosistema Urbano, 2016a, pp 120

Esto también se refleja en las acciones ejecutadas a través de los subsidios a la demanda, con proyectos de VS que solo se limitan a buscar solución al problema de la unidad habitacional, desconociendo el entorno urbano donde estas unidades se implantan. A excepción de un par de proyectos en el centro urbano de Encarnación, que tienen característica de construcción el altura y buena ubicación, con alto nivel de accesibilidad a los servicios urbanos; pero que son construidas previamente a la masificación del FONAVIS.

Ambas políticas, han contribuido a la transformación de la estructura urbana de una ciudad de más de 400 años, acentuando la extensión de la mancha urbana, contrariamente al nuevo paradigma de la sustentabilidad, que plantea un modelo de ciudad compacta como respuesta al cambio climático y como alternativa de solución al déficit habitacional<sup>9</sup>.

## **2.4 Alcances y limitaciones**

### **2.4.1 Alcances**

Esta investigación toma en consideración que sostenible y sustentable son sinónimos y válidos entre sí, más allá y sin desconocer las discusiones actuales sobre su significado en español<sup>10</sup>.

También se considera la complejidad sistémica inherente a la sostenibilidad urbana, pero para los fines específicos de esta investigación se tomará lo diagnosticado y establecido en el PDS y el POUT Plan Encarnación Más (Ecosistema Urbano, 2016a, 2016b, 2016c)

En cuanto al estudio y consideración de las políticas habitacionales del país, esta investigación se centra en las políticas que son ejecutadas por el gobierno central, a través de los órganos del Poder Ejecutivo y específicamente el MUVH, de reciente creación (Ver *Ley 6152/18 “Que Crea El Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat (MUVH) y Su Carta*

---

<sup>9</sup> El déficit de vivienda cuantitativo en Itapúa ascendía a 4544 unidades para el 2009, según Informe de Paraguay para Hábitat III (2016).

<sup>10</sup> En inglés “sustainable” es la traducción para ambos términos.

*Orgánica,*” 2018)). Sin desconocer el actuar sobre lo habitacional y territorial, de las entidades binaciones y el poder que estas tienen en las decisiones sobre el territorio.

#### **2.4.2 Limitaciones**

En el diseño de la investigación se vislumbran diversos límites, que se verifican en el transcurso de la misma. En cuanto al objeto de estudio, se identifican límites en cuanto al acceso a información debido a las restricciones de movilidad y acceso por la pandemia del Covid-19.

Se considera el análisis de la sustentabilidad urbana desde el aspecto de la densidad habitacional, contemplando los aspectos sistémicos y complejos, pero aislando esa dimensión para los fines académicos de esta investigación. Teniendo en cuenta que el marco teórico el estudio de la sustentabilidad urbana se encuentra en un desarrollo constante, más urgido en la actualidad por el contexto de crisis sanitaria que se exagera en entornos urbanos.

En lo que respecta al análisis teórico sobre la política habitacional, la investigación se limita a las de relocalización y subsidio a la demanda por ser las que mayor impacto han tenido en masividad de respuesta estatal y de particular importancia en el territorio de estudio. Específicamente sobre el modelo de subsidios a la demanda en Paraguay, se considera la investigación planteada por Amarilla Riveros (2018) “La política habitacional en Paraguay: entre la informalidad y la movilidad del “modelo chileno”.

Sin embargo, estas limitaciones contribuyeron al enfoque de la investigación en las políticas habitacionales vigentes del MUVH, desde el cruce de información entre las fuentes secundarias y los informantes clave. Lo que permitió fortalecer los resultados empíricos en un campo inexplorado y en articulación a la propuesta del ya existente Plan Encarnación Más.

## **Marco Metodológico**

La presente investigación intenta indagar y conocer las políticas habitacionales de VS del MUVH, del período 2018-2020, buscando comprender los procesos y programas que podrían contribuir a la sustentabilidad urbana de Encarnación, en cuanto a densificación habitacional se refiere.

Este apartado se inicia exponiendo el enfoque y diseño metodológico utilizado en la investigación, continúa con el detalle de las técnicas de recolección y análisis de los datos utilizados, y finaliza con las consideraciones éticas.

### **3.1 Enfoque y diseño metodológico**

*Enfoque metodológico.* El estudio utilizó un enfoque deductivo y una estrategia metodológica cualitativa, debido a que el objetivo fue contribuir al desarrollo urbano sustentable de Encarnación, a través de la incorporación de las políticas habitacionales. Por lo que el enfoque cualitativo se ajustó ya que al ser interpretativa permite a la investigación generar su descripción y valoración de datos (Hernández-Sampieri et al., 2006).

Por medio de esta estrategia y desde una perspectiva pos positivista, la investigación es de tipo no experimental transversal exploratoria-descriptiva. Se buscó identificar políticas habitacionales del MUVH que podrían contribuir a la sustentabilidad urbana en Encarnación; para luego, analizar el funcionamiento de estas políticas habitacionales, con el apoyo en el análisis de contenido de documentos y entrevistas a agentes clave. Considerando la disponibilidad de información, se hace una aproximación descriptiva de la sustentabilidad urbana en Encarnación y una exploratoria, para las políticas habitacionales del MUVH. Descriptiva debido a que se consideran los supuestos establecidos en investigaciones previas (Plan Encarnación Más), lo que se contrasta con las entrevistas a agentes clave. Y, por otra parte, exploratoria ya que no se conocen antecedentes de investigación en esta línea que

consideren todas las políticas, programas y proyectos vigentes; el estudio se basa en explorar lo existente tomando como base documentos de uso público, documentos solicitados por Ley de Transparencia y entrevistas a agentes clave.

*Diseño metodológico.* La investigación tomó como objeto de estudio al municipio de Encarnación y como unidad de análisis las áreas urbanas y suburbanas; porque es ahí donde se enfrentan las luchas de poder más intensas, así como también allí se territorializa la capacidad de la ciudad para regenerarse debido a su óptimo nivel de servicios y equipamientos urbanos, evitando la extensión de la mancha urbana.

Tomando en cuenta el objetivo específico 1, identificar las políticas de VS del MUVH que podrían contribuir a la sustentabilidad urbana en Encarnación, la investigación se basó en los objetivos del PDS (Ecosistema Urbano, 2016b) respecto a las condicionantes de la sustentabilidad urbana y, por otro lado, sobre las políticas habitacionales del MUVH, se basó en aquellas vigentes en sus dos primeros años como entidad rectora del ámbito urbano y habitacional, período 2018-2020.

Tomando en cuenta el objetivo específico 2, analizar el funcionamiento de las políticas habitacionales identificadas, se consideró exclusivamente aquellas políticas del MUVH que están orientadas a zonas urbanas y suburbanas<sup>11</sup> del interior del país y que permitirían el desarrollo de vivienda en altura, contribuyendo a la densidad habitacional y considerando el límite urbano.

El detalle del diseño metodológico puede verse en el marco lógico (tabla 8) y en las tablas 1, 2 y 3.

---

<sup>11</sup> Tomando en cuenta la definición de la STP (2016): Área suburbana: es la zona urbanizada en torno del Centro Urbano. Esta área concentra los espacios de interfaz entre las áreas urbana y rural, y, eventualmente, con zonas urbanas futuras.

### **3.2 Técnicas de recolección y procesamiento de datos**

El desarrollo de los objetivos específicos se apoyó en las técnicas de recolección de documentos a través de fichas, y de fuentes secundarias como lo son: leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, entre otros documentos oficiales nacionales e internacionales. También, como fuente primaria, se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas a informantes claves. Las fuentes de información fueron: el MUVH, la STP, el Ministerio de Hacienda, el BID, Universidad Nacional de Asunción, Universidad Católica de Itapúa y Municipalidad de Encarnación.

El procesamiento de los datos, tanto los que provienen de las entrevistas y de la revisión de documentos, se realizó a través de codificación abierta. Con esto, se buscó desglosar los datos en segmentos para poder interpretarlos.

En la tabla 1 se puede evidenciar la estructura del diseño metodológico, incluyendo instrumentos de recolección de información, y en las tablas 4, 5, 6 y 7 el detalle de estos instrumentos.

### **3.3 Consideraciones éticas**

El diseño metodológico, la recolección y análisis de datos, ha considerado los aspectos éticos imprescindibles de la investigación.

Respecto a las fuentes documentales, el acceso se ha dado por dos vías: por un lado, documentos de acceso público, disponible en bibliotecas y repositorios digitales, como páginas web oficiales del Gobierno. Y, por otro lado, a través de solicitud ciudadana vía Portal Paraguay Acceso a la Información Pública (Ver: Ley de Transparencia *Ley 5282/14* “*De Libre Acceso Ciudadano a La Información Pública y Transparencia Gubernamental,*” 2014).



Tomando en cuenta a las entrevistas a agentes clave, la selección de estos se basa en el nivel de conocimientos sobre el tema de investigación, así como la accesibilidad y disponibilidad de los mismos. En todos los casos se ha obtenido, previa a la entrevista, el consentimiento informado de uso de datos para la investigación y la identidad de las personas entrevistadas ha sido resguardada.

**Tabla 1: Diseño metodológico**

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	ÁMBITOS		OE	FUENTE DE INFORMACIÓN	INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN
<b>Políticas habitacionales del MUVH</b>	Políticas y planes	Políticas y planes institucionales vigentes	OE 1 OE 3	Documentos oficiales de políticas (Ley, decreto, reglamento, etc) – Agentes clave - MUVH	Fichas, entrevistas semiestructuradas E1-E6
	Programas urbanos	Programas y proyectos urbanos			
	Programas sustantivos	Objetivo territorial de programas			
		Público objetivo de programas			
<b>Políticas relacionadas a la sustentabilidad urbana</b>	Programas sustantivos	Descripción/ objetivo	OE2 OE3	Documentos oficiales de políticas (Ley, decreto, reglamento) - Agentes clave – MUVH. Agentes clave Encarnación	Fichas, entrevistas semiestructuradas E1-E9
		Fuente de financiamiento			
		Procedimientos de asignación			
	Escenario de sustentabilidad urbana Encarnación	Ocupación de suelo, espacio público y habitabilidad, movilidad y servicios			

**Fuente: Elaboración propia**

**Tabla 2: Detalle metodológico de la dimensión de análisis Políticas Habitacionales del MUVH**

	Ámbitos		Detalle
	<b>Políticas habitacionales del MUVH</b>	Políticas y planes	Políticas y planes institucionales vigentes
Programas urbanos		Programas y proyectos urbanos	Identificar programas y proyectos urbanos o de vivienda que se caractericen por su énfasis urbano, describiendo objetivo territorial y procedimientos.
Programas sustantivos		Objetivo territorial de programas	Describir el objetivo, identificando la ubicación territorial a nivel país (departamentos) y a nivel distrital (urbano-suburbano-rural) de los programas habitacionales vigentes.
		Público objetivo de programas	Identificar los requerimientos socioeconómicos, y otros, de los posibles beneficiarios de los programas habitacionales vigentes.

**Fuente: Elaboración propia**

**Tabla 3: Detalle metodológico de la dimensión de análisis  
Políticas relacionadas a la sustentabilidad urbana**

<b>Políticas relacionadas a la sustentabilidad urbana</b>	<b>Ámbitos</b>		<b>Detalle</b>
	Programas sustantivos	Descripción /objetivo	Describir la génesis, el objetivo y las características de los programas identificados.
		Fuente de financiamiento	Reconocer fuentes, periodicidad y condicionamiento de financiamiento de los programas identificados.
		Procedimientos de asignación	Describir procedimiento técnico de identificación, asignación y ejecución de los programas identificados
Escenario de sustentabilidad urbana Encarnación	Ocupación de suelo, espacio público y habitabilidad, movilidad y servicios	Contrastar las condiciones de sustentabilidad urbana establecidas en el Plan Encarnación Más	

**Fuente: Elaboración propia**

**Tabla 4: Ficha de recolección – Programas sustantivos del MUVH**

<b>FICHA DE RECOLECCIÓN – PROGRAMAS SUSTANTIVOS MUVH</b>		
<b>Nombre del programa</b>		
<b>Objetivo territorial del programa</b>	Objetivo del programa	
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	
<b>Público objetivo del programa</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	
	Otros requerimientos	
<b>Fuentes de información</b>		

**Fuente: Elaboración propia**

Tabla 5: Ficha de recolección - Programas MUVH relacionados a la sustentabilidad

FICHA DE RECOLECCIÓN – PROGRAMAS MUVH RELACIONADOS A SUSTENTABILIDAD		
<b>Nombre del programa</b>		
<b>Descripción / objetivo del programa</b>	Objetivo	
	Área territorial de intervención	
	Beneficiarios	
<b>Fuente de financiamiento del programa</b>	Fuente de financiamiento	
	Periodicidad	
	Condicionamiento de financiamiento	
<b>Procedimientos de asignación del programa</b>	Procedimiento de identificación de beneficiarios	
	Procedimiento de asignación de beneficiarios	
	Procedimiento de ejecución y entrega a beneficiarios	
<b>Fuentes de información</b>		

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6: Estructura de entrevista semiestructurada a agentes clave de Política Habitacional

Entrevista – Política Habitacional MUVH
<p><u>Agentes clave:</u></p> <p>-E1 funcionario de Dirección de Proyectos y Programas Urbanos del MUVH</p> <p>-E2 funcionario de Viceministerio de Urbanismo y Hábitat del MUVH</p> <p>-E3 especialista Senior BID, colaborador del MUVH en Proyecto Patrimonio Vivo y Proyecto CES Carmelo Peralta</p> <p>-E4 especialista de Land and Housing Corporation Corea, colaborador del MUVH en Proyecto Ciudad Nueva Bañado Sur</p> <p>-E5: funcionario de Dirección General de Crédito y Financiamiento para la vivienda del MUVH</p> <p>-E6: funcionario de Dirección de Programas y Proyectos Habitacionales del MUVH.</p>
<p><u>Estructura de preguntas:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considerando los desafíos actuales y futuros que deben afrontar las ciudades en el mundo y en nuestro país, ¿cuál es el impacto urbano de las políticas habitacionales del MUVH?</li> <li>2. ¿Cómo se relacionan, o no, estas políticas con los desafíos del cambio climático y la sustentabilidad urbana?</li> <li>3. Específicamente considerando los límites urbanos y la densidad, ¿cómo es el desempeño de la política habitacional?</li> </ol>

4. ¿Cuáles son los desafíos que debe afrontar el país en esta relación, sustentabilidad urbana-densidad-política habitacional?
5. (Específicamente a Dirección General de Crédito y Financiamiento) En qué está trabajando la Dirección en cuanto programas y proyectos urbanos?
6. (Específicamente a Dirección de Programas y Proyectos)Cuál es la experiencia con el programa de Viviendas Económicas en Encarnación?

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 7: Estructura de entrevista semiestructurada a agentes clave de Sustentabilidad Urbana Encarnación**

<b>Entrevista – Sustentabilidad Urbana Encarnación</b>
<p><u>Agentes clave:</u></p> <p>-E7 docente, investigador y ex funcionario de Planificación de la Municipalidad de Encarnación</p> <p>-E8 docente, investigador y funcionario de la EBY</p> <p>-E9 docente y miembro de la AIA (Arquitectos de Itapúa Asociados)</p>
<p><u>Estructura de preguntas:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Respecto a las últimas transformaciones urbano-territoriales de Encarnación, ¿cuál es el estado, desde su perspectiva, de la sustentabilidad urbana?</li> <li>2. ¿Se puede considerar que el centro urbano consolidado de Encarnación es uno de los sectores más buenos para vivir, por la tanto, más deseados por el desarrollo inmobiliario?</li> <li>3. Específicamente sobre la ocupación de suelo en ese sector: ¿Cuál es la situación actual?, ¿Cuáles son los riesgos siguiendo tendencias actuales?, ¿Cuál es la situación óptima considerando investigaciones/propuestas anteriores y experiencia?, ¿Cuáles son las dificultades para llegar a esta situación óptima?</li> <li>4. Específicamente sobre el espacio público y la habitabilidad en ese sector: ¿Cuál es la situación actual?, ¿Cuáles son los riesgos siguiendo tendencias actuales?, ¿Cuál es la situación óptima considerando investigaciones/propuestas anteriores y experiencia?, ¿Cuáles son las dificultades para llegar a esta situación óptima?</li> <li>5. Específicamente sobre la movilidad y servicios en ese sector: ¿Cuál es la situación actual?, ¿Cuáles son los riesgos siguiendo tendencias actuales?, ¿Cuál es la situación óptima considerando investigaciones/propuestas anteriores y experiencia?, ¿Cuáles son las dificultades para llegar a esta situación óptima?</li> <li>6. Respecto a la política habitacional del MUVH en general, ¿cuál es su conocimiento sobre ellas?</li> <li>7. Considerando los desafíos actuales y futuros que deben afrontar las ciudades en el mundo y en nuestro país, ¿cuál es el impacto urbano de las políticas habitacionales del MUVH en Encarnación?</li> <li>8. ¿Considera que las políticas habitacionales podrían contribuir al desarrollo urbano de Encarnación?</li> <li>9. ¿Cuáles son los desafíos que debe afrontar Encarnación en esta relación, sustentabilidad urbana-densidad-política habitacional?</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8: Marco lógico de la investigación

	Pregunta 1		Objetivo específico 1	Tareas 1	Descripción de la tarea 1	Instrumentos de recolección de datos	Procesamiento de datos	Resultados	Obs.	
Pregunta Principal.  ¿De qué manera las políticas habitacionales de vivienda social del MUVH, en el período 2018-2020, podrían contribuir a la sustentabilidad urbana por medio de la densificación en Encarnación?	¿Cuáles son las políticas habitacionales del MUVH, en el período 2018-2020 que podrían contribuir a la densificación y sustentabilidad urbana de Encarnación?	Objetivo general  Contribuir al desarrollo urbano sustentable de la ciudad de Encarnación, por medio de las políticas habitacionales del MUVH que permitan la densificación a través de vivienda social.	Identificar las políticas de vivienda social del MUVH, período 2018-2020, que podrían contribuir a la densificación y sustentabilidad urbana en Encarnación.	Explorar las políticas, programas y proyectos vigentes del MUVH.  Identificar el escenario de sustentabilidad urbana de Encarnación.	Identificar todas las políticas, programas y proyectos del MUVH, diferenciando aquellas que podrían contribuir a la sustentabilidad urbana de Encarnación.	Ficha de levantamiento de las políticas-programas-proyectos habitacionales MUVH.  Entrevista semiestructurada a agentes clave del MUVH.	Codificación abierta de datos cualitativos, desglosándolos en segmentos para interpretarlos.	De los 10 programas vigentes del MUVH, 3 podrían contribuir a la sustentabilidad urbana de Encarnación: Créditos (Foncoop y Créditos Hipotecarios), Viviendas Económicas y FONAVIS.		
	¿Cuáles son las características de estas políticas habitacionales identificadas?		Objetivo específico 2	Analizar el funcionamiento de estas políticas habitacionales identificadas.  Contrastar el escenario de sustentabilidad urbana del PDS con el escenario actual.	Conocer, indagar y comprender el funcionamiento de las políticas habitacionales identificadas.  Contrastar el escenario de sustentabilidad urbana del PDS con el escenario actual.	Identificar y comprender cómo funcionan las políticas identificadas, en cuanto a objetivos, financiamiento, asignación y pertinencia de estas para la situación de sustentabilidad urbana de Encarnación	Ficha de levantamiento de las políticas-programas-proyectos identificados.  Entrevista semiestructurada a agentes clave de Encarnación.	Procesamiento de datos  Codificación abierta de datos cualitativos, desglosándolos en segmentos para interpretarlos.	Resultados <b>(1) Créditos:</b> el MUVH aprueba líneas de crédito para subsidiar la construcción o compra de SH, a través de cooperativas, asociaciones, sindicatos y otros; <b>(2) Viviendas Económicas:</b> el MUVH construye y entrega SH, también con líneas de crédito con tasas de interés más bajas que las del mercado, plazos cómodos y cuotas fijas y accesibles; y <b>(3) FONAVIS:</b> subsidia el mejoramiento, compra o construcción de SH, de forma individual o a través de grupos organizados, donde según el nivel de los	
	¿Cómo incorporar la vivienda social como factor de densificación en áreas urbanas consolidadas de Encarnación?		Objetivo específico 3	Incorporar a la vivienda social como factor de densificación en áreas urbanas consolidadas de Encarnación.	Generar posibilidades de aplicación de políticas públicas en cuanto a densidad, en el contexto de la sustentabilidad urbana en Encarnación.	Recomendar ajustes (si se requiere) a las políticas habitacionales existentes para que puedan aportar a la densificación sustentable y sugerir la consideración de otras alternativas (alquiler, co-propiedad, usos mixtos, etc)	Instrumentos de recolección de datos  Ficha de levantamiento de las políticas-programas-proyectos identificados.  Síntesis de la propuesta del Plan Enc MAS	Procesamiento de datos  Codificación abierta de datos cualitativos, desglosándolos en segmentos para interpretarlos	Resultados El Plan Enc Mas y su estrategia de "ciudad compacta y compleja" favorecen la densificación, identificando tres áreas prioritarias de intervención que cubrirían la demanda de vivienda en los próximos 20 años. Pertinencia económica de los programas con el nivel socioeconómico de la población: el 38,1% de los residentes urbanos pertenece a nivel medio y 44,3% al nivel alto, con un alto nivel de segregación socioterritorial; mientras que el programa de Créditos está dirigido a los niveles medio y alto, el programa de Viviendas Económicas al sector medio, y FONAVIS al sector medio y bajo. Pertinencia técnica de los programas y las áreas prioritarias de	
								intervención: (1) "áreas a consolidar" densificación habitacional, a través del FONAVIS. (2) "áreas de desarrollo", los programas de Crédito y Viviendas Económicas podrían contribuir al completamiento y densificación del tejido. (3) "áreas de nuevos asentamientos" Planes Parciales de Desarrollo con los programas de Crédito y Viviendas Económicas.		

Fuente: Elaboración propia

## **Análisis de Resultados**

El presente capítulo se estructura en base a los tres objetivos específicos de la investigación. Primeramente, las políticas habitacionales del MUVH, donde se analizan las políticas, planes, proyectos/programas urbanos, y programas de vivienda o sustantivos. Posteriormente tras este análisis, se presentan las políticas relacionadas con la sustentabilidad urbana, identificando el escenario de necesidades de sustentabilidad urbana para Encarnación y, analizando los programas habitacionales referidos. Finalizando con el análisis de las políticas de densificación para la sustentabilidad urbana en Encarnación, según lo establecido en el Plan Encarnación Más y en relación con las políticas identificadas del MUVH.

### **4.1 Políticas habitacionales del MUVH**

Como ya se detalló anteriormente, se consideran políticas públicas a los planes, programas, proyectos y acciones cuyo principal responsable es el Estado. Políticas habitacionales entonces son aquellos planes, programas, proyectos y acciones relacionadas al hábitat y la vivienda; y aquí haremos revisión de aquellas dependientes del MUVH, como institución rectora de las políticas públicas habitacionales, urbanísticas y del hábitat del Paraguay.

Según diversos documentos oficiales del Ministerio, como balances de gestión, rendición de cuentas entre otros (MUVH, 2018a, 2018b, 2019, 2020a, 2020m), la institución ha elaborado al menos dos grandes documentos, un plan y una política, como orientadoras de sus programas, proyectos y acciones. Respecto a sus programas, son diez los programas habitacionales vigentes desde la creación del Ministerio, con una estructura programática muy similar a lo existente en la institucionalidad previa, cuando el hoy Ministerio era Secretaría (SENAVITAT).

Considerando el Plan Operativo Institucional del MUVH (2020b) para el año 2020, estos diez programas habitacionales son llamados “programas sustantivos”. En paralelo, existen proyectos urbanos dependientes de la Dirección General de Programas y Proyectos Urbanos, del Viceministerio de Urbanismo y Hábitat (ver Decreto 1144 Presidencia de la República, 2019) denominados “proyectos estratégicos” del MUVH. Así como también, iniciativas dependientes de Dirección General de Crédito y Financiamiento para la Vivienda.

#### **4.1.1 Políticas y planes**

Considerando una revisión cronológica de los documentos que proponen lineamientos generales para los programas, proyectos y actividades; la institucionalidad paraguaya cuenta con al menos dos: el Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda (PLANHAVI), que tiene una temporalidad del 2012 al 2020. Y la Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat (PNVH), 2018-2038.

A continuación, se hace un análisis de estos dos documentos buscando identificar su pertinencia para esta investigación, respecto a su conformación, funcionamiento y relación con la sustentabilidad urbana como orientadoras del desarrollo del territorio nacional.

##### ***4.1.1.1 PLANHAVI (2012-2020)***

El PLANHAVI fue construido en un proceso participativo y con cooperación internacional de Alemania, Australia y Chile. Buscando constituirse en la “hoja de ruta para eliminar progresivamente el déficit habitacional y asegurar una vivienda digna en un hábitat saludable a toda la población” (SENAVITAT et al., 2012, p. 10). Este Plan, abarcaba metas de corto y mediano plazo (2012-2015) y, de largo plazo (2020) en consonancia con la Política Pública para el Desarrollo Social (2010-2020), contemplando una meta 2020 de 297.000 SH.

Esto a través de un aumento progresivo del presupuesto, donde se consideraba pasar de 10.000 a 50.000 SH anuales; en coordinación con agentes financieros públicos y privados.

A través de la generación del Sistema Nacional de Hábitat y Vivienda (SISNHAVI), como plataforma de planificación y coordinación de actores público-privados.

El escenario a largo plazo plantea una cobertura del déficit habitacional crítico, priorizando a ciudades intermedias y municipios con PDS y POUT. A través de la definición de líneas y objetivos estratégicos, como se puede ver en la figura 8. Con muy poco abordaje de aspectos de sustentabilidad, solo se hace mención de los PDS municipales, y a la compra y uso progresivo de materiales sustentables.

Según informes institucionales (MUVH, 2021a; SENAVITAT, 2017), obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información Pública, para el 2017 la SENAVITAT orientaba sus acciones a las cuatro líneas estratégicas del plan. Destacándose entonces el aumento en la producción cuantitativa de VS, la generación de proyectos estratégicos que abordan la problemática desde una visión más urbana (Programas del BID, Barrio San Francisco, Pyto. Mariano Roque Alonso, etc) y la implementación de índices de focalización. Así como también, la revisión y ajuste de programas existentes. Según el informe del 2021, el Ministerio no ha podido hacer la evaluación del PLANHAVI, por diversos motivos entre ellos la pandemia, por lo que no puede calificarse de exitosa o no la implementación del plan.

**Figura 8: Líneas y objetivos estratégicos del PLANHAVI**

Línea estratégica 1	Línea estratégica 2	Línea estratégica 3	Línea estratégica 4
Producción del hábitat y la vivienda de calidad mediante desarrollos endógenos que promuevan la utilización de recursos y energías alternativas con procesos y tecnologías adecuados.	Mejoramiento de la capacidad institucional de la SENAVITAT y articulación de políticas públicas que afectan al hábitat y la vivienda.	Inclusión y cohesión social mediante el impulso a la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general.	Promoción del financiamiento habitacional y de la cadena productiva del hábitat y la vivienda de calidad, mediante incentivos que estimulen la inversión y la generación de fuentes de trabajo.
<b>Objetivo Estratégico</b> Generar y/o mejorar los procesos y productos respondiendo a criterios de calidad, con participación comunitaria	<b>Objetivo Estratégico</b> Crear el Sistema Nacional del Hábitat y la Vivienda (SISNHAVI).	<b>Objetivo Estratégico</b> Propiciar el empoderamiento de las organizaciones sociales para mejorar la gestión del hábitat y la vivienda.	<b>Objetivo Estratégico</b> Fortalecer e innovar los mecanismos de acceso al financiamiento del hábitat y la vivienda y estimular el desarrollo socio-económico a nivel nacional y local.

**Fuente: SENAVITAT et al, 2012, pp. 37**



Considerando informes anuales del MUVH (MUVH, 2018a, 2019), se puede concluir que el PLANHAVI no ha podido alcanzar la meta de producir 50.000 SH anuales, apenas se llegaron a 6647 en el 2019 (MUVH, 2019) con fondos prácticamente exclusivos del sector público, sin lograr la complementación del sector privado. Tampoco se ha implementado el SISNAHAVI y el uso progresivo de materiales sustentables no ha sucedido, no se ha podido transitar de la producción tradicional de vivienda (material cocido y hormigón armado).

#### ***4.1.1.2 PNVH (2018-2038)***

La PNVH se presenta también como resultado de un proceso amplio y participativo, que tiene su génesis en el Informe de Paraguay para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Para cuya preparación se conformó el Comité Nacional del Hábitat (CNH)<sup>12</sup>, integrado por representantes de instituciones públicas, gremiales, académicas y de la sociedad civil vinculadas a la vivienda y el hábitat. Entonces, su diseño se enmarca en el proceso de construcción de la Nueva Agenda Urbana (NAU), bajo el alero de los ODS.

La política, que fue aprobada por Res 1750/18, busca convertirse en “instrumento de gestión pública de largo plazo que, fruto de la voluntad política, técnica y social, se constituya en marco orientador que trascienda los períodos de gobierno, instalando una perspectiva articulada y sistémica de todos los actores” (SENAVITAT, 2018b, p. 9). Esto a través de un enfoque conceptual, que hace énfasis a la producción sostenible de SH integrales que contribuyan a construir ciudades compactas, como parte de la estrategia de desarrollo económico y social del país. Así como también, reivindica el derecho a la ciudad y al

---

<sup>12</sup> Fue conformado por Decreto Presidencial N° 6043/16 y ampliado por Decreto Presidencial N° 7559/17

territorio como escenario de la vida democrática, y en ese sentido, plantea que el debate de la construcción de políticas públicas debe basarse en el profundo conocimiento de la realidad.

Se estructura en los siguientes ejes: (1) Gobernanza e Institucionalidad: donde se destaca la articulación interinstitucional, el fortalecimiento de capacidades en producción del hábitat y la vivienda, y la adecuación de los marcos legales. (2) Planificación y Diseño: aquí se busca impulsar, entre otros temas, el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible con cohesión social, incluyendo acciones coordinadas para superar el déficit de viviendas. Y (3) Económico y Financiero: se busca fortalecer la inversión pública, así como la creación y promoción de mecanismos alternativos de financiamiento.

La política en cuanto a sustentabilidad se refiere, busca fortalecer los PDS municipales; así como también, propone la generación de proyectos integrales que fomenten la resiliencia, movilidad-tecnología-materiales sustentables, accesibilidad, asequibilidad, entre otros. También hace énfasis en la sostenibilidad financiera necesaria para abordar los déficits en vivienda y hábitat. Y específicamente en cuanto a la densidad, busca propiciar mecanismos de identificación de territorios aptos para la densidad habitacional, buscando evitar la extensión de las áreas urbanas existentes. Del mismo modo, busca recuperar y repoblar los centros urbanos con infraestructura consolidada, impulsando niveles adecuados de densidad, compacidad, policentrismo y usos mixtos.

En consonancia con lo propuesto en el PLANHAVI, la política plantea su implementación a través del SISNHAVI, donde el Área de Coordinación Interinstitucional (ACI) y al CNH se sitúan como espacios estratégicos en la consolidación del sistema.

Según informes institucionales (MUVH, 2021a, 2021b) obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información Pública, la política aún no cuenta con acto administrativo del Presidente de la República que le otorgue el status de “Política Pública Nacional”. Además, a

través de una asistencia técnica de ONU-HÁBITAT, actualmente la política se encuentra en un proceso de alineamiento a los ODS, la NAU y el Plan Nacional de Desarrollo 2030.

Por otro lado, según la nota informativa para la vivienda y el hábitat adecuado de las ONG paraguayas para el EPU<sup>13</sup> de la ONU (Hábitat para la Humanidad; Techo Paraguay; Centro de Investigación Desarrollo e Innovación; Fábrica Social, 2020), el Paraguay no ha implementado la PNVH de manera consistente y articulada, y desde el 2018 el CNH se encuentra inactivo, evidenciando la ausencia de articulación y seguimiento del proceso de implementación de la política.

#### **4.1.2 Proyectos y programas urbanos**

Con la transición institucional de SENA VITAT a MUVH, a lo largo de los últimos 20 años, se han ido generando proyectos y programas urbanos buscando abordar la problemática del hábitat desde una escala mayor al de la unidad habitacional o la suma de ellas.

Es así que se diseñan los “proyectos estratégicos”, como propuestas urbano-arquitectónicas desde una perspectiva de urbanismo y planificación. De la misma forma, la Dirección General de Crédito y Financiamiento para la Vivienda ha ido diseñando programas habitacionales, que se caracterizan por su enfoque urbano y su público objetivo. En ambos casos, el foco de sus acciones se limita a Asunción y su área metropolitana.

##### ***4.1.2.1 Proyectos estratégicos***

La Dirección General de Programas y Proyectos Urbanos, dependiente del Viceministerio de Urbanismo y Hábitat, está a cargo de los “proyectos estratégicos” del

---

<sup>13</sup> EPU:Examen Periódico Universal

MUVH. Estos consideran componentes urbanos y/o habitacionales, pero no tienen una continuidad temporal ni de financiamiento, sino que son proyectos específicos impulsados por préstamos o donaciones internacionales, cuya priorización depende de la máxima autoridad de turno.

Estos proyectos estratégicos en el período 2018-2020 son: Complejo Habitacional Mariano Roque Alonso, Complejo Habitacional Costanera Norte II, Ciudad Nueva Bañado Sur, Patrimonio Vivo Centro Histórico de Asunción, Tren de Cercanías y CES<sup>14</sup> Carmelo Peralta. La mayoría concentrados en el Departamento Central, a excepción del plan maestro para Carmelo Peralta-Alto Paraguay-Chaco, buscando responder a necesidades y contextos específicos (Entrevistado 1 – 15/12/20, Entrevistado 2 – 18/12/20).

#### ***4.1.2.2 Proyectos habitacionales***

Desde el Viceministerio de Vivienda e Infraestructura, a través de la Dirección General de Crédito y Financiamiento para la Vivienda, se busca impulsar programas y proyectos desde la perspectiva de la vivienda en entornos urbanos y como público objetivo la clase media.

A cargo de esta dirección están dos de los programas que se detallarán más adelante: Créditos (Foncoop y Créditos Hipotecarios) y Viviendas Económicas. Además, se está diseñando el programa “Mi Vivienda Paraguay” en el marco de la Ley 5638/16 “que fomenta la vivienda y el desarrollo urbano” (MUVH, 2020h).

El programa “Mi Vivienda Paraguay” busca operativizar la Ley 5638/16, para lo cual se está construyendo el reglamento interno del programa y realizando los ajustes normativos necesarios para su funcionamiento. Con un tope de hasta 260 USM, para subsidiar el 5%, a través de la postulación en dos modalidades: individual y grupos. Estos

---

<sup>14</sup> Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) del BID.

últimos a través de la alianza público-privada por medio de la figura del fideicomiso (Entrevistado 5 – 06/02/21).

#### **4.1.3 Programas sustantivos**

El POI 2020 y otros documentos del MUVH, establecen los siguientes programas habitacionales como “programas sustantivos”: Foncoop y Créditos Hipotecarios, Viviendas Económicas, Pueblos Originarios, FONAVIS, Vyarenda, FOCEM, Sembrando, Che Tapyi, Mejoramiento Integral Chacarita Alta y Mejoramiento del Déficit cualitativo del AMA.

A través de estos programas habitacionales actúa en el territorio la política pública y, a consecuencia de la falta de cultura del monitoreo y evaluación, no existe evidencia bibliográfica respecto al impacto urbano de estos programas. A pesar de esto, se ha indagado cualitativamente en la percepción de estos impactos, donde se evidencia una coincidencia en los discursos respecto al impacto urbano negativo de las políticas del MUVH (Entrevistado 1 – 15/12/2020, Entrevistado 3 – 11/12/2020, Entrevistado 4 – 04/02/2021, Entrevistado 5 – 06/02/2021, Entrevistado 6 – 09/02/2021), o incluso el nulo impacto (Entrevistado 2 – 18/12/2020), esto debido a que se piensa “solo en el objeto y no en el problema desde una visión sistémica” (Entrevistado 5 – 06/02/2021). En este sentido se destaca el riesgo respecto a la “sustentabilidad social” asociado a los impactos urbanos del MUVH, como lo exponía el entrevistado 1 “algunos aspectos negativos que estamos viendo: el desplazamiento de algunas familias, por un lado y, por otro lado, la ocupación, que por falta de respuesta eficaz desemboca en asentamientos muy consolidados” (Entrevistado 1 – 15/12/2020) y la preocupación social referida por el entrevistado 3, “cuanta menos desigualdad social exista, mejor será la vida de las personas” (Entrevistado 3 – 11/12/2020).

A continuación, se hace el análisis de estos 10 programas del MUVH, buscando identificar su pertinencia para esta investigación, respecto a dos variables fundamentalmente:

el alcance de aplicación nacional -por lo tanto, en Encarnación-, y con posibilidad de ubicación en áreas urbanas y/o suburbanas.

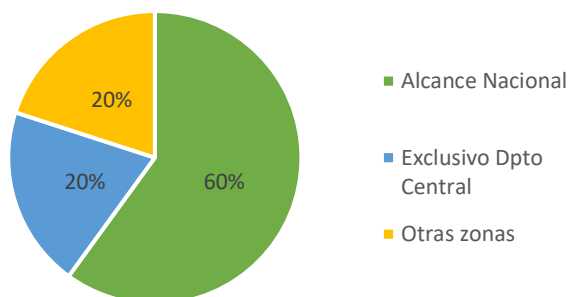
#### **4.1.3.1 Territorialización nacional**

Considerando la posibilidad de aplicación de los diferentes programas a ciertos territorios específicos o a la totalidad del territorio nacional, se puede identificar que la mayoría de ellos tiene un alcance nacional, como puede verse en la figura 9, a pesar de que la ejecución de ellos se concentra espacialmente en el Departamento Central. Esto debido a que, según la DGEEC, aproximadamente el 35% de la población nacional reside en este departamento; generando la centralización de las políticas públicas incluyendo las relacionadas a lo urbano-habitacional.

De los diez programas habitacionales en ejecución en el 2020, dos terminaron de ejecutarse en el mismo año: el Proyecto Mercosur Roga FOCEM y el Programa Nacional Sembrando Oportunidades, por lo cual ya son excluidas del análisis debido a que no está garantizada la continuidad de los mismos (MUVH, 2020d, 2020j).

Tras el análisis de los restantes programas vigentes, cinco de los ocho eventualmente podrían aplicarse al caso de estudio, como puede verse en la figura 10. Dos de los tres

**Figura 9:** Ubicación territorial de Programas Sustantivos



**Fuente:** Elaboración propia

**Figura 10: Clasificación de programas habitacionales según factibilidad de aplicación en Encarnación**

Programas que pueden aplicar a Encarnación	Viviendas Económicas	Programas que no pueden aplicar a Encarnación	Vya renda
	Pueblos originarios		Mejoramiento Chacarita Alta
	FONAVIS		
	Che Tapyi		
	Créditos: Foncoop y Crédito Hipotecario		AMA BID

Fuente: Elaboración propia

programas que no aplican son exclusivos del área central, uno de ellos específico para el sector alto del barrio Chacarita en el centro de Asunción (MUVH, 2020f, 2020g). Y el tercer programa, Vya Renda no considera a Itapúa dentro de su influencia, se concentra en los municipios de Caaguazú, Juan León Mallorquín, Juan E O’Leary, Presidente Franco, Concepción, Loreto, Caazapá y localidades del departamento Central (MUVH, 2020l).

#### ***4.1.3.2 Ubicación urbana-suburbana-rural***

En los últimos 30 años la población paraguaya se ha ido urbanizando, la DGEEC estima que actualmente más del 60% de la población nacional reside en áreas urbanas; pero a pesar de esto, tal como lo plantean Hábitat para la Humanidad y otras organizaciones, “la sociedad paraguaya aún encuentra difícil definirse a sí misma como predominantemente urbana” (2020 pp. 3).

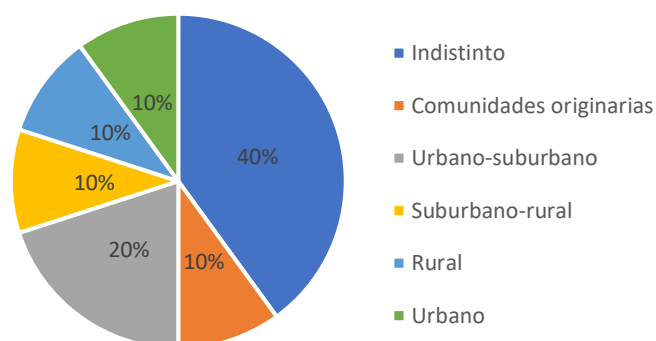
Esto también se refleja en las políticas públicas, que no han podido darle la atención necesaria a la cuestión urbana y muchas de las acciones de los distintos niveles de gobiernos solo han perpetuado programas de administraciones anteriores, donde el escenario de ocupación y desarrollo territorial era distinto.

En la figura 11 puede verse la distribución de los diez programas, según la posibilidad de aplicación en el territorio municipal. La mayoría de ellos no especifica su territorio de acción, es indistinta su aplicación en territorios urbanos-suburbanos-rurales (MUVH, 2020k, 2020e, 2020l, 2020n). Dos programas pueden utilizarse para áreas urbanas y suburbanas.

Solo un programa para comunidades originarias (generalmente ubicadas en áreas rurales), otro para áreas suburbanas y rurales, otros exclusivo para áreas rurales y finalmente, un solo programa específico para un área urbana.

Tal como se mencionó más arriba, de estos diez dos se descontinuarían al culminar sus objetivos en el año 2020. De los ocho programas, eventualmente tres podrían aplicarse al caso de estudio, como puede verse en la figura 12, ya que son de alcance nacional y de ubicación municipal indistinta. Por otra parte, los cinco restantes no aplican ya que se concentran en otros departamentos y no en Itapúa, como Vya Renda y AMA BID (MUVH, 2020l, 2020g), o en comunidades originarias (MUVH, 2020i), o en áreas suburbanas-rurales como Che Tapyi (MUVH, 2020c), o en territorios muy particulares, como el caso del Programa de Mejoramiento del Chacarita Alta (MUVH, 2020f).

**Figura 11:** Ubicación municipal de Programas Sustantivos



**Fuente:** Elaboración propia

**Figura 12:** Clasificación de programas habitacionales según factibilidad de aplicación en áreas urbanas y suburbanas de Encarnación

Programas que pueden aplicar a área urbana y suburbana de Encarnación	Viviendas Económicas	Programas que no pueden aplicar a área urbana y suburbana de Encarnación	Vya renda
	FONAVIS		Pueblos originarios
	Créditos: Foncoop y Crédito Hipotecario		Che Tapyi
			Mejoramiento Chacarita Alta
			AMA BID

**Fuente:** Elaboración propia



#### **4.2 Políticas del MUVH relacionadas a la sustentabilidad urbana**

En el aparatado anterior, se ha hecho un análisis de las políticas, planes y proyectos del MUVH desde la perspectiva de la sustentabilidad urbana, y a continuación las conclusiones que permiten avanzar en la identificación de aquellas que podrían contribuir al desarrollo urbano sustentable de Encarnación.

Por un lado, el PLANHAVI no considera la sustentabilidad como eje principal, el término apenas es nombrado en el documento y al no contar con una evaluación final de su aplicación, no pueden llegarse a conclusiones sobre su efectividad en cuanto a sustentabilidad urbana se refiere.

Por otro lado, la PNVH si tiene componentes muy fuertes relacionados a la sustentabilidad urbana, incluso llegando a especificar metas en cuanto a densidad y límites urbanos se refiere; pero al no constituirse como política de Estado la misma no tiene la fuerza necesaria para desarrollar su implementación. Sin embargo, de avanzar en esto podría constituirse en un gran aporte al desarrollo urbano, a través de la orientación de las políticas habitacionales hacia intervenciones que tengan como objetivo la sustentabilidad urbana.

Respecto específicamente a programas habitacionales o programas sustantivos, se concluye que, de los diez programas vigentes en el MUVH en el año 2020, tres programas habitacionales podrían aplicarse al caso de estudio y estarían relacionados, en alguna medida, a la sustentabilidad urbana.

También se ha explorado, a través de las entrevistas, respecto a esta relación. Se destaca el avance de los últimos años y específicamente, la creación del Ministerio que otorga mayores competencias (Entrevistado 2 – 18/12/2020, Entrevistado 6 – 09/02/2021) y el gran reto del rol del MUVH en la mirada integral del Estado (Entrevistado 1 – 15/12/2020, Entrevistado 3 – 11/12/2020, Entrevistado 7 – 11/12/2020). A pesar de esto, el MUVH mantiene el modelo estatal de desarrollo habitacional de baja densidad, presentando grandes

déficits, como la movilidad urbana (Entrevistado 3 – 11/12/2020, Entrevistado 4 – 04/02/2021), la ocupación de territorio no apto para la urbanización (Entrevistado 1 – 15/12/2020) y su consecuente afectación a servicios ecosistémicos, la segregación socioterritorial (Entrevistado 4 – 04/02/2021, Entrevistado 5 – 06/02/2021) y los costos económicos asociados a la extensión de la ciudad (Entrevistado 4 – 04/02/2021).

En este sentido, se vislumbran una serie importante de desafíos en relación con la sustentabilidad urbana y la política habitacional, ya que se requiere incorporar la “visión de que las viviendas deben construir ciudad” (Entrevistado 3 - 11/12/2020) y allí, particularmente existe una gran ausencia de respuestas del Estado para la clase media (Entrevistado 5 – 06/02/2021). Aquí sobresale la necesidad de trabajar en la gobernanza urbana, en el financiamiento para la ciudad y en la articulación estatal en el territorio (Entrevistado 1 – 15/12/2020). Todo esto, sostenido por la construcción de políticas públicas basadas en evidencia (Entrevistado 1 – 15/12/2020), con la formación de representantes políticos capacitados (Entrevistado 2 – 18/12/2020, Entrevistado 9 – 11/12/2020) y con la imperante necesidad de instalar la visión de que “los planes trasciendan a las personas” (Entrevistado 6 – 09/02/2021).

A continuación, se expondrá primeramente sobre el escenario de la sustentabilidad urbana en Encarnación, tomando como base lo establecido en el PDS y contrastando esto con la información recabada para esta investigación. Luego, se detallará sobre el funcionamiento de los tres programas del MUVH que podrían contribuir al desarrollo urbano sustentable de Encarnación.

#### **4.2.1 Escenario necesidades de sustentabilidad urbana en Encarnación**

El Plan Encarnación Más (Ecosistema Urbano, 2016a, 2016b, 2016c) basa sus propuestas en un diagnóstico exhaustivo de la situación de Encarnación, abarcando los

siguientes temas: medio ambiente y territorio, morfología urbana, movilidad, metabolismo urbano, sociedad, identidad y cultura, economía y actividades. Que permiten posteriormente identificar las acciones para enfrentar los desafíos de Encarnación, y luego convertir esto en estrategias que se reflejan en el PDS y las normativas del POUT.

En general, el municipio se encuentra con grandes desafíos en cuanto a riesgos y vulnerabilidades medioambientales, así como también segregación urbana centro-periferia, altas tasas de desigualdad social, escasa diversificación económica y recientemente, dinámicas inmobiliarias expansivas y desreguladas (Ecosistema Urbano, 2016b). Los agentes claves identificados para esta investigación, coinciden en que la desregulación es la principal amenaza para la ciudad (Entrevistado 7 – 11/12/2020, Entrevistado 8 – 16/12/2020, Entrevistado 9 – 11/12/2020); así como también se destaca la gran pérdida de identidad e historia que significaron las grandes transformaciones socio-territoriales (Entrevistado 8 – 16/12/2020, Entrevistado 9 – 11/12/2020).

Y, por otro lado, se evidencian enormes oportunidades para la ciudad de Encarnación respecto a su soporte natural, con el mejor servicio de infraestructura urbana a nivel nacional y con una población muy joven, con mayor formación que la generación anterior, en una ciudad con una importante oferta académica de conocimiento y actividad universitaria. Destacándose siempre, la característica multiculturalidad de la población local.

En relación con la realidad nacional, el municipio de Encarnación se encuentra en una posición privilegiada respecto a la calidad urbano-ambiental y los servicios asociados, ya que la situación es crítica en los otros dos sistemas metropolitanos del país. Tal como lo destacaba uno de los funcionarios ministeriales, otra forma de hacer ciudad densificando requiere una mirada integral y en el país “hay territorios como Encarnación donde se podrían dar más este tipo de procesos” (Entrevistado 1 – 15/12/2020).

En el contexto de las recientes transformaciones socioterritoriales y considerando el marco global de cambio climático, para esta investigación son relevantes dos de las seis acciones dispuestas en el PDS: contener y densificar. Debido a que establecen la importancia de los límites de extensión de la ciudad y la necesidad de que se desarrolle de forma compacta, continua y compleja (Ecosistema Urbano, 2016b).

Entendiendo esto, primeramente se limita esta investigación a las áreas urbanas y suburbanas ya existentes en el municipio, tomando en cuenta la buena dotación de infraestructura y servicios en estas áreas. También, considerando la historia de desarrollo urbano de la ciudad y las facilidades de las áreas centrales para la movilidad, entre la vida diaria y el ocio (Entrevistado 7 – 11/12/2020).

Posteriormente, se analiza el escenario urbano actual de Encarnación desde tres dimensiones: la ocupación del suelo, el espacio público y la habitabilidad, y la movilidad y los servicios.

#### ***4.2.1.1 Ocupación de suelo***

El Plan tiene como objetivo el completamiento del tejido urbano, priorizando las superficies permeables en zonas urbanas, y buscando el aumento de la complejidad y compacidad urbana. Debido a las dinámicas actuales, según los agentes clave entrevistados, existe una amenaza latente respecto a las inversiones y el desarrollo inmobiliario desregulado, con una tendencia a polarizar la segregación socio-territorial (Entrevistado 9 – 11/12/2020). Y como otro de los impactos asociados, es crucial evitar la impermeabilización de suelos, que ya sucede, debido principalmente a los costos ambientales y económicos (Entrevistado 7 – 11/12/2020, Entrevistado 8 – 16/12/2020).

#### ***4.2.1.2 Espacio público y habitabilidad***

Considerando estas dimensiones urbanas, el Plan busca valorizar los nuevos espacios generados por las obras de infraestructura de la EBY, así como también mejorar las condiciones de los espacios públicos ya existentes, con el objetivo de mejorar los atributos urbanos para el uso residencial que se busca fomentar en áreas urbanas y suburbanas.

Según los informantes entrevistados, Encarnación pasa por un momento crítico respecto al acceso a la vivienda, principalmente a causa de las inversiones extranjeras que distorsionan el mercado inmobiliario (Entrevistado 7 – 11/12/2020) ya que “los propietarios no necesitan vender” (Entrevistado 8 – 16/12/2020) y, a causa de esto, el municipio aledaño de Cambyreta se está convirtiendo en la ciudad dormitorio de Encarnación, extendiendo la mancha urbana con todas sus externalidades (Entrevistado 9 – 11/12/2020).

Mientras que, por otro lado, la reciente generación de nuevos espacios públicos ha influido en el comportamiento de la población, quién hoy se apropia y vive estos espacios (Entrevistado 8 – 16/12/2020), en palabras de una de las personas entrevistadas, “estamos adquiriendo también otro tipo de hábito, que tiene que ver con el esparcimiento y con el utilizar esos espacios verdes que en Encarnación no existían” (Entrevistado 9 – 11/12/2020).

#### ***4.2.1.3 Movilidad y servicios***

Al respecto, el Plan sugiere una reestructuración del sistema de movilidad para fomentar modos activos de desplazamiento y disminuir el uso del transporte privado, así como también, la mejora en la gestión de los servicios urbanos.

Tal como lo plantean los entrevistados, el fácil acceso a transportes individuales ha generado una priorización en su uso y, el transporte público es relegado del interés político y del uso ciudadano (Entrevistado 8 – 16/12/2020). Esto está estrechamente relacionado a los temas de proximidad entre residencias y equipamientos de actividades diarias, ya que la

expulsión habitacional a la periferia u otros municipios, aumenta los desplazamientos a las áreas urbanas con mejores equipamientos y servicios (Entrevistado 8 – 16/12/2020, Entrevistado 9 – 11/12/2020).

El escenario urbano actual de Encarnación se presenta frente a grandes amenazas, estupidas oportunidades y sentidas pérdidas. El Plan Encarnación Más establece una línea base respecto al diagnóstico-acciones-estrategias de desarrollo urbano sustentable para el municipio, y en ese sentido, los objetivos de contener y densificar la ciudad se posicionan como acciones cruciales respecto a la consolidación o expansión del tejido urbano.

Se hace fundamental limitar la transformación de suelo rural a urbano, conteniendo la expansión de la mancha urbana, considerando las múltiples amenazas y oportunidades de la inversión y el desarrollo inmobiliario. Esto, a través de la consolidación de áreas infrutilizadas, aprovechando los atributos urbanos asociados al paisaje y el espacio público. Fomentando el completamiento del tejido urbano, haciendo eficiente el sistema de movilidad y los servicios, lo que debe relacionarse con una mixtura de usos, y que además permita la mixtura social en un territorio, y con una sociedad ya fuertemente impactada por grandes transformaciones recientes.

Sin desconocer la complejidad que implica enfrentar este escenario, y para los fines de esta investigación, se propone ahondar en la dimensión vivienda, y específicamente, en cómo las políticas del MUVH podrían contribuir hacer realidad las estrategias del Plan, para un desarrollo sustentable del municipio. Entendiendo que la sustentabilidad urbana debe ser abordada de manera holística, integral, por lo tanto las propuestas también deben abordarse de esa manera.

#### **4.2.2 Programas habitacionales del MUVH identificados**

La institucionalidad del hábitat, como ya se ha visto anteriormente, se encuentra en un momento clave de su historia ya que debe asumir sus nuevas competencias urbanas y en un contexto global y local de enormes desafíos en lo social, ambiental y económico.

El MUVH aún no ha podido ajustar su estructura programática de la era SENAVIDAT, la inercia institucional y la falta de planificación no han permitido abordar la integralidad que requieren los desafíos urbanos. Y tal como lo plantea uno de los informantes clave que colabora con el MUVH, se necesita un fortalecimiento institucional “porque con un equipo humano de 3 a 5 personas no se puede abarcar a todo un país” (Entrevistado 3 – 11/12/2020).

La PNVH podría constituirse en la guía que oriente esta necesaria transformación de procedimientos y acciones habitacionales; y también, se hace relevante la necesidad de generar un Plan Nacional del Hábitat, en la línea del PLANHABI, que baje a acciones concretas lo propuesto en los lineamientos de la política. El Ministerio requiere urgentemente ajustar su visión y acciones a mediano y largo plazo, ya que las transformaciones urbano-territoriales van ocurriendo sin descanso, aumentando la brecha de desigualdad y la exclusión.

En ese sentido, los temas de límites y densificación urbana no han podido ser abordados explícitamente por las políticas del MUVH, ya que por un lado “sólo se veía cantidad de viviendas y punto, el resto se pensaba que iba venir solo” (Entrevistado 2 – 18/12/2020), y, por otro lado, el análisis económico limitado al costo de cada SH hace que los factores de densidad y proximidad no sean considerados (Entrevistado 6 – 09/02/2021). Sin embargo, se han hecho esfuerzos puntuales, a modo de “experiencias piloto” como lo fue el caso del Barrio San Francisco en Asunción (Entrevistado 1 – 15/12/2020) y el programa

actual de Mejoramiento de Chacarita Alta o el proyecto Bañado Sur (Entrevistado 6 – 09/02/2021).

Y en ese marco, se hace relevante destacar dos aspectos: por un lado, la necesidad de la articulación interinstitucional para cubrir las necesidades de densificación respecto a la infraestructura y servicios urbanos, que necesariamente deben ser coordinados con las instituciones de competencia (Entrevistado 1 – 15/12/2020, Entrevistado 7 – 11/12/2020); y, por otro lado, planificar la densificación en relación con oportunidades de empleo (Entrevistado 3 – 11/12/2020, Entrevistado 4 – 04/02/2021, Entrevistado 7 – 11/12/2020), pensando “en la gente que cohabita el área, si están en condiciones de ajustarse a los cambios y convivir organizadamente” (Entrevistado 3 - 11/12/2020).

Considerando la propuesta programática vigente del MUVH y las necesidades de sustentabilidad urbana de Encarnación, son tres los programas habitacionales que reúnen las características para contribuir al desarrollo urbano de la Perla del Sur. Tomando como variable principal la posibilidad de densificar habitacionalmente áreas urbanas consolidadas, de municipios del interior del país.

A continuación, se busca reconocer el funcionamiento de estos tres programas, identificando objetivos, área de intervención, procedimientos de financiamiento y asignación de beneficiarios.

#### ***4.2.2.1 Foncoop y Créditos Hipotecarios***

El POI 2020 agrupa dos programas habitacionales, debido a su característica común de la necesaria solicitud de crédito. Por un lado, el Fondo Cooperativo conocido como programa FONCOOP y, por otro lado, el programa de Créditos Hipotecarios, cuya ficha de recolección puede verse en la tabla 9.

A continuación, el análisis del **Programa FONCOOP:**



Descripción: el objetivo del programa es la administración del fondo destinado a socios y socias de cooperativas, para satisfacer demandas de construcción o mejoramiento de viviendas.

A través de su alcance nacional, con subsidios directos a familias con ingresos mensuales de hasta 5 USM y con subsidios indirectos para familias con ingresos entre 5 y 10 USM.

Financiamiento: al fondo son asignados recursos de manera anual en el Presupuesto General de la Nación, por la implementación de la Ley 2329/03 (*Ley 2329/03 “Que Establece El Marco de Administración de Las Cooperativas de Vivienda y El Fondo Para Viviendas Cooperativas,”* 2003), y además se le suma un fondo rotatorio creado con el importe de las amortizaciones de créditos ya otorgados.

El Estado provee: (1) fondos para subsidiar tasas de interés para financiar SH y, (2) fondos para subsidiar capital de infraestructura y complementar subsidios de interés. El FONCOOP permite el financiamiento de: (1) barrios, edificios multifamiliares, edificios reciclados y complejos habitacionales cooperativos, y también (2) viviendas en lote propio, para un grupo de mínimo cinco socios. La tasa de interés varía entre el 0 y 6% (Entrevistado 5 – 06/02/2021).

Beneficiarios: el público objetivo del programa son las y los socios de cooperativas de propietarios o de usuarios, a través de la postulación por grupos familiares y con hasta 40 SH por vez.

Los requisitos principales para acceder a este programa es no poseer vivienda, no haber recibido otro subsidio habitacional y contar con ahorro propio como contrapartida. La cantidad necesaria de ahorro está condicionada al nivel de ingresos del grupo familiar, a mayor ingreso es necesario mayor porcentaje de ahorro.

La entidad cooperativa es la encargada de conformar la lista de beneficiarios, según los requisitos establecidos en el programa, en cooperación con Servicios de Asistencia Técnica (SAT) registrados, para luego remitirlos al MUVH con el objetivo de validar y adjudicar. Para esto se requiere mínimamente el resumen ejecutivo del proyecto habitacional, los documentos que avalen la estabilidad de la cooperativa, convenio con el SAT, el proyecto arquitectónico, el presupuesto total de la obra, los datos del inmueble, la lista de socios, el monto y las condiciones del préstamo.

En un plazo de 60 días, el MUVH aprueba o rechaza la línea de crédito solicitada por la cooperativa. Si el proyecto es aceptado, el SAT es responsable del proceso de construcción con fiscalización del MUVH, quién al finalizar la obra emite un informe técnico sobre la misma. Si el dictamen es favorable, junto con la cooperativa el MUVH hace entrega de las SH a las familias adjudicadas.

A continuación, el análisis del **Programa Créditos Hipotecarios**:

*Descripción:* el objetivo del programa es el otorgamiento de líneas de crédito para vivienda, a través de cooperativas, asociaciones, sindicatos y otros, para la compra, construcción en lote propio, compra de terreno para construcción y mejoramiento o ampliación de viviendas.

Con un alcance nacional, el programa subsidia tasas de interés para grupos familiares con ingresos entre 1 y 9 USM.

*Financiamiento:* la habilitación de fondos está supeditada a la disponibilidad anual de recursos del programa.

Los créditos para compra de vivienda serán otorgados con la garantía hipotecaria cedida al MUVH, las otras modalidades pueden desarrollarse por etapas. El límite de

otorgamiento de créditos es de 103 USM y la cuota de amortización no puede superar el 25% de los ingresos del núcleo familiar beneficiado.

La tasa de interés es del 10% y la ventaja de este crédito, frente a otras fuentes (bancos o financieras), es la facilidad del acceso a la línea de crédito (Entrevistado 5 – 06/02/2021).

Beneficiarios: el público objetivo del programa son las y los socios de cooperativas, de asociaciones de diversa índole, miembros de sindicatos y otras organizaciones; a través de la postulación por grupos familiares, desde 5 y hasta 40 SH por vez. En proyectos de propiedad horizontal, ubicados en zonas urbanas o suburbanas.

Los requisitos principales para acceder a este programa es no haber recibido otro subsidio habitacional y que el grupo familiar tenga un ingreso entre 1 y 9 USM.

Las cooperativas o asociaciones o sindicatos solicitan la calificación del proyecto al MUVH, presentando la evaluación técnica, el resumen ejecutivo, los datos de aspectos técnicos, el monto total de financiamiento y las documentaciones técnicas. Si se aprueba la solicitud, el MUVH otorga la línea de crédito hipotecario, estableciendo un plan de pagos a largo plazo.

**Tabla 9: Ficha de recolección Programas de créditos para la vivienda**

FICHA DE RECOLECCIÓN – PROGRAMAS MUVH RELACIONADOS A SUSTENTABILIDAD		
<b>1.Nombre del programa</b>	Créditos: Foncoop y Crédito Hipotecario	
<b>2.Descripción / objetivo del programa</b>	Objetivo <b>Foncoop:</b> administración de fondo destinado a socios de cooperativas, para satisfacer demandas de construcción o mejoramiento de viviendas. <b>Cred Hipotecario:</b> otorgamiento de líneas de crédito a través de cooperativas, asociaciones, sindicatos y otros, para compra de vivienda, construcción de vivienda en lote propio, compra de terreno para construcción de vivienda, y ampliación o mejoramiento	
	Área territorial de intervención	Nacional
	Beneficiarios	<b>Foncoop:</b> SHD familias hasta 5 USM clase media SHI familias entre 5 y 10 USM, líneas de crédito clase alta

		<b>Cred Hipotecario:</b> familias entre 1 y 9 USM clase media y alta
<b>3.Fuente de financiamiento del programa</b>	Fuente de financiamiento	<b>FONCOOP:</b> asignación en el Presupuesto General de la Nación, por la implementación de la ley 2329/03 y fondo rotatorio creado con importe de amortizaciones de créditos otorgados. <b>Créd hipot:</b> habilitación de fondos supeditada a disponibilidad de recursos del programa
	Periodicidad	Anual
	Condicionamiento de financiamiento	<b>FONCOOP:</b> El Estado proveerá financiamiento en base a: (1) fondos para subsidiar tasas de interés para financiar SH. (2) fondos para subsidiar capital de infraestructura y complementar subsidios de interés. Modalidades de financiamiento: (a)barrios, edificios multifamiliares, edificios reciclados, complejos habitacionales cooperativos. (b)vivienda para grupo de socios (mínimo 5) en lote propio. <b>CRED HIP:</b> Solicitud a través de cooperativas, asociaciones, sindicatos. Créditos para compra serán otorgados con la garantía hipotecaria cedida a la SENAVITAT. Otras modalidades pueden ser por etapas. Límite de otorgamiento de créditos: máximo 103 USM, cuota de amortización no puede superar 25% de ingresos.
<b>4.Procedimientos de asignación del programa</b>	Procedimiento de identificación de beneficiarios	<b>FONCOOP:</b> Postulación por grupos familiares en cooperativas. Hasta 40 SH por vez. Cooperativas de propietarios o de usuarios <b>CRED HIP:</b> proyectos de conjuntos habitacionales de más de 5 y hasta 40 SH, puede ser en propiedad horizontal, terreno en zona urbana o suburbana
	Procedimiento de asignación de beneficiarios	<b>FONCOOP:</b> Requisitos: cabeza de familia mayor de edad, no poseer vivienda, contar con ahorro propio y no haber recibido otro subsidio de vivienda. Ahorro previo depende de nivel de ingresos familiares. Cooperativa remite a SENAVITAT lista de beneficiarios, para su verificación y adjudicación. <b>CRED HIP:</b> grupo familiar con ingreso entre 1 y 9 USM, no haber recibido subsidio directo
	Procedimiento de ejecución y entrega a beneficiarios	<b>FONCOOP:</b> Requisitos para la aprobación del préstamo: resumen ejecutivo del pyto, documentos de la cooperativa, convenio con SAT registrada, proyecto arquitectónico, presupuesto total de la obra, datos de inmueble, listado de socios, monto y condiciones del préstamo. 60 días para aprobación de línea de crédito. SENAVITAT supervisa proceso de construcción. Una vez concluida la obra, SENAVITAT emite informe técnico <b>CRED HIP:</b> Cooperativas solicitan calificación del pyto a SENAVITAT. Pyto deben incluir: solicitud de evaluación técnica, resumen ejecutivo, datos de aspectos técnicos, monto total de financiamiento, documentaciones técnicas.
<b>5.Fuente de información</b>	FONCOOP: Ley 2329/03, Decreto 7519/11, Res. 1844/14, entrevistas ( <i>Ley 2329/03 "Que Establece El Marco de Administración de Las Cooperativas de Vivienda y El Fondo Para Viviendas Cooperativas,"</i> 2003; Presidencia de la República, 2011; SENAVITAT, 2012) CRED HIP: Res. 1232/11, entrevistas (SENAVITAT, 2011a)	

Fuente: Elaboración propia

#### ***4.2.2.2 Viviendas Económicas***

Aquí se detalla el funcionamiento del Programa Viviendas Económicas y, en la tabla 10 puede observarse el detalle de la ficha de recolección:

Descripción: el programa tiene como objetivo reducir el déficit habitacional de las familias de nivel de ingresos medio, otorgando facilidad en el acceso a la casa propia, a través de tasas de interés menores al de las del mercado, con plazos cómodos y en cuotas fijas y accesibles.

El MUVH, con un alcance nacional, busca cubrir necesidades de núcleos familiares con ingresos mensuales entre 1,5 y 5 USM.

Financiamiento: la habilitación de fondos está supeditada a la disponibilidad anual de recursos del programa.

Además de la determinante de nivel de ingreso mensual familiar, el programa financia proyectos cuya relación de cuota-ingreso este entre el 7 y 25%. Según el reglamento (SENAVITAT, 2014), el valor de las tasas de interés y el aporte del beneficiario, varían según el territorio de aplicación, como puede verse en la tabla 11.

Beneficiarios: el público objetivo del programa, además del nivel de ingresos, debe aportar un monto inicial, no debe poseer inmuebles, tampoco haber recibido subsidio estatal alguno y el miembro familiar que postula no debe contar con registros de deuda.<sup>15</sup>

La evaluación para la asignación se basa en dos dimensiones, una económica y otra social, cada una con un valor del 50%. La evaluación económica contempla la relación cuota-ingreso, la inconsistencia documental y la verificación de beneficios de subsidios estatales. Por otro lado, la evaluación social contempla el estado socio familiar, su composición, rango etario, integrantes familiares con discapacidad, antigüedad de la solicitud y repatriación.

---

<sup>15</sup> En INFORMCONF

Tras estas evaluaciones, se elabora una lista de seleccionables en orden decreciente y la adjudicación de las viviendas es en ese orden, hasta completar los cupos de cantidad de viviendas disponibles. La asignación de núcleos familiares a cada SH se da a través de sorteo según el plano de loteamiento, a excepción de aquellas familias con miembros discapacitados que son ubicados según la accesibilidad a las unidades de vivienda.

El diseño y la fiscalización de los proyectos habitacionales lo hace el MUVH, a través de la Dirección General Técnica, y la construcción a través de licitación pública nacional. Una vez culminadas las obras, se celebran contratos de compraventa entre los beneficiarios y el MUVH, quién luego de esto entrega finalmente las llaves a cada familia.

**Tabla 10: Ficha de recolección Programa Viviendas Económicas**

FICHA DE RECOLECCIÓN – PROGRAMAS MUVH RELACIONADOS A SUSTENTABILIDAD		
<b>1.Nombre del programa</b>	VIVIENDAS ECONÓMICAS	
<b>2.Descripción / objetivo del programa</b>	Objetivo	Reducir el déficit habitacional de las familias de nivel de ingresos medio otorgando facilidad en el acceso a la casa propia a través de tasas de interés por debajo de las del mercado, a plazos cómodos y cuotas fijas y accesibles. Construcción y venta financiada de SH.
	Área territorial de intervención	Nacional
	Beneficiarios	Núcleos familiares de ingresos entre 1,5 y 5 USM (ingresos familiares) Clase media
<b>3.Fuente de financiamiento del programa</b>	Fuente de financiamiento	Habilitación de fondos supeditada a disponibilidad de recursos del programa
	Periodicidad	Anual
	Condicionamiento de financiamiento	Ingreso familiar entre 1,5 y 5 USM. Relación cuota-ingreso entre 7 y 25%.
<b>4.Procedimientos de asignación del programa</b>	Procedimiento de identificación de beneficiarios	No ser propietario de inmuebles, no haber recibido subsidio estatal, no contar con registro en INFORMCONF 1.Evaluación económica: relación cuota-ingreso, inconsistencia documental y verificación de beneficio anterior de subsidio 2.Evaluación social: estado sociofamiliar, composición, edad, discapacidad, antigüedad de solicitud y repatriación
	Procedimiento de asignación de beneficiarios	Suma de ambas evaluaciones, 50% cada una, obteniendo puntaje general. Elaboración de Lista de Seleccionables en orden decreciente. Adjudicación en orden decreciente hasta completar cupos de cantidad de viviendas disponibles. Asignación de viviendas a beneficiarios seleccionados, por sorteo según plano de loteamiento. A excepción de familias con miembros discapacitados, que tendrán ubicación según accesibilidad.

	Procedimiento de ejecución y entrega a beneficiarios	Diseño y fiscalización DGTE. Construcción por licitación pública nacional. Contratos de compra-venta entre beneficiarios y el MUVH. Luego, entrega de llave.
<b>5.Fuente de información</b>	Res. 2022/11, 158/14 y 519/16 – entrevistas (MUVH, 2020k; SENAVIDAT, 2011b, 2014, 2016b, 2018e)	

**Fuente: Elaboración propia**

**Tabla 11: Condiciones financieras del Programa Viviendas Económicas**

Distrito	Tasa de interés		Plazo máximo de financiamiento	Aporte
	Viviendas individuales	Departamentos dúplex		
Asunción	10% anual s/ saldo	10% anual s/ saldo	180 meses	5% del precio
Encarnación	7% anual s/ saldo	10% anual s/ saldo	240 meses	4% del precio

**Fuente: Elaboración propia en base a Res. 158/14**

#### 4.2.2.3 FONAVIS

Por último, se detalla el funcionamiento del Programa FONAVIS y en la tabla 12 puede identificarse el instrumento de recolección:

*Descripción:* el fondo tiene como objetivo implementar el programa de subsidio nacional de la VS, aplicados a programas habitacionales del MUVH, dirigidos a estratos socioeconómicos que requieran ayuda estatal para el acceso a la vivienda. Así también, busca fomentar la ejecución de proyectos habitacionales de ayuda mutua y autoayuda, a través de sistemas cooperativos o grupos organizados.

Con un alcance nacional, a núcleos familiares o individuos con ingresos mensuales inferiores a 1 USM y hasta 5 USM.

*Financiamiento:* de manera anual, se asignan fondos en el Presupuesto General de la Nación. También se aporta el 0,1% del Tesoro Nacional y 5% de los royalties. Además, puede incluirse donaciones, devoluciones de subsidios y, aportes de gobiernos municipales y departamentales.

El fondo está condicionado a subsidiar la adquisición, la construcción y, la ampliación o mejora de VS, siendo indispensable el aporte de los beneficiarios y pudiendo complementarse con créditos, según niveles de subsidios que se requiera.

Los topes de subsidios se establecen según niveles de ingreso de los postulantes, donde en el nivel 1 se puede subsidiar hasta el 15% del valor de la VS, en el nivel 2 hasta 40%, en el nivel 3 hasta el 70% y, en el nivel 4 hasta el 95%.

Beneficiarios: el público objetivo puede postular de manera individual o en grupos organizados, a través de un SAT. Y los niveles citados anteriormente, se relacionan al ingreso de los postulantes, donde: Nivel 1 incluye ingresos mensuales entre 3,5 y 5 USM, el Nivel 2 entre 2 y 3,4 USM, el Nivel 3 entre 1 y 1,9 USM y, finalmente, en el Nivel 4 familias o individuos con menos de 1 USM como ingreso mensual.

Independientemente de la modalidad de postulación o el procedimiento para el acceso a la SH, el proceso de evaluación cuenta con dos etapas: una social y otra técnica. En la primera, se verifican los niveles de ingreso y el no haber recibido otro subsidio estatal, a través de la Dirección General Social (DGS) del MUVH. En la evaluación técnica, que está a cargo de la Dirección General del FONAVIS, se verifican aspectos del proyecto urbano-arquitectónico, a través de la precalificación y la calificación definitiva.

Luego de la aprobación del proyecto y la asignación a los beneficiarios, el MUVH les entrega el certificado de subsidio de VS y se da inicio a la obra, en los casos de construcción de vivienda nueva o mejora de vivienda existente. El SAT contrata a la empresa constructora, lo cual es fiscalizado por a DGT, y también realizan capacitaciones sociales, verificado por la DGS.

**Tabla 12: Ficha de recolección Programa FONAVIS**

FICHA DE RECOLECCIÓN – PROGRAMAS MUVH RELACIONADOS A SUSTENTABILIDAD	
<b>1.Nombre del programa</b>	FONAVIS – Fondo Nacional de Vivienda Social
Objetivo	Implementar el programa de Subsidio Nacional de la vivienda social, aplicados a programas habitacionales del MUVH, que sean dirigidos a estratos económicos que



<b>2.Descripción / objetivo del programa</b>		necesitan una ayuda espacial del estado para el acceso a la vivienda. Fomentar la ejecución de proyectos de ayuda mutua y autoayuda a través del sistema cooperativo o grupos organizados
	Área territorial de intervención	Nacional
	Beneficiarios	Núcleos familiares o individuos de ingresos mensuales inferior a 1 USM hasta 5 USM
<b>3.Fuente de financiamiento del programa</b>	Fuente de financiamiento	Asignación en el Presupuesto General de la Nación, aportes anuales del Tesoro Nacional 0,1%, royalties 5%, donaciones, devoluciones de subsidios, aportes de gobiernos municipales y departamentales
	Periodicidad	Anual
	Condicionamiento de financiamiento	Subsidios para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de VS. Aporte de beneficiarios indispensable. Complementación con crédito según niveles de subsidio que se requiera. Subsidios hasta: Nivel 1 15% - Nivel 2 40% - Nivel 3 70% - Nivel 4 95%
<b>4.Procedimientos de asignación del programa</b>	Procedimiento de identificación de beneficiarios	Individual y en grupos organizados, a través de SAT Nivel 1: 3,5 a 5 USM (clase media-alta)– Nivel 2: 2 a 3,4 USM (clase media-media) – Nivel 3: 1 a 1,9 USM (clase media-baja) – Nivel 4: inferior a USM (clase baja). 1.Evaluación técnica del proyecto: etapas de precalificación y calificación definitiva 2.Evaluación social de beneficiarios: niveles de ingreso y no haber recibido subsidio estatal
	Procedimiento de asignación de beneficiarios	Aprobación de evaluación social, por la DGS. Aprobación de evaluación técnica del pyto, DGFonavis.
	Procedimiento de ejecución y entrega a beneficiarios	SATs intermedian entre beneficiarios y MUVH. Luego de la aprobación y asignación, se entregan documento de subsidio a beneficiarios. SAT se encarga de contratar a empresa constructora, con fiscalización del DGT, con 3 pagos: anticipo, primer y segundo desembolso. Luego de verificaciones técnicas y de desarrollo de apoyo social por parte de SAT, el MUVH hace entrega de las VS a los beneficiarios
<b>5.Fuente de información</b>	Ley 3637/09 - Política de aplicación 2010 – Reglamento 2016 ( <i>Ley 3637/09 “Que Crea El Fondo Nacional de La Vivienda Social - FONAVIS,”</i> 2009; SENAVIDAT, 2010, 2016a)	

Fuente: Elaboración propia

#### 4.3 Políticas de densificación para la sustentabilidad urbana

Como bien se ha visto anteriormente, el modelo de ciudad compacta es el más favorable para la sustentabilidad urbana y en ese sentido, las estrategias de densificación residencial son fundamentales. En un país como el de Paraguay, donde la urbanización se caracteriza por un proceso de expansión urbana de baja densidad, con carencia de servicios y equipamientos, complementariamente a un proceso de vaciamiento poblacional de áreas

centrales consolidadas (SENAVITAT, 2018b), es perentorio el abordaje integral de la gestión urbana que permita orientar el desarrollo de la ciudad hacia la sustentabilidad.

Encarnación y su área metropolitana, junto a Ciudad del Este y Asunción, son los territorios con mayor concentración de población y actividades. De las tres, dos fueron intervenidas por obras complementarias de proyectos de infraestructura hidroeléctrica, y entre ellas, Encarnación fue la de más reciente intervención, con grandes mejoras en la infraestructura y servicios públicos, así como en sus atributos urbanos. Por eso se posiciona, iniciando los años 20's del siglo XXI, como una ciudad con grandes oportunidades para el desarrollo urbano sustentable a nivel nacional.

La elaboración del PDS y del POUT de Encarnación, en el 2016, ha generado un proceso de reflexión y planificación para el desarrollo del distrito en los próximos veinte años. Proceso que requiere urgentemente su validación institucional, con la aprobación y aplicación por ordenanza de ambos planes, cuya elaboración es obligatoria según la Ley Orgánica Municipal. Ya que tal como lo plantea uno de los agentes clave de esta investigación “también la madurez política es determinante, y constituye otra de las ‘patas’ de este proceso, además de la sostenibilidad” (Entrevistado 1 – 15/12/2020). De caso contrario, la tendencia es el crecimiento extensivo de la urbanización y el deterioro de los servicios ecosistémicos de las áreas naturales y rurales, con el empeoramiento en las condiciones de la calidad de vida de población local y flotante, y la consecuente pérdida de elementos dinamizadores de la economía local.

Desde el 2016, el Plan Encarnación Más (PDS y POUT) se encuentra pendiente de aprobación en la Junta Municipal debido a la objeción de la mayoría de los concejales, en principalmente cuatro puntos: el límite urbano, el uso de las tierras recuperadas, el límite de superficies permeables y el límite de altura de edificación (Entrevistado 7, 11/12/20). Por lo cual, en el año 2019 el Ejecutivo Municipal a través de un convenio con la Universidad

Católica de Itapúa, ha solicitado la incorporación de ajustes técnicos necesarios para lograr el consenso político para la aprobación y aplicación del Plan, siempre conservando el espíritu inicial del mismo (Entrevistado 7, 11/12/20; y Entrevistado 8, 16/12/20). Este proceso aún se encuentra en desarrollo, se espera la entrega del documento final con recomendaciones técnicas y legales, para el primer cuatrimestre del año 2021 (Entrevistado 7, 11/12/20; y Entrevistado 9, 11/12/20).

En este sentido, el apoyo al gobierno local a través del MUVH podría convertirse en variable fundamental para lograr consensos políticos necesarios (Entrevistado 3- 11/12/2020) y, orientar el desarrollo urbano hacia uno que considere a la sustentabilidad como eje. Debido, principalmente, a la casi nula experiencia nacional en estas nuevas formas de hacer ciudad, por lo que el aprovechamiento de sinergias institucionales podría ser factor de éxito. Tal como lo plantea uno de los informantes clave del MUVH, se requiere instaurar la obligatoriedad municipal de aplicar los planes existentes, ya que la indefinición beneficia al crecimiento desordenado de la ciudad (Entrevistado 2 – 18/12/2020).

Y por otro lado, el MUVH requiere una necesaria reingeniería que le permita trabajar en el desarrollo de densificación habitacional, junto a los municipios. Al respecto, uno de los informantes clave que colabora con el MUVH propone, primeramente, la planificación nacional del territorio, sus densidades y polos de atracción. Donde, con la participación fundamental del sector privado, se generen las condiciones de calidad urbana para la densificación, a través de la gestión de una entidad pública independiente a los cambios de gobierno. Para luego, ofertar desde el MUVH productos inmobiliarios tipo departamento para la clase media. Todo esto, en el contexto de la planificación urbana del territorio, donde además de aspectos de vivienda, se contemplan otras funciones propias del ser humano, trabajo, ocio, educación, salud, etc. (Entrevistado 4 – 04/02/2021).

A continuación, se analiza, primeramente, la propuesta de densificación del Plan Encarnación Más, en el PDS y el POUT (Ecosistema Urbano, 2016b, 2016c) como instrumentos de política municipal urbana y habitacional; para luego, relacionar este escenario de densificación de Encarnación con los programas habitacionales del MUVH, como política pública nacional, identificados en el apartado anterior.

#### **4.3.1 Propuesta de densificación del Plan Encarnación Más**

El PDS (Ecosistema Urbano, 2016b) establece seis acciones generales que deberán guiar el desarrollo del municipio: PROTEGER, CONTENER, DENSIFICAR, INTEGRAR, EQUILIBRAR E INNOVAR. Son de especial interés para esta investigación las acciones de contener y densificar, debido a que establecen la importancia de los límites de extensión de la ciudad y la necesidad de que se desarrolle de forma compacta, continua y compleja. Esto se traduce a la estrategia “Ciudad compacta y compleja: definiendo los límites entre los ámbitos urbano, rural y natural y estableciendo escenarios de densificación urbana” (Ecosistema Urbano, 2016b, p. 10).

La densidad promedio actual de la ciudad es de apenas 6 viv/há o 21 hab/há, lo que es significativamente bajo incluso comparando con áreas suburbanas, ya que la bibliografía establece que lo mínimo está entre 80-160 viv/há o entre 200-400 hab/há, lo que permite diagnosticar al territorio como discontinuo, fragmentado e incompleto (Ecosistema Urbano, 2016b). Existen gran número de espacios vacíos al interior del tejido urbano, así como también la infrautilización de lotes bien servidos; esto es gran parte causado por el modelo de relocalización habitacional implementado por el PTY de la EBY. Esta debilidad es tomada como una oportunidad, ya que desde estos barrios de relocalización se plantea el completamiento, la compactación del tejido urbano y el aumento de la complejidad y compacidad urbana dentro del tejido inacabado e infrautilizado.

El plan propone alcanzar una densidad crítica, definiendo primeramente límites al crecimiento extensivo de la mancha urbana y luego, dentro de este límite, fomentar la densificación del tejido urbano incompleto. Considerando el crecimiento poblacional y la necesidad de vivienda, que se estima sea de 60.000 habitantes en los próximos 25 años, significando una necesidad 6.813 nuevas viviendas, sin contar la oferta de vivienda existente o por mejorar.

El PDS de Encarnación se relaciona con las metas al largo plazo del PLANHAVI, ya que el problema habitacional forma parte de las prioridades y además, se proponen áreas urbanas consolidadas para las intervenciones que se pueden hacer desde el Gobierno Central a través del Plan Nacional.

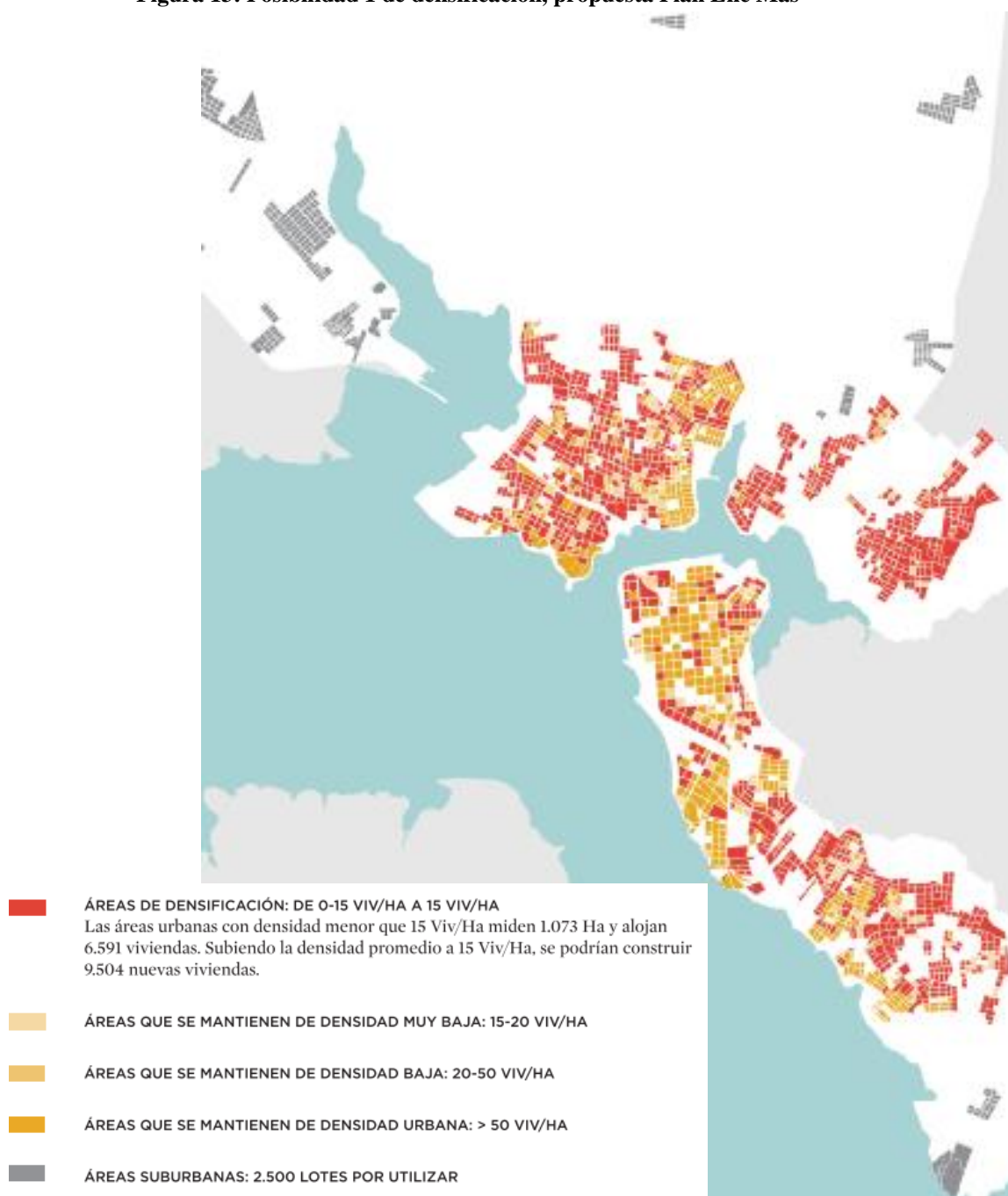
#### ***4.3.1.1 Densificación***

Se plantea un escenario alternativo a largo plazo, entendiendo que el escenario tendencial de expansión de la ciudad tendría efectos negativos por el consumo de suelo y los altos costos de inversión en infraestructura. Por lo que se propone limitar el uso de nuevo suelo y, aprovechar áreas ya urbanizadas. A través de dos posibilidades: (1) densificación promedio de 15 viv/há para toda el área urbana y suburbana y, (2) densificación concentrada en la península central de 50 viv/há, sin intervenir el resto de la ciudad.

En las áreas suburbanas, para el 2015 existían más de 2500 lotes baldíos significando más de la mitad de la totalidad de lotes. Se propone entonces utilizar estos espacios para satisfacer la demanda de vivienda sin extender la mancha urbana, aumentando la densidad actual de 7,4 viv/há hasta alcanzar un mínimo de 20 viv/há. De la necesidad proyectada de 6.813 viviendas nuevas, 2.500 se resolvería con el completamiento del tejido suburbano. El patrimonio existente, recuperándolo y mejorando sus condiciones de habitabilidad, podría absorber una demanda de 1.400 viviendas, en áreas urbanas ya consolidadas.

Considerando la posibilidad (1), que puede verse en la figura 13: el restante aproximado de 2.900 viviendas nuevas puede ubicarse en el área urbana de la ciudad, donde la densidad promedio es de apenas 13,45 viv/há, y con un aumento de solo 15 viv/há se podrían construir 3.565 nuevas viviendas sin crear nuevo suelo, lo que sería más que suficiente para cubrir las necesidades de vivienda proyectadas para los próximos 15 años.

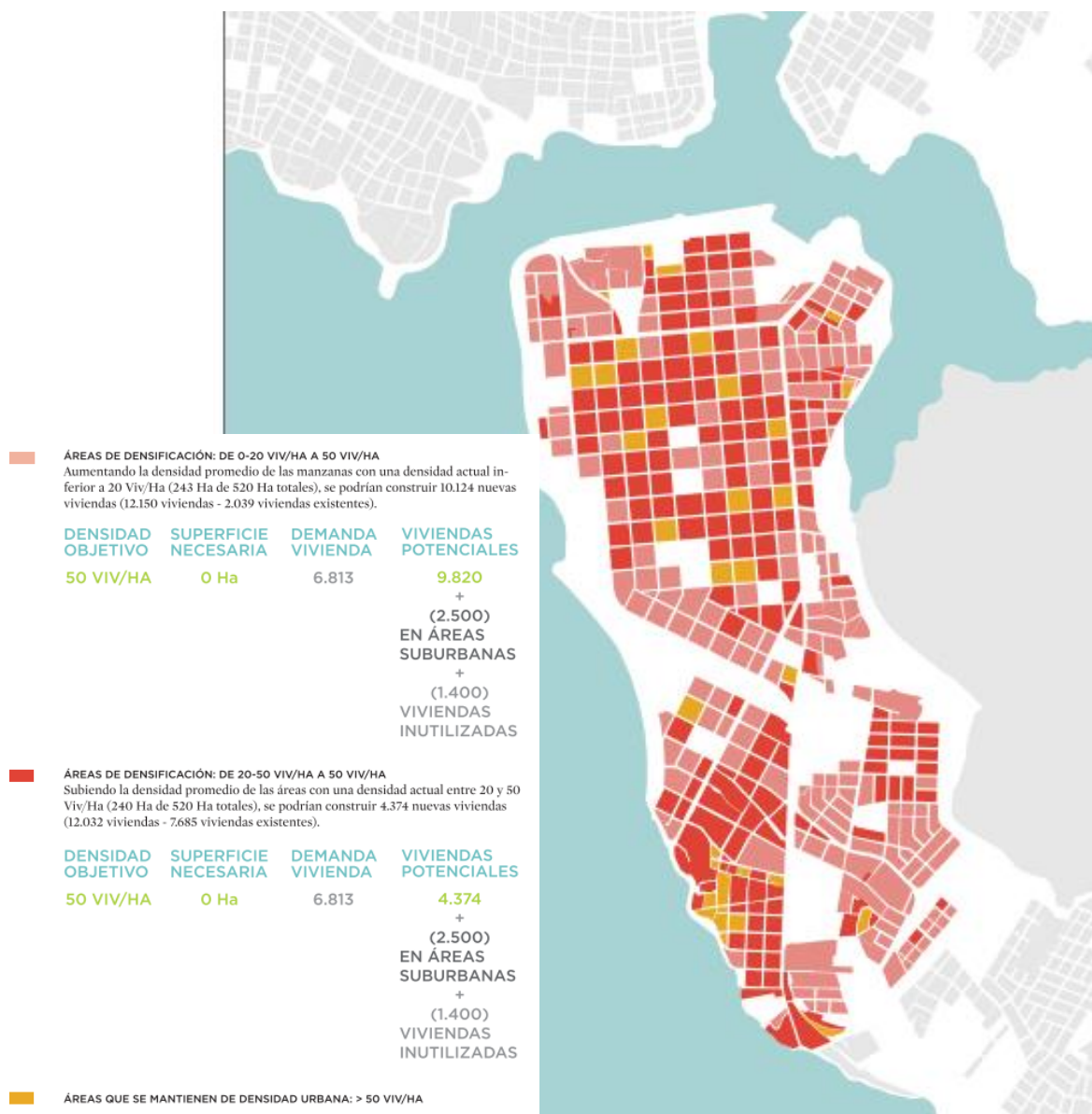
**Figura 13: Posibilidad 1 de densificación, propuesta Plan Enc Mas**



**Fuente: Ecosistema Urbano, 2016c, pp.155**

Tomando en cuenta la posibilidad (2), que puede verse en la figura 14, con la densificación concentrada en la península se puede lograr absorber la demanda de vivienda a largo plazo, sin intervenir el resto de la ciudad. Donde se propone aumentar áreas con menos de 20 viv/há a 50viv/há, así se podrían construir 10.124 nuevas viviendas; en áreas con más de 20 viv/há al aumentar la densidad a 50 viv/há, se podrían construir 4.374 nuevas viviendas.

**Figura 14: Posibilidad 2 de densificación, propuesta Plan Enc Mas**



Fuente: Ecosistema Urbano, 2016c, pp.157

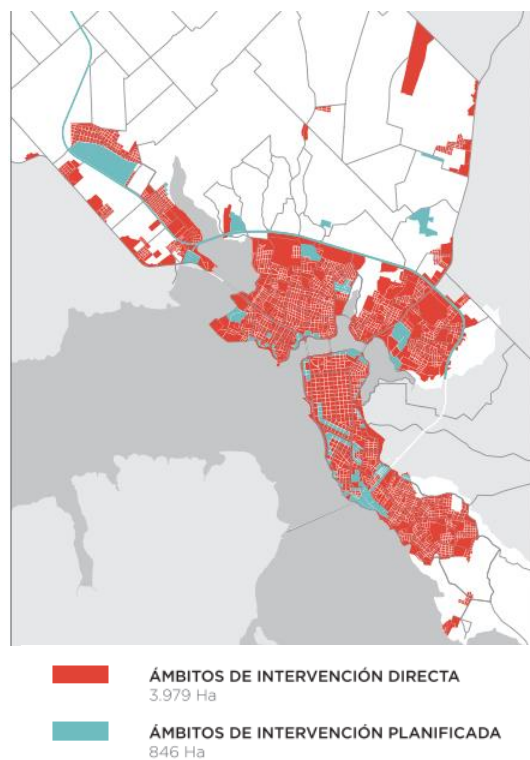
Estas propuestas de densificación se acompañan del análisis de la morfología urbana, ya que más importante que la densidad es la calidad del espacio urbano y la percepción ciudadana. Importante elemento para la percepción de la calidad urbana es el carácter de la planta baja de las edificaciones, el nivel de la calle, la continuidad entre fachadas y las actividades que se pueden desarrollar entre la calle y el edificio. En ese sentido, la tipología arquitectónica influye sustancialmente en el carácter de la calle y las actividades que allí se pueden desarrollar. Esta búsqueda de calidad espacial urbana es favorecida con la mixtura de usos, donde los puestos de trabajo, ocio y consumo se ubican cercanos a la residencia, destacándose la característica de “proximidad” y reduciendo la movilidad para el desarrollo de actividades cotidianas.

#### 4.3.1.2 Límite urbano

Se plantea una redefinición del límite urbano existente, teniendo en cuenta las necesidades reales de expansión y las consecuencias en infraestructura. Este nuevo límite prohíbe nuevas urbanizaciones fuera del mismo, permitiendo solo aquellas relacionadas a lo agropecuario y turístico, e incentivando fiscalmente al interior del límite la diversidad de tipologías.

Al interior del límite urbano, como puede verse en la figura 15, el suelo se clasifica en dos ámbitos de intervención: (1) áreas de intervención directa y, (2) áreas de intervención planificada. En las primeras, la iniciativa

**Figura 15: Límite urbano y ámbitos de intervención, propuesta Plan Enc Mas**



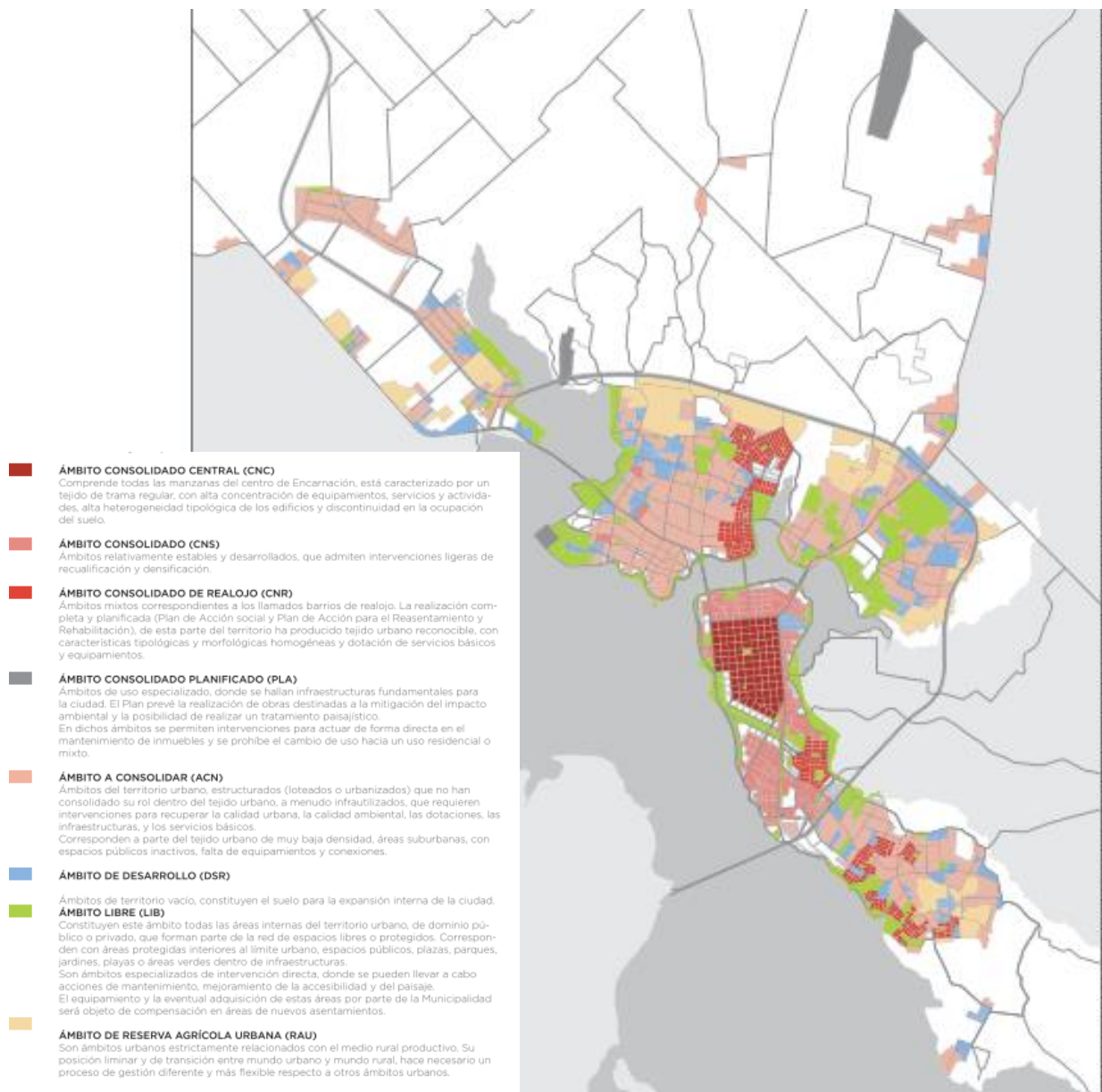
Fuente: Ecosistema Urbano, 2016c, pp.179



edilicia es libre, la densificación y posibilidades de intervención son generales para toda la ciudadanía. Sin embargo, las áreas de intervención planificada son ámbitos donde la Municipalidad es el director del desarrollo.

Las áreas de intervención directa, que puede verse en la figura 16, consideran una presencia equilibrada del uso residencial y actividades comerciales, sociales, culturales y productivas compatibles. En estos ámbitos, la iniciativa privada, debe respetar las recomendaciones del PDS y las normativas del POUT.

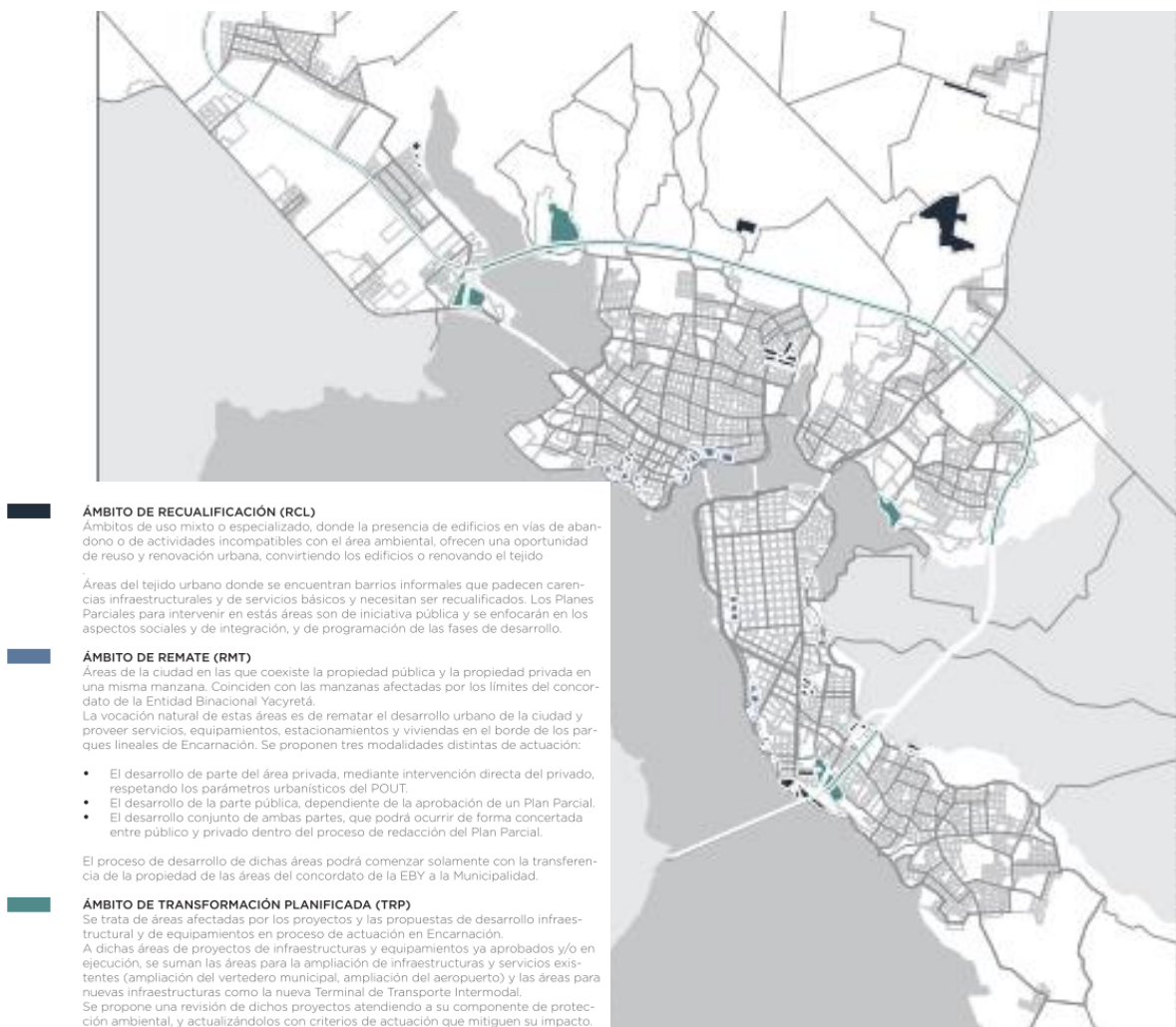
**Figura 16: Ámbitos de intervención directa, propuesta Plan Enc Mas**



**Fuente: Ecosistema Urbano, 2016c, pp.181**

El ámbito de intervención planificada son áreas de desarrollo urbano vinculadas a la aprobación municipal de un Plan Parcial. La clasificación del suelo es la siguiente y puede verse en la figura 17: (a) Ámbito de recualificación, sectores en deterioro edilicio/ambiental. (b) Ámbito de remate, áreas de ubicación y valor estratégicos, que se corresponden con un recurso nuevo resultante de las transformaciones territoriales por aumento de cota del Río Paraná; y reserva para desarrollo infraestructural y de servicios. (c) Ámbito de transformación planificada, áreas estratégicas de dominio público o privado donde se plantea la expansión productiva y residencial.

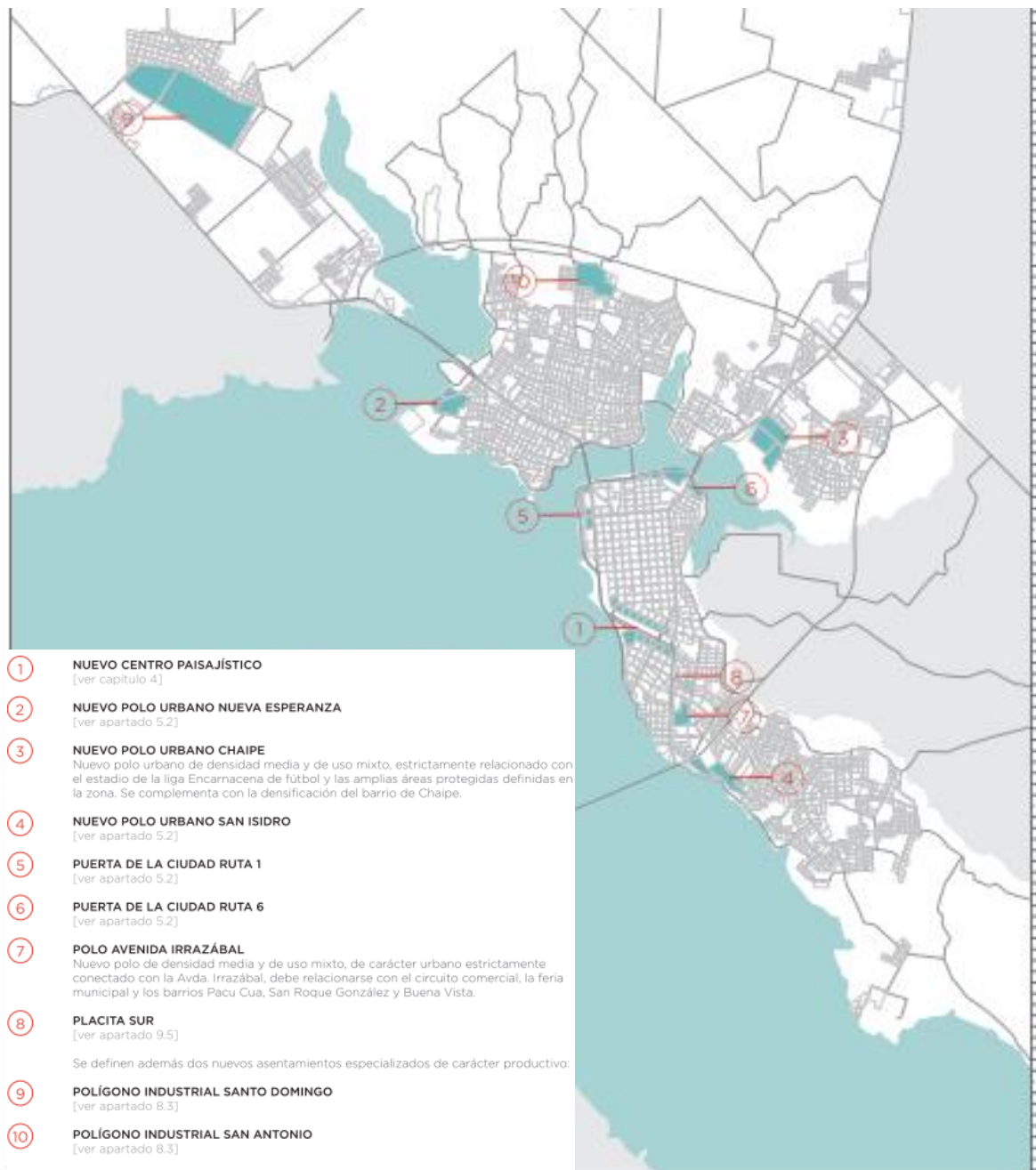
**Figura 17: Ámbitos de intervención planificada, propuesta Plan Enc Mas**



**Fuente: Ecosistema Urbano, 2016c, pp.183**

Finalmente, (d) **Ámbito para nuevos asentamientos**, que puede verse en la figura 18, donde no existe vivienda o no está loteado ni tienen morfología urbana. Se identifican diez sectores para el desarrollo de usos mixtos, preferentes para la incorporación de viviendas sociales en los desarrollos inmobiliarios, como medida compensatoria orientadas a la inclusión y reducción de desigualdad.

**Figura 18: Ámbitos de intervención planificada-nuevos asentamientos, propuesta Plan Enc Mas**



Fuente: Ecosistema Urbano, 2016c, pp.185

### 4.3.1.3 Características

#### *Capacidad del Plan:*

Con este modelo propuesto, de ciudad compacta y compleja, el PDS concluye que el tejido urbano existente puede albergar dentro de sus límites un crecimiento poblacional muy amplio, cubriendo las necesidades habitacionales futuras. Esto debido a que la sumatoria de capacidad habitacional máxima, de los ámbitos descritos anteriormente, supera ampliamente las necesidades habitacionales en el horizonte temporal del Plan.

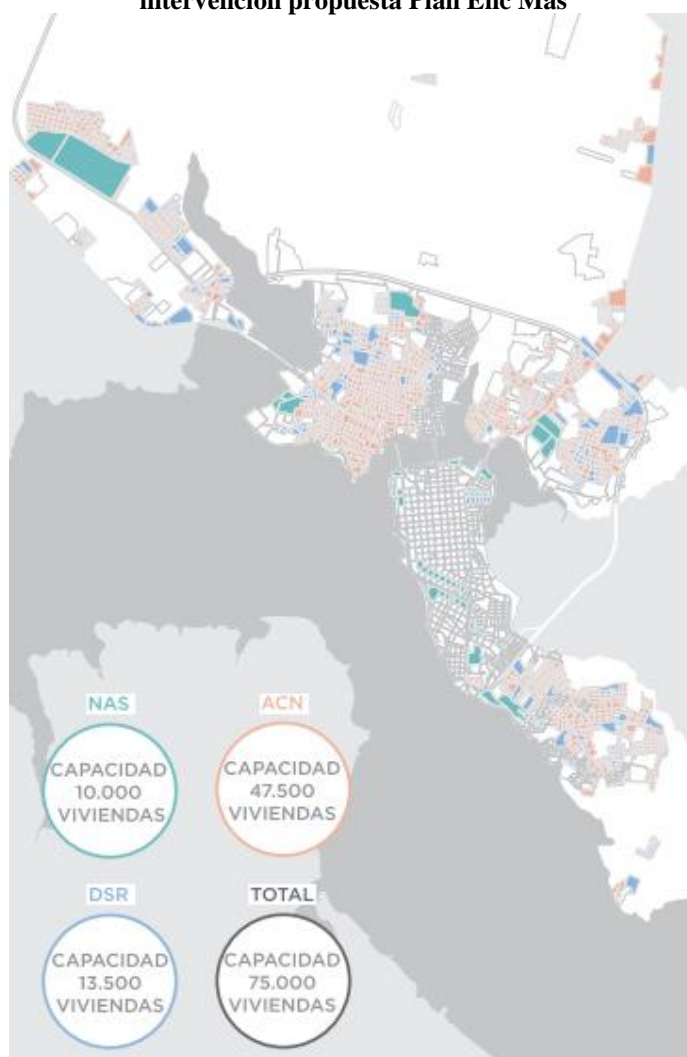
Y esto, considerando solo tres ámbitos de intervención, que se visualizan en la figura 19: **(1) Nuevos asentamientos:** cubriría la mitad de la demanda, con 10.000 viviendas.

**(2) Ámbito de desarrollo:** áreas vacías e incompletas, que tendrían una capacidad máxima de 13.000 viviendas. Y, **(3) Ámbitos a consolidar:** áreas no consolidadas de tejido urbano, con una capacidad máxima de 47.500 viviendas.

#### *Pautas de densificación y consolidación:*

Al ser tan baja la densidad promedio en las áreas urbanas, 14,7 viv/ha, la oportunidad de densificación se encuentra en esas mismas áreas. El Plan ha identificado áreas que, por sus características

**Figura 19: Ubicación de ámbitos prioritarios de intervención propuesta Plan Enc Mas**



**Fuente: Ecosistema Urbano, 2016c, pp.191**

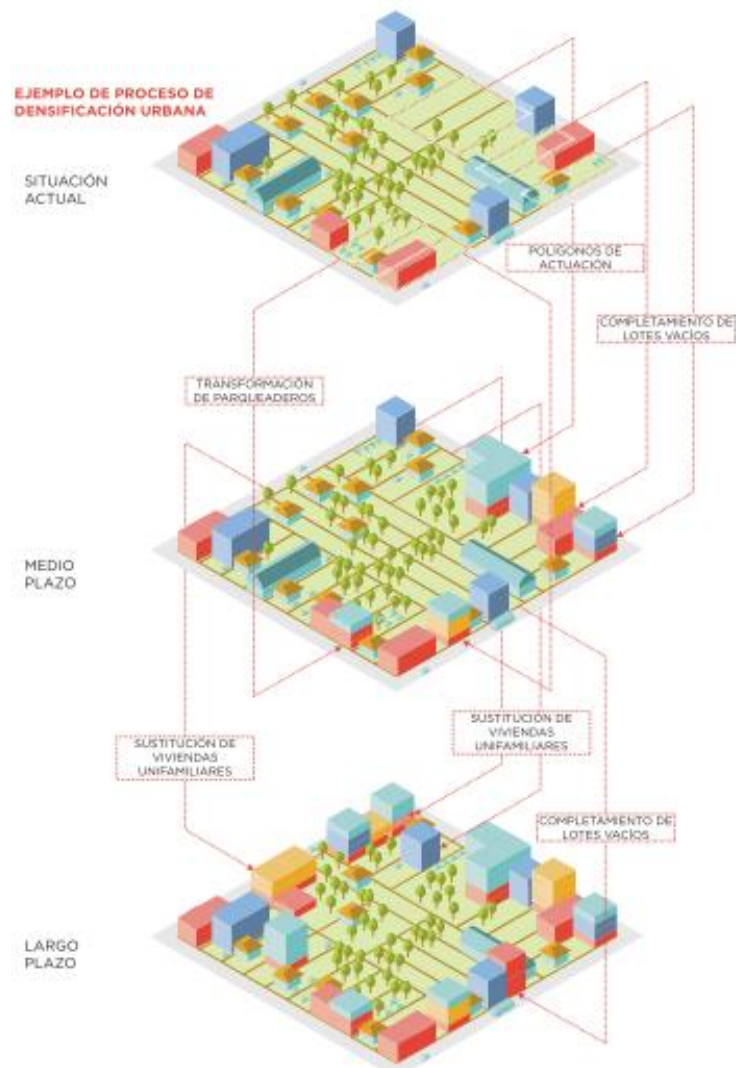
comunes, permite densificar con los mismos criterios: (1) áreas urbanas consolidadas, (2) áreas urbanas a consolidar y, (3) áreas incompletas. Con un desarrollo progresivo, como el ejemplo de la figura 20.

En las áreas urbanas consolidadas se establecen densidades objetivo mínimas, variando entre 20-30-50 viv/ha. Se promueve la sustitución progresiva y estratégica de edificios de baja densidad, a favor de edificios más densos; también el reajuste de suelos, con tipologías complejas y mixtas, generosas con la creación de espacio público.

En las áreas a consolidar también se establecen densidades objetivo mínimas, que van entre 30-40 viv/ha, donde actualmente existe una media de 9 viv/ha. Se promueve un proceso progresivo de densificación,

edificando manzanas loteadas y lotes vacíos, a través del incentivo de inversiones que diseñen conjuntamente varios lotes, con tipologías complejas y mixtas generosas con la creación de espacio público. También se promueven nuevas tipologías, como elementos de mayor densidad y altura, reduciendo el espacio que necesita cada vivienda y ofreciendo a cambio la posibilidad del jardín, mediante la tipología de dúplex o viviendas unifamiliares de dos plantas

**Figura 20: Ejemplo de proceso de densificación urbana**



**Fuente: Ecosistema Urbano, 2016c, pp.193**

adosadas. Se propone incentivar con la introducción de nuevos sistemas de propiedad de la tierra, por ejemplo, a través de cooperativas de constructores y propietarios, promoviendo un uso más sostenible y denso del suelo.

*Incentivos para la densificación:*

El plan propone principalmente dos estrategias, la primera fiscal y normativa para favorecer el acceso en áreas urbanas; y la otra, fiscal para densificar áreas vacías en el límite urbano. Esto en coordinación con los municipios aledaños, ya que Encarnación se ubica en un sistema metropolitano que comparte dinámicas con otros municipios.

- Incentivos para vivienda céntrica: instrumento fiscal que busca favorecer el acceso a la vivienda en áreas centrales, a través de medidas económicas para propietarios, desarrolladores y arrendatarios.
- Incentivos para uso de edificios vacíos: instrumento fiscal que busca recuperar inmuebles abandonados en las áreas centrales. Se incentiva la reutilización o finalización de edificios para crear nueva vivienda, con la participación de entes públicos responsables de la VS, para beneficiar a propietarios de inmuebles y familias de menos recursos.
- Incentivos para construcción e impuesto a baldíos: instrumento fiscal que establece tasas impositivas por la infrautilización de suelos en determinadas áreas urbanas, para desincentivar la especulación y fomentar el desarrollo de suelos.
- Contribución de mejoras: tributo para propietarios beneficiados directamente en la valorización inmobiliaria por realización de obra pública.
- Polígonos de actuación: áreas donde se estructuran intervenciones urbanas para regenerar o re desarrollar.
- Transferencias de derechos de desarrollo: permite la transmisión total o parcial de derechos de planificación, mediante redistribución, transferencia o compraventa.

*Otros aspectos:*

Además, el Plan hace recomendaciones para el código de edificación y consideraciones bioclimáticas, que no son de interés específico para esta investigación pero que aportan notablemente al desarrollo urbano sustentable, por lo cual se nombran a continuación: diseño de edificios, accesibilidad y seguridad, sustentabilidad, diseño bioclimático, radiación solar, vientos, agua, vegetación, materiales, entre otros.

Todo esto, en la búsqueda de estructurar el modelo de ciudad compacta y compleja, donde primeramente se busca evidenciar los costos de la ciudad dispersa. Desde el punto de vista medioambiental, “la dependencia del automóvil genera contaminación atmosférica que, a largo plazo, es dañina tanto para el medio ambiente como para la población, siendo responsable de numerosas enfermedades del sistema respiratorio”(Ecosistema Urbano, 2016b, p. 212), además de otros costos sociales y económicos derivados del uso excesivo de la movilidad motorizada. Desde lo social, las grandes distancias provocan “un menor número de posibilidades de interacción social, reduciendo el sentido de comunidad y aumentando el aislamiento de las personas”(Ecosistema Urbano, 2016b, p. 214) y dificultando el acceso a equipamientos urbanos. También es considerada la pérdida de servicios ecosistémicos de áreas rurales y naturales, como las oportunidades laborales asociadas a la producción de alimentos y riqueza. Este modelo sostiene que la densificación óptima “genera una ciudad socialmente más rica y vibrante, las oportunidades de interacción para todos los ciudadanos son mayores, donde se generan más oportunidades de intercambio personal, cultural y también económico” (Ecosistema Urbano, 2016b, p. 214).

#### **4.3.2 Escenario para la densificación en Encarnación a través de políticas MUVH**

La actual situación urbana expansiva y desregulada de Encarnación podría ordenarse y planificarse, hacia un desarrollo urbano sustentable, con la implementación efectiva del Plan

Encarnación Más. Debido a que tanto el PDS como el POUT, determinan las estrategias y líneas de acción que el municipio necesita frente a los desafíos del futuro, en el contexto de emergencia climática, sanitaria y económica.

La estrategia de ciudad compacta y compleja, a través de dos posibles escenarios a mediano plazo, entrega caminos a seguir en cuanto a densidad óptima de las áreas urbanas y suburbanas del municipio. Donde también es importante el límite urbano, con la determinación de los ámbitos de intervención urbana al interior de este.

Con el objetivo de cubrir la necesidad de vivienda proyectada, el Plan propone la priorización de tres áreas: **(1) A consolidar:** con un parque de 12.474 viviendas existentes y una capacidad máxima de 47.500 viviendas. **(2) De desarrollo:** con una existencia de 666 viviendas y con una capacidad máxima de 13.000. Ambas son del ámbito de intervención directa. Y finalmente, del ámbito de intervención planificada, **(3) Área para nuevos asentamientos:** con 305 viviendas existentes y con una capacidad máxima de 10.000 viviendas.

En relación con otros centros urbanos del país, incluyendo la capital, Encarnación se posiciona como un territorio fértil para iniciar nuevos modelos de gestión urbana, que consideren la densificación desde una perspectiva integral, donde el peso específico de la voluntad política es crucial (Entrevistado 1 – 15/12/2020). En ese sentido, también se resalta la importancia del diseño interinstitucional en las políticas urbanas, donde por ejemplo la densificación del tejido urbano debe pensarse en relación con los núcleos y oportunidades de empleo, redes de transporte y otros (Entrevistado 3 – 11/12/2020, Entrevistado 7 – 11/12/2020). En un contexto de planificación nacional, donde las cabeceras regionales como Encarnación, a través del desarrollo de economías de escala, deben seleccionar y concentrar funciones urbanas que le aseguren la competitividad y singularidad (Entrevistado 4 – 04/02/2021).



Estas tres áreas de intervención prioritaria se presentan como una estupenda oportunidad, para la articulación de políticas municipales con las del gobierno nacional. Ya que, a través de Planes Parciales de intervención en alguna de estas áreas o través de la coordinación de iniciativas para intervención directa, se podrían combinar los programas identificados del MUVH con las necesidades socio-territoriales del Encarnación presente y futuro. Aquí se hace crucial considerar recientes experiencias previas, que nos alertan de la necesidad imperante de mejorar la gestión estatal entre el Gobierno Central y el Gobierno Municipal (Entrevistado 6 – 09/02/2021). Y también, experiencias previas de mayor data, que nos hablan de esa relación positiva entre las políticas del Gobierno Central y Encarnación, con las villas IPVU con destacada ubicación y calidad urbano-arquitectónica o, el caso de las Edificios América, como experiencias de densificación en áreas centrales consolidadas (Entrevistado 8 – 16/12/2021).

#### *4.3.2.1 Caracterización de Ámbitos Urbanos de Intervención Directa*

En el POUT (Ecosistema Urbano, 2016c) se establece la caracterización de áreas que componen el ámbito urbano de intervención directa, en total son ocho y todas de uso mixto, donde se prevé la existencia equilibrada de uso residencial y actividades comerciales, sociales y productivas que sean compatibles con lo residencial. De particular importancia para esta investigación, son dos: áreas a consolidar y áreas de desarrollo.

Primeramente, respecto a las **áreas a consolidar** son aquellas manzanas y porciones de territorio estructurado (loteados o urbanizados), con una densidad muy por debajo de las propias capacidades, es decir infrautilizadas. Se extiende por una superficie de 1.345 has y corresponde al 5,1% del total del distrito y al 28,5% del territorio urbano. Ubicadas en áreas suburbanas, con espacios públicos desactivados, falta de equipamientos y conexiones.

Requieren intervenciones para recuperar la calidad urbana, la calidad ambiental, las dotaciones, las infraestructuras, y los servicios básicos.

Actualmente, estas zonas presentan una densidad media de 8 viv/ha. El PDS establece como objetivo a largo plazo (2040), el crecimiento habitacional de hasta 20 viv/ha. El POUT reconoce 3 ámbitos al interior de estas áreas: el tejido a consolidar mixto de baja densidad, tejido a consolidar mixto de media densidad y aquello a consolidar especializado con carácter productivo logístico.

Por otro lado, las **áreas de desarrollo** son aquellas manzanas y porciones de territorio urbano vacías, o con densidad habitacional muy baja respecto al entorno. Se extiende por una superficie de 411 has y corresponde al 1,6% del total del distrito y al 8,7% del territorio urbano.

Son espacios vacíos del territorio urbano, que se pueden utilizar para completar y densificar lo existente y proveer de equipamientos y servicios que se necesitan. Permitiría el fomento de la calidad urbana-ambiental, las dotaciones, las infraestructuras, y los servicios básicos. El POUT reconoce 3 ámbitos al interior de estas áreas: áreas de desarrollo mixto de baja densidad, áreas de desarrollo mixto de media densidad y áreas de desarrollo a especializado con carácter productivo logístico.

#### ***4.3.2.2 Plan Parcial en Ámbitos Urbanos de Intervención Planificada***

El ámbito urbano de intervención planificada debe concretarse a través de la generación de un Plan Parcial, dirigido o no por el Municipio y con su aprobación indispensable. Se permitirán aumentos de densidad, basándose en el principio de equidad en la distribución de beneficios y cargas, bajo el estricto control de la Municipalidad y con compensaciones a favor del uso público y bien común, como podrían ser creación y mantenimiento de espacio público, cesión de áreas de valor ambiental, creación y

mantenimiento de equipamientos, etc. El POUT identifica cuatro áreas en este ámbito, y es de particular interés para la investigación el **área para nuevos asentamientos** (NAS).

El área NAS es un ámbito de uso mixto, que comprende territorio urbano que será objeto de nueva urbanización y transformación, ya que son áreas vacías o infrautilizadas, de dominio público o privado. El POUT propone esta área como expansión productiva y habitacional, sumando una superficie de 342 has, correspondiente al 1,3% del total del distrito y al 7,2% del territorio urbano.

Para cumplir con lo establecido en el PDS, los planes parciales de estas áreas deberán hacer hincapié en los convenios público-privados (CPP), definiendo compromisos y obligaciones de las partes.

Según el POUT (Ecosistema Urbano, 2016c) el área de NAS se subdivide en once sectores donde se podrían implementar los planes parciales: (1) Nuevo Centro Paisajístico, (2) Nuevo Polo Urbano Nueva Esperanza, (3) Nuevo Polo Urbano Chaípe, (4) Nuevo Polo Urbano San Isidro, (5) Puerta de la Ciudad Ruta 1, (6) Puerta de la Ciudad Ruta 6, (7) Polo Avenida Irrazábal, (8) Polígono Industrial Santo Domingo, (9) Polígono Industrial San Antonio, (10) La Placita Sur y, (11) Nuevos Equipamientos Públicos Zonas Recuperadas.

#### ***4.3.2.3 Pertinencia de programas del MUVH***

Tras el análisis de los programas del MUVH, se han identificado tres programas que podrían contribuir al desarrollo urbano de Encarnación y, por otro lado, se ha analizado las propuestas de densificación del Plan Encarnación Más y se han identificado tres sectores en los que se podría trabajar conjuntamente, MUVH-Municipalidad, para el desarrollo de propuestas urbano-arquitectónicas con densidades óptimas, favoreciendo el modelo de ciudad compacta y compleja que aspira el Plan Encarnación Más, en consonancia con las necesidades de sustentabilidad urbana de este siglo.

Aquí se hace el análisis de la pertinencia de estos programas del MUVH, con la realidad de Encarnación y lo planteado en el PDS y en el POUT, por medio del análisis de la pertinencia socioeconómica y la pertinencia técnica.

Primeramente, respecto a la **pertinencia socioeconómica** se analiza el público objetivo de los tres programas del MUVH identificados y esto se relaciona con el nivel socioeconómico de la población de Encarnación.

El programa de créditos, Foncoop y Créditos Hipotecarios, tiene como público objetivo a la clase media y clase alta, ya que está dirigido a familias que tienen ingresos entre 1 y 10 USM. El programa de Viviendas Económicas tiene como público objetivo a la clase media, o sea familias que tienen ingresos entre 1,5 y 5 USM. Y finalmente, el FONAVIS, está dirigido a la clase baja y clase media, ya que apunta a familias con ingresos menores a 1 USM hasta 5 USM.

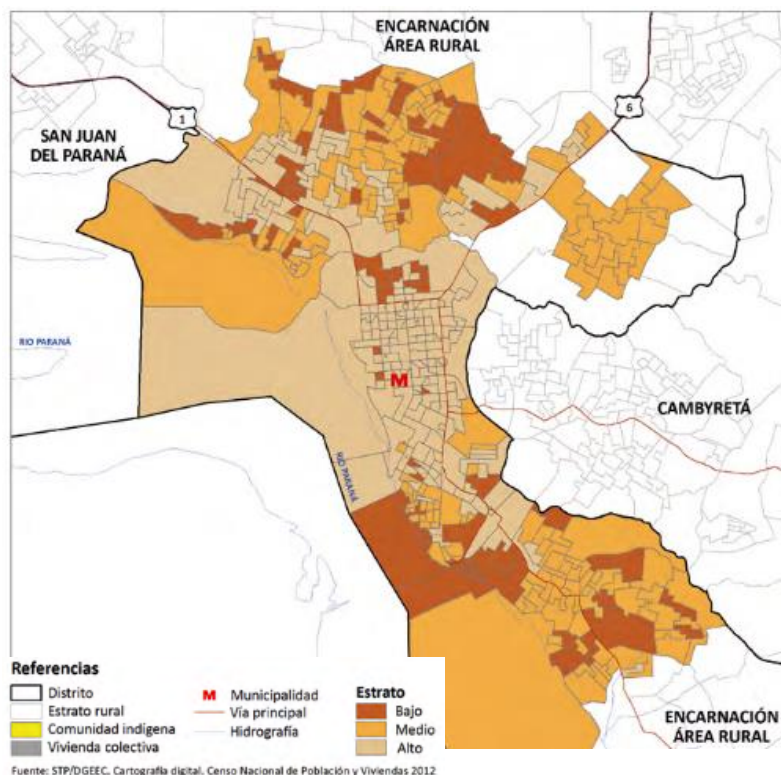
Mientras que, por su parte, la composición socioeconómica de Encarnación se diferencia del resto del país y del departamento respecto a sus promedios. En Encarnación, según la DGEEC (2018), de la población que reside en áreas urbanas, más del 80% pertenece al nivel socioeconómico medio y alto, como puede verse en el detalle de la tabla 13, y existe una tendencia a la segregación territorial por niveles socioeconómicos, donde los sectores más pudientes se ubican en las áreas centrales y bien servidas, y los niveles socioeconómicos más vulnerables tienden a ubicarse en áreas suburbanas periféricas, como puede verse en la figura 21.

**Tabla 13: Porcentaje de población urbana, según nivel socioeconómico, en Itapúa y Encarnación**

Distrito	Área Urbana			
	Total	Nivel socioeconómico (%)		
		Bajo	Medio	Alto
<b>Total</b>	<b>1.032</b>	<b>22,7</b>	<b>45,7</b>	<b>31,6</b>
Encarnación	436	17,7	38,1	44,3

Fuente: Extracto de DGEEC, 2018, pp.153

Figura 21: Ubicación territorial de población urbana, según nivel socioeconómico, en Encarnación



Fuente: DGEEC, 2018, pp.158

Por otro lado, respecto a la **pertinencia técnica** se analiza lo establecido en el Plan Encarnación Más para las tres áreas de actuación identificadas y, se relaciona con los procedimientos de los tres programas del MUVH identificados.

Primeramente, las que corresponden el ámbito urbano de intervención directa:

**(1) Áreas a consolidar:** como ya se explicó anteriormente, son sectores con terrenos ya urbanizados pero infrautilizados, ubicados mayormente en periferia o áreas suburbanas. Se propone una densidad de hasta 20 viv/ha. En el subsector “áreas a consolidar mixto de baja densidad” se propone el completamiento y compactación del tejido urbano, incentivando nueva edificación, ampliación y renovación. Como herramienta de gestión urbana para la densificación, se propone la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal. En otro subsector, “áreas a consolidar mixto de media densidad” se propone el aumento de la complejidad y compacidad urbana al interior del tejido infrautilizado, donde se fomenta la continuidad

tipológica y alineación de los edificios a la calle para crear ciudad. El último sector “áreas a consolidar productivo logístico” se relaciona directamente con el desarrollo de actividades productivas, no habitacionales.

El funcionamiento del programa **FONAVIS** permite acompañar el desarrollo en densidad de estos sectores, debido a que son territorios que ya cuentan con servicios y al estar en áreas suburbanas, los costos de nueva edificación podrían ser compatibles, aún más si se hace la apuesta tipológica en densidad y bajo el marco de la Ley de Propiedad Horizontal. Además, como el modelo de esta política se basa en la “gestión de la demanda”, podría organizarse el territorio de “áreas a consolidar” en núcleos familiares agrupados por cercanía y hacer las postulaciones como grupo organizado. Por otro lado, el municipio podría favorecer fiscalmente la generación de productos inmobiliarios para la clase baja-alta, y clase media-baja y media-media, en estos sectores y así incentivar la postulación individual al FONAVIS en estas áreas.

Siguiendo con el ámbito de intervención directa, el sector **(2) Áreas de desarrollo:** tal como se detalló anteriormente, son territorios vacíos o con densidad muy baja respecto al entorno. Se sub clasifica en tres ámbitos: por un lado, el “área de desarrollo mixto de baja densidad”, donde se propone la expansión y completamiento del tejido urbano, mediante el incentivo a nuevas edificaciones y como herramienta de densificación la Ley de Propiedad Horizontal. Por otro lado, el “área de desarrollo mixto de media densidad” donde también se busca la expansión y completamiento del tejido urbano, potenciando el incremento de la complejidad y compacidad urbana dentro del tejido infrautilizado. Se propone nuevos polos de densificación, con el fortalecimiento de la continuidad tipológica y alineación de los edificios a la calle, para crear ciudad. Y finalmente, el “área de desarrollo productivo logístico”, ubicado para tales actividades en las áreas vacías a lo largo de las principales rutas de acceso, no para uso habitacional.

En estas áreas, se podrían combinar las necesidades del sector con los programas de créditos, **Foncoop y Créditos Hipotecarios**, y el programa de **Viviendas Económicas**. El principal desafío se encuentra en la provisión de servicios de infraestructura urbana, en aquellos territorios deficitarios en este aspecto, ya que los programas del MUVH no cubren esas necesidades. Aquí podría fomentarse una cooperación público-privada, donde la Municipalidad garantice los servicios básicos, el sector privado/cooperativa/asociaciones desarrolla el producto inmobiliario y el programa de Crédito Hipotecario o Foncoop subsidia la línea de crédito. Por otro lado, con el programa de Viviendas Económicas se podría desarrollar una cooperación con la Municipalidad, para que el MUVH construya y oferte el producto habitacional del programa en terrenos municipales, ordenando la demanda a través de la misma Municipalidad.

Y finalmente, en el ámbito de intervención planificada, como se explicó anteriormente, es de particular interés el subsector (3) “**Área para nuevos asentamientos**”. Donde debe elaborarse un Plan Parcial, con densidades óptimas y garantizando las compensaciones a favor del uso público y bien común. Se propone este sector como de expansión productiva y habitacional y, con convenios público-privados para su gestión. Como se detalló anteriormente, esta área se subdivide en once sectores, de los cuales en seis sectores se podría, en el corto y mediano plazo, diseñar Planes Parciales de Desarrollo Urbano-Habitacional con programas del MUVH, específicamente en: (a) Nuevo Centro Paisajístico, ya que considera desarrollo de equipamiento y espacio público, con una cuota de VS y superficie de utilidad pública. (b) Nuevo Polo Urbano San Isidro, que propone un corredor de densificación media, con cuota de VS e integración al polo turístico de la playa. (c) Puerta a la ciudad Ruta 1, sector con propuesta de densidad alta y compensación por altura en áreas verdes de acceso público. (d) Puerta de la Ciudad Ruta 6, con una propuesta similar al sector de Ruta 1. (e) Polo Avenida Irrazábal, corredor de alta densidad

estrechamente relacionado al sistema de movilidad, municipal y regional. Y, (f) La Placita Sur, donde se propone el completamiento y fortalecimiento del rol de la placita y la densificación de su entorno, con una propuesta de desarrollo urbano mixto a mediano-largo plazo.

Al igual que con el área anterior, los seis sectores de áreas de NAS aquí descritos podrían combinar sus esfuerzos con los programas de créditos, **Foncoop y Créditos Hipotecarios**, y el programa de **Viviendas Económicas**. Los planes parciales requieren necesariamente de CPP, donde deben distribuirse las competencias y compromisos para estos proyectos de desarrollo urbano. El MUVH puede garantizar las líneas de crédito y subsidio, a través del Foncoop y Créditos Hipotecarios, y, por otro lado, con el programa de Viviendas Económicas puede comprometer la construcción y oferta de productos inmobiliarios. Todo esto en coordinación con el sector privado/cooperativas/asociaciones y con el rol director de la Municipalidad.

Aquí se hace relevante destacar experiencias previas del programa Viviendas Económicas en Encarnación, rescatadas de las entrevistas a informantes clave de esta investigación. Actualmente existe un conjunto habitacional de bloques de edificios de departamentos, ubicado en el barrio San Isidro etapa IV sin ningún análisis previo para su implantación sino respondiendo a oferta de terrenos, aproximadamente del año 2015 (Entrevistado 6 – 09/02/2021); el proceso de obra tuvo varios inconvenientes e inclusive tuvo que llamarse a otra licitación para la culminación de la misma (SENAVITAT, 2018f). Tres años después del inicio de obras, se abre la convocatoria a postulación de beneficiarios (SENAVITAT, 2018c, 2018a) y este proceso no se pudo culminar con éxito, ya que no se adjudicaron los 24 departamentos y fueron rapiñados una y otra vez (Entrevistado 6 – 09/02/2021). Evidenciando principalmente dos aspectos a mejorar: el primero, la importancia del estudio urbano y socioeconómico para la implantación y desarrollo de proyectos para la



clase media; y lo segundo, la urgente necesidad de ajustar procesos al interior de la institución del Gobierno Central, respecto a los tiempos de obra y los tiempos de adjudicación a beneficiarios.

Otras experiencias identificadas, que no se llegaron a construir, pero donde si se generaron los proyectos, se dio en los siguientes dos casos: (1) El desarrollo de un proyecto, también en el Barrio San Isidro, pero en la etapa VIII, donde se iniciaron gestiones a pedido de una comisión vecinal del Barrio Sagrada Familia sector 2. En este proyecto, a través de la cooperación interinstitucional, la EBY cedía los terrenos y la SENAVITAT desarrollaba y construía las SH. La propuesta era un conjunto habitacional mixto, con un porcentaje de viviendas económicas tipo dúplex-bloque y otro porcentaje, de viviendas de interés social unifamiliares (Entrevistado 6 – 09/02/2021, Entrevistado 8 – 16/12/2020). (2) El acuerdo para el desarrollo de un proyecto, ubicado en terreno municipal del barrio San Antonio. Donde se presentaron conflictos con grupos sociales que postularon al FONAVIS, para desarrollar proyectos unifamiliares de baja densidad, y que se enfrentaban a otros grupos sociales que impulsaban la postulación al programa de Viviendas Económicas, con una propuesta tipológica más densa (Entrevistado 6 – 09/02/2021). Mientras que, en ese mismo terreno, según el Plan Encarnación Más, debe implantarse la nueva terminal de transporte.

En estos dos últimos casos, se evidencian otro tipo de problemas asociados a la gestión urbana, como la deficiencia en la articulación institucional, entre la SENAVITAT (hoy MUVH), la EBY y la Municipalidad que no ha permitido la continuidad de estas propuestas, y la debilidad de la Municipalidad como administradora del territorio, para planificar el desarrollo urbano y asignar usos habitacionales según la demanda de la población encarnacena.

## Conclusiones

Los desafíos a los que se enfrenta la humanidad, en este siglo, están estrechamente relacionados al cambio climático y a la necesaria incorporación de la perspectiva de la sustentabilidad en el desarrollo de la civilización. Y las ciudades son el espacio crucial, ya que son el escenario donde se decidirá el futuro de este mundo cada vez más urbano.

Es de particular importancia para esta investigación, cómo se ha desarrollado este marco para el caso de la ciudad de Encarnación en relación con la política habitacional del Gobierno Central. Considerando, por un lado, las propuestas del Plan Encarnación Más y en contraste con el escenario de sustentabilidad urbana actual, y, por otro lado, la propuesta programática del MUVH que podría relacionarse con el desarrollo urbano sustentable.

El análisis ha permitido describir el escenario de necesidades de la ciudad de Encarnación y, también ha permitido explorar en las políticas del MUVH. Además, de aportar en la construcción de conocimiento sobre la política habitacional paraguaya y sobre las dinámicas urbano-territoriales del interior del país.

Desde esta perspectiva, la presente investigación intentó indagar en el funcionamiento de la política habitacional, buscando identificar oportunidades de desarrollo urbano sustentable ante la situación actual y futura de la ciudad de Encarnación. Buscando responder a la pregunta: ¿De qué manera las políticas habitacionales de vivienda social del MUVH, en el período 2018-2020, podrían contribuir a la sustentabilidad urbana por medio de la densificación en Encarnación?

Este último capítulo resume, en primer lugar, los principales hallazgos. Luego expone las implicancias, las recomendaciones y tendencias futuras, cerrando el mismo con las reflexiones finales.

## 5.1 Síntesis de hallazgos

Buscando contribuir al desarrollo urbano sustentable de Encarnación, por medio de las políticas habitacionales del MUVH, la investigación se desarrolló en torno a la identificación de las políticas que podrían contribuir a la densificación, para el escenario actual y futuro de la ciudad. Para esto se plantearon tres objetivos, respecto a los cuales se presentan los hallazgos más relevantes.

**OE1:** El panorama de las políticas del MUVH es bastante reducido, evidenciando las debilidades institucionales, lo que se hace relevante en el contexto americano y asiático respecto a la sustentabilidad (Blanco Moya, 2015; Erandi et al., 2015; Hamedani & Huber, 2012; Valentin & Spangenberg, 2000). En cuanto a planes nacionales, el PLANHAVI ya no está vigente y hasta la fecha, no se ha elaborado ningún tipo de evaluación ni se registran iniciativas de generación de un próximo Plan Nacional. Por otro lado, la PNVH a pesar de reunir todas las características de un instrumento que podría guiar las acciones del MUVH hacia intervenciones más sustentables, no cuenta con decreto de Poder Ejecutivo que la eleve al nivel de política pública; en línea con el contexto regional de vacío en términos políticos y regulatorios (Siclari Bravo, 2017). Respecto a propuestas urbanas, estas son apenas experiencias piloto para algunos casos muy específicos y sin fuente de financiamiento continua, dependen de voluntad política de autoridad de turno y de donaciones o préstamos de agencias multilaterales; coincidente con el contexto latinoamericano y la incapacidad de autofinanciamiento (Siclari Bravo, 2017). Finalmente, en cuanto a programas habitacionales o sustantivos, la estructura programática es la misma de la SENAVITAT, a pesar de que ya hayan pasado dos años de la creación del MUVH; de los vigentes 10 programas, 2 se discontinúan en el 2021, de los restantes 8 programas, solamente 3 podrían contribuir de alguna manera a la densificación y sustentabilidad urbana de Encarnación.

**OE2:** La ciudad de Encarnación se enfrenta principalmente a los retos asociados a la desregulación, transformación de suelo rural a urbano y segregación socioterritorial, coincidente con la tendencia latinoamericana (BID, 2014); en el contexto urbano mejor posicionado del país. Por su parte, el MUVH, a pesar de las transformaciones institucionales que le han otorgado mayores competencias, no ha podido hacer frente a los desafíos de la sustentabilidad urbana; se mantiene el modelo estatal de desarrollo habitacional de baja densidad en extensión, con todos sus impactos asociados (Vázquez, 2013). A pesar de esto, los siguientes programas podrían generar propuestas urbanas y suburbanas con densidad habitacional en Encarnación: (1) el programa de Créditos (Foncoop y Créditos Hipotecarios) donde el MUVH aprueba líneas de crédito para subsidiar la construcción o compra de SH, a través de cooperativas, asociaciones, sindicatos y otros; (2) el programa Viviendas Económicas, donde el MUVH construye y entrega SH, también con líneas de crédito con tasas de interés más bajas que las del mercado, plazos cómodos y cuotas fijas y accesibles; y (3) el programa FONAVIS, donde se subsidia el mejoramiento, compra o construcción de SH, de forma individual o a través de grupos organizados, donde según el nivel de los beneficiarios pueden existir al menos dos componentes: ahorro y subsidio, y un tercer componente, el crédito, para familias con ingresos medios.

**OE3:** El Plan Encarnación Más y su estrategia de “ciudad compacta y compleja” generan múltiples escenarios que favorecen la densificación, tomando como una oportunidad el impacto negativo de la política de relocalización habitacional de la EBY (Brites, 2012, 2015), e identificando tres áreas prioritarias de intervención que cubrirían la demanda de vivienda en los próximos 20 años. Primeramente, respecto a la pertinencia económica de los programas identificados con el nivel socioeconómico de la población, se encuentra que el 38,1% de los residentes urbanos de Encarnación pertenece a nivel medio y 44,3% al nivel alto, con un alto nivel de segregación socioterritorial; mientras que el programa de Créditos

está dirigido a los niveles medio y alto, el programa de Viviendas Económicas al sector medio, y FONAVIS al sector medio y bajo. Y, por otro lado, respecto a la pertinencia técnica de los programas y las áreas prioritarias de intervención, se identifica que en (1) “áreas a consolidar” se podría trabajar en la densificación habitacional, a través del programa FONAVIS, en (2) “áreas de desarrollo”, los programas de Crédito y Viviendas Económicas podrían contribuir al completamiento y densificación del tejido, y en (3) “áreas de nuevos asentamientos” y los seis subsectores identificados, que incluyen desarrollo habitacional con incorporación de cuota de VS, se podrían trabajar en Planes Parciales de Desarrollo con los programas de Crédito y Viviendas Económicas.

## 5.2 Implicancias

Considerando las *implicancias teóricas*, desde el campo de estudio de la sustentabilidad urbana se evidencia la necesidad del cuarto pilar: la institucionalidad y la gobernanza (Blanco Moya, 2015; Erandi et al., 2015; Hamedani & Huber, 2012; Valentin & Spangenberg, 2000), ya que la debilidad en la gestión del Estado paraguayo no permite avanzar en modelos urbanos más sustentables. También se verifica que el país enfrenta desafíos similares al resto de ALC respecto a problemas derivados de la rápida y extendida urbanización (BID, 2014). Para el caso de Encarnación, tal como la literatura lo plantea (BID, 2014), es de vital importancia la definición de límites y la búsqueda de densidad habitacional, con la escala de barrio (Jacobs, 1973; Mumford, 1966; Navarro Vera & Ortuño Padilla, 2011); ya que la tendencia actual es el desarrollo de la ciudad difusa con todos sus problemas asociados (Rueda, 1997; Sanabria Artunduaga & Ramírez Ríos, 2017).

En cuanto a las políticas habitacionales, se reafirma el rol simbólico de la vivienda como garantía de mejora del desarrollo de vida (Rivas Espinosa, 2016). La política habitacional paraguaya, en cuanto a productos para la clase media, fluctúa entre dos modelos,

el tradicional con subsidios a la oferta y el modelo de subsidio a la demanda (Held, 2000). Sin recurrir a instrumentos, o formas, más recientes de gestionar la problemática del hábitat. Para el caso de Encarnación, se añade evidencia respecto a los impactos urbanos y territoriales de la política de relocalización (Brites et al., 2019; Brites & Catullo, 2017). Así como también, los impactos del subsidio a la demanda aplicado en el país, caracterizado por la desregulación urbana (Amarilla Riveros, 2018).

Finalmente, respecto a la profundización del entendimiento de las dinámicas urbano-territoriales de Encarnación y su desarrollo sustentable, se confirman las oportunidades respecto a la necesaria colaboración del Gobierno Central y Municipal para el desarrollo habitacional según la demanda de vivienda y las condiciones territoriales (Ecosistema Urbano, 2016b).

Por otro lado, considerando la *implicancia política* de los hallazgos, se evidencia la perentoria necesidad de la articulación multinivel en el gobierno, para que ocurran las transformaciones territoriales que la población y el medioambiente necesitan. Así como también, la importancia de los acuerdos y la voluntad política, en base a delineamientos técnicos, para guiar el desarrollo municipal hacia la sustentabilidad. Y finalmente, la urgencia respecto a una reingeniería institucional del MUVH, necesaria para poder abordar las nuevas competencias en el ámbito urbano y que son apremiantes para nuestras ciudades paraguayas.

### **5.3 Recomendaciones**

Con el objetivo de poder contribuir al desarrollo urbano sustentable de las urbes paraguayas, tanto del departamento Central como del interior del país, se requiere ajustes respecto a: (1) El trabajo articulado, en relación con la planificación y el urbanismo, entre los gobiernos locales y el gobierno central, representado por el MUVH y también por entidades como el MOPC y la STP. (2) La asociación directa entre la aplicación de instrumentos de

planificación del territorio y presupuesto municipal, con el objetivo de que las municipalidades estén en la obligación de ordenar su territorio para poder recibir financiamiento del gobierno central; para el caso de Encarnación se hace urgente la aplicación del PDS y POUT propuestos en el Plan Encarnación Más. (3) Se requiere la conformación de una mesa de trabajo interinstitucional para la densificación de áreas urbanas y suburbanas bien servidas, para poder acelerar y guiar las transformaciones urbanas que ya ocurren en el territorio. Y (4) la reestructuración de los programas habitacionales del MUVH, la incorporación de programas urbanos que busquen complementar el tema habitacional, la generación de bancas de suelo para el desarrollo de propuestas estratégicas, y el uso de instrumentos y formas de gestión urbana no tradicionales, como vivienda pública de alquiler, subsidios al alquiler, programas de renovación urbana dirigida, proyectos habitacionales de mixtura social y de usos. Todo esto, en el marco de construcción de políticas públicas basadas en evidencia y, con el objetivo de compactar las urbes y garantizar a todas y todos el derecho a la ciudad.

Se puede estimar que, si las tendencias continúan y no se actúa sobre el desarrollo en extensión y baja densidad de la ciudad de Encarnación y las políticas del MUVH no se ajustan, se corre el riesgo de (1) fomentar la extensión horizontal de la ciudad y consolidar la fragmentación socioterritorial, más sus problemas asociados, (2) provocar la sobreexplotación de recursos del gobierno central, a programas sin retorno y enfocados en un solo segmento socioeconómico para el departamento central y (3) fortalecer la desregulación de áreas urbanas y suburbanas de la ciudades del interior del país, guiándolas a la “asuncionización”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Término acuñado por el entrevistado 7: se refiere al fenómeno en el que una ciudad del interior del país se convierte en “lo malo” de Asunción, impermeabilización de suelos, extensión en baja densidad, problemas de movilidad y manejo de residuos, etc.

La presente tesis nos permite entregar otras líneas de continuidad de la investigación, como pueden ser: (1) Evaluación sobre sustentabilidad urbana de los conjuntos habitacionales del MUVH. (2) Evaluación costo-beneficio sobre la ubicación y proximidad de las VS respecto a centros urbanos consolidados. (3) Aspectos económicos para la generación de mercado inmobiliario para la clase media. (4) Aspectos medioambientales de la densificación urbana, en relación con servicios ecosistémicos de áreas rurales y naturales. (5) Los desafíos de la segregación socioterritorial y las políticas del MUVH.

Además, se reconoce que inicialmente esta investigación no incluyó otros temas, como ser el estudio de los índices de sustentabilidad urbana para Encarnación, o la validación de las propuestas del Plan Encarnación Más, e incluso, las variables económicas necesarias para el fomento de la densificación habitacional. En el transcurso de este proceso, han ido apareciendo otras preguntas sobre los temas aquí tratados, ¿cómo han sido las experiencias anteriores de la política del Gobierno Central en el territorio de Encarnación?, ¿cómo se compone el público objetivo de las VS en el Encarnación urbano y suburbano?, ¿cómo se organiza eficientemente la demanda habitacional, para el desarrollo urbano sustentable, en Encarnación?, ¿cuáles son los aspectos económicos y ajustes normativos cruciales para el desarrollo de las propuestas?.

#### **5.4 Reflexiones finales**

La presente investigación ha descrito la situación de la sustentabilidad urbana en Encarnación, tomando como base lo propuesto en el Plan Encarnación Más, y ha explorado en las políticas públicas habitacionales del MUVH, buscando identificar, analizar e incorporar la VS como factor de densificación que aporte a la sustentabilidad urbana de Encarnación.



Como ya se expuso, el MUVH se encuentra con una estructura institucional y programática obsoleta, para poder abarcar las nuevas competencias otorgadas por la transformación de la institucionalidad, y claramente, obsoleta para poder enfrentar los desafíos de las urbes paraguayas con perspectiva de sustentabilidad. Por su parte, Encarnación se enfrenta a otro tipo de desafíos, relacionados a los acuerdos políticos necesarios para la ordenación y planificación del territorio y del desarrollo urbano de la ciudad; así como la perentoria necesidad de articulación multinivel del gobierno.

Considerando la propuesta actual del Gobierno Central, tres programas podrían contribuir a la densificación urbana en el interior del país: el programa de Créditos (Foncoop y Créditos Hipotecarios), el programa Viviendas Económicas y el programa FONAVIS. Y en Encarnación, tomando como base lo propuesto en el Plan Encarnación Más, estas políticas podrían aplicarse específicamente en tres áreas y con esto se cubriría la demanda habitacional en los próximos 20 años.

Se hace imperante trabajar en la coordinación de gobierno local y gobierno central, para acelerar y guiar las transformaciones territoriales hacia modelos que beneficien al interés colectivo. Ya que la política pública es reactiva, respondiendo a intereses que no siempre están relacionados a demandas y necesidades latentes de la población, sino más bien orientadas por el mercado. Este modelo tiene costos muy elevados para la población, la ciudad y el medioambiente.

Encarnación se posiciona como un territorio de oportunidades, pudiendo convertirse en una ciudad sustentable, que promueve el asentamiento y desarrollo de actividades en espacios urbanos consolidados y socialmente mixtos. Convirtiéndose en referencia para las otras urbes paraguayas, buscando la mejora continua de la calidad de vida de la población y garantizando el acceso al derecho a la ciudad para todas y todos.

## Anexos

1. Fichas de recolección de datos sobre programas habitacionales del MUVH, todas de elaboración propia de la autora de esta investigación.

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	1. VIVIENDAS ECONÓMICAS	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Reducir el déficit habitacional de las familias de nivel de ingresos medio otorgando facilidad en el acceso a la casa propia a través de tasas de interés por debajo de las del mercado, a plazos cómodos y cuotas fijas y accesibles
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Nacional
	Ubicación territorial de intervención a municipal (urbano-suburbano-rural)	Indistinto
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Núcleos familiares de ingresos entre 1,5 y 5 Unidades de Salarios Mínimos (ingresos familiares) Clase media y baja
	Otros requerimientos	Núcleos familiares que se compongan de una de las siguientes formas: madre/padre soltera/o, divorciada/o, viuda/o, padres casados o concubinos con hijos o sin hijos, hijos sostén
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/viviendaseconomicas/">https://www.muvh.gov.py/viviendaseconomicas/</a> POI 2020	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	2. PUEBLOS ORIGINARIOS	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Promover y garantizar la incorporación efectiva de políticas públicas para los pueblos indígenas tendientes a mejorar las condiciones de vida de las mismas mediante el acceso a la vivienda.
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Nacional
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	No se especifica
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Pobreza y pobreza extrema
	Otros requerimientos	Las familias deben pertenecer a alguno de los Pueblos Originarios. Consideración de costumbres ancestrales.
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/programas/pueblos-originaarios-2/">https://www.muvh.gov.py/programas/pueblos-originaarios-2/</a> POI 2020	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	3. FONAVIS – Fondo Nacional de Vivienda Social	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Implementar el programa de Subsidio Nacional de la vivienda social, aplicados a programas habitacionales del MUVH, que sean dirigidos a estratos económicos que necesitan una ayuda espacial del estado para el acceso a la vivienda. Fomentar la ejecución de proyectos de ayuda mutua y autoayuda a través del sistema cooperativo o grupos organizados.
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Nacional
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	Indistinto
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Núcleos familiares o individuos de ingresos desde inferior a 1 USM hasta 5 USM
	Otros requerimientos	
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/programas/fonavis/">https://www.muvh.gov.py/programas/fonavis/</a> Ley 3637/09	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	4. Mejorando comunidades Vya Renda	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Satisfacer la demanda de las familias en situación de pobreza que viven en condiciones precarias y no pueden acceder a préstamo en entidades privadas de créditos
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Caaguazú, Juan León Mallorquín, Juan E O'Leary, Presidente Franco, Concepción, Loreto, Caazapá y localidades del departamento Central.
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	Indistinto
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Núcleos familiares o individuos de ingresos desde inferior a 1 unidad de salario mínimo Pobreza y pobreza extrema
	Otros requerimientos	
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/programas/vya-renda-2/">https://www.muvh.gov.py/programas/vya-renda-2/</a> Res 1378 POI 2020	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	5. Proyecto Mercosur Roga FOCEM	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Acceder a un hábitat adecuado, seguro y saludable con servicios y equipamientos comunitarios para el desarrollo individual y colectivo.
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Preferentemente zonas fronterizas
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	Urbano y suburbano

<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Pobreza y extrema pobreza
	Otros requerimientos	En junio 2020 se llegó a la meta de 1088 viviendas
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/programas/focem/">https://www.muvh.gov.py/programas/focem/</a> POI 2020 <a href="https://focem.mercosur.int/es/proyecto/mercosur-roga/">https://focem.mercosur.int/es/proyecto/mercosur-roga/</a>	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	6. Programa Nacional Sembrando Oportunidades	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Aumentar los ingresos y el acceso a servicios sociales básicos de las familias que viven en situación de pobreza extrema.
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Nacional
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	Rural
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Pobreza extrema
	Otros requerimientos	Comunidades reconocidas por el INDERT A finales del año 2020 se está terminando la ejecución de la meta de 6690 viviendas.
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/programas/sembrando-oportunidades/">https://www.muvh.gov.py/programas/sembrando-oportunidades/</a> POI 2020	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	7. Che Tapyi	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Mejorar las condiciones de vida los habitantes con la provisión de viviendas, puestos de salud, centros comunitarios, servicios de energía y agua potable Disminuir la falta de viviendas de la población que se encuentra en situación de pobreza y de extrema pobreza.
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Nacional
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	Suburbano y rural
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Pobreza y pobreza extrema
	Otros requerimientos	Comunidades organizadas en comisiones vecinales Meta de 4500 soluciones habitacionales
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/programas/che-tapyi/">https://www.muvh.gov.py/programas/che-tapyi/</a> POI 2020	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	8. Proyecto Mejoramiento Integral Chacarita Alta	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Mejorar la calidad de vida de las familias que habitan en la Chacarita Alta, a través del proceso de participación comunitaria y apoyo a las actividades económicas
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Barrio Chacarita Alta: El territorio comprendido entre las calles Florencio Villamayor (al norte), la Avda. El Paraguayo Independiente y Manuel Gondra (al sur), la calle Iturbe (al oeste) y las calles Mompox y Estados Unidos – Capitán Leguizamón (al este), que representa el sector no inundable del barrio.
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	Urbano
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Indistinto
	Otros requerimientos	
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/?page_id=99">https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/?page_id=99</a>	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	9. Proyecto AMA - BID	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Contribuir a reducir el déficit cualitativo de viviendas en el AMA (Área Metropolitana de Asunción), a través de la entrega de aproximadamente 3.000 (tres mil), subsidios habitacionales directos.
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	AMA
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	Urbano y suburbano
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Pobreza – hasta 2,5 unidades salario mínimo
	Otros requerimientos	Contar con ahorro y ser sujeto de crédito
<b>3. Fuente de información</b>	<a href="https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/?page_id=79">https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/?page_id=79</a>	

FICHA DE RECOLECCIÓN – POLÍTICAS HABITACIONALES MUVH		
<b>Nombre del programa o proyecto</b>	10. Créditos: Foncoop y Crédito Hipotecario	
<b>1. Objetivo territorial del programa o proyecto</b>	Objetivo del proyecto	Foncoop: administración de fondo destinado a socios de cooperativas, para satisfacer demandas de construcción o mejoramiento de viviendas. Cred Hipotecario: otorgamiento de líneas de crédito a través de cooperativas, asociaciones, sindicatos y otros, para compra de vivienda, construcción de vivienda en lote propio,

		compra de terreno para construcción de vivienda, y ampliación o mejoramiento.
	Ubicación territorial de intervención a nivel país	Nacional
	Ubicación territorial de intervención a distrital (urbano-suburbano-rural)	Indistinto
<b>2. Beneficiarios objetivo del programa o proyecto</b>	Nivel socioeconómico de beneficiarios	Foncoop: SHD familias hasta 5 USM. SHIndirecto familias entre 5 y 10 USM, líneas de crédito clase media. Cred Hipotecario: familias entre 1 y 9 USM
	Otros requerimientos	Foncoop: no poseer vivienda propia, contar con ahorro y/o aporte en especies o mano de obra. Cred Hipotecario: no poseer otros inmuebles y título de inmueble sujeto de operación
<b>3. Fuente de información</b>	Portal de Transparencia (Ley 5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a La Información Pública y Transparencia Gubernamental,” 2014) Ley 2329/03, Decreto 7519/11, Res. 1232/11	

## Referencias Bibliográficas

- Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. (2011). *Plan de Indicadores de Sostenibilidad Urbana*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.  
<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0722854.pdf>
- Alderete Gonzalez, C. E. (2017). *Criterios para el Diseño Urbano Turístico Sostenible del sector del Barrio y la Playa Mboi Kae, en la Ciudad de Encarnación*. Universidad Nacional de Asunción.
- Amarilla Riveros, X. (2018). *La política habitacional en Paraguay: entre la informalidad y la movilidad del “modelo chileno”* [Pontificia Universidad Católica de Chile].  
<https://estudiosurbanos.uc.cl/exalumnos/la-politica-habitacional-en-paraguay-entre-la-informalidad-y-la-movilidad-del-modelo-chileno/>
- Amarilla Riveros, X., & Ruiz-Tagle, J. (2019). Desde la informalidad hacia la masividad del mercado. *Ciudades*, 120(977-018786100–8), 53–61.
- Aquino Gaona, E. A. (2007). *Evolución de la Dinámica Social de los Primeros Pobladores (1994-1995) del Complejo Habitacional San Pedro. Encarnación, Dpto de Itapúa, Paraguay*. Universidad Nacional de Asunción.
- Bartolomé, L. J. (1985). Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto “entrópico” de la relocalización compulsiva. In L. J. Bartolomé (Ed.), *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas* (p. 164). IDES.  
[https://static.ides.org.ar/archivo/www/2012/05/3\\_Bartolome.pdf](https://static.ides.org.ar/archivo/www/2012/05/3_Bartolome.pdf)
- Bartolomé, L. J. (2006). Reasentamientos forzados y el sistema de supervivencia de los pobres urbanos. *AVA Revista de Antropología*, 8.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169021397003>
- Berardi, U. (2013). Sustainability assessment of urban communities through rating systems. *Environment, Development and Sustainability*, 15(6), 1573–1591.

<https://doi.org/10.1007/s10668-013-9462-0>

BID. (2014). *De Ciudades Emergentes a Ciudades Sostenibles* (Vol. 32, Issue 2013).

BID. (2018). *Informe de sostenibilidad 2018*.

Blanco, A., Fretes Cibils, V., & Muñoz, A. (2014). Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido. In BID (Ed.), *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Busco-casa-en-arriendo-Promover-el-alquiler-tiene-sentido.pdf>

Blanco Moya, J. P. (2015). Panorama teórico y tendencias contemporáneas de Barrios Sustentables. Especulaciones en torno a un modelo de desarrollo para Chile. *Revista de Urbanismo*, 32. <https://iamr.uchile.cl/index.php/RU/article/view/36545/38287>

BM. (1993). *Housing enabling markets to work*.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/387041468345854972/pdf/multi0page.pdf>

Brites, W. (2002). Relocalizaciones: más allá del desarraigo. Estrategias reproductivas en un contexto de vulnerabilidad. *Santa Fé*.

Brites, W. (2011). El lado oscuro de la relocalización: aislamiento, segregación y procesos embrionarios de acción colectiva en un conjunto habitacional. In *Desarrollo y ciudadanía en Misiones, Argentina: escenarios locales procesos y políticas* (pp. 1–23). Universidad Nacional de Misiones. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/109565>

Brites, W. (2012). Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada. In *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* (pp. 121–142).

Brites, W. (2013). Desplazados y relegados: Cuestiones de pobreza, segregación y agencia. *Revista Internacional de Investigación En Ciencias Sociales*, 9(2), 179–192.

Brites, W. (2014). La mega-hidroeléctrica Yacyretá en el vórtice de las reconfiguraciones urbanas. El caso de las ciudades de Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay. *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 4(2), 91–107.



<http://www2.ual.es/urbs/index.php/urbs/article/view/brites>

Brites, W. (2015). Repensando el efecto de las relocalizaciones: acerca de la segregación socio-espacial en Posadas. *Revista Sobre Estudios e Investigaciones Del Saber Académico*, 9(9), 87–92.

<http://www.publicaciones.uni.edu.py/index.php/eisa/article/view/98>

Brites, W., Cañete, R., & Velázquez, J. (2019). Obras complementarias, su rol en las transformaciones de las ciudades: Hacia un balance de este papel entre ciudadanos y formadores de opinión pública de Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay. *Razón y Palabra*, 23, 532–563.

Brites, W., & Catullo, M. (2017). Represas y transformación socio-urbana. Un análisis comparativo de los proyectos hidroeléctricos de Salto Grande y Yacyretá. In W. Brites & M. Catullo (Eds.), *Ciudades, desarrollo y consecuencias sociales de grandes proyectos. Experiencias regionales en análisis*. Centro de Investigación y Documentación, Universidad Autónoma de Encarnación (CIDUNAE).

Caporossi, C. (2020). La renovación en debate. Fundamentos para una renovación urbana dirigida. In *EXPERIENCIAS URBANAS: La importancia de la innovación, la accesibilidad, la participación comunitaria y la gobernanza en el contexto de la ciudad* (pp. 53–79). Instituto Municipal de Investigación y Planeación.

[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/64711005/PDF\\_Libro\\_Experiencias\\_Urbanas\\_2020\\_baja.pdf?1603051746=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DExperiencias\\_urbanas\\_La\\_importancia\\_de\\_l.pdf&Expires=1607274942&Signature=etrGYNLJqLEqFqY5A~t3sEAJ2Pe](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/64711005/PDF_Libro_Experiencias_Urbanas_2020_baja.pdf?1603051746=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DExperiencias_urbanas_La_importancia_de_l.pdf&Expires=1607274942&Signature=etrGYNLJqLEqFqY5A~t3sEAJ2Pe)

Cárdenas Jirón, L. A. (2013). Vista de Metodologías de planificación y los nuevos enfoques de sustentabilidad. *Urbano*, 27, 9–22.

<http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/714/676>

- Chardon, A.-C. (2008). Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 1, 226–247.  
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5491>
- Cristaldo, J. C., & Silvero, L. (2009). La Región Metropolitana de Asunción: La Gestión de una Urbanidad Incompleta. *XIII Encontro Da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Em Planejamento Urbano e Regional*, 14.  
[https://issuu.com/juankcristaldo/docs/asuncion\\_urbanidad\\_incompleta](https://issuu.com/juankcristaldo/docs/asuncion_urbanidad_incompleta)
- DGEEC. (2018). *Estratificación Socioeconómica de Segmentos - Censo Nacional de Población y Viviendas 2012* (p. 351).  
[https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ESS-CNVP2012/Estratificacion Socioeconomica de Segmentos CNPV 2012.pdf](https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ESS-CNVP2012/EstratificacionSocioeconomica de Segmentos CNPV 2012.pdf)
- Ducci, M. E. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista EURE*, XXIII(69), 99–115.
- Ecosistema Urbano. (2016a). *Diagnóstico y Objetivos - Plan Encarnación Más*.
- Ecosistema Urbano. (2016b). *Plan de Desarrollo Sustentable*.  
<http://encarnacionmas.com/documentacion/>
- Ecosistema Urbano. (2016c). *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial*.  
[www.encarnacionmas.com/plan](http://www.encarnacionmas.com/plan)
- Erandi, J., Simões Da Silva, L., Murtinho, V., Rigueiro, C., Gervasio, H., & Bettencourt, A. (2015). *Desarrollo de una metodología de evaluación integral de sustentabilidad a nivel urbano*. <https://www.researchgate.net/publication/307977714>
- Escolano, S. (2002). Densidad de población y sustentabilidad en la ciudad de Zaragoza. In J. L. Peña & A. Longares (Eds.), *Aportaciones geográficas en memoria del Prof. L. Yetano*. Dpto. de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza.  
[https://www.researchgate.net/profile/Severino\\_Utrilla/publication/235408789\\_Densidad](https://www.researchgate.net/profile/Severino_Utrilla/publication/235408789_Densidad)

\_de\_poblacion\_y\_sustentabilidad\_en\_la\_ciudad\_de\_Zaragoza/links/5719eca708ae30c3f9f2cc57.pdf

Etimologia.com. (n.d.). *Etimología de Sustentabilidad – Origen del significado*. Retrieved February 26, 2020, from <https://etimologia.com/sustentabilidad/>

Etimologias.dechile.net. (n.d.). *Etimología Sustentabilidad*. Retrieved February 26, 2020, from <http://etimologias.dechile.net/?sustentabilidad>

Flores, A. R. (2009). Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio. *Centro-H*, 3, 37–46. [https://doi.org/10.1016/S1138-3593\(01\)73931-7](https://doi.org/10.1016/S1138-3593(01)73931-7)

Flores, A. R. (2010). La consolidación de políticas públicas habitacionales en Paraguay. In T. Bolívar, M. Rodríguez, & J. Erazo (Eds.), *Ciudades en construcción permanente ¿Destino de casas para todos?* (II, pp. 303–328). Ediciones Abya-Yala CLACSO Universidad Central de Venezuela Universidad Politécnica Salesiana.

Gilbert, A. (2002). Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, 28(1), 13–40. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(02\)00070-X](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(02)00070-X)

Gilbert, A. (2009). Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda. In *Revista INVI* (Vol. 18, Issue 47). <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/397>

Gilbert, A. (2016). Rental housing: The international experience. *Habitat International*, 54, 173–181. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.11.025>

Gonzales, G. M. (1999). Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas. *Revista de La CEPAL*, 69, 139–161. <http://orton.catie.ac.cr/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBLIOPE.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expression=mfn=041669>

Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas* (1a ed.).

Konrad Adenauer Stiftung.

[https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=75c8105b-f4de-a885-ecb4-7dee15fe6603&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=75c8105b-f4de-a885-ecb4-7dee15fe6603&groupId=252038)

Graglia, J. E. (2017). *Políticas Públicas: 12 retos del siglo 21* (1a ed.). Konrad Adenauer

Stiftung. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=645cf7c5-4a17-2c62-3224-efb9ccb095c&groupId=287460](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=645cf7c5-4a17-2c62-3224-efb9ccb095c&groupId=287460)

Hábitat para la Humanidad; Techo Paraguay; Centro de Investigación Desarrollo e

Innovación; Fábrica Social. (2020). *Alianza para la Vivienda y Hábitat Adecuado - EPU Nota Informativa*.

<https://drive.google.com/file/d/1PYBryhk3gLqsoead42z9wqgb2P20Lhz-/view>

Hamedani, A., & Huber, F. (2012). A comparative study of “DGNB” , “LEED” and

“BREEAM” certificate system in urban sustainability. *7th International Conference on Urban Regeneration and Sustainability*.

[https://www.researchgate.net/publication/225082258\\_A\\_comparative\\_study\\_of\\_DGNB\\_LEED\\_and\\_BREEAM\\_certificate\\_system\\_in\\_urban\\_sustainability](https://www.researchgate.net/publication/225082258_A_comparative_study_of_DGNB_LEED_and_BREEAM_certificate_system_in_urban_sustainability)

Held, G. (2000). Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias

recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia. In

*Financiamiento del Desarrollo* (No. 96; Financiamiento Del Desarrollo).

<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Políticas+de+viviendas+de+interés+social+orientadas+al+mercado:+experiencias+recientes+con+subsidios+a+la+demanda+en+Chile,+Costa+Rica+y+Colombia#0>

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2006). Metodología

de la investigación. In McGraw-Hill/Interamericana (Ed.), *Metodología de la*

*investigación* (Cuarta). <https://doi.org/10.6018/turismo.36.231041>

Jacobs, J. (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Península.

Jaume, F. G., Álvarez, N. C., & Frías, L. V. (2010). Ríos libres para un pueblo sano: la  
relocalización de los vecinos de el brete. Posadas, Misiones. *Cuaderno Urbano*, 9(9), 91.  
<https://doi.org/10.30972/crn.99876>

Lancioni, A., Delachaux, A., & Ríos, L. (2012). Expansión Urbana en Municipios  
Bonaerenses: alcance y vínculos con las Políticas de Tierra y Vivienda. *7mo Congreso  
de Medio Ambiente AUGM*, 27.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26680/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26680/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Lefebvre, H. (1967). El derecho a la ciudad. In *Península* (3ra ed.).  
<https://doi.org/10.4206/aus.2013.n14-10>

*Ley 2329/03 “Que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el  
fondo para viviendas cooperativas”* (p. 4). (2003). Gaceta Oficial, 12 diciembre 2003.  
<https://www.bacn.gov.py/archivos/2372/20140410103356.pdf>

*Ley 3637/09 “Que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social - FONAVIS.”* (2009).  
Gaceta Oficial, 8 de mayo 2009.

*Ley 3966/10 “Orgánica Municipal.”* (2010). Gaceta Oficial, 8 febrero 2010.  
<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal>

*Ley 5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia  
Gubernamental.”* (2014). Gaceta Oficial, 19 de setiembre 2014.  
[www.gacetaoficial.gov.py](http://www.gacetaoficial.gov.py)

*Ley 6152/18 “Que crea el Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat (MUVH) y su carta  
orgánica.”* (2018). Gaceta Oficial, 10 setiembre 2018.  
[https://www.bacn.gov.py/archivos/8672/Ley\\_6152.pdf](https://www.bacn.gov.py/archivos/8672/Ley_6152.pdf)

López Ricalde, C. D., López-Hernández, E. S., & Ancona Peniche, I. (2005). Desarrollo

sustentable o sostenible: una definición conceptual. *Horizonte Sanitario*, 4(2).

<https://www.redalyc.org/html/4578/457845044002/>

Lynch, K. (1961). *La imagen de la ciudad*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Mayo, S. K. (1999). *Subsidies in Housing* (Documentos Técnicos Del Departamento de Desarrollo Sostenible).

[http://200.16.25.5/mgdh/carloslucca/housing\\_subsidies\\_idb\\_point\\_of\\_view.pdf](http://200.16.25.5/mgdh/carloslucca/housing_subsidies_idb_point_of_view.pdf)

Mumford, L. (1966). *La ciudad en la Historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Infinito. <https://doi.org/10.5757/ASCT.2016.25.1.15>

MUVH. (2018a). *Balance Anual de Gestión Pública*.

<https://www.muvh.gov.py/recursos/bg2018.pdf>

MUVH. (2018b). *Direccionamiento estratégico de planes y programas*.

<https://www.muvh.gov.py/mecip/wp-content/uploads/2019/06/F-36-Diseño-de-Planes-y-Programas-1.pdf>

MUVH. (2019). *Balance Anual de Gestión Pública*.

<https://www.muvh.gov.py/recursos/balance.pdf>

MUVH. (2020a). *Informe de Gestión Pública -Primer semestre 2020*.

<https://www.muvh.gov.py/recursos/balance2020/PRIMER-INFORME-SEMESTRAL2020.pdf>

MUVH. (2020b). *Plan Operativo Anual*. <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2020/07/POI.pdf>

MUVH. (2020c). *Programa Che Tapyi*. <https://www.muvh.gov.py/programas/che-tapyi/>

MUVH. (2020d). *Programa Focem*. <https://www.muvh.gov.py/programas/focem/>

MUVH. (2020e). *Programa Fonavis*. <https://www.muvh.gov.py/programas/fonavis/>

MUVH. (2020f). *Programa Mejoramiento Vivienda y Habitat de Chacarita Alta*.

[https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/?page\\_id=99](https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/?page_id=99)

MUVH. (2020g). *Programa Mejoramiento Vivienda y Habitat déficit cualitativo AMA.*

[https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/?page\\_id=79](https://www.muvh.gov.py/mejoramientodeviviendayhabitat/?page_id=79)

MUVH. (2020h). *Programa Mi Vivienda PY - Viviendas de Clase Media.*

<https://www.muvh.gov.py/direcciondedesarrollosinmobiliarios/>

MUVH. (2020i). *Programa Pueblos Originarios.*

<https://www.muvh.gov.py/programas/pueblos-originarios-2/>

MUVH. (2020j). *Programa Sembrando Oportunidades.*

<https://www.muvh.gov.py/programas/sembrando-oportunidades/>

MUVH. (2020k). *Programa Viviendas Económicas.*

<https://www.muvh.gov.py/viviendaseconomicas/>

MUVH. (2020l). *Programa Vy'a Renda.* <https://www.muvh.gov.py/programas/vya-renda-2/>

MUVH. (2020m). *Rendición de cuentas - Primer semestre 2020.*

<https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2019/10/Matriz-de-RDC-actualizada-4.0.pdf>

MUVH. (2020n). *Solicitud de información pública - Foncoop y créditos hipotecarios.*

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/37366>

MUVH. (2021a). *Solicitud de información pública - PLANHAVI.*

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/38571>

MUVH. (2021b). *Solicitud de información pública - Política Nacional de la Vivienda y el*

*Hábitat.* <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/338353->

[RespuestaSolicitud38661XimenaAmarillapdf-](#)

[RespuestaSolicitud38.661XimenaAmarilla.pdf](#)

Navarro Vera, J. R., & Ortuño Padilla, A. (2011). Aproximación a la génesis de la

contribución de la densidad en la noción de “ciudad compacta.” *EURE (Santiago)*,

37(112), 23–41. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v37n112/art02.pdf>

- Oliver-Smith, A., & De Sherbinin, A. (2014). El reasentamiento en el siglo XXI. *Revista Migraciones Forzadas*, 45. [www.sciencemag.org/content/334/6055/456.citation](http://www.sciencemag.org/content/334/6055/456.citation)
- ONU-Hábitat. (2016a). *Ciudades y Comunidades Sostenibles*. <http://www.un.org/>
- ONU-Hábitat. (2016b). *Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Paez, K. (CEPAL). (2011). *Población, territorio y desarrollo sostenible*.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3933/S1100438\\_es.pdf.txt](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3933/S1100438_es.pdf.txt)
- Pardini-Campos, P. (2018). *Guía de criterios metodológicos para intervenciones urbanísticas sustentables en el espacio público* [Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente]. <https://rei.iteso.mx/handle/11117/5385>
- Pérez-Iñigo, A. (1999). *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile* (No. 78; Financiamiento Del Desarrollo).  
<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5285>
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 7519/11 “Por el cual se reglamenta la ley 2329/03.”* Gaceta Oficial, 24 octubre 2011.  
<https://www.bacn.gov.py/archivos/2372/20140410103356.pdf>
- Presidencia de la República. (2019). *Decreto 1144/19 “Por el cual se aprueba la estructura orgánica del MUVH.”* Gaceta Oficial, 18 enero 2019.  
<https://www.muvh.gov.py/mecip/wp-content/uploads/2019/06/DECRETO-SOBRE-ESTRUCTURA-ORGANICA-DEL-MUVH.pdf>
- Rivas Espinosa, A. S. (2016). Reflexiones en torno a la política pública de vivienda en Chile: entre el proceso y la mercancía, entre lo técnico y lo social. *TEMAS SOCIOLOGICOS*, 20, 47–79.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los “con techo.” *Eure*,



30(91), 53–65. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Rueda, S. (1997). *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa.*

[https://alojamientos.uva.es/guia\\_docente/uploads/2013/474/46059/1/Documento38.pdf](https://alojamientos.uva.es/guia_docente/uploads/2013/474/46059/1/Documento38.pdf)

Rueda, S. (2009). El Urbanismo Ecológico: Un nuevo Urbanismo para abordar los retos de la sociedad actual. *Ingeniería Para Un Mundo Sostenible*, 41, 49–83.

<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/UrbanismoEcologicoSRueda.pdf>

Sanabria Artunduaga, T., & Ramírez Ríos, J. (2017). Ciudad compacta vs. ciudad difusa.

Ecós antiguos y recientes para las políticas de planeación territorial y espacial.

*CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad*, 22(22).

<https://www.redalyc.org/html/3692/369251998002/>

SENAVITAT. (2010). *Política de aplicación del FONAVIS.*

[http://fiic.la/biblioteca/legislaciones\\_vivienda/PoliticadeAplicacion.pdf](http://fiic.la/biblioteca/legislaciones_vivienda/PoliticadeAplicacion.pdf)

SENAVITAT. (2011a). *Res. 1232/11 “Aprueba el reglamento del Programa de Crédito Hipotecario a través de cooperativas, asociaciones, sindicatos y otros.”*

[https://www.senavitat.gov.py/pdf/Reglamento\\_Credito\\_Hipotecario\\_2011.pdf](https://www.senavitat.gov.py/pdf/Reglamento_Credito_Hipotecario_2011.pdf)

SENAVITAT. (2011b). *Res 2022/11 “Aprueba requisitos básicos y documentos exigidos para inscripción de postulantes y adjudicación del Programa Viviendas Económicas.”*

SENAVITAT. (2012). *Res. 1844/12 “Aprueba el reglamento del programa FONCOOP.”*

SENAVITAT. (2014). *Resolución 158/2014 “Aprueban condiciones financieras para adjudicación de programa Viviendas Económicas o de clase media.”*

SENAVITAT. (2016a). *Reglamento de Programas Habitacionales del FONAVIS* (pp. 1–32).

SENAVITAT. (2016b). *Res. 519/16 “Se aprueba el reglamento general del Programa Viviendas Económicas.”* [https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-](https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2016/09/Resolución-Nº-519-de-fecha-10-de-marzo-de-2016..pdf)

[content/uploads/2016/09/Resolución-Nº-519-de-fecha-10-de-marzo-de-2016..pdf](https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2016/09/Resolución-Nº-519-de-fecha-10-de-marzo-de-2016..pdf)

SENAVITAT. (2017). *Solicitud de información pública - Situación del PLANHAVI y su*

*implementación*. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/262256->

[SituacinactualdelPLANHAVISET2017pdf-SituacinactualdelPLANHAVISET2017.pdf](#)

SENAVITAT. (2018a). *CONVOCATORIA / La SENAVITAT invita a los interesados en acceder a una casa propia en la ciudad de Encarnación, departamento de Itapúa, a postularse al Programa Viviendas Económicas*. Twitter.

<https://twitter.com/muvhpy/status/1017446286889508870?lang=es>

SENAVITAT. (2018b). *Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay* (p. 68).

<https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>

SENAVITAT. (2018c). *Postulación abierta para departamentos en Encarnación*.

<https://www.muvh.gov.py/postulacion-abierta-para-departamentos-en-encarnacion/>

SENAVITAT. (2018d). *Rendición de cuentas - Gobierno de Horacio Cartes -*

*Administración Soledad Núñez*. <https://www.senavitat.gov.py/sitio/wp->

[content/uploads/2018/07/Informe-de-Gestión-2018-SENAVITAT.pdf](#)

SENAVITAT. (2018e). *Requisitos y documentos necesarios para postular al programa*

*Viviendas Económicas*. <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp->

[content/uploads/2018/09/REQUISITOS-VIVIENDAS-ECONÓMICAS.pdf](#)

SENAVITAT. (2018f). *Senavitat licitará culminación de departamentos en Encarnación*.

[https://www.muvh.gov.py/senavitat-licitara-culminacion-de-departamentos-en-](https://www.muvh.gov.py/senavitat-licitara-culminacion-de-departamentos-en-encarnacion/)

[encarnacion/](#)

SENAVITAT. (2016c). Informe Nacional del Paraguay. *Tercera Conferencia de Las*

*Naciones Unidas Sobre La Vivienda y El Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III,*

72. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Paraguay-Spanish.pdf>

SENAVITAT, CIM, AusAID, AGCI, MINVU, & GIZ. (2012). *Plan Nacional de Vivienda y*

*Hábitat - PLANHAVI* (2da ed.). Deutsche Gesellschaft für Internationale

Zusammenarbeit (GIZ).

- Servín Nasich, M. R. (2014). *Transformaciones Territoriales Urbanas de la Ciudad de Encarnación. Un análisis desde la afluencia turística*. Universidad Nacional de Asunción.
- Sharifi, A., & Murayama, A. (2013). A critical review of seven selected neighborhood sustainability assessment tools. *Environmental Impact Assessment Review*, 38, 73–87.  
<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2012.06.006>
- Siclari Bravo, P. (2017). *Desafíos urbanos latinoamericanos y caribeños De cara a los objetivos De Desarrollo sustentable y a la nueva agenda urbana*. 32(89), 199–211.  
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/invi/v32n89/0718-8358-invi-32-89-00199.pdf>
- Smolka, M. O. (2013). *Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*.  
[www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)
- Smolka, M. O. (2020). *Cómo Gestionar y Financiar la Ciudad con Suelo. Clase Magistral Diplomado En Políticas Públicas Universidad Comunera*.  
<https://www.facebook.com/UCOMPY/videos/287638759241772>
- Smolka, M. O., & Amborski, D. (2000). *Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación InterAmericana* (p. 36).  
[https://www.researchgate.net/profile/Martim\\_Smolka/publication/228471278\\_Apropiacion\\_de\\_valor\\_para\\_el\\_desarrollo\\_urbano\\_una\\_comparacion\\_Inter-Americana/links/55895b0208ae273b28767fd8/Apropiacion-de-valor-para-el-desarrollo-urbano-una-comparacion-Inter-Ame](https://www.researchgate.net/profile/Martim_Smolka/publication/228471278_Apropiacion_de_valor_para_el_desarrollo_urbano_una_comparacion_Inter-Americana/links/55895b0208ae273b28767fd8/Apropiacion-de-valor-para-el-desarrollo-urbano-una-comparacion-Inter-Ame)
- Spinks, M. (2015). Understanding and actioning BRE environmental assessment method: a socio-technical approach. *Local Environment*, 131–148.  
<https://doi.org/10.1080/13549839.2013.838212>
- STP, SEAM, PNUD, & PEI. (2016). *Guía para la Elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial* (p. 80).

- Sugranyes, A. (2012). La reconstrucción social del subsidio habitacional. In *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina* (pp. 45–58). Trilce. [http://hics.org/content/Misereor\\_annexes/reconstruccion\\_social\\_subsidio.pdf](http://hics.org/content/Misereor_annexes/reconstruccion_social_subsidio.pdf)
- Valentin, A., & Spangenberg, J. H. (2000). A guide to community sustainability indicators. *Environmental Impact Assessment Review*, 20(3), 381–392.  
[https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(00\)00049-4](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(00)00049-4)
- Vázquez, F. (2013). Ciudades intermedias y sustentabilidad urbana en Paraguay. In F. Dane (Ed.), *El Desafío del Desarrollo Sustentable en América Latina* (pp. 223–243). Konrad Adenauer. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_36621-1522-4-30.pdf?140120190157](http://www.kas.de/wf/doc/kas_36621-1522-4-30.pdf?140120190157)
- Velázquez Haurón, E. J., Servín Nasich, M. R., Pacheco Figueredo, V. M., & Servín Santa Cruz, M. Á. (2019). *¿Cómo alcanzar la sostenibilidad en Encarnación? Alternativas propuestas*. Centro Gráfico S.R.L.  
[https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload\\_editores/u454/como-alcanzar-la-sostenibilidad-en-encarnacion.pdf](https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u454/como-alcanzar-la-sostenibilidad-en-encarnacion.pdf)