

Documento Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PARAGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al diseño del proyecto de Soluciones de Mejoramiento de Viviendas para la Población de Bajos Ingresos
▪ Número de CT:	PR-T1372
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Silva Casseb, Marcia Maria (CSD/HUD) Líder del Equipo; Lopez-Lamia, Alejandro (CSD/HUD) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Silva De Anzorena, Maria Paloma (CSD/HUD) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Yance Magali (SCL/GDI); Ethel Rojas (CSD/CCS); Acosta Maldonado Maria Elena (INE/ENE); Kremer Campos, Caren (VPS/ESG); Seigneur, Jorge Maria (VPC/FMP); Cabrera, Ruth Alicia (CSC/CPR); Avila, Francy Dianela (CSD/HUD); Perez Moreno Silvia (CSD/HUD); Vaurof, Francine (CSD/CCS); Recalde Mareco Carlos Jose (VPC/FMP); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Menezes Fajardo, Washington (CSD/HUD); Navas, Rodrigo (INO/SMC); Guerrero Espinosa Jorge Armando (CSD/HUD); Insfran Chenu Tania Chenu (CSC/CPR); Sofia Del Castillo (CSD/HUD); Diaz Gill Virginia Maria (LEG/SGO); Cervantes Bautista Juan Jose (CSD/HUD); Hernandez Yader Antonio (CSD/HUD); Vazquez Brust Hector Antonio (CSD/HUD); Abraham Gossen Salma Rocio (CSD/HUD); De Barros Torres Gabriel (CSD/HUD)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PR-L1195.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	23 Feb 2024.
▪ Beneficiario:	República del Paraguay
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Sostenibilidad(W2A)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	7 de octubre del 2024
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CPR-Representación Paraguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2024-2030:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad; LGBTQ+; Pueblos Indígenas; Personas con discapacidad

II. Descripción del Préstamo Asociado

2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) apoyará la preparación de la operación de crédito “Soluciones de Mejoramiento de Viviendas para la Población de Bajos Ingresos” (PR-L1195), cuyo objetivo principal es ampliar el acceso a soluciones habitacionales asequibles, sostenibles y de accesibilidad universal a hogares paraguayos con déficit habitacional y en situación de pobreza o vulnerabilidad. Los objetivos específicos del

PR-L1195 son: (i) disminuir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de los hogares del Departamento Central (DC) con indicadores de vulnerabilidad específicos; (ii) fortalecer las capacidades del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) para la implementación de políticas de viviendas innovadoras y sostenibles en sus programas, promoviendo la participación del sector privado; y (iii) fortalecer los procesos institucionales, mecanismos financieros, elaboración de nuevos productos y en la implementación de un sistema de información del MUVH.

- 2.2 Con el apoyo del Banco, fue lanzado por el MUVH en agosto de 2023 el “Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay”, el cual fue elaborado para instituciones del Estado, encargados de diseñar las políticas públicas en materia de vivienda, profesionales (diseñadores, contratistas, arquitectos e ingenieros) y usuarios de vivienda. Su propósito es contribuir al establecimiento de una política nacional sustentable para el proceso de producción y uso de viviendas financiadas, diseñadas y construidas en el marco de las políticas públicas. Sus lineamientos se están utilizando actualmente en las operaciones en ejecución PR-L1082 y PR-L1152, contribuyendo a la meta estratégica de construcción de viviendas baja en carbono.
- 2.3 Además, junto a distintas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil de Paraguay, el Banco financió la elaboración de un Nota Técnica (NT) en 2024, titulada “Cadena de Valor de la Vivienda en Paraguay”¹. Esta NT analiza en profundidad el contexto del país en temas de déficit, oferta y demanda habitacional, así como aspectos regulatorios y recomendaciones para el sector de vivienda.
- 2.4 Ambos documentos sientan las bases técnicas para la preparación de la nueva operación PR-L1195.

III. Justificación y objetivos de la CT

- 3.1 **Justificación.** El déficit habitacional del Paraguay está entre los más altos de la región. Paraguay calificó en 2015 como el segundo país con mayor déficit cualitativo más de América Latina (125 requerimientos cualitativos por cada 1.000 habitantes, ONU-HABITAT)². Asimismo, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INE (2019), Paraguay cuenta con un 4% de hogares en situación de déficit cuantitativo (73.616), un 55% en condición de déficit cualitativo (1.019.387) y un 41% sin déficit (770.681).
- 3.2 En este contexto y con base a la NT citada, se corroboró que el déficit cuantitativo ha disminuido sustancialmente, aunque no así el déficit cualitativo, el cual ha aumentado. Los ingresos promedio de los hogares que viven en viviendas adecuadas asciende a ¢6,3 millones de guaraníes (USD815), cifra considerablemente superior a los ¢3,5 millones de guaraníes (USD453) que tienen de ingreso las familias que viven en viviendas con al menos una deficiencia cualitativa en sus inmuebles.
- 3.3 El elevado déficit cualitativo amerita la continua atención de las políticas públicas, particularmente en Asunción y su área metropolitana (DC), donde está concentrada el 65% de la población de paraguaya. En los últimos 10 años, dicha población siguió creciendo, aunque a un ritmo más desacelerado (0,8%). En contraposición, el

¹ Fuente: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Cadena-de-valor-de-la-vivienda-en-Paraguay.pdf>

² Fuente: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>

incremento en el número de viviendas es del 3% anual, por tanto, las viviendas crecen tres veces más rápido, que la población.

- 3.4 En cuanto al acceso de vivienda, las desigualdades entre los hogares se amplían en términos de género. Según el INE, en los últimos 20 años a nivel país (2002-2022), los hogares con deficiencias cualitativas encabezados por mujeres aumentaron 11,2 puntos porcentuales a nivel nacional, pasando del 25,6% al 36,8%.
- 3.5 **Objetivos.** El objetivo general de la CT es apoyar al gobierno de Paraguay, por medio del MUVH, a diseñar el Programa “Soluciones de Mejoramiento de Viviendas para la Población de Bajos Ingresos” (PR-L1195). Esto se realizará, por medio de la preparación de los estudios necesarios para dimensionar las características del mercado de vivienda en el país, los desafíos existentes e identificar las acciones pertinentes que propicien la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo habitacional en el país, especialmente para las familias de menores ingresos. Los objetivos específicos son: (i) elaboración de las herramientas de gestión y monitoreo del programa; (ii) desarrollo de estudios técnicos y herramientas para el fortalecimiento de los principales actores del sector de la vivienda e implementación del programa.
- 3.6 **Resultados esperados:** La CT permitirá la elaboración de los siguientes informes: (i) instrumentos necesarios para la ejecución de la operación, tales como Plan de Ejecución Plurianual (PEP), Plan Operativo Anual (POA), Plan de Adquisiciones (PA), Matriz de Resultados y líneas de base, Matriz de Riesgos, y Reglamento Operativo del Programa (ROP); (ii) estudios de evaluación socioambiental y análisis económico de los componentes del programa; (iii) estrategias técnicas, legales y financieras para promoción de vivienda en el Centro Histórico de Asunción (CHA); (iv) Manual de Mejoramiento de Viviendas con criterios de sostenibilidad y capacitaciones para el uso del Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay; y (v) criterios de género e inclusión para la operación.
- 3.7 Se utilizará como referencia el “Programa de Mejoramiento de Vivienda y el Hábitat” (3538/OC-PR; PR-L1082), en fase final de ejecución. Su Componente I de “Mejoramiento y Ampliación de viviendas en el Área Metropolitana de Asunción (AMA)” ha otorgado 2.342 subsidios hasta julio del 2024, para una meta de 2.400 viviendas, que se alcanzará en octubre del corriente. El 59% de los titulares del subsidio son mujeres y el 41% hombres. El 81% de los hogares monoparentales están compuestos por madres jefes de familias, con un ingreso mensual promedio de Gs.2.899.115 y el 18% restante por padres, con un ingreso promedio de Gs.3.211.139.
- 3.8 Las obras, fueron ejecutadas por el sector privado por medio de Asistencias Técnicas Constructivas (ATC), en su mayoría microempresarios locales. El Reglamento Operativo del Programa (ROP) estableció un sistema de priorización para hogares con jefatura femenina, adultos mayores y personas solas o en circunstancias particulares de necesidad. El Componente AMA es parte de un proyecto piloto del MUVH, lo que ha preparado a la institución para dar una respuesta más efectiva al gran déficit habitacional cualitativo del país.
- 3.9 **Beneficiarios:** Los beneficiarios indirectos son: Asunción y el Departamento Central que tienen 2.346.168 habitantes (Censo 2022 INE), de los cuales se estima con un déficit habitacional cualitativo a 259.474 hogares y cuantitativo a 21.911 hogares. Los

beneficiarios directos se identificarán en la PR-L1195, según el alcance de la operación.

- 3.10 **Alineación.** Esta CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los siguientes objetivos: (i) reducir la pobreza y la desigualdad, al promover una vivienda con servicios básicos que mejoren su salud y calidad de vida, priorizando la población de bajos ingresos y vulnerable, con criterios de género, diversidad y pertinencia cultural; y (ii) abordar el cambio climático, desde la perspectiva de apoyar a una transición más sostenible del sector de vivienda, con estrategias de reducción de consumo en el uso de los recursos durante la construcción y operación, diseño arquitectónico, resiliencia y tecnologías y materiales que mejoran la eficiencia energética e hídrica a la vez que aportan un mayor confort de la vivienda. Así también, es consistente con las siguientes áreas de enfoque operativo: infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva; capacidad institucional y estado de derecho; desarrollo productivo e innovación con el sector privado; igualdad de género e inclusión de diversos grupos poblacionales.
- 3.11 De igual modo, la CT se alinea con la **Estrategia de País del Grupo BID con Paraguay 2019-2023 (GN-2958)**³, por medio de los siguientes objetivos estratégicos: (i) fortalecer las capacidades de gestión pública; (ii) mejorar la cobertura y calidad de la infraestructura; y en particular con las áreas estratégicas de: (i) gestión pública e instituciones; y (ii) infraestructura productiva y resiliente. Asimismo, se alinea con el **Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC SDP) (GN-2819-14)**, por medio de la Ventanilla 2(W2A), Área prioritaria 1: Cambio climático y sostenibilidad ambiental con los siguientes objetivos: (i) ampliar la base de conocimiento sobre mitigación del cambio climático y adaptación orientada a impulsar la construcción de viviendas sociales sostenibles; y (ii) apoyar a los gobiernos municipales en la preparación para los desafíos relacionados con el rápido crecimiento urbano de manera sostenible.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

Para lograr los resultados esperados, la CT se propone ha estructurado en los siguientes componentes:

- 4.1 **Componente 1. Elaboración de las Herramientas de Gestión y Monitoreo del Programa PR-L1195 (US\$80.000).** Este componente compilará la información técnica necesaria para el desarrollo de los componentes del programa; en particular, la definición de indicadores de producto, resultados e impacto, líneas de base, e instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación. Para ello serán contratados consultores individuales según lo estipulado en el PA, a saber: (i) Desarrollo del PEP, POA, Plan de Monitoreo y Evaluación (PME), la Matriz de Resultados y ROP; (ii) Evaluación Ambiental y Social Estratégica (EAS) y Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS); (iii) Análisis Económico del programa, con una hoja de ruta para la implementación; y (iv) un apoyo al Componente I del PR-L1195 de mejoramiento viviendas y su ROP. Es importante recalcar que actualmente, en paralelo, tres de los

³ La Estrategia País 2019-2023 sigue vigente hasta finales del 2024 y la Nueva Estrategia País 2025-2029 se encuentra en preparación.

estudios clave⁴ para el Programa están siendo desarrollados por la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) del PR-L1082.

- 4.2 **Componente 2. Fortalecimiento Técnico para los Actores del Sector de Vivienda para la Implementación del Programa (US\$220.000).** Este componente establecerá los mecanismos financieros y soluciones de vivienda para atender la reducción del déficit habitacional y buscará crear un nuevo modelo de subsidios y garantías para apalancar mayores montos de financiamiento del sector privado para la vivienda de interés social sostenible. Los estudios serán acompañados por el MUVH, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), el Banco Nacional de Fomento (BNF) y otros actores involucrados en el proceso: ATC, constructoras, cooperativas de créditos, bancos y microfinancieras, entre otros.
- 4.3 Para ello se desarrollarán los siguientes estudios y consultorías: (i) capacitación para el uso del Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social en Paraguay; (ii) manual para el mejoramiento de viviendas con criterios de sostenibilidad, con principal enfoque en accesibilidad universal, pertinencia cultural y el potencial impacto en emisiones de gases de efecto invernadero reducidas, eficiencia energética y hídrica; (iii) coordinación técnica del manual de mejoramiento de viviendas y de la capacitación del manual de vivienda sostenible, accesibilidad universal, pertinencia cultural y género; (iv) actualización del catastro del CHA; (v) criterios técnicos y de sostenibilidad para la recuperación de edificios históricos del CHA; (vi) estrategias técnicas, legales y financieras para incentivo al mercado de viviendas en el CHA y la vivienda verde; (vii) estudios de inclusión con enfoque de género y grupos de población diversos en las políticas y programas de vivienda; y (viii) un apoyo técnico en la ejecución de la CT. El trabajo en el CHA tendrá el acompañamiento adicional de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR) y la Municipalidad de la Ciudad de Asunción (MCA).
- 4.4 **Sostenibilidad de la CT.** La sostenibilidad de los impactos de la CT se apuntalará en la difusión de conocimiento y en la creación de capacidades en materia de vivienda sostenible. La implementación del Manual de Construcción Sostenible para la Vivienda Social, por medio de capacitaciones y asistencia técnica apoyará al gobierno de Paraguay en la creación de políticas públicas para el sector de la construcción a mediano y largo plazo, con un enfoque especial en la disminución de la brecha habitacional cuantitativa y cualitativa.

V. Presupuesto Indicativo

- 5.1 Esta CT tendrá un monto de US\$300.000, financiada con recursos del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC SDP), a través de la Ventanilla 2, Área prioritaria 1: Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental (W2A) (GN-2819-14). El seguimiento de la ejecución de la CT se hará con base en los indicadores de productos y resultados establecidos por la Matriz de Resultados por un periodo de desembolsos de 2 años. No se prevén recursos de contrapartida local.

⁴ (1) Elaboración de propuesta de sistema de información integral para el sector vivienda de Paraguay; (2) Elaboración de propuesta de instrumentos de financiamiento, subsidios y garantías para el sector vivienda de Paraguay; (3) Elaboración de los componentes del programa "Soluciones de mejoramiento de viviendas para la población de bajos ingresos PR-L1195.

Actividad / Componente	Descripción	BID/ Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente I	Estudios para la Preparación del Programa PR-L1195	US\$80.000,00	US\$80.000,00
Componente II	Fortalecimiento Técnico para el Sector de Vivienda y Sostenibilidad Urbana	US\$220.000,00	US\$220.000,00
Total		US\$300.000,00	US\$300.000,00

VI. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 6.1 De acuerdo con lo solicitado por el beneficiario, el Organismo Ejecutor (OE) será el Banco, a través de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano en Paraguay (HUD/CPR), responsable de la supervisión técnica y administración de esta CT, debido a su sustancial experiencia en brindar asistencia técnica en las áreas referidas.
- 6.2 Este esquema de ejecución se justifica por el nivel de coordinación y conocimiento que requiere la CT, en donde el Banco es considerado como un socio estratégico. En adición, las CT que son ejecutadas por entidades públicas del gobierno de Paraguay deben contar con la aprobación del Congreso Nacional, de manera que el presupuesto correspondiente se vea reflejado en la estructura presupuestal del OE. Así, los tiempos que transcurrirían para lograr la correspondiente aprobación parlamentaria, sumado a los tiempos fiduciarios promedios para llevar a cabo las contrataciones (más de seis meses de promedio para contratación de firmas consultoras), implica una dilatación del período de inicio y ejecución de esta.
- 6.3 La División de Desarrollo Urbano y Vivienda (CSD/HUD) se encargará de preparar y publicar solicitudes de expresiones de interés, elaborar listas cortas, preparar y distribuir solicitudes de propuestas, evaluar y seleccionar los consultores según los criterios establecidos en las solicitudes y negociar los contratos respectivos. Participarán de las evaluaciones de las expresiones de interés, de las propuestas y de los estudios y proyectos, especialistas de los siguientes sectores: Género y Diversidad, Cambio Climático, Grupo de Infraestructura Social y BID Invest. Se mantendrá un diálogo regular con el MUVH, además de las instituciones directamente involucradas en la Cadena de Valor de la Vivienda en Paraguay, tales como el BNF, la AFD y el sector privado, cómo constructoras y emprendedores del mercado inmobiliario.
- 6.4 Los arreglos específicos de propiedad intelectual y el rol de cada una de las entidades involucradas que serán contratadas se definirán de acuerdo con las políticas del Banco y serán mayormente detallados con el avance de la preparación de los términos de referencia respectivos. Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta CT serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de *creative commons*. No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también licenciar la propiedad intelectual de dichos productos al beneficiario.
- 6.5 Consecuentemente, el Banco actuará como OE de la CT, de acuerdo con los lineamientos y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y los Lineamientos Operativos para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1). Será responsable de: (i) identificar los estudios y trabajos técnicos

necesarios para la ejecución de la CT; (ii) seleccionar y contratar consultores para brindar los servicios necesarios; (iii) supervisar las consultorías a las que los beneficiarios brindan insumos técnicos; y (iv) gestionar la ejecución y prestación de servicios de consultoría. Todas las actividades para ejecutar bajo esta CT se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus directrices asociadas. Así como Política Corporativa de Adquisiciones del BID (GN-2303-20) para servicios distintos de consultoría.

- 6.6 El MUVH desempeñará un papel clave, a través del seguimiento de los productos de esta CT, en coordinación con HUD/CPR. Para ello, se creará una mesa de trabajo que estructurará los procesos de presentación, discusión y aprobación de cada entregable clave de la CT. Además, el personal del BID proporcionará conocimientos especializados y aportes técnicos; como también misiones de seguimiento.

VII. Riesgos importantes

- 7.1 Se han identificado los siguientes riesgos: (i) el trabajo previsto para el CHA exige de una estrecha coordinación institucional por parte del gobierno nacional, de la MCA y del sector privado; (ii) los gobiernos locales presentan limitaciones técnicas, legales o financieras, lo que dificulta su involucramiento en iniciativas del sector de vivienda y el impacto de la nueva visión del sector impulsada por CSD/HUD.
- 7.2 Las medidas de mitigación consideradas son: (i) se solicitará la designación de puntos focales de cada institución para acompañar el desarrollo de los trabajos, así también, las capacitaciones previstas apoyarán el fortalecimiento técnico institucional; (ii) el Banco coordinará la convocatoria de reuniones periódicas del grupo de trabajo que será formado para el acompañamiento de este trabajo; y (iii) se pondrán a disposición del gobierno herramientas asequibles, cuya implementación debería ser factible en el plazo de ejecución de la nueva operación.

VIII. Excepciones a las políticas del Banco

- 8.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco

IX. Aspectos Ambientales y Sociales

- 9.1 Esta CT financiará estudios ambientales y sociales requeridos en el marco de la preparación y ejecución del programa PR-L1195. Por lo tanto, los términos de referencia y los resultados de las consultorías mencionadas deben ser consistentes con los requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco. Por otra parte, la coordinación de las actividades se formalizará con el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), asegurando el intercambio de información y la evaluación conjunta de riesgos.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente 89702.pdf](#)

[Matriz de Resultados 21809.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_17320.pdf](#)