El Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP) busca facilitar a la ciudadanía la interpretación sobre las finanzas públicas. El OFIP pretende ser un espacio de información y discusión al cual se recurra, a fin de realizar el seguimiento de los ingresos y gastos fiscales, buscando una mayor transparencia, eficiencia y equidad fiscal.

OFIP
Coordinador: Julio Ramírez
Equipo Técnico: Leila Rodríguez
Fernando Ovando
César Flavio Escobar

Contáctenos:

CADEP - OFIP
Piribebuy 1058
Tels./Fax: (595 21) 452 520 / 494 140 / 496 813
Emails: ofipsecretaria@cadep.org.py
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py
www.cadep.org.py/V2/observatorio.php
Asunción, Paraguay

Conclusiones y recomendaciones para paliar el déficit de las viviendas sociales

Se ha visto que existe un gran déficit en lo referente a viviendas en el país y los esfuerzos realizados por los sucesivos gobiernos no fueron suficientes, ya que tanto el Conavi como la SAS han ejecutado mínimamente sus programas y acciones. Dotar de mayores recursos a estas instituciones, conjuntamente con la mejora en la eficiencia en la ejecución de los proyectos y programas es por ello una tarea indispensable y necesaria.

La AFD, si bien es un programa innovador y útil, centra su atención a la población de clase media asalariada, ya que los requisitos para acceder a los créditos excluyen inmediatamente a las familias más carenciadas. Es por ello que se debería profundizar hacia la búsqueda de mecanismos de financiamiento que permitan a dichas familias acceder a créditos de bajo costo y largo plazo a fin de poder financiar una vivienda.

Así también se deberían ampliar los programas de vivienda de la SAS, para las poblaciones que se ubican en la pobreza y extrema pobreza. En ese sentido existen delineamientos en algunos estudios[10], bajo el concepto de vivienda social, que entre otras cosas recomiendan:

- Promover leyes orientadas al ordenamiento territorial y vivienda con miras a la creación del sistema habitacional nacional.
- Actualizar la información estadística e introducir la desagregación por sexo, sobre la carencia de la vivienda y servicios básicos en los tres niveles: urbano, rural e indígena.
- Establecimiento de un órgano rector en materia de la vivienda, con un sistema nacional que articule las distintas instituciones públicas y de la sociedad civil que guardan relación con la producción del hábitat social.
- Establecimiento de normas y procedimientos estrictos en cuanto al control de uso y aplicación de los recursos destinados a la vivienda social, tanto por parte del Estado como de la sociedad civil.

- Asumir y potenciar las propuestas autogestionarias y participativas en la solución de la problemática del hábitat social, en tal sentido privilegiar las soluciones participativas y cogestionarias.
- Mejorar el hábitat rural y de las comunidades indígenas, incorporando la perspectiva de género en el diseño de las acciones, considerando que en estos campos no existen propuestas en la actualidad.

10 Vila, Cristina y Ríos, S. (2008). Año de Expectativas para el Acceso a la Vivienda Social, en: Codehupy, Derechos Humanos en Paraguay 2008. Asunción, pp. 664.

Conceptos claves

AFD
La Agencia Financiera de Desarrollo es un Banco Público de segundo piso que opera en el país desde el 2005. Se encarga de brindar créditos para el desarrollo en diferentes áreas a través de las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs) o Instituciones de primer piso. No otorga créditos a los beneficiarios finales directamente.

Hacinamiento
Acumulación de muchas personas en un espacio reducido utilizado como vivienda. Se produce cuando en un núcleo urbano la población crece en mayor medida que la cantidad de viviendas disponibles. Por lo tanto, en bastantes ocasiones este término se emplea si el número de habitantes por vivienda o habitación supera una cantidad determinada; en el caso de Paraguay se considera hacinamiento cuando hay más de tres personas por dormitorio.

IFIs
Se define como IFI (institución financiera intermediaria) a toda institución financiera que pueda canalizar los fondos de la AFD al mercado. Pueden ser Bancos, Financieras o Cooperativas que estén habilitadas.

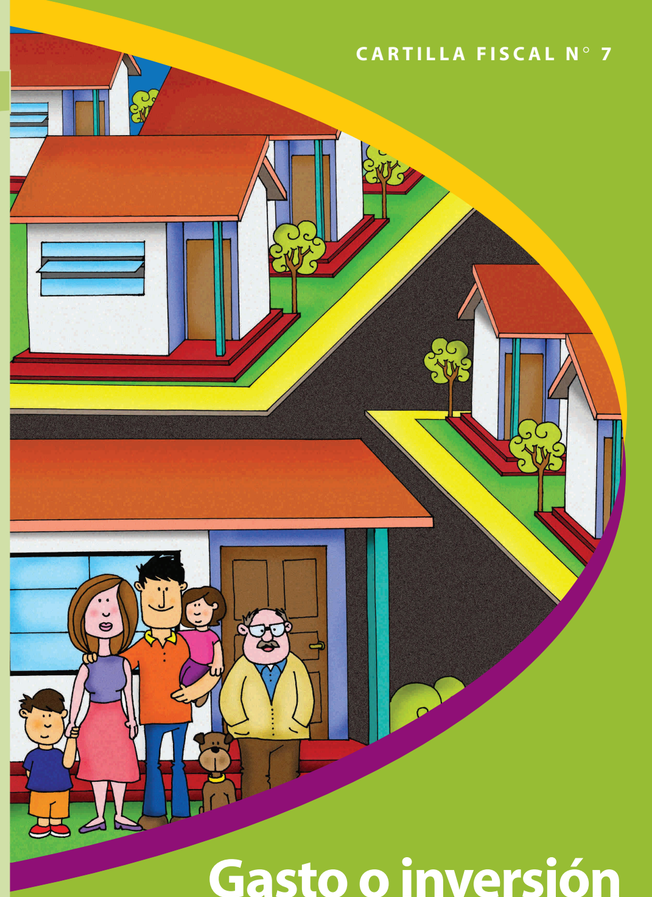
Plan Financiero
Es el cronograma mensual de gastos públicos de acuerdo al flujo estacional de los ingresos y la capacidad real de ejecución del presupuesto de los organismos y entidades del Estado.

Transferencias - Transferencias de capital al sector privado
Aportes y subsidios de capital otorgados para el cumplimiento de planes sociales de gobierno como lo es el Subsidio Habitacional Directo (SHD) acordado con el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), destinados a las construcciones, reordenamiento y soluciones habitacionales del país.

Inversión Financiera - Préstamos a familias
Concesión de préstamos directos a las familias y personas físicas. Incluye la adquisición o colocación de carteras hipotecarias de estos por las entidades financieras intermediarias

Bienes de Cambio - Tierras, terrenos y edificaciones
Incluye gastos por adquisición de tierras, terrenos, edificaciones e instalaciones en concepto de indemnizaciones por expropiación de propiedades privadas u otros bienes inmuebles por causa de utilidad pública o interés social.

CARTILLA FISCAL N° 7



Gasto o inversión en viviendas

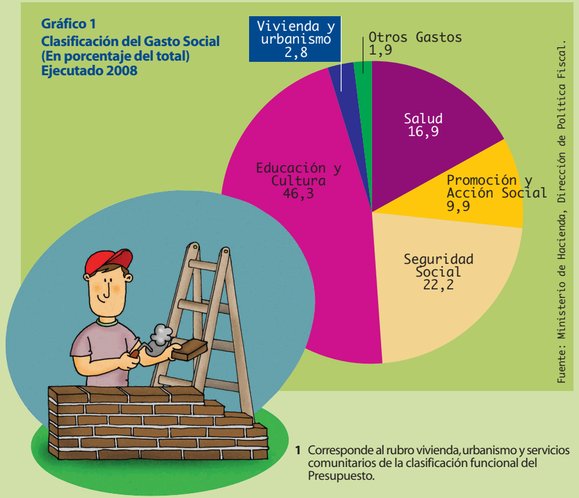
El Gasto Social en Viviendas

El gasto público en viviendas es el egreso inherente a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar, mediante aportes, la obtención de soluciones habitacionales, vigilancia de programas de viviendas, obras de urbanización, ordenamiento urbano y rural[1].

La Constitución Nacional de 1992 en su artículo 100 establece: *"Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados".*

Sin embargo, observando el gasto social, se puede apreciar que este derecho constitucional no reviste la prioridad necesaria ya que solamente el 2,8% de dicho gasto en el 2008 es destinado a atender esta necesidad; de esta forma constituye el menor egreso social antes que los "otros gastos sociales" y está muy por debajo de los gastos en "promoción y acción social" que le siguen en materia de participación (Gráfico 1).

Gráfico 1
Clasificación del Gasto Social (En porcentaje del total) Ejecutado 2008



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Política Fiscal.

1 Corresponde al rubro vivienda, urbanismo y servicios comunitarios de la clasificación funcional del Presupuesto.

La reducida importancia que se da al tema vivienda se observa también al comparar las cifras con otros países de la región. Se advierte que si bien en Paraguay la participación del gasto social en viviendas es similar a los otros países, el gasto social en viviendas por habitantes es el menor de todos, y ha crecido muy lentamente en los últimos años, pasando de 9 dólares a 13 dólares per cápita entre 1996 y el 2006 (Cuadro 1).

Cuadro 1 - Gasto Público en Vivienda en la región. 1990/1991 - 2005/2006 a/[2]

País	Gasto público social b/			
	per cápita (en dólares del 2000)		como porcentaje del gasto público total	
	1995/1996	2005/2006	1995/1996	2005/2006
Argentina c/	109	132	4,7	4,9
Uruguay d/	29	98	1,7	4,5
Brasil e/	26	39	2,0	3,1
Chile	9	14	1,0	1,2
Paraguay	9	13	3,0	4,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social 2008.

El déficit en viviendas

La baja participación de las viviendas en la estructura de los gastos sociales no está de acuerdo con el grave problema habitacional del Paraguay. El déficit estimado de manera oficial ronda las 470.000 viviendas, correspondiendo el 65% a las que presentan problemas de calidad física (piso, pared y techo) y de hacinamiento[3] y el 35% restante (aproximadamente 163.000 viviendas) a la demanda insatisfecha de nuevas viviendas[4].

Pero otras estimaciones hablan de una proyección del déficit habitacional a unas 754.000 viviendas[5], o sea un 60% superior a las cifras oficiales. Las mismas se basan en los análisis actualizados del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, que demuestran un incremento en la migración campo-ciudad, en los problemas de empleo y en la pobreza en los últimos años, factores que agudizan la problemática habitacional.

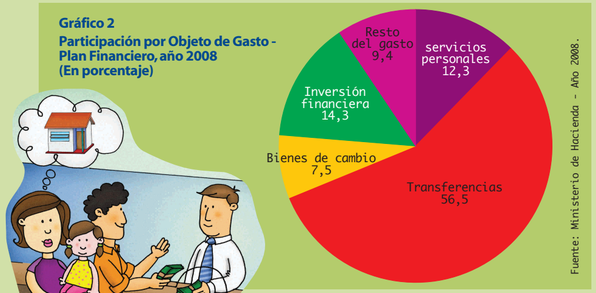
2 a/ Incluye el gasto público en vivienda y desarrollo urbano, agua, alcantarillado, servicios comunitarios y otros no clasificados, según la disponibilidad de información de los países.
b/ Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.
c/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.
d/Para Uruguay la cifra 2005-2006 corresponde a la serie 2002-2007 publicada por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). No comparable a las cifras anteriores.
e/ Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.
3 Ver conceptos claves.
4 Conavi. Plan Nacional de Urbanización y Vivienda 2004-2008.
5 Bogado, 2007; DGEEC, 2002.

El rol del Conavi - Consejo Nacional de la Vivienda

El objetivo del Conavi es paliar el déficit habitacional, otorgando soluciones habitacionales a través del sistema de subsidio habitacional directo, construcción y adjudicación de viviendas y créditos hipotecarios para compra, construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas. El Conavi busca cumplir su objetivo principal promoviendo la construcción de viviendas económicas mediante subsidios y además estableciéndose como nexo entre las instituciones financieras y las familias a fin de financiar la construcción de viviendas (Ley 118/91). El actual organismo público encargado de complementar la estructura de fondeo para estos programas habitacionales es la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), creada en 2005.

En el 2008 el monto total del Plan Financiero de la entidad alcanzó los US$ 28,9 millones. La ejecución total del presupuesto del Conavi fue de sólo 38% a pesar de las necesidades de la población y el creciente déficit habitacional. Además, el rubro transferencias[6] es el más significativo, debido a que el mismo constituye la naturaleza del servicio que presta la entidad con un porcentaje de participación del 56,5% (Gráfico 2), pero con una ejecución mínima de solo el 18,21%.[7]

Gráfico 2
Participación por Objeto de Gasto - Plan Financiero, año 2008 (En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Hacienda - Año 2008.

Durante el año 2008 el Conavi otorgó un total de 67 créditos hipotecarios para construcción o compra de viviendas y bajo diferentes programas la construcción de 1.061 viviendas, que sin embargo, con los cambios de administración de la institución y del país, una buena parte de ellas se vio paralizada. Estos números son totalmente insuficientes al ser comparados con las cifras del déficit de viviendas en el país.

6 Ver conceptos claves para una explicación de los tipos de gasto.
7 Ministerio de Hacienda - Año 2008.

El rol de la Secretaría de Acción Social - SAS

La Secretaría de Acción Social (SAS) tiene como misión fundamental "liderar y coordinar el diseño y la implementación de la política social del Estado". Entre sus líneas de acción se encuentra el eje "Hábitat e Infraestructura Social" que centra su atención en la construcción de viviendas sociales principalmente en los nuevos asentamientos urbanos.

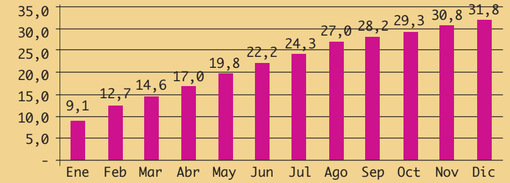
Bajo el programa de Construcción de Viviendas por el sistema de Ayuda Mutua construyó durante el año 2008 un total de 572 viviendas, que representa un 35% de lo planeado, y ejecutó el 59% de los recursos financieros presupuestados. Con el proyecto FOCEM – MERCOSUR HABITAT, la SAS tenía previsto para el año 2008 construir 1.400 viviendas, que finalmente llegaron a totalizar 1.444 viviendas utilizando sólo el 57% de los recursos financieros disponibles para el programa.

La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)[8]

La AFD es una institución pública de segundo piso que ofrece líneas de crédito vía las IFIs[9]. A este crédito pueden acceder fundamentalmente familias de clase media y pueden ser utilizados para financiar la adquisición de viviendas terminadas, la construcción de viviendas nuevas y la ampliación, remodelación, refacción y terminación de viviendas.

Entre el 2006 y el 2008 se ha aprobado un total de US$ 31,8 millones, bajo el programa denominado "Mi Casa" (Gráfico 3), llegando aproximadamente a 1.200 beneficiarios. El total de créditos para la vivienda representa el 36% del total de créditos de la AFD en el periodo considerado.

Gráfico 3 - AFD
Evolución Acumulada de Créditos para la Vivienda (En millones de dólares, año 2008)



Fuente: Agencia Financiera de Desarrollo

8 y 9 Ver conceptos claves.