

ESTADO DE LA VIVIENDA EN CENTROAMÉRICA

Porfirio Guevara

Ronald Arce

Noviembre, 2016

Desarrollado por Porfirio Guevara, PhD, y Ronald Arce del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School. Se agradecen los comentarios y retroalimentación de Mónica Ramírez de Hábitat para la Humanidad. Asimismo los autores reconocen el excelente trabajo del equipo de investigadores en Costa Rica: Luis A. Sancho; El Salvador: Carlos Ferrufino y Alex Renderos; Guatemala: David Navichoc; Honduras: Claudia Vanessa Funes-Matute y Carlota Valladares Panamá: Carlos E. Gordon. Este estudio se realizó bajo el auspicio de Hábitat para la Humanidad. Este documento es base para discusión y no pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el autor ni CLACDS-INCAE ni Hábitat para la Humanidad de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública que se deriven de su uso.

Tabla de Contenido

Siglas y Acrónimos	4
Resumen.....	8
Introducción	9
PRIMERA PARTE	13
Estado de la Vivienda en América Central	13
El Contexto de la Región	14
Principales actores del sector vivienda en Centro América	20
El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Centro América	22
La medición del déficit habitacional en Centro América	26
Los programas de vivienda social en Centro América	29
Resultados de los programas públicos e iniciativas no gubernamentales	39
Principales cuellos de botella para enfrentar el déficit de vivienda	42
Recomendaciones generales	45
SEGUNDA PARTE.....	49
Estado de la Vivienda en Centro América: Análisis por País	49
1. COSTA RICA	50
La investigación en vivienda social.....	50
Actores Relevantes del Sector Vivienda en Costa Rica	51
El déficit de vivienda en Costa Rica	54
Costa Rica: Evolución de las políticas de vivienda	57
Principales cuellos de botella para la reducción del déficit.....	58
Recomendaciones de política	58
2. EL SALVADOR	61
La investigación en vivienda social.....	61
Actores Relevantes del Sector Vivienda en El Salvador	62
El déficit de vivienda en El Salvador	67
El Salvador: las políticas de Vivienda.....	69
Principales cuellos de botella para la reducción del déficit.....	71
Recomendaciones de política	71
3. GUATEMALA	73
La investigación en vivienda social.....	73
Actores Relevantes del Sector Vivienda.....	74
El déficit de vivienda en Guatemala.....	78
Las Políticas de Vivienda en Guatemala.....	82
Principales cuellos de botella para la reducción del déficit.....	85

Recomendaciones de política	86
4. HONDURAS.....	87
La investigación en vivienda social.....	87
Actores Relevantes del Sector Vivienda en Honduras.....	89
El déficit de vivienda en Honduras.....	91
Honduras: Evolución de las políticas de Vivienda.....	95
Principales cuellos de botella para la reducción del déficit.....	96
Recomendaciones de política	98
5. PANAMÁ.....	99
La investigación en vivienda social.....	99
Actores Relevantes del Sector Vivienda en Panamá.....	99
El déficit de vivienda en Panamá.....	102
Panamá: Políticas de Vivienda	105
Principales cuellos de botella para la reducción del déficit.....	107
Recomendaciones de política	109
Referencias Bibliográficas	112
ANEXO I: LOS COMPONENTES DEL DEFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDA EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES Y CENSOS DE VIVIENDA	119
DEFICIT CUANTITATIVO:.....	120
1. Tipo de vivienda	120
DEFICIT CUALITATIVO:.....	121
1. Régimen de tenencia de la propiedad.....	121
2. Materiales predominantes en paredes, techo y piso.....	122
3. Servicio de agua potable.....	123
4. Servicio Sanitario.....	125
ANEXO II: LA INVESTIGACION EN VIVIENDA SOCIAL EN LA REGION	126
Costa Rica: La investigación en vivienda social	127
El Salvador: La investigación en vivienda social	133
Guatemala: La investigación en vivienda social.....	137
Honduras: La investigación en vivienda social	139
Panamá: La investigación en vivienda social	142

Siglas y Acrónimos

Costa Rica

ABC: Ahorro, Bono y Crédito
AYA: Acueductos y Alcantarillados
BANHVI: Banco Hipotecario de la Vivienda
BFV: Bono Familiar de Vivienda
DHT: Déficit habitacional tradicional
DHR: Déficit habitacional real
FUPROVI: Fundación Promotora de la Vivienda
IMAS Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
MIDEPLAN: Sistema Nacional de Planificación
MIVIAH: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
NVN: Necesidad de Vivienda Nueva
PNVAH: Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos
RAMT: (Bono): Subsidio de reparación, ampliaciones, mejoras o terminación.
SNOT: Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial
SFNV: Sistema Financiero Nacional de Vivienda
UNGL: Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica

El Salvador

ABANSA: Asociación Bancaria Salvadoreña
ADESCO: Asociaciones de Desarrollo Comunal
ALES: Asociación de Lotificadores de El Salvador
ALNVH: Anteproyecto de Ley Nacional de Vivienda y Hábitat
ALVIS: Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social
AMSS: Área Metropolitana de San Salvador
ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ASIA: Asociación Salvadoreña de Ingeniería y Arquitectura
ASOMI: Asociación Salvadoreña de Microfinanzas
AUP: Asentamiento Urbano Precario
BANDESAL: Banco de Desarrollo de El Salvador, antiguo Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)
BFA: Banco de Fomento Agropecuario
BH: Banco Hipotecario
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CADES: Colegio de Arquitectos de El Salvador
CASALCO: Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CNODT: Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
CNR: Centro Nacional de Registros
COAMSS: Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
CONAPO: Comisión Nacional de Pobladores

DIGESTYC: Dirección General de Estadística y Censo
DUA: Dirección de Urbanismo y Arquitectura
EDURES: Estudio de Desarrollo Urbano y Regional de El Salvador
EEO: Empresa Eléctrica de Oriente
EHPM: Encuesta Nacional de Hogares y Propósitos Múltiples
FEC: Fondo Especial de Contribuciones
FESCOVAM: Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNV: Financiera Nacional de la Vivienda
FONAVIPO: Fondo Nacional de Vivienda Popular
FSG: Fondo Salvadoreño de Garantías
FSV: Fondo Social para la Vivienda,
FUNDASAL: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUSAI: Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral
GG-PNVH: Grupo Gestor de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat
GOES: Gobierno de El Salvador
HPH: Hábitat para la Humanidad El Salvador
ILD: Instituto Libertad y Democracia
ILP: Instituto de Legalización de la Propiedad, antiguo Instituto Libertad y Progreso
INCAE: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
ITCA: Instituto Tecnológico Centroamericano
IVU: Instituto de Vivienda Urbana
LDOT: Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
LDOT-AMSS: Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador
LILP: Lincoln Institute of Land Policy
LL: Ley Especial de Lotificaciones
LUC: Ley de Urbanismo y Construcción
MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN: Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales
MIDES: Manejo Integral de Desechos Sólidos
MINED: Ministerio de Educación
MOPTVDU: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y de Desarrollo Urbano
MSPAS: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONG: Organización No Gubernamental
ONU Hábitat: Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos
OPAMSS: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
OPLAGEST: Oficinas de Planificación y Gestión Territorial
OT: Ordenamiento Territorial
PATI: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PEA: Población Económicamente Activa
PEC: Proyectos Ejecutados por la Comunidad
PNODT: Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNVH: Política Nacional de Vivienda y Hábitat
POGI: Pequeñas Obras de Gran Impacto
RIOE: Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
SAP: Sistema de Ahorro y Préstamo
SC: Sala de lo Constitucional
SEC: Secretaría de Cultura
SIGET: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SM: Salario Mínimo
SSF: Superintendencia del Sistema Financiero
UCA: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
UES: Universidad de El Salvador
UTEC: Universidad Tecnológica
VMVDU: Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano

Guatemala

ADIG: Asociación para el Desarrollo Integral Guatemalteco
ANAM: Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala
CGC: Cámara Guatemalteca de la Construcción
CEUR: Centro de Estudios Urbanos y Regionales
CIV: Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda -
CONAPAMG: Coordinadora Nacional de Pobladores y Áreas Marginales de Guatemala
FOPAVI: Fondo Para la Vivienda
FSS: Fondo Social de Solidaridad
FHA: Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas -
MGP: Movimiento Guatemalteco de Pobladores,
OCNALF: Organización Coordinadora Nacional de Asentamientos de la Línea Férrea,
SE-CONRED: Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de
Desastres
SEGEPLAN: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
USAC: Universidad de San Carlos de Guatemala
UDEVIPO: Unidad de Vivienda Popular

Honduras

ABC: Programa de Aporte, Bono y Crédito
AMHON: Asociación de Municipios de Honduras
AHIBA: Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias
BCH: Banco Central de Honduras
BANHPROVI: Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
CAH: Colegio de Arquitectos de Honduras
CICH: Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras
CHICO: Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción
CEPUDO: Capacitación, Educación, Producción, Unificación, Desarrollo, Organización
COHVISOL: Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria
CONVIVIENDA: Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos
DGVU: Dirección General de Vivienda y Urbanismo de Soptravi
FACACH: Federación de Cooperativas de Crédito

FEHCOVIL: Federación Hondureña de Cooperativas de Vivienda
INA: Instituto Nacional Agrario
IDEACOAS: Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento
FONAPROVI: Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda
FOSOVI: Fondo Social para la Vivienda
FUNDEVI: Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural
ICADE: Instituto para la Cooperación y Autodesarrollo
INJUEMP: Sistema de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Públicos
INPREMA: Instituto de Previsión del Magisterio
INPREUNAH: Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
INVA: Instituto Nacional de la Vivienda
INSEP: Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos
IPM: Instituto de Previsión Militar
IFI: Instituciones Financieras Intermediarias
INSEP: Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos
OPD: Organismo Privado de Desarrollo
PROVICCSOL: Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario
PVS: Programa de Vivienda Solidaria
RAP: Régimen de Aportaciones Privadas
REDVISOL: Red de Entidades Desarrolladoras de Vivienda Solidaria
SEDIS: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
SOPTRAVI: Secretaría de Transporte, Obras Públicas y Vivienda (actualmente)
UPPV: Unidad de Programas y Proyectos de Vivienda

Panamá

ACOBIR: Asociación de Corredores de Bienes Raíces
CONVIVIENDA: Consejo Nacional de Vivienda
CAPAC: Cámara Panameña de la Construcción
FOBUR: Foro y Observatorio Urbano
MIVIOT: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

Resumen

El propósito de este estudio es establecer cuáles son las necesidades de vivienda en Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) y describir las políticas que se han implementado para responder a sus déficits de vivienda. Con el fin de abordar estas preguntas, se utiliza una metodología que combina fuentes de información primaria y secundaria. Las fuentes primarias corresponden a entrevistas cara a cara con los principales actores del Sistema de Vivienda de Centroamérica en sus respectivos lugares de trabajo, entre enero y febrero de 2016, haciendo uso de preguntas abiertas pero siguiendo una guía previamente establecida. Asimismo se utilizaron datos de las Encuestas de Hogares más reciente en cada uno de los países de la región para estimar el componente cualitativo del déficit vivienda de cada uno con un procedimiento que permite su comparabilidad. Las fuentes de datos secundarios fueron los respectivos Ministerios de Vivienda de cada uno de los países y sus Institutos Nacionales de Estadísticas y Censos que se utilizaron para calcular los déficits cuantitativos de vivienda. Pese a las reformas de los Sistemas de Vivienda que todos los países centroamericanos han implementados en las últimas décadas, los resultados a la fecha sugieren que el progreso ha sido más bien modesto y se requiere de un esfuerzo adicional con el fin de satisfacer la demanda de vivienda de sus ciudadanos. Muchas son las barreras sociales, económicas y políticas que impiden apoyar adecuadamente la capacidad e iniciativa de los pueblos para obtener una vivienda segura y asequible. A pesar de las marcadas diferencias en las condiciones de las viviendas de país a país, pues los mercados de vivienda son marcadamente específicos a las condiciones idiosincráticas a nivel macroeconómico e institucional, grado de desarrollo y patrones de uso de la tierra, el sector de la vivienda en Centroamérica comparte problemas similares. El principal obstáculo para el desarrollo del mercado de la vivienda, y en particular por el lado de la demanda de los hogares de bajos ingresos, ha sido la falta de una política nacional y regional coordinada y coherente en la que los múltiples actores se integren en bajo un mismo esquema transparente hacia la eficiencia con sentido social. Esta limitación en un contexto de una pobre institucionalidad marcada por derechos de propiedad laxos ha impedido el crecimiento del mercado formal de la vivienda y fomentado su contraparte informal en todos los países, ha creado incentivos para una excesiva tramitología, un sobre énfasis en soluciones de vivienda para la clase media y el desarrollo urbano no planificado. El presente estudio hace eco de las fortalezas y debilidades de los sistemas de vivienda de la región según la óptica de expertos locales, así como de las estrategias del gobierno para hacer frente a este reto en el futuro próximo pero también señala la importancia que el sector privado y el sector municipal desempeñarán en el mismo.

Introducción

El sistema de vivienda en Centro América no está funcionando bien. Lo demuestra la cantidad, la extensión y comportamiento de los asentamientos informales en zonas urbanas y rurales, ya sea en forma de precarios o barrios pobres o en las subdivisiones ilegales de tierras. Es uno de los indicadores de que las familias se ven obligadas a buscar alternativas de vivienda en el sector informal. Las causas de este fenómeno son múltiples que van desde una débil institucionalidad regulatoria, hasta la provisión deficiente de infraestructura para la vivienda, el difícil acceso a la tierra y al financiamiento para la población más pobre (Bebczuk y Demaestri, 2014; Cubbedu et al, 2012; Cuevas et al, 2011; Harth, 2014; Sancho et al. 2011). Pero también guarda relación con aspectos como la calidad de las construcciones (ONU-Hábitat, 2009) y la vulnerabilidad a los cambios climáticos y ambientales (ONU-Hábitat, 2012).

El principal problema, sin embargo, es el de siempre: el sistema no da muestras de cerrar la brecha de oferta y demanda de vivienda en el tiempo, en cantidad y calidad, y esto ocurre a lo largo de toda la región desde Guatemala a Panamá. En tres de los cinco países analizados: El Salvador, Guatemala y Honduras, se reportan déficits habitacionales que superan, cada uno, el millón de unidades y que es ya un problema crónico. La mayor parte de este déficit habitacional es de carácter cualitativo y se encuentra concentrado en sus áreas periurbanas y rurales. La magnitud del déficit cualitativo habitacional cuyas deficiencias están referidas a las carencias materiales, la informalidad en la tenencia de la vivienda y acceso a servicios básicos y, en general, a las precarias condiciones de la vivienda, pone en evidencia una tradición en el sector vivienda centroamericano por los programas de financiamiento y construcción de vivienda nueva orientados principalmente hacia la reducción del déficit cuantitativo y en menor medida a la mejora del parque habitacional existente. En tal sentido, cobran importancia iniciativas más recientes como las acciones de mejoramiento integral de barrios y créditos de mejora que empiezan a tomar impulso en la región. Del lado de la oferta lo anterior implica el fortalecimiento y multiplicación de las capacidades de diversos agentes ejecutores y financiadores, públicos y privados, que en el corto plazo podrían incrementar sus esfuerzos hacia acciones de micro financiamiento y asistencia técnica que apunten hacia los sectores más pobres y/o la informalidad. Del lado de la demanda, esto requiere de una organización y participación más activa de los mismos hogares y comunidades.

Cerrar la brecha de vivienda en Centroamérica es un reto de gran magnitud cuyo abordaje efectivo trasciende las fronteras de los países y sus ciclos políticos internos. Lograr este objetivo, aún en forma parcial, representa también una enorme oportunidad para sentar las bases para un desarrollo sostenible e inclusivo de las próximas generaciones, por las reverberaciones que conlleva. Numerosos estudios sugieren un papel destacado de la vivienda para influenciar las condiciones de vida presente y futura de la población. La vivienda es el mayor (y tal vez el único) componente de la riqueza para muchas familias, en particular las de menores ingresos, y varios estudios sugieren que también tiene efectos positivos en los ingresos familiares a través de una mayor productividad laboral (Glaeser, Gyourko y Saks 2006) y una mayor posibilidad inserción en el mercado laboral (Liu, Miao y Zha 2013); todos ellos, factores determinantes en el bienestar familiar (Case, Quigley y Shiller, 2013). Por su parte la vivienda adecuada, como bien de uso, provee condiciones físicas adecuadas para el desenvolvimiento de la salud, la educación y la

productividad familiar. Esto pone en evidencia el potencial que tiene el acceso a una vivienda digna, segura y con servicios básicos como un medio de promover la movilidad intergeneracional de las futuras generaciones. Desde el punto de vista agregado de la economía, el sector de la vivienda se considera un motor de crecimiento por su efecto en la movilización de ahorros internos, la generación de empleos y de actividad económica en general.

Todo lo anterior sugiere que la (condición de la) vivienda y el balance distribucional de la población en áreas urbano-rural podrían actuar como catalizadores de la economía familiar y nacional que podría afectar la calidad de vida de millones de centroamericanos (Galiani et al, 2014). Ello posiciona a la vivienda como un elemento estratégico para justificar las intervenciones públicas y del sector privado en materia social, al hacer otras políticas de desarrollo más viables y tener un impacto positivo, más directo y prolongado, a través de la reducción de la pobreza, la mejora de la salud pública (Galiani et al., 2014; Kling, Liebman and Katz, 2007; Stickney, 2014), el capital social, el crecimiento económico (Immergluck y Smith, 2006) y la reducción de la desigualdad (PNUD, 2010). Por lo tanto, políticas de vivienda bien concebidas y/o ejecutadas para abordar el déficit habitacional podrían también ser una buena parte de la solución de los problemas sociales, económicos y ambientales de los países Centroamericanos; lo contrario implicaría que una gran parte de esos problemas continuarán sin una solución previsible.

Una política de vivienda coherente parte de un diagnóstico adecuado de la situación actual del sector y debe proveer un objetivo hacia el cual dirigir los esfuerzos y la atención de las partes interesadas en un buen desempeño del mismo. Un diagnóstico adecuado en materia habitacional implica al menos tres pasos importantes: a) contar con una estimación del déficit o faltante de vivienda que existe en la región y que se conoce como déficit habitacional. b) examinar los múltiples actores que dan forma al sector y son agentes de cambio en forma y contenido, y c) analizar el conjunto de políticas que existen para enfrentar el déficit habitacional y los obstáculos que normalmente encuentran para lograr sus objetivos.

Un paso importante para atacar el déficit de vivienda en la región es precisamente contar con información confiable acerca de la magnitud del problema. Actualmente existen vacíos importantes en los datos y métodos de análisis disponibles para evaluar y comparar en el tiempo y el espacio el impacto de las políticas públicas del sistema de vivienda de los países. No hay estudios que estimen en forma transparente y con regularidad el déficit habitacional de los países centroamericanos, sus principales determinantes y evolución en el tiempo. Cada país e institución tiene su propia *estimación* del problema. Es por eso que el primer paso es contar con una medida que permita cuantificar el déficit de vivienda como una forma de informar detalladamente a los diferentes actores del sistema e involucrarlos en el diseño de las medidas requeridas para reducirlo, proporcionándoles un objetivo común hacia el cual dirigir sus esfuerzos y señalarles explícitamente qué características del sistema no parecen estar funcionando como se espera.

Otro aspecto relevante para un diagnóstico adecuado del sistema de vivienda implica examinar la red de actores, sus relaciones y responsabilidades en el sector con el fin de entender el complejo entramado subyacente a la política habitacional de los países. Políticos, empresarios, grupos y organizaciones técnicas, gremiales profesionales, comerciales y voluntarias están involucrados en la formulación y aplicación de las políticas e influyen su contenido. Todos tienen sus propios

objetivos e intereses específicos y funciones ya sea controlando los recursos, tomando las decisiones políticas o ejecutando tareas relacionadas con la provisión de hábitat a la población.

Esta investigación apunta en esa dirección y provee un diagnóstico del sector vivienda en Centro América. Utiliza una metodología que combina el análisis estadístico con entrevistas a expertos en materia de vivienda, con énfasis en la vivienda orientada a los sectores de menor ingreso. El análisis estadístico permite una estimación de los déficits de vivienda —cuantitativo y cualitativo— en la región, para lo cual se han utilizado bases de microdatos de las Encuestas de Hogares y Censos de los países estudiados. Con todo esto, el presente estudio busca nutrirse de diversas fuentes de información para responder las siguientes preguntas de investigación. ¿A cuánto asciende el déficit habitacional en Centroamérica? ¿Se ha actuado eficazmente sobre las causas que generan el déficit de vivienda? Responder a estas preguntas brindaría una noción acerca de si las iniciativas existentes para paliar los déficits habitacionales —a través de programas e instrumentos de política pública e iniciativas privadas— han dado los resultados esperados, o de no ser así, qué han aprendido los estudiosos más connotados del sector vivienda en los últimos años. Finalmente la tercera pregunta plantea si ¿existe un marco institucional adecuado para que las intervenciones que buscan reducir el déficit de vivienda en los países de la región se implementen de una manera coordinada, efectiva y sostenible? Lo que permitiría vislumbrar la factibilidad de una reducción del déficit de vivienda en el mediano y largo plazo.

Los hallazgos de este ejercicio permitirán identificar algunos de los principales obstáculos que limitan el desarrollo del mercado de vivienda social en la región. Esto daría pie para promover el desarrollo de la vivienda en la región y profundizar en materia de institucionalidad, mecanismos e instrumentos subyacentes a las recomendaciones de política identificadas. Ello además ayudaría a mitigar el vacío existente en la investigación de vivienda social de Latinoamérica cuyo énfasis se ha concentrado en los países de Norte y Suramérica.

Un número importante de expertos fueron entrevistados durante enero y febrero de 2016 cuyo aporte ha hecho posible este trabajo. A nivel regional es importante recalcar la participación de Mónica Ramírez Londoño, Directora de Vivienda y Asentamientos Humanos de Hábitat para la Humanidad Internacional, América Latina y el Caribe. En **Costa Rica**: Rosendo Pujol y Ana Cristina Trejos (Ministro y Viceministra de Vivienda), Andrea Anfossi (Hábitat para la Humanidad Costa Rica), Nicolás Murillo (BAHNVI), Minor Rodríguez (FUPROVI), Juan José Umaña y Kathiana Aguilar (Fundación Costa Rica Canadá), Ana Laura Navarro (BAC), Leonardo Campos (UNGL). En **Panamá**, Jorge González (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial), Manuel Trute (Municipio de Panamá), Miguel de Janón (Consejo Nacional de Promotores de Vivienda), Roderick McGowen (Cámara Panameña de la Construcción), Katherine Shahani (Asociación de Corredores de Bienes Raíces), María Mercedes Mojica (Colegio de Arquitectos de Panamá), Karen Quintanilla (Techo), Matilde Méndez (Hábitat Panamá), Rocío Adames (INEC), Nicolás Ardito Barletta (Superintendencia de Bancos), Ramón E. Hernández (Banco Hipotecario). En **Honduras**: Alberto Benítez (Habitat para la Humanidad Honduras), Álvaro Rivera (AHIBA), Nancy Escalante (BANRURAL), Ing. Silvio Larios (CHICO), -Lic. Amy Rodríguez (COHVISOL), Arq. Jorge Corleto, Sireya Díaz y Felicito Ávil (CONVIVIENDA), Víctor Martínez (ECOVIDE), Lic. Juan Carlos Reyes (FUNDEVI), José Amaya (ICADE), Arq.

Darío Martínez (PROVICSOL). En **El Salvador**: Ernesto Tobar y Jorge Molina (Hábitat para la Humanidad El Salvador), Antonio Velásquez (CASALCO), Beatriz Bejarano (HPH), Diego Carranza (TECHO), Edín Martínez (experto de temas de vivienda), Gustavo Milán (CHSS, VMVDU), Iris Pérez: (FESCOVAM), Nelson Marroquín (FUNDASAL), Oscar Hernández (VMVDU), Patricia Fuentes de Zetino (docente e investigadora, UCA), Fécilcita Ramos y Verónica Dubón (CONAPO). En **Guatemala**: Luis Samayoa (Hábitat para la Humanidad Guatemala), Jean Roch Lebeau (Agister), Ernesto Palma (CEUR) y Viceministerio de Vivienda de Guatemala. Las entrevistas de trabajo se llevaron a cabo con base en una guía de temas de interés, centrados en la definición de la estructura y relaciones interinstitucionales, los programas existentes y los problemas asociados a la reducción del déficit de vivienda en cada país por el lado de la oferta y la demanda. Para efectos de claridad y exposición de los resultados de las entrevistas, en el texto se organizan e incluyen las principales ideas surgidas durante las conversaciones con las personas contactadas dadas las restricciones de espacio del presente estudio.

El presente estudio consta de dos secciones. La primera sección estima la magnitud del déficit habitacional desde una perspectiva regional, describiendo, desagregando y comparando, en el caso particular del componente cualitativo, sus principales factores como una forma de señalar dónde se encuentran las principales debilidades del parque habitacional de cada país pero siguiendo una metodología de cálculo común que permite su comparabilidad a través de las fronteras. Asimismo esta sección describe en términos generales el conjunto de actores del sector vivienda y las diversas acciones de política formal e informal por parte del sector público, privado y sociedad civil para dotar de vivienda a la población. Esto con el fin de imputarle algún grado de causalidad al déficit habitacional observado y resaltar los obstáculos más importantes que han sido señalados por los expertos entrevistados que influyen estos resultados. La segunda sección describe los mismos temas pero a nivel individual de cada país.

PRIMERA PARTE
Estado de la Vivienda en América Central

El Contexto de la Región

En 1997, la población urbana de los países Centroamericanos, aproximadamente 16.5 millones de personas, superó por primera vez en su historia el umbral del 50% de su población total, unos 33 millones. La región se convirtió así oficialmente en un área predominantemente urbana en la que las familias abandonaron las zonas rurales y optaron mayoritariamente por vivir en ciudades. Individualmente, países como Costa Rica, El Salvador y Panamá alcanzaron esa categoría casi una década antes, alrededor de 1990. Otros países como Honduras y Guatemala lo hicieron recientemente, en 2008 y 2012, respectivamente.

A partir de ese momento hubo una consolidación en las decisiones de asentamiento de la población de los respectivos países, la población urbana centroamericana ha venido aumentando hasta alcanzar un 60 por ciento de los 45 millones de habitantes en 2015 (IDM, 2015). La tasa de crecimiento de la población total de Centroamérica pasó de 2% anual a 1.4% entre 1990 y el 2015, por su parte el crecimiento de la población urbana se redujo de un 3.5% anual en 1990 a un 2.3% en 2015, lo que refleja el mayor dinamismo de las ciudades a lo largo de estas dos décadas. El comportamiento mostrado por los países de la región están estrechamente asociados a los factores de atracción de las ciudades y de repulsión de las zonas rurales más que a su proceso de crecimiento demográfico natural, donde la migración de personas hacia las urbes ha sido preponderante (Gattoni et al., 2012).

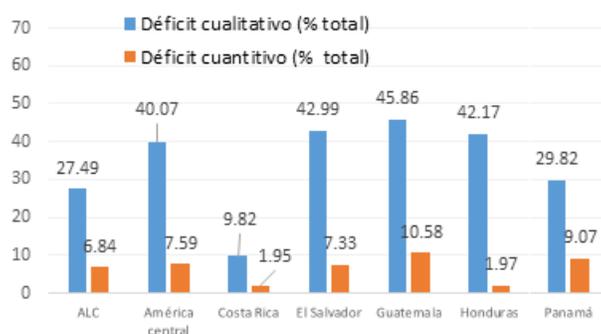
La acelerada urbanización de la región centroamericana ha generado efectos positivos y ha creado oportunidades de progreso en muchos casos, pero también ha tenido impactos negativos en los países. Entre los primeros puede mencionarse el aumento en la productividad y el crecimiento económico como resultado de las economías de aglomeración (Kolko, 2010), economías de escala, la innovación y la adopción de ideas que las zonas urbanas potencian (Gleaser, 2011). La mano de obra, al igual que el resto de los otros factores de producción, es más productiva en las ciudades y la concentración de capital humano y físico en espacios urbanos tiene un efecto positivo en el ingreso percibido por los trabajadores, en particular aquellos mejor calificados (Dobbs et al., 2014). Sin embargo, ese mismo sesgo urbano trae también aparejadas consecuencias negativas para la población, como son los efectos de la contaminación, congestión y crimen (Kahn, 2010). En el caso particular de Centroamérica, la migración ha aumentado la pobreza urbana — que ronda entre un 20 y el 60 por ciento de la población urbana— y ha acentuado la desigualdad (Bouillon, 2012; Jaitman y Brakarz, 2013). La falta de recursos económicos en conjunto con la presión demográfica en las urbes ha contribuido a la escasez relativa de suelo urbano y a la falta de una vivienda digna para una gran cantidad de personas, por lo que la informalidad en áreas urbano-marginales ha sido la única opción viable para muchas familias. En 2015, alrededor de 7.5 millones de personas, cerca de un 17% de la población total de la región centroamericana, se encontraba viviendo en hogares informales o tugurios, esto comparado con unos 7 millones de personas en la misma situación en 2005 (UN-Habitat, 2015). De continuar la tendencia, más de 8 millones de personas enfrentarán la misma situación antes del año 2025 con un alto riesgo por su sobreexposición a eventualidades económicas, sociales y naturales.

Tomando en cuenta que existen sinergias importantes entre los niveles de ingreso, la tenencia de vivienda y la calidad de vida (ver Larios y Robalino, 2014), no debería sorprender que los países

de la región centroamericana enfrenten un elevado déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. El déficit cuantitativo de vivienda se define como el número de viviendas nuevas que en principio deberían construirse para dotar a cada hogar de una unidad habitacional. Este número, por lo tanto depende tanto del número de familias que hay en la población así como del número de casas existentes. El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas que deben rehabilitarse para mejorar la calidad de vida de sus ocupantes, por ejemplo: piso, paredes, área construida, disponibilidad de servicios públicos y seguridad en la tenencia de la propiedad (ONU Hábitat, 2015).

Sin embargo, aún dentro del contexto latinoamericano, los problemas de vivienda de las familias más pobres de Centro América son mayores a lo esperado (figura 1, ver Bouillon, 2012). Por ejemplo, se estima que en 2011 el déficit total de vivienda en América Latina era de 34.3 por ciento (6.84 por ciento cuantitativo y 27.49 por ciento el cualitativo) mientras que para Centro América el mismo valor correspondía a un 47.66 (7.59 por ciento y 40 por ciento respectivamente), un 40 por ciento más alto. Estos valores oscilan entre un mínimo en Costa Rica (alrededor de un 12 por ciento) y un máximo en Guatemala (más del 57 por ciento), donde la mayoría de los países presenta valores cercanos al 50 por ciento.

Figura 1. Centroamérica 2011: El déficit cuantitativo y cualitativo.



Fuente: <https://mydata.iadb.org/idb/dataset/qnym-ipm8/about>

¿Por qué es tan alto el déficit de vivienda en Centro América?

Al menos tres razones podrían explicar un déficit de vivienda de la magnitud como el observado en Centro América: La precariedad de los presupuestos públicos centroamericanos que limita la capacidad de los gobiernos para desarrollar la infraestructura de vivienda y para la vivienda, o sea la provisión de servicios públicos conexos. La precariedad de la población misma que excluye a una gran parte de los hogares de los esquemas tradicionales de financiamiento para construcción y mantenimiento de la vivienda, y finalmente, un débil desempeño institucional o marco regulatorio que inhibe la inversión privada en vivienda.

Baja e ineficiente inversión pública. Cerrar la brecha de vivienda en Centroamérica es sin duda alguna todo un reto, dadas las severas restricciones fiscales en la mayoría o todos los países de la región (BCIE, 2015; Larios y Robalino, 2014). Si bien, el gasto público dedicado al sector vivienda en Centro América ha aumentado en términos reales desde 2010 a 2014 (Tabla 1), lo que sugiere un paso en la dirección correcta, dicho gasto sigue siendo muy reducido, menos de un 2 por ciento

del PIB en países como El Salvador, Guatemala y Honduras, dado el crecimiento poblacional de estos países. Esto sumado a una débil coordinación de los actores del sector vivienda ha tenido un impacto muy reducido en la atención al déficit habitacional.

Tabla 1. Centro América: Gasto Público en Vivienda

	2010		2011		2012		2013		2014	
	% PIB	Per cápita (US\$ 2010)								
Costa Rica	2.3	177.1	2.2	176.2	2.2	182.9	2.2	190.2	2.3	199.1
El Salvador	1.2	41.5	2.0	68.1	2.0	70.9	1.8	63.8		
Guatemala	1.9	54	1.8	51.5	1.8	53.6	1.9	55.7	1.8	54.7
Honduras	0.3	5.9								
Panamá	2.6	206.6	2.6	228.6	3.0	278.1	3.0	292.8		

Fuente: <http://dds.cepal.org/>

Los servicios públicos también muestran grandes deficiencias producto de una baja inversión pública y débil coordinación de los gobiernos. En 2015 alrededor de un 30 por ciento de hogares en Guatemala carecían de una conexión adecuada de aguas servidas, cifra que se eleva alrededor del 50 por ciento en zonas rurales. Aunque en países como El Salvador, Honduras y Panamá estos números no son tan alarmantes, sí existe un porcentaje importante, de alrededor del 25% sin este servicio, lo que incide directamente en la salud de los habitantes y su calidad de vida (IDM, 2015). Si bien el acceso a electricidad ha mejorado notablemente en los últimos años y la mayoría de los países cuentan con este servicio en más del 90 por ciento de las zonas urbanas (El Salvador, EHPM 2014), en países como Guatemala, el acceso a la electricidad en zonas rurales es de alrededor de un 70 por ciento (IDM, 2015). De manera similar sucede con el acceso a agua potable a través de cañerías o fuentes similares de abastecimiento. En países como El Salvador y Honduras este servicio es proveído a alrededor del 80 por ciento de los hogares a nivel nacional y menos del 60 por ciento en áreas rurales.

Priorización de las decisiones de consumo sobre inversión de los pobres. Otra razón para observar un déficit de vivienda mayor al esperado está relacionado directamente con la incapacidad socioeconómica de la población para costear una vivienda. Centro América es una región con altos niveles de pobreza, desde un 23% en Panamá hasta más de un 60% en Honduras. De este porcentaje, la población en pobreza extrema —que varía desde un 7.2% en Costa Rica a un 23% en Guatemala y Honduras— son personas cuyo gasto no alcanza a cubrir el costo de una canasta de alimentos, mientras que las personas en *pobreza no extrema* superan el costo de una canasta de alimentos, pero no logran satisfacer todas sus necesidades básicas, incluidas las de vivienda. Al tener que priorizar sus necesidades de consumo inmediatas sobre cualquier otra, la población pobre de la región debe posponer sus gastos de inversión como la construcción y reparación de viviendas. Esto conlleva a observar un elevado número de familias que, o bien no cuentan con una vivienda y se ven obligadas a alquilar en condiciones muy precarias, o que de contar con una, no supera las condiciones mínimas para garantizar un nivel de vida adecuado a sus ocupantes a través de un mantenimiento apropiado y la utilización de materiales durables y de calidad aceptable.

La población pobre, además, tiene un limitado acceso a los canales de financiamiento tradicionales que ofrece la banca al no tener, en su mayoría, un trabajo formal o permanente que le garantice un flujo de ingresos lo suficientemente alto para cubrir sus obligaciones financieras, o bien al no poseer activos que puedan ofrecer como garantía para respaldar una hipoteca. Dado el modelo tradicional de negocios de la banca, otorgarle un crédito a esta población conllevaría un riesgo muy alto que repercutiría en elevadas cuotas sobre la operación, lo que haría imposible para una familia honrar su deuda. El mercado bancario tradicional no existe para las familias en este grupo.

Tabla 2. Centro América 2014: Pobreza y Pobreza Extrema

	Pobreza			No pobreza (+4 sal. mín.)
	Total	Extrema (0-2 sal. mín.)	No extrema (2-4 sal. mín.)	
Costa Rica	24.6	7.2	17.3	75.4
El Salvador	31.8	7.6	24.3	68.2
Guatemala	59.3	23.4	35.9	40.7
Honduras	62.8	23.1	39.7	37.2
Panamá*	23.2	12.2	11.0	76.8

*2013

Fuente: Institutos de Estadísticas de los respectivos países.

Pobre desarrollo institucional. Una tercera razón que explica la elevada magnitud del déficit de vivienda y su persistencia está asociada al mediocre desempeño institucional o estado de derecho de la región, en conjunto con un porcentaje importante de la población que vive en la informalidad. Un problema común que aparece cuando los derechos de propiedad no existen, no están claramente definidos o el estado de derecho se aplica en forma irregular, es que los individuos o las familias en cuestión no tienen los incentivos para invertir en adquirir o mejorar sus bienes duraderos, como una casa. En principio, una familia tendría una mayor disponibilidad para invertir en un activo como la vivienda si es posible para este hogar disfrutar de los servicios que provee durante un horizonte de tiempo razonable e incluso traspasar el activo a las generaciones futuras a través del derecho sucesorio o a quien el propietario elija. Este mismo razonamiento se extiende en las decisiones de compra de otros bienes suplementarios de consumo duradero que están dentro de la casa (refrigeradores, estufas, etc.).

Centroamérica tiene un largo camino por recorrer en materia de desempeño institucional. El desempeño institucional de la región, medido por el Índice Internacional de Protección de los Derechos de Propiedad (IPDP)¹, es un indicador asociado al grado de desarrollo institucional de un país en una escala 0-10 e incluye dimensiones como la estabilidad política y legal, derechos de propiedad física y propiedad intelectual. Específicamente, el componente del índice relacionado con el *ambiente político y legal* (figura 2) muestra en general un bajo desempeño en la mayoría de los países. Costa Rica recibe el puntaje más alto (6.3) seguido muy por debajo por El Salvador (4.3) y Panamá (4.1). Guatemala y Honduras, por otra parte, reciben la calificación más baja, todos

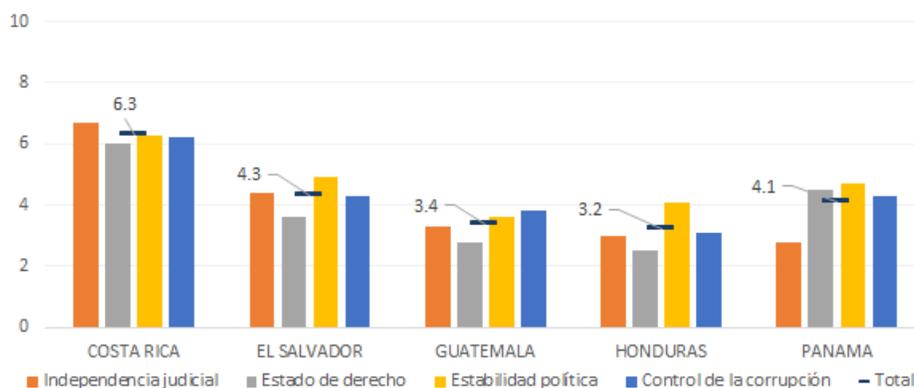
¹ <http://internationalpropertyrightsindex.org/>

con menos de 3.5 puntos en la escala.² Dos factores que invitan a la informalidad de la vivienda en Centro América están relacionados con el poco alcance de la seguridad jurídica y el costo asociado a la formalidad en la región, que a su vez atentan desproporcionalmente en contra de los sectores más desfavorecidos. Como muestra la figura 2, una baja independencia judicial, un reducido estado de derecho, la poca estabilidad política y la elevada corrupción hacen que un título de propiedad inmobiliaria no sea garantía contra una futura expropiación si ocurre, por ejemplo, un cambio de Gobierno y/o de las reglas del juego.

El bajo índice de protección de la propiedad física en la región refleja la baja capacidad que una familia tiene para crear (bajo acceso a préstamos sin garantía) y resguardar su patrimonio inmobiliario (figura 3). Si bien todos los países obtienen un elevado nivel en el componente registro de propiedades (sobre los 9 puntos), este componente sólo registra la secuencia de los procedimientos necesarios para transferir un título formal de propiedad del vendedor al comprador cuando se realizan compras de tierra o edificaciones.

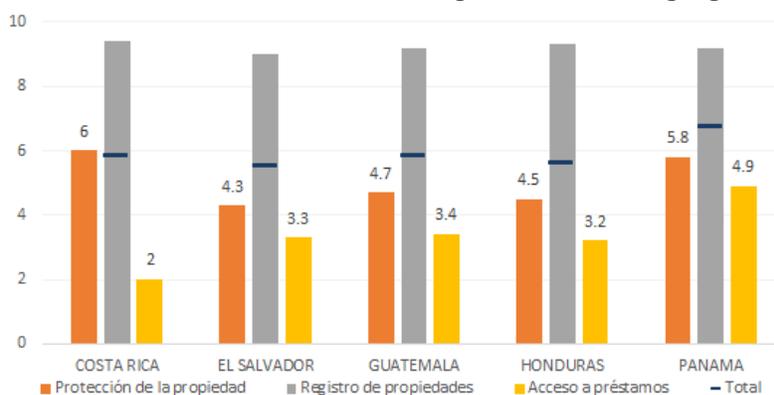
Asimismo todos los países muestran una reducida calidad en el *sistema de administración de tierras*, obteniendo calificaciones, con la excepción de Costa Rica, por debajo de los 15 puntos en una escala de 0-30 (Ver tabla 3). Adicionalmente, el costo de acceder a un registro formal para la construcción y protección de la propiedad física en términos monetarios, la cantidad de trámites involucrados y el tiempo que toma el procedimiento representan una elevada proporción del ingreso de las familias pobres (tabla 3). Por otra parte, con la excepción de Panamá y Costa Rica, todos los países muestran una baja calidad en la capacidad de protección de la propiedad física tal como se muestra en la figura 3.

Figura 2. Centro América 2016: El ambiente político-legal y desempeño institucional



² Para contextualizar estos resultados, Chile, el país mejor calificado en Latinoamérica alcanza 7.1 puntos mientras que Nueva Zelanda obtiene 9.0 puntos.

Figura 3. Centro América 2016: Índice de protección de la propiedad física.



Fuente: <http://internationalpropertyrightsindex.org/countries> (2016).

Tabla 3. Centro América: Procedimientos y costos para el registro de propiedades y la obtención de permisos de construcción.

	Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá	ALC
Permisos de construcción	Procedimientos (número)	15	25	11	15	16	14.1
	Tiempo (días)	118	108	158	82	98	178
	Costo (% ingreso per cápita)	1.7	4.5	7.2	6.7	2.1	2.6
	Calidad de construcción (0-15)	11.0	8	10	10	9	8.3
Registro de propiedades	Procedimientos (número)	5	5	6	6	7	7.0
	Tiempo (días)	19.0	31	24	22	22.5	63.0
	Costo (% valor de la propiedad)	3.4	3.8	3.7	5.7	2.4	6.1
	Calidad sistema de administración. de tierras (0-30)	17.0	12.5	13	14	11	11.5

Fuente: Doing Business (2016).

Como corolario a lo anterior, la vulnerabilidad a los embates de la naturaleza producto de las condiciones climáticas y geográficas de la región centroamericana impacta directamente a sus pobladores más pobres. Estas familias, en una gran mayoría, sólo tienen acceso a los terrenos con un elevado riesgo de sufrir la destrucción total o parcial de sus viviendas lo cual disminuye sustancialmente el valor y la vida útil de su inversión (Bouillon, 2012).

En resumen, las familias más pobres de la región encuentran un ambiente hostil a la inversión en construcción y mejoramiento de sus viviendas. Su ya de por sí reducida capacidad financiera para la inversión en bienes duraderos no encuentra un terreno fértil que les permita disfrutar de este activo por un periodo de tiempo lo suficientemente largo que justifique el esfuerzo pues la escasa o inexistente protección institucional de sus propiedades los hace extremadamente vulnerables a los cambios políticos y climatológicos que ocurren frecuentemente en Centro América. Como consecuencia, la opción de vivienda más viable para las familias más pobres, que sólo pueden optar por establecerse en asentamientos ilegales, es la (auto) construcción de unidades habitacionales que no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad, esto en concordancia con una elevada expectativa de desahucio y transitoriedad que pende sobre sus propiedades. Otras optan por el alquiler en condiciones de hacinamiento y precariedad como única

opción a su alcance. Entonces, el elevado déficit de vivienda observado en la región es sólo un reflejo de su inherente fragilidad económica e institucional y vulnerabilidad a las condiciones ambientales.

Principales actores del sector vivienda en Centro América

Como en prácticamente todas las economías del mundo, el sector vivienda y la industria de la construcción en Centroamérica es una importante rama de la actividad económica por sus efectos multiplicadores e interrelaciones con otras industrias y comercios que genera empleo y provee ingresos fiscales. Los esfuerzos de los gobiernos centroamericanos para ampliar la participación del sector privado han jugado un papel importante en la expansión del mercado de la vivienda de la región. Así, desde la década de los noventa se han promulgado reformas en las medidas de regulación de los sistemas de vivienda para nivelar el campo de juego —léase normas y estándares de participación— entre entes privados y públicos lo que ha redundado en el fortalecimiento de la competencia de mercado y permitido la participación de instituciones internacionales (Sancho et al., 2012).

Es bajo este conjunto de normas y estándares de participación que el conjunto de actores del sector vivienda interactúa en un ambiente de relaciones y responsabilidades que involucra a políticos, empresarios, activistas en grupos y organizaciones técnicas, gremiales profesionales, comerciales y voluntarias que dan forma al entramado del sistema (figura 4). Bajo el amparo de la ley y la aplicabilidad que rige en cada país, estos actores buscan alcanzar sus objetivos e intereses específicos ejerciendo funciones que van desde la toma de decisiones y la ejecución de tareas relacionadas con la provisión de hábitat a la población hasta el control en la utilización de los recursos humanos o financieros, o bien de las decisiones de política pública.

Figura 4. Centro América: Principales actores del sector vivienda.

	Sector Gubernamental	Sector Privado	Sector Académico	Organizaciones No Gubernamentales	Sociedad Civil
Costa Rica	MVIAH, FOSAVI, BANHVI Municipalidades, UNGL	CCC	UCR-PRODUS	HPH, TECHO, FUPROVI, Cooperativas, Fundación Costa Rica-Canadá	
El Salvador	VMVDU, FSV, FONAVIPO, BANDESAL, Municipalidades, COMURES	CASALCO	UCA, UES	HPH, TECHO, FUNDASAL, FUSAI, Cooperativas	ADESCO
Guatemala	CIV, UDEVIPO, SEGEPLAN, CONRED, FHA, FSS, Municipalidades, AGAAI, ANAM	CGC, FHA	CEUR, Universidad de San Carlos	HPH, TECHO, Cooperativas	Asociación para el Desarrollo Integral Guatemalteco – ADIG-CONAPAMG, Movimiento Guatemalteco de Pobladores
Honduras	CONVIVIENDA, SEDIS, IDEACOAS, PROVICCSOL, BANHPROVI, Municipalidades, AMHON	CHICO, RAP, FUNDEVI, AHIBA		HPH, TECHO, COHVISOL, REDVISOL, CEPUDO, FEHCOVIL	
Panamá	CONVIVIENDA, Banco Hipotecario Nacional, Municipalidades, AMUPA	PROFINCO, Caja de Ahorros CAPAC, ACOBIR	FOBUR	TECHO, Cooperativas	

Los Ministerios de Vivienda lideran la estructura jerárquica del sector desde el punto de vista regulatorio y de supervisión en todos los países de la región y en algunos casos cuentan con unidades internas ejecutoras para proveer directamente las unidades habitacionales a la población objetivo. Sin embargo, en una forma más extendida, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales han aumentado considerablemente su participación a lo largo de la cadena de valor en los últimos años: desde el diseño, construcción, financiamiento y la provisión de algunos

servicios básicos para la vivienda, incluso la destinada a las familias de menor ingreso, lo que ha generado una mayor diversidad de actores en el sistema. En este sentido las Cámaras de la Construcción de los respectivos países: Cámara Costarricense de la Construcción (CCC), Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), Cámara Guatemalteca de la Construcción (CCG), Cámara Hondureña de la Construcción (CHICO) y Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC) son actores relevantes en el aspecto técnico constructivo pues aglutinan a las empresas desarrolladoras y constructoras que representan la mayor parte de toda la obra desarrollada formalmente en los países. Sin embargo, desde el punto de vista de la provisión material y financiera de vivienda social su participación ha sido reducida o nula, excepto tal vez en El Salvador (Marín, 2012; Ferrufino, 2015), limitándose en el mejor de los casos a la proyección social de alguna(s) agremiada(s) más que a una directriz constitutiva de estas agrupaciones. Desde el punto de vista financiero, la región cuenta con bancos públicos de segundo piso que han tenido un papel destacado en el financiamiento de la vivienda para todos los sectores económicos como es el caso de BANHVI en Costa Rica, BANDESAL en El Salvador, FOPAVI y FHA en Guatemala, BANHPROVI y PROVICCSOL en Honduras y Banco Hipotecario Nacional en Panamá. Estas instituciones por lo general actúan como supervisores del sistema financiero para la vivienda, proveen financiamiento a través de diversos programas asistenciales por medio de entidades autorizadas para la población que lo demanda.

Constitucionalmente, las municipalidades o alcaldías de los países de la región son las entidades encargadas de diseñar y ejecutar los planes de ordenamiento del territorio y de desarrollo urbanístico, comercial, industrial, zonas protegidas hídrico-forestales, etc. En la práctica esto sólo ha ocurrido en algunos de estos municipios lo que ha redundado, junto con condiciones geográficas y ambientales del territorio, en una incapacidad de suplir necesidades de servicios básicos e incremento de índices de pobreza incluidos los de vivienda social formal. En general se observa una inadecuada gestión y administración de tierras municipales, ingobernabilidad y falta de control urbano de nuevas construcciones donde, en muchos casos, diferentes entidades estatales titulan tierras sin coordinación alguna.

Sin embargo, actualmente existe un importante esfuerzo por agrupar los distintos gobiernos locales de la región bajo un único ente con representatividad de los distintos países y con el objetivo de convertirse en una fuente de referencia legítima del municipalismo centroamericano, léase, una descentralización efectiva para apostar por una visión de desarrollo desde *abajo hacia arriba* en la escala política de gobernabilidad. Esta agrupación de agrupaciones se conoce como la Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica y El Caribe (CAMCAYCA) y está constituida por (ver figura 4): la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica (UNGL), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).³

³ También incluye a la Federación Dominicana de Municipios.

Salvo algunas intervenciones esporádicas, el sector académico no ha tenido una participación constante ni destacada en el tema de la investigación científica de vivienda en la región y particularmente la dirigida a las clases más pobres. Algunas unidades académicas como CEUR (Guatemala), adscrita a la Universidad de San Carlos (USAC), ProDUS-UCR en Costa Rica y el Observatorio Urbano en Panamá (FOBUR) realizan investigación especializada en temas de vivienda urbana, principalmente en lo relacionado al tema de la exposición a los desastres naturales, pero con un énfasis en las respectivas regiones metropolitanas y muy poca incidencia en las otras áreas de sus respectivos países. En la región centroamericana, además, no existen programas académicos consolidados a nivel de grado y posgrado de estudio del sector vivienda, lo que se refleja en una insuficiente y baja calidad de datos y una pobre producción bibliográfica del tema.

Dadas las connotaciones sociales intrínsecas del sector vivienda, un nutrido grupo de organizaciones no gubernamentales ha aparecido y consolidado su participación hasta convertirse, en muchos casos, en fuentes de información, investigación y hasta supervisión a la par de las organizaciones públicas más relevantes del sistema hasta incluso ser actores relevantes en la provisión de la vivienda y servicios públicos afines. Es particularmente notable la presencia de Hábitat para la Humanidad y TECHO a lo largo de la región, pero también sobresalen a lo interno de cada uno organizaciones como la Fundación Costa Rica-Canadá y FUPROVI (Costa Rica), FUNDASAL (El Salvador) y el Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria (Honduras). Finalmente, los actores de la sociedad civil han tenido poca relevancia y participación en la mayoría de los países analizados con la excepción de El Salvador (ADESCO) y GUATEMALA (Movimiento Guatemalteco de Pobladores y CONAPAMG).

El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Centro América

En principio, todos los países de la región cuentan con metodologías para estimar sus déficits de vivienda, que se utilizan como herramienta para definir prioridades sociales y orientar sus acciones de política. Por ejemplo, en El Salvador se ha definido que una vivienda tiene una calidad deficiente si presenta dos o más carencias referidas ya sea a la materialidad de la unidad, tipo de piso, paredes, techo o a la disponibilidad de servicios básicos domiciliarios: agua potable, aguas lluvias, aguas servidas, energía (DIGESTYC, 2008). Sin embargo, cuando el objetivo es hacer comparaciones a través de las fronteras, el proceso requiere una mayor atención pues es necesario acomodar en una sola definición diversos aspectos de índole política, social, cultural y económica que pesan sobre lo que se considera una vivienda adecuada y que a la vez refleje en buena medida el estado del parque habitacional del país.

Como resultado de lo anterior, la estrategia metodológica que sigue este estudio para medir el déficit de vivienda en Centro América en su dimensión cuantitativa y cualitativa involucran dos actividades generales: a) identificar las bases de datos con información relevante para la medición y b) establecer los criterios que se utilizarán para determinar si una vivienda cumple con alguna de las dos categorías de déficits que se han señalado en este estudio.

Comúnmente dos tipos de bases de datos se emplean para obtener la información necesaria para calcular los déficits: los Censos de Hogares y las Encuestas de Hogares (o de Medición del Nivel

de Vida). Diversos estudios como CEPAL (1996), ONU-Habitat (2014), Rojas y Medellín (2011) y Torroja-Mateu (2011) muestran las fortalezas y debilidades de estas fuentes de información.

Tabla 4. Centroamérica: Las fuentes de información estadística.

País	Encuesta/Censo	Fuente	Año
Costa Rica	ENAHO	http://www.inec.go.cr/enaho/aspGen/aspmeto.aspx	2015
El Salvador	EHPM	http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm.html	2013
Guatemala	ENCOVI	http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas-de-hogares-y-personas/condiciones-de-vida	2014
Honduras	EHPM	http://www.ine.gob.hn/index.php/25-publicaciones-ine/87-encuesta-permanente-de-hogares-de-propositos-multiples-ephpm	2014
Panamá	Censo de Población	http://www.contraloria.gob.pa/inec/Redatam/index_censospma.htm	2010

ENAHO= Encuesta Nacional de Hogares, EHPM= Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, ENCOVI= Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENV= Encuesta del Nivel de Vida.

Proceso de recopilación de los datos

La obtención de datos a partir de las encuestas de hogares (o censos) es una tarea que enfrenta numerosas dificultades. En Honduras, por ejemplo, el acceso a las bases de datos es limitado por lo que la alternativa es calcular el déficit mediante el procesamiento establecido de forma previa por el Instituto Nacional de Estadísticas, lo cual elimina la posibilidad de una estimación independiente de los resultados. En Guatemala no se ha realizado un censo oficial de población y vivienda desde el año 2002, por lo tanto, existen limitaciones en la precisión con que se estima la población y del número y las condiciones actuales del parque habitacional. Ante estos desafíos se utilizan las estimaciones existentes con las limitaciones señaladas.

Las fuentes de datos utilizadas corresponden a las de las Encuestas de Hogares de cada uno de los respectivos países incluidos en el estudio (en el caso de Panamá y Honduras se utilizan los Censos de 2010 y 2013 respectivamente), por contar dichas encuestas, primero, con la información más cercana a la fecha de este estudio para todos los países de la región en su conjunto (ver tabla 1). La segunda razón es que, utilizar Encuestas de Hogares, permite homologar las fuentes de información y criterios que otras organizaciones utilizan para estimar estos déficits, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (ver Rojas y Medellín, 2011). Esto como una forma de potenciar el intercambio de información, interpretación de resultados y debate técnico en la materia. Todo esto, en principio redundaría en mejores recomendaciones de política e insumos para establecer una estrategia regional en la materia.

El proceso de análisis de datos involucra revisar las categorías de respuesta para las preguntas sobre el tipo de vivienda, la seguridad de la tenencia de la propiedad y la calidad de los materiales empleados, el acceso al agua y el acceso a servicios de saneamiento. Las estimaciones se calcularán con aquellos datos de las Encuestas de Hogares que están bien documentados y sean considerados válidos.

La composición del déficit total de vivienda y su comparabilidad

En este estudio, el déficit cuantitativo —que ya se ha definido anteriormente como la diferencia entre el número de viviendas y el número de hogares— se ha ajustado para incluir aquellas viviendas cuando la variable *Tipo de vivienda* reportada incluye características como: cuarto en cuartería o mesón, rancho o tugurio.

Si bien el déficit cuantitativo resulta bastante directo de comprender y calcular, el déficit cualitativo es un concepto que requiere más elaboración porque involucra aspectos normativos o culturales en su definición, los cuales no sólo pueden variar entre países, sino incluso al interior de los mismos. Es decir, lo que se considere como condiciones mínimas *adecuadas* para una vivienda depende del contexto y múltiples factores asociados a cada caso en particular por lo que no necesariamente debe coincidir de un país a otro y por lo tanto son objeto de recurrentes críticas. Sin embargo, existe un alto grado de consenso en diversos estudios donde se establece que dichas condiciones están dadas por ciertas características de la vivienda como la disponibilidad de servicios (agua potable y de aguas tratadas), el uso de materiales de construcción de aceptable calidad y resistencia, una relación tamaño del hogar-espacio físico aceptable y la existencia de derechos de propiedad seguros sobre el inmueble (CEPAL, 1996; UN-Habitat, 2015). Evidencia empírica aportada por Galiani et al. (2014), muestra además que estas características de la vivienda tienen un impacto estadísticamente positivo y significativo en el bienestar de la población centroamericana, principalmente la de más bajos ingresos. Claramente, estos criterios mínimos podrían adecuarse a las necesidades particulares de cada investigación, pero resulta evidente que una unidad habitacional que no cumpla con al menos uno de estos criterios no puede clasificarse como “*adecuada*” para promover el bienestar socioeconómico de una familia (ver Rojas y Medellín, 2011). Por lo tanto, esta investigación se nutre de los mismos principios expuestos por estos autores y que se presentan de forma explícita en la tabla 5.

Tabla 5. Una taxonomía de las variables incluidas en el déficit de vivienda

	CRITERIO	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN	INDICADOR
Cuantitativo	Tipo de vivienda	La vivienda es una unidad compacta e independiente con espacio suficiente para sus ocupantes	Caracterización general de la vivienda	Cuarto en cuartería o mesón, rancho o tugurio.
Cualitativo	Derechos de propiedad	Seguridad jurídica que garantiza tenencia de la propiedad y promueve la inversión en mejoras	Situación legal de la vivienda (informal o formal).	N° de familias sin un respaldo legal sobre la propiedad.
	Materiales de construcción	Los materiales de la vivienda son duraderos y brindan suficiente protección contra las condiciones naturales normales.	Disponibilidad de materiales aceptables o buenos en pisos, paredes y techo.	N° de viviendas ocupadas con materiales de construcción desechados o poco resistentes).
	Disponibilidad de servicios	Acceso regular al agua potable dentro de la propiedad. Tiene instalaciones sanitarias adecuadas	Disponibilidad de agua apta para consumo humano. Disponibilidad de sistema sanitario adecuado.	N° de viviendas sin acceso regular y adecuado a fuentes de agua apta para consumo humano. N° de viviendas sin sistema de eliminación de excretas adecuado (conexión a alcantarillado y/o fosa séptica o sanitaria, con disponibilidad de servicio sanitario privado dentro de la propiedad.

Para calcular un déficit que sea comparable entre los países de Centroamérica y Panamá, se seleccionaron 6 categorías de variables que se repiten en todas las Encuestas de Hogares (o Censos) de los países de la región. Si bien existen diferencias semánticas puntuales en los componentes internos de las variables o características que se encuentran en las respectivas boletas o cuestionarios de las encuestas, cada una de ellas denota lo mismo en los países de la región. En general, las variables disponibles para estimar el déficit tienen el común denominador de poseer las siguientes características: a) Seguridad en la tenencia de la propiedad incluye opciones como casa propia, alquilada, cedida o prestada, construida sobre terreno público. b) Materiales del techo, que consta de opciones como: lámina de metal o zinc, fibrocemento, asbesto cemento, entrepiso, fibras naturales (bambú, caña, paja, palma) y material de desecho. c) Materiales de las paredes: block o ladrillo de concreto, bajareque, adobe, madera, prefabricado, lámina de metal o zinc, fibras naturales (bambú, caña, paja, palma), material de desecho, otro. d) Materiales del piso: cemento o concreto, madera, no tiene (piso de tierra), materiales naturales (bambú, caña, paja, palma). e) El agua para consumo de las personas de esta vivienda proviene de un acueducto público, un acueducto municipal, una empresa o cooperativa, un pozo, río o quebrada, manantial, lluvia u otro. f) La vivienda tiene servicio sanitario: conectado a alcantarilla o cloaca, conectado a tanque séptico (sumidero o resumidero), pozo negro o letrina, con otro sistema, o simplemente no tiene. Los puntos específicos que se han incluido en la definición del déficit cualitativo se explican en detalle en el Anexo 1, para cada país.

La medición del déficit habitacional en Centro América

El ejercicio de estimación del déficit de vivienda arroja que en Centro América aproximadamente 1,250,000 viviendas deben ser construidas nuevas y 4,3 millones necesitan rehabilitar alguna o varias de sus características, ya sea por medio de la reparación y renovación con materiales durables, o una mayor seguridad en la tenencia de la propiedad (Tabla 6 y figura 5).⁴ Este último grupo de viviendas que necesita rehabilitación representa aproximadamente un 52% del déficit total de la región, en un orden de magnitud de 3 a 1, es decir, por cada casa que es necesario construir hay 3 más que requieren alguna mejora. Adicionalmente, el déficit de vivienda es un fenómeno que está concentrado primordialmente en las zonas urbanas, con la excepción de Guatemala, Honduras y Panamá.

En términos absolutos Costa Rica cuenta con el déficit total de menor magnitud: 313,240 unidades, 31,759 de déficit cuantitativo y 281,480 de déficit cualitativo. Su zona urbana registra la mayor participación en el déficit cualitativo con 157,630 unidades mientras que las 123,850 unidades restantes pertenecen al área rural. En orden de magnitud creciente le siguen Panamá con 114,167 de déficit cuantitativo y 370,088 unidades de déficit cualitativo para un déficit total de aproximadamente 485 mil unidades habitacionales, de las cuales 151,736 unidades del déficit cualitativo están en la zona urbana y 218,350 en el área rural. Es preciso recalcar que el dato de Panamá corresponde al año 2010 y por lo tanto está desfasado en comparación con los otros países.

Tabla 6. Centro América 2015: Déficit Cuantitativo y Cualitativo de Vivienda

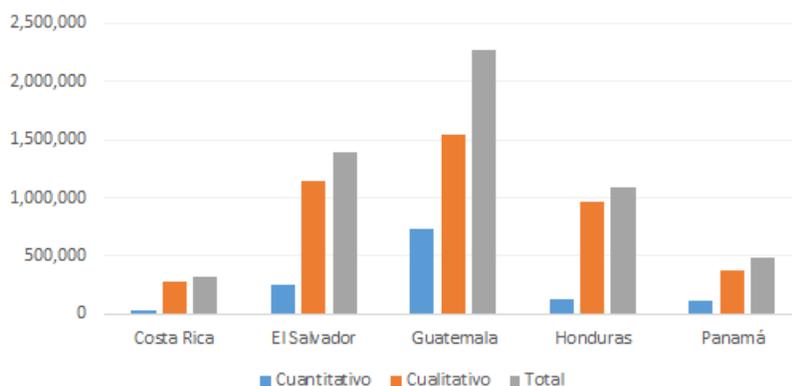
	Total hogares	Total viviendas	Déficit		Total	Déficit Cualitativo (Zona Geográfica)		Déficit		Total
			Cuantitativo	Cualitativo		Urbana	Rural	Cuantitativo	Cualitativo	
Costa Rica ^a	1,462,135	1,436,120	31,759	281,480	313,239	157,629	123,851	2%	20%	22%
El Salvador ^b	1,722,075	1,530,265	245,369	1,143,108	1,388,477	582,985	560,123	16%	75%	91%
Guatemala ^b	3,250,000	2,516,540	733,460	1,542,639	2,276,099	447,365	1,095,274	29%	61%	90%
Honduras ^c	1,881,577	1,838,527	125,784	969,639	1,095,423	397,552	572,087	7%	53%	60%
Panamá ^d	912,590	896,098	114,167	370,088	484,255	151,736	218,352	13%	41%	54%
Total	9,228,377	8,217,550	1,250,539	4,306,954	5,557,493	1,737,267	2,569,687	15%	52%	68%

a: 2015 b: 2014 c: 2013 d: 2010.

Fuente: Cálculo de los autores con base en Encuestas de Hogares y Censos de Vivienda (Honduras y Panamá).

⁴ La estimación del déficit cualitativo para Honduras debe tomarse con mucha precaución pues la base de datos utilizada muestra 25,500 observaciones no disponibles de un total de 32,686 y sólo 7,186 observaciones válidas.

Figura 5. Centro América 2015: Déficit Cuantitativo y Cualitativo de Vivienda

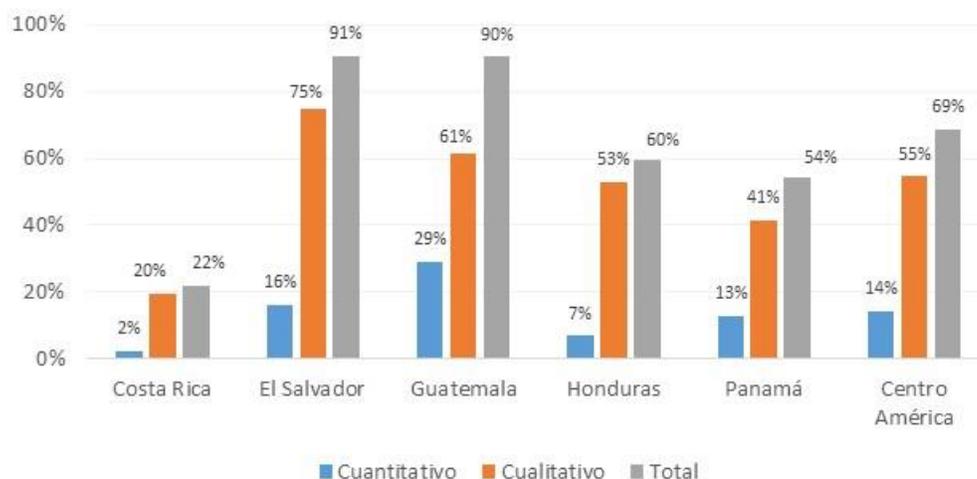


a: 2015 b: 2014 c: 2013 d: 2010

En comparación, los países del triángulo del norte —El Salvador, Guatemala y Honduras— presentan, cada uno, un déficit total de vivienda que supera en buena medida el millón de unidades habitacionales. El Salvador tiene un déficit total de 1,388,500 viviendas de las cuales 245,369 deben construirse nuevas y 1,143,100 deben renovarse, divididas aproximadamente igual entre áreas urbanas (583,000) y en el interior del país (560,000). Honduras requiere alrededor de 126,000 unidades nuevas y debe mejorar 970,000. Guatemala es el país con el mayor déficit de la región con más de 2,275,000 viviendas, de las cuales 733,500 corresponden al déficit cuantitativo y 1,542,600 al cualitativo. La gran mayoría de las viviendas que en este país requieren aumentar de calidad están concentradas en el área rural con 1,095,000 unidades y 450,000 en el área urbana.

Claramente la escala del país tiene influencia directa en el déficit de vivienda. Guatemala, por ejemplo, tiene más de tres millones de hogares mientras que el resto de países superan ligeramente el millón y ninguno alcanza los dos millones. Complementar el análisis con valores relativos permite reducir la influencia de la dimensión del país en los resultados.

Figura 6. Centro América 2015: Déficit Cuantitativo y Cualitativo de Vivienda (porcentajes)



Al analizar el déficit cualitativo y la contribución de los factores en términos relativos, el panorama tiene otras implicaciones para la región (figura 6). A nivel regional, el déficit cuantitativo alcanza

un 14% y el cualitativo un 55% para un total del 69%. El país con el menor déficit (cuantitativo y cualitativo) sigue siendo Costa Rica con 22% de su parque habitacional, mientras que El Salvador ahora presenta el déficit más alto, con un 91%, seguido por Guatemala (90%), Honduras (60%) y Panamá (54%).

Analizar comparativamente los distintos componentes del déficit cualitativo en forma individualizada (Tabla 7), permite observar que la *calidad de los materiales* de construcción en el techo, paredes y piso es un asunto de gran relevancia en el Salvador, Honduras y Guatemala, mientras que en Costa Rica y Panamá es de menor cuantía. Un aspecto relevante para varias organizaciones que velan por la calidad de la vivienda en la región, incluyendo Hábitat para la Humanidad, es la utilización de asbesto en los materiales de construcción de techos y paredes de las viviendas. Este material se considera tóxico para la salud y un objetivo específico es su eliminación tanto del stock existente de viviendas como de las nuevas viviendas construidas o rehabilitadas. Los resultados muestran que la mayor parte del porcentaje de paredes y techos con calidad deficitaria es producto de la utilización de este material. El caso de El Salvador es representativo, el 99% de las casas con techo deficitario (25%, ver tabla 7) contienen asbesto y en Honduras 85% (del 11% con déficit en esta característica particular), mientras que en Costa Rica un 80% (de un 0.5%), en Guatemala 3% (de 2.8%) el problema es aparentemente menor.

En relación con el acceso domiciliario a *agua potable* a través de tuberías y con servicio regular es un problema crítico en El Salvador, donde 27% de los hogares reporta este problema. Honduras (17%) y Guatemala (9%) tienen también importantes carencias en el mismo sentido pero en menor magnitud. Finalmente contar con un servicio sanitario que provea condiciones higiénicas adecuadas a la vivienda, por estar conectado a un tanque séptico o a una tubería de alcantarillado, está ausente en una gran medida en Guatemala (44%), Panamá (31%) y Honduras (25%) donde una elevada proporción de los hogares no lo tiene o usa un sistema de letrina sin tratamiento. Aunque en El Salvador existe una proporción relativamente menor de casas con este problema (8%), el asunto todavía es de gran relevancia.

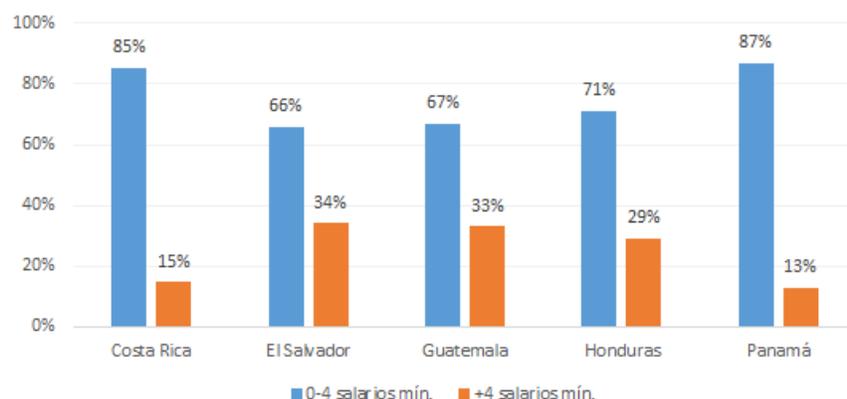
Tabla 7. Centro América: Déficit cualitativo y las contribuciones porcentuales

	Características	Calidad de materiales			Servicios básicos		Déficit Cualitativo
	Tenencia	Techo	Paredes	Piso	Agua potable	Servicio sanitario	
Costa Rica	11.7%	0.5%	5.4%	1.3%	0.4%	2.2%	20%
El Salvador	24.0%	25.0%	24.0%	20.0%	27.0%	8.0%	75%
Guatemala	12.6%	2.8%	22.4%	29.0%	9.5%	44.4%	63%
Honduras	6.4%	10.7%	31.2%	23.0%	16.8%	25.1%	55%
Panamá	5.4%	2.9%	6.2%	8.0%	4.8%	31.1%	38%

Fuente: Cálculo de los autores con base en Encuestas de Hogares y Censos de Vivienda (Honduras y Panamá).

El déficit cualitativo de vivienda se concentra en los segmentos más pobres de la población pero es transversal a niveles de ingreso superior (figura 7). Como es de esperar, en todos los países las viviendas con familias extremadamente pobres (0-2 salarios mínimos) o pobres (2 a 4 salarios mínimos) concentran entre un 65 y un 87 por ciento del déficit cualitativo. Las familias que no se encuentran en condición de pobreza, porque perciben más de 4 salarios mínimos por unidad de tiempo, registran entre un 13 y un 35 por ciento del déficit.

Figura 7. Centro América 2015: Déficit cualitativo de vivienda y nivel de ingreso del hogar



Los programas de vivienda social en Centro América

Desde una perspectiva de eficiencia económica se puede justificar la intervención del gobierno y el sector privado en la reducción del déficit de vivienda porque las familias que optan por construir una casa por debajo de las condiciones mínimas señaladas realizan una decisión que puede ser racional y válida desde una perspectiva individual privada, pero no desde una perspectiva social, debido a las externalidades negativas asociadas — i.e. enfermedades contagiosas— a que está expuesta una familia en una vivienda que no satisface las condiciones mínimas materiales y de sanidad. Por ejemplo, la exposición a los mosquitos que transmiten el virus del Zika, Dengue y Chikungunya, o los parásitos que portan el mal de Chagas —todas enfermedades de amplia prevalencia en la región centroamericana— están directamente relacionados con una o más características que han sido incluidas en el déficit cualitativo de la vivienda, ya sea porque exponen directamente a sus ocupantes al no brindar protección adecuada (paredes, techo o piso con materiales de baja calidad) o bien algunas de las características de las viviendas deficitarias, como la falta de acceso a agua potable o la carencia de un servicio sanitario adecuado, actúan como potenciales focos de transmisión de estos u otros virus.⁵ Por ejemplo, Gattoni et al. (2014) encuentran que en países como El Salvador, el mejoramiento de la vivienda tiene una incidencia significativa en la reducción de enfermedades diarreicas.

En general, los programas de vivienda social de la región centroamericana están agrupados en un conjunto de políticas y líneas de acción gubernamentales que apuntan a proveer una solución a distintos segmentos del mercado según sus características y posibilidades económicas. Este trabajo se centra en cuatro grandes programas que dan cuenta de los más utilizados en la región para atender el problema del déficit habitacional de los segmentos más pobres. Ilustran los enfoques básicos que se han utilizado para proporcionar asistencia social para la vivienda de manera formal, es decir, provistos por el gobierno, e informal: el programa ABC, el programa ABA de arrendamiento con opción de compra, la autoconstrucción asistida y la producción social de vivienda informal.

⁵ Véase <http://www.cdc.gov/parasites/chagas/es/prevencion.html>.

Programa Ahorro, Bono y Crédito (ABC)

El programa ABC es el más difundido en toda Centroamérica como estrategia principal para la reducción del déficit habitacional (Ruprah, 2010). Son generalmente administrados por los ministerios de vivienda en conjunto con instituciones financieras nacionales o regionales que proveen el financiamiento a las familias. El programa consiste en una combinación de ahorro, subsidio (bono) y crédito que se otorga a la familia que cumple ciertos requisitos preestablecidos y brinda la opción de comprar, construir, ampliar o rehabilitar una unidad de vivienda básica con ciertos estándares mínimos de calidad. El subsidio o bono es una transferencia monetaria que se otorga a los hogares sin una vivienda, y cuyos ingresos no les permiten adquirirla, con distintos montos que dependen de la capacidad de endeudamiento del beneficiario. El propósito del subsidio es cerrar la brecha existente entre el valor de un modelo estándar de vivienda, que satisface las condiciones mínimas de calidad, y el ingreso máximo que un hogar puede disponer para pagarla sin sacrificar sus otras necesidades de consumo. Generalmente ese límite se establece en un 30% del ingreso del hogar y claramente, las familias de más bajos ingresos, ubicadas en los dos primeros quintiles, en la práctica no acceden al crédito y requieren el subsidio máximo. Es decir, el crédito no está planeado para estos hogares, que tendrían que asignar un alto porcentaje de sus fluctuantes ingresos a cancelar la hipoteca, lo que los hace altamente susceptibles de caer en morosidad. En principio el sistema es progresivo pues asigna el subsidio (crédito) de forma inversamente escalonada con el nivel de ingreso familiar. En la práctica el programa se concentra sólo en la aprobación y distribución de bonos o subsidios, dados los niveles de pobreza de la región.

Programa Arrendamiento con Opción a Compra (ABA)

Es un programa de aplicación reciente en algunos países de la región como Panamá y Honduras (CONVIVIENDA). Brinda la posibilidad a las familias de bajos ingresos de adquirir la propiedad del inmueble arrendado al cumplir un plazo preestablecido. El programa consta de tres componentes: un aporte inicial equivalente a un número determinado de meses de arrendamiento, el cual corresponde al valor de una prima única de seguro de incumplimiento de pago por parte del beneficiario; un bono no reembolsable por parte del Estado, y el arrendamiento por un período de tiempo preestablecido, luego del cual se tiene la opción de adquirir el inmueble mediante escritura pública.

Autoconstrucción dirigida

Con esta estrategia los beneficiarios trabajan en la construcción de sus propias viviendas (ver siguiente apartado), muchas veces de forma comunitaria pero se sustituye la mano de obra no calificada en el diseño y acompañamiento técnico de las distintas etapas de ejecución de las obras. Generalmente este tipo de intervenciones se desestiman pues requieren de mayor tiempo para realizar procesos de concientización con las comunidades quienes deben comprometerse con su participación activa.

La producción de vivienda social progresiva o autoconstrucción

Durante los años ochenta, el proceso de invasión de terrenos de propiedad pública y privada se presentó de formas variadas incluyendo iniciativas individuales u organizadas. Dentro de las primeras, un número reducido de individuos o familias inician el proceso de invasión a propiedades, mientras que en la segunda forma, ya existen movimientos organizados para tomar posesión de propiedades. Ambos grupos tenían información de las características particulares de la propiedad en el momento de la invasión, por cuanto generalmente se hacía en propiedades privadas con estados complicados en cuanto a su sucesión o vigilancia (fallecimientos y disputas familiares, dueños extranjeros que no supervisaban sus propiedades, etc.), así como en terrenos propiedad del estado, el cual no realizó las acciones correspondientes para su liberación. En este contexto, luego de un plazo determinado, y ante la ausencia de acciones por parte de los propietarios, los invasores empiezan con movimientos de protesta y hacen uso de los instrumentos legales disponibles para la apropiación de los terrenos en cuestión. Dichos movimientos se han hecho más esporádicos en los últimos años, tanto por el agotamiento de los espacios disponibles en la región central de los países así como del incremento en los controles, por parte de autoridades y propietarios, con respecto a sus propiedades.

Cerca de un 17% de la población, unos 7.5 millones de personas viven hoy en día en condiciones de informalidad en Centro América lo que, en general, también corresponden a la población más pobre que habita en tugurios, ranchos o barrios marginales (UN-Habitat, 2014).⁶ Estos grupos no tienen la posibilidad de utilizar los mecanismos formales del mercado para acceder a una casa y quedan fuera del alcance de las políticas de gobierno que no llega a cubrirlos porque en la mayoría de los casos se necesita contar con una propiedad registrada, por lo que terminan construyendo un hábitat de manera informal en zonas que enfrentan riesgos naturales o son ambientalmente protegidas, ya que principalmente acceden al suelo en forma ilegal por invasiones o por la compra a un urbanizador ilegal. Desarrollan su vivienda por auto-construcción: empiezan con un núcleo muy básico, a partir de desechos materiales y de muy corta duración que después son sustituidos por otros de mejor calidad. En la medida de sus posibilidades van expandiendo su vivienda —dependiendo del tamaño de la familia y de los ingresos— por lo que básicamente distribuyen la inversión durante un lapso de tiempo que puede alcanzar los 20 años, en parte debido a la ineficiencia, baja calidad y alto desperdicio del material y el tiempo durante el proceso, comparado con una vivienda construida en condiciones de formalidad.

⁶ Cálculo con base en datos de <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Metadata.aspx?IndicatorId=0&SeriesId=711>

El tema de la seguridad en la tenencia es particularmente relevante para la caracterización de un asentamiento en situación extra legal o informal. Por lo general, las viviendas en los asentamientos informales no cuentan con ningún título de propiedad, escritura pública, acuerdo o constancia municipal de adjudicación o concesión, o contrato privado de compra-venta otorgado por el propietario que asegure su tenencia y capacidad de transacción del bien. Al carecer de un documento legal que respalde la propiedad y que permitiría utilizarlo como garantía crediticia, las principales fuentes de financiamiento para la vivienda informal son las remesas, el ahorro propio y el crédito privado a través de instituciones microfinancieras o prestamistas. El crédito a través de instituciones microfinancieras ha surgido como una respuesta al mercado de préstamos informales que cobran tasas de interés cercanas al 80 por ciento. Proveen financiamiento a corto plazo y en montos pequeños, en mayor concordancia con la irregularidad con que devengan su flujo de ingresos. Estas instituciones han tenido recientemente auge en Honduras y Guatemala. En países como Costa Rica y Panamá las microfinancieras no han prosperado y en su lugar, los respectivos ministerios de vivienda cuentan con programas establecidos para erradicar los asentamientos informales, pero la evidencia señala que en su mayoría, los asentamientos son resistentes a dichas estrategias. Al eliminar uno, aparecen otros en el mismo sitio o a su alrededor (FUPROVI, 2013). En otros países como El Salvador, las mismas urbanizadoras o propietarios de terrenos han proveído financiamiento directamente sin necesidad de recurrir a financiadores públicos o privados (Marín, 2012); (Ferrufino C. , 2014).

Luego de años de ocupación, algunos asentamientos realizan las gestiones para la legalización de la ocupación. Este proceso incluye la adquisición de plano catastrado y el registro de propiedad. Se ha documentado que en países como Costa Rica, el proceso de titulación ha estado lleno de obstáculos como una tramitología confusa y excesiva, lo que ralentiza el proceso y mina el compromiso de los beneficiarios. El proceso de formalización del asentamiento puede entonces ser visto como un gasto con un elevado costo de oportunidad sin beneficio palpable de corto plazo donde incluso surgen comportamientos oportunistas de sus pobladores que amenazan el proceso. Por ejemplo, algunos beneficiarios potenciales recargan parte de sus responsabilidades en otros, a sabiendas de que de tener éxito el proceso igualmente les corresponderá el título de posesión (FUPROVI, 2014). Existen otros casos en los cuales es posible que núcleos familiares o individuos tengan un incentivo a permanecer en dicha condición de informalidad por cuanto pueden apropiarse de espacios aledaños a su lugar de habitación, para aprovechar la presencia de trabajadores en condición estacional y rentar el espacio.

Asimismo existe el riesgo de que los propietarios originales reclamen sus derechos cuando no hay avances en el proceso de titulación o existen inversiones importantes en el asentamiento. En El Salvador, sólo una tercera parte de los pobladores busca la titulación formal pues se considera que la seguridad de la tenencia de la vivienda, que procede por ejemplo de un documento de venta, es más importante y barato que un título de propiedad formal. Por esto, algunas organizaciones han estado experimentando con casas modulares y móviles para los ocupadores ilegales de terrenos que reducen el incentivo de los propietarios originales de la propiedad a buscar el desalojo que induciría la construcción de una vivienda fija (Galiani et al., 2014). En general, en El Salvador y en el resto de países, la titulación es entendida como un requisito indispensable para la

consolidación del asentamiento informal y el acceso a conexiones con servicios como el de agua potable y a programas de mejoramiento de vivienda.

La principal lección que han dejado las experiencias estudiadas en la región es que si una comunidad no está comprometida ni convencida de los beneficios de resolver la formalización, es muy difícil conseguirla. En este sentido el trabajo combinado de las ONG y las Asociaciones de Desarrollo Comunal ha facilitado la organización y la creación de un sentido comunitario con importantes resultados en la titulación y otros ámbitos de la vida social de los asentamientos informales. Adicionalmente, en los últimos años se ha incrementado la presión internacional por la defensa de los derechos de aquellas personas que habitan los asentamientos informales, toda vez que por su tiempo de arraigo a la zona habitada, han desarrollado relaciones sociales y laborales como forma de subsistencia. Esto ha motivado que los procesos de desalojo se hayan hecho más complicados, y esporádicos. Su transformación principal consiste en la ampliación de las instituciones que están a cargo de la intervención en procesos de desalojo, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales, más allá de la fuerza policial encargada de la expulsión de los individuos. La participación adicional de estas ONG de apoyo ha buscado garantizar procesos de diálogo con los afectados y quienes ejercen los procesos, la participación de las instancias de resolución de conflictos, y la estimación de las pérdidas asociadas a los desalojados. Esto además motiva a las personas a mantener cierto nivel de seguridad, empiezan a utilizar el asentamiento como lugar definitivo de vivienda, y a partir de ahí, generan sus redes de apoyo social y de acceso a lugares de trabajo e ingresos.

Tabla 8. Centro América. Los principales programas y políticas públicas de vivienda y los obstáculos frecuentemente mencionados

	Nombre del programa o política	Entidad u organización que lo ejecuta	Población meta	Solución ofrecida	Principales obstáculos
Costa Rica	<i>Ahorro, Bono, Crédito (ABC)</i> en su versión ordinaria y en segunda planta (60%), erradicación de tugurios (18%) y emergencia, extrema necesidad e indígenas (15%) representan los programas más importantes <i>RAMT</i> específicamente atiende las necesidades de mejoramiento de vivienda.	BANHVI	Familias reciben un bono dependiendo de su nivel de ingreso: aquellas con menos de un salario mínimo (SM) reciben el monto total del bono. Las familias que perciben más de un SM y hasta 6 SM reciben una combinación de bono y un crédito.	Modelo de unidad básica nueva completa: un mínimo de 42 (60 máximo) metros cuadrados de construcción, compra de vivienda existente, compra de lote, ampliación reparación y mejoras	<ul style="list-style-type: none"> •El esquema prevaleciente, basado en el “regalo de la casa” a través de un bono o BFV, no genera los incentivos adecuados para su cuidado y mantenimiento. Además tiene como prerrequisito la tenencia segura del suelo para la construcción, que puede ser una barrera para el acceso •La recepción de un bono de vivienda no permite acceder a otro como el bono RAMT, para el mantenimiento de vivienda. •El arraigo que muchos demandantes de vivienda presentan (fuertes vínculos económicos y sociales como salud, trabajo, educación, familia, etc.), mantienen una presión constante sobre la disponibilidad territorial de la GAM, los precios de la vivienda, y en última instancia, el déficit de la vivienda en el país
El Salvador	Casa para Todos Mejoramiento de Piso de viviendas precarias” (13,900 hogares) y “Mejoramiento Integral de Barrios	Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano, FONAVIPO, FSV	En 2015 el FSV presenta un saldo de cartera por \$1,870 millones concentrada en un 90% en clientes con ingresos menores a los 4 SM. Trabajadores del sector formal, de ingresos variables y salvadoreños en el exterior para compra de vivienda nueva y usada, compra de lote e instalación de servicios, traslado de deuda hipotecaria, créditos para construcción individual, vivienda recuperada por el FSV, reparación, ampliación y mejoras	Modelo de unidad básica nueva completa	<ul style="list-style-type: none"> •Deficiente provisión de infraestructura básica, particularmente acceso a agua potable y saneamiento. •Zonificación deficiente del territorio y exposición a diversas amenazas naturales.

	Nombre del programa o política	Entidad u organización que lo ejecuta	Población meta	Solución ofrecida	Principales obstáculos
Guatemala	<p>a. Programa de Desarrollo de Vivienda Digna, Adecuada y Saludable</p> <p>b. Programa de Alto Riesgo y Emergencia</p> <p>c. Fortalecimiento a la Demanda de Vivienda Popular</p>	Vice-Ministerio de la Vivienda, FOPAVI, Fondo Social de Solidaridad –FSS	<p>a. Población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no puede ser considerada sujeta de crédito;</p> <p>b. Población del inciso a) y que se encuentre asentada en zonas identificadas como riesgosas por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- o que hubieran sufrido afectaciones por catástrofes naturales.</p> <p>c. Población que puede ser calificada como sujeta de crédito.</p>	<p>a. El monto total de la solución habitacional se limita a la suma del subsidio más, si fuere necesario, el aporte del beneficiario.</p> <p>b. El monto total de la solución habitacional se limitará a subsidio directo aprobado por Junta Directiva, para cada caso en particular.</p> <p>c. El monto total de la solución habitacional se integrará por el aporte del beneficiario, el subsidio directo y el préstamo en condiciones de mercado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas en el mercado financiero de la vivienda: altas de tasa de interés y baja tolerancia al riesgo por parte de las instituciones financieras del país. • Falta de profundización de modelos novedosos de vivienda social como la vivienda en alquiler o mecanismos de cooperativas. • Ausencia o desarticulación de planes de ordenamiento territorial y de planes locales de hábitat para las principales ciudades del país lo que limita la disponibilidad de suelo servido, accesible y de bajo costo. • Excesivo número de trámites para permisos de construcción y su costo
Honduras	<p>Programa Aporte, Bono y Crédito (ABC): ofrecen créditos blandos a familias de hasta cuatro salarios mínimos quienes realizan un aporte inicial complementado con un bono del Estado</p> <p>Alquiler con opción a compra (ABA). Las familias de bajos ingresos pueden comprar la propiedad del inmueble arrendado al cumplir el plazo establecido. El programa consisten en un aporte inicial equivalente a tres meses de arrendamiento, un bono no reembolsable por parte del Estado y el arrendamiento durante un periodo de tiempo determinado, luego del cual se tiene la opción de adquirir el inmueble mediante escritura pública</p> <p>Programa Bono Vida Mejor. Los beneficiarios aportan materiales como la arena, grava y piedra y la mano de obra no calificada para la construcción</p>	Convivienda (Decreto Ejecutivo Número PCM-024-2014)	<p>Familias con ingresos de medio a cuatro salarios mínimos, que en la actualidad es de 8,787 lempiras (\$386) mensuales.</p> <p>Familias en extrema pobreza con ingresos menores a medio SM.</p>	Casa básica ampliable	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los programas exigen posesión del título de propiedad o promesa de venta del propietario para poder ser sujetos a crédito o beneficiarios de los bonos establecidos • Inseguridad ciudadana • Costo de materiales de construcción afectados por fluctuación de precios internos y externos • Desarticulación e inaplicación del ordenamiento territorial.

	Nombre del programa o política	Entidad u organización que lo ejecuta	Población meta	Solución ofrecida	Principales obstáculos
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • a. Plan Nacional de Vivienda Digna • b. Financiamiento de Vivienda: urbanizaciones de vivienda de interés social, bajo un modelo en el que el Estado provee de la tierra y licita la construcción del proyecto para que contratistas privados lo desarrollen • c. Techos de Esperanza • d. Fondo Solidario de Vivienda. 	MIVIOT	Es un aporte de carácter intransferible para personas y familias de bajos ingresos de la economía formal e informal. Este fondo inicialmente había sido concebido para cubrir a adquirientes de viviendas hasta B/ 30,000 en el 2009, aumentando el monto a B/ 35,000 en el 2011, a B/ 40,000 en el 2013, y finalmente a los B/ 50,000 actuales (Asamblea Nacional, 2014).	c. El beneficiario recibe una unidad estándar de vivienda, 40.8 metros	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada oferta de vivienda en los rangos de vivienda social. • Alto costo de la tierra principalmente en el área urbana. • Ausencia de datos que permitan determinar con precisión las necesidades de vivienda en los diferentes sectores de la población. • Ineficiencia de los programas sociales de vivienda: a) paternalismo b) falta de transparencia y medición de resultados c) falta de pertinencia en las soluciones proveídas d) tiempo y costo de los permisos de construcción. • Ausencia de un mecanismo que oriente al consumidor a elegir una residencia que mejor se adapte a sus necesidades.

Tabla 9. Centro América. Las principales formas de auto-provisión informal de vivienda.

	Adquisición de tierra	Financiamiento	Construcción y Provisión de Servicios Básicos	Apropiación: experiencias en la formalización o sucesión de la propiedad	Algunos resultados que esbozan la dimensión de las ocupaciones o invasiones
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> •Periodo 1987-1991: Sólo San José registra asentamientos dentro de zonas urbanas. La totalidad de los precarios se ubicaban en las afueras de los centros urbanos de las grandes ciudades y en zonas de bajo riesgo de amenaza natural. •Periodo 1991-2002: Los precarios en las periferias del Área Metropolitana de San José aumentan por la escasez de terrenos aptos para invasión en los centros urbanos y en zonas de alto riesgo ambiental. <p>Cuando se erradica un precario, aparecen uno o más a su alrededor.</p>	Viviendas o núcleos familiares que habitan en precarios, en condiciones de extrema pobreza o en un tugurio pueden recibir más de un bono ordinario. El monto lo decide la Junta Directiva del BANHVI previo estudio del caso y propuesta de la entidad autorizada.	Autoconstrucción y auto-provisión de servicios básicos.	<ul style="list-style-type: none"> •Alianzas entre instituciones como FUPROVI y organizaciones locales. Las acciones de titulación involucran: adquisición de plano catastrado; conformación del expediente de titulación, verificación de la información de las familias y entrega del título de propiedad. •tramitología confusa y excesiva, el proceso toma mucho tiempo (FUPROVI,2014). • poco compromiso de los beneficiarios por la titulación. Visto como un gasto sin un beneficio tangible como contraparte. • los habitantes desarrollan sus propias maneras de producir socialmente su hábitat en la informalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> •Entre 380 (MIVAH, 2014) y 394 asentamientos (TECHO, 2013), 104 de ellos ubicados la capital del país, San José. •En total 40,559 viviendas en precarios, no necesariamente en territorios informales. •Un 9% de los hogares muestra una tenencia irregular (no es propietario ni inquilino) (CEPAL, 2014)
El Salvador	Urbanizadoras privadas evaden las normas oficiales y reglamentos de construcción para crear un mercado de lotes ilegal y sin servicios.	<ul style="list-style-type: none"> •Las remesas han sido el componente más importante para la construcción y mejoras de las casas y para acceder al mercado informal de las urbanizadoras ilegales. •Financiamiento a un 50% de las familias más pobres provisto por urbanizadoras y propietarios del terreno sin necesidad de recurrir a los agentes financiadores públicos o privados. Estudio sobre <i>Residencial Altavista</i> (Marín, 2012) y Ferrufino (2015) •Disponibilidad de ahorros discrecionales. 	<ul style="list-style-type: none"> •Autoconstrucción y autoprovisión de servicios básicos. Una casa permanente que cuesta entre US\$7,600 y US\$25,000 (aprox. 45 m²) dependiendo de si cuenta o no con servicios. •El proceso de construcción tarda entre 15 y 20 años (Gattoni et al., 2012). •Casas móviles y modulares de 18 m² que cuestan US\$1,000 (TECHO). 	La seguridad de la vivienda ante la alta violencia e inseguridad ciudadana es más importante que la tenencia (Galiani et al. 2014). Es decir, interesa más poseer algún documento de compra-venta en lugar de un título de propiedad oficial. Sólo una tercera parte de los propietarios ilegales buscan completar el proceso de titulación (Gattoni, <i>idem</i>).	<p>Según DIGESTYC (2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •8.1% de las viviendas están en propiedad ajena, sobre todo privada, sin traspaso efectivo de la propiedad. •23% en modalidades que develan una relación patrono – empleado o acuerdos intrafamiliares de uso de la vivienda o posibles invasiones u ocupaciones. •530 asentamientos precarios en todo el país DIGESTYC (2008)
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> •Invasión masiva de tierras (800 familias en el Mezquital de la zona 12, 1984). Dio origen a 5 asentamientos informales y su subsecuente extensión. •Invasión de terrenos municipales (barrancos). 	Informal con pago de intereses de hasta 80% Microfinancieras como FSP (Financial Service Providers)	<ul style="list-style-type: none"> •Autoconstrucción •Autoconstrucción asistida •Creación de <i>Comités</i> para acceder a los servicios públicos (agua y saneamiento) en etapas sucesivas: a) compra a camiones cisterna, b) acceso a chorro público c) acceso a red pública. 	<ul style="list-style-type: none"> •Alianzas público privados. Barrio Mío (PCI y financiada por USAID Office of Foreign Disaster Assistance) •Clientelismo político •Coordinación entre ONGs y Gobierno 	<p>312 asentamientos informales en Ciudad Guatemala (TECHO, 2015).</p> <p>800 asentamiento en todo el país, 400 se localizan en el área metropolitana, de los cuales 60 están en áreas consideradas de alto riesgo (CIV, 2014)</p>

	Adquisición de tierra	Financiamiento	Construcción y Provisión de Servicios Básicos	Apropiación: experiencias en la formalización o sucesión de la propiedad	Algunos resultados que esbozan la dimensión de las ocupaciones o invasiones
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> •Invasión de tierras ejidales, nacionales, municipales, privadas o donde la tenencia es incierta en las principales ciudades del país, por ejemplo: en el derecho de vía de las principales carreteras, calles y vías férreas, espacios públicos, en las franjas de protección de los ríos y quebradas. •Otorgadas a través de diferentes instituciones del Estado que trabajan en la titulación de tierras, muchas veces de forma descoordinada: la Secretaría de la Presidencia y el INA en áreas rurales, el IP y las municipalidades en áreas urbanas. •Ejidales otorgadas de forma ilegal por Juzgados Civiles y otras instituciones del Estado. •Producto de la venta liderada por invasores de oficio, quienes reciben pagos de familias que no cuentan con títulos de propiedad. Producto del mercado ilegal de propiedades a través de documentos privados de compra-venta. Tenencia comunitaria a través de cooperativas o asociaciones con limitaciones de compra-venta. 	Las familias trabajan con una combinación de a) fondos propios b) con préstamos a altos intereses c) remesas	<ul style="list-style-type: none"> •Auto construcción o construcción comunitaria de viviendas y posterior reedificación con materiales de mayor durabilidad, mayoritariamente sin utilizar los sistemas constructivos técnicamente adecuados. 		<p>(Censo de Vivienda-INE, 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> •6% de las viviendas son cedidas sin pago o sin un traspaso de la propiedad que refleje una transacción económica. •1% en modalidades que develan una relación patrono – empleado o acuerdos intrafamiliares de uso de la vivienda o posibles invasiones u ocupaciones.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Organización y búsqueda preliminar de la tierra a ocupar. Los vecinos en situación de precariedad similar inician la búsqueda de áreas hacia donde trasladarse. Los líderes, personas con posibilidad de acceder a información sobre terrenos baldíos públicos o privados, son quienes identifican los lotes a ocupar. • Ocupación de tierras tanto privadas como estatales, con pocos casos en los que el Estado ha cedido previamente las fincas para ocupación de población sin vivienda, como es el caso de Kuna Nega, en ciudad de Panamá (Kronk, Chen, 2015; Cabrera, 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> • Las familias logran la mejora de las condiciones individuales de las viviendas a partir ya se de ahorros, acceso a crédito o la entrada en programas de mejoramiento de vivienda del MIVIOT u otras organizaciones no gubernamentales (Cabrera, 2014) 	<ul style="list-style-type: none"> •Construcción artesanal y mejoras: se realizan las gestiones para lograr el acceso a servicios básicos, se mejoran las condiciones básicas de la vivienda y se establecen normas mínimas para la convivencia •La legalización es un requisito indispensable para la realización de conexiones con servicios como el de agua potable y el acceso a programas de mejoramiento de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalización: regulado por ley (Ley 20 de 27 de marzo de 2009), los pobladores luego de 15 años de ocupación, realizan las gestiones ante el MIVIOT para la legalización de la ocupación. Este proceso incluye la adquisición de las tierras y el registro de la propiedad. 	<p>352 asentamientos (348,412 personas), 210 asentamientos en la provincia de Panamá, 59.6% de los asentamientos existentes en el país a esa fecha (Cerrus, 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •Un 5% de los hogares muestra una tenencia irregular (no es propietario ni inquilino) (CEPAL, 2014)

Resultados de los programas públicos e iniciativas no gubernamentales

Un desglose de los datos de los programas públicos de vivienda permitiría identificar qué tipo de soluciones se han ofrecido bajo cada modalidad de programa ejecutado durante este período. Sin embargo, en Centro América, únicamente Panamá Costa Rica y, en alguna medida El Salvador, proveen información pública para medir el impacto de sus programas de vivienda sobre el déficit habitacional. En Guatemala y Honduras, la información no existe, está dispersa o bien es confusa y traslapada. Esto es producto de una cambiante institucionalidad en estos últimos tres países que no logran formular una política clara para resolver la problemática de vivienda donde predomina además la politización en la elección de los beneficiarios y la poca recuperación de fondos para créditos por parte de los programas públicos.

Durante el periodo 2011-2014, el Ministerio de Vivienda de Costa Rica (MIVIAH) reporta un déficit habitacional de 171,116 unidades en 2011 y de 178,664 unidades en 2014. Durante el mismo periodo se otorgaron en promedio 10,000 bonos de vivienda por año a través de 6 programas de vivienda y un total de 40 mil soluciones (tabla 8). Es decir, aproximadamente un 5% del déficit habitacional total es cubierto cada año por medio del bono de vivienda y sus distintos programas.

Tabla 8. Costa Rica 2011- 2014: Programas y soluciones generadas, monto de inversión y cobertura del déficit.

Programas	2011-2014			
	Subsidios	%	Monto (US dólares)	Cobertura anual del déficit (%)
Programa Ahorro, Bono, Crédito	239	1%	3,288,747.47	0%
Impedimento físico	1,238	3%	16,959,802.10	0%
Emergencia, extrema necesidad, indígenas	8,874	22%	121,407,589.51	1%
Erradicación de Tugurios	7,002	18%	95,885,342.12	1%
Ordinario y Segunda Planta	21,221	53%	291,430,076.55	3%
Adulto Mayor	1,215	3%	16,709,531.27	0%
TOTAL	39,789	100	545,681,089	5%

Fuente: MIVIAH (2015).

En El Salvador, los programas públicos de financiamiento como el FSV y FONAVIPO han tenido históricamente la capacidad de colocar de forma directa o indirecta 12,950 créditos por año, que equivale al 48% de las 27,000 unidades de producción anual de vivienda en el país. No obstante, sólo han podido atender el 11% de esa producción total con bonos, subsidios o contribuciones, es decir alrededor de 3,000 soluciones al año. Esta cantidad equivale a que menos de un 1% del déficit

habitacional de 446,000 unidades, que utiliza el ViceMinisterio de Vivienda como referencia, es cubierto cada año por los programas públicos.⁷

Tabla 9. El Salvador: Programas y soluciones generadas y cobertura del déficit.

Institución	Programa	Producción	Período	Prod./año	Cobertura Anual del déficit (%)
FSV	Crédito hipotecario	277,000	1973-2014	6,700	1.5%
FONAVIPO	Subsidios	66,000	1992-2014	3,000	0.7%
	Crédito 2º. piso	137,500	1992-2014	6,250	1.4%
	Vivienda nueva	2,700	2009-2014	540	0.1%
	Mejoramiento piso	13,900	2008-2014	2,318	0.5%
	Mejoramiento de barrios	8,750	2008-2014	1458	0.3%

En Panamá, por otra parte, durante el periodo 2011-2015 el MIVIOT generó un total de 56,860 soluciones de vivienda por medio de subsidios (tabla 9). Esto se logró a través de 5 programas de vivienda que representan una inversión de US\$430 millones, en promedio de 11,300 soluciones al año a un costo promedio de US\$7,500 por unidad habitacional. Esto significa que aproximadamente un 8% del déficit es cubierto cada año por medio de este tipo de programas.

Tabla 9. Panamá 2011- 2015: Programas y soluciones generadas, monto de inversión y cobertura del déficit.

Programas	2011-2015				
	Subsidios	%	Monto (US dólares)	%	Cobertura anual del déficit (%)
Plan Nacional de Vivienda Digna	42,337	74%	299,394,118.00	69.26	6%
Fondo de Ahorro Habitacional	380	1%	6,959,022.00	1.61	0.1%
Financiamiento de Vivienda	7,666	13%	53,766,321.00	12.44	1%
Asistencia Habitacional	3,164	6%	48,051,112.00	11.12	0.5%
Mejoramiento Habitacional	3,312	6%	22,284,680.00	5.16	0.5%
TOTAL	56,859	100	430,455,253	100	8%

Fuente: Memorias del MIVIOT, años 2011, 2012- 2013 y 2014- 2015.

⁷<http://www.vivienda.gob.sv/Archivos/pnvh/Pol%C3%ADticaNacionaldeViviendayH%C3%A1bitatdeElSalvadorVice.pdf>.

Las figuras 8 y 9 muestran el impacto directo de Hábitat para la Humanidad (Hábitat o HPH) en comunidades centroamericanas en los últimos 5 años. Dos aspectos resultan relevantes en el contexto de esta investigación. Primero, los productos o soluciones generadas por Hábitat (figura 8) han aumentado sostenidamente durante el periodo 2011-2015 tanto en el rubro vivienda nueva —dirigido a atacar el déficit cuantitativo— rehabilitación, reparación y mejoras (Reh+Rep+Mej), dirigido a atacar el déficit cualitativo. Este comportamiento, sin embargo, parece alcanzar un tope al final del periodo. En segundo lugar (figura 9), es también importante resaltar que en término de unidades atendidas, tanto a nivel regional como en cada país individualmente, las acciones de esta organización orientadas a reducir el déficit cualitativo (60 por ciento de las soluciones) superan a aquellas orientadas a reducir el déficit cuantitativo (40 por ciento). Todo esto sugiere una lectura adecuada de la situación de la vivienda social en Centro América, pues es consistente con los resultados encontrados en este estudio que subrayan la necesidad de concentrar esfuerzos crecientes en aquellos países de la región con déficits más altos y con predominancia en el componente cualitativo del mismo (véase la figura 5).

Figura 8. Centro América 2011-2015: Soluciones generadas por Hábitat para la Humanidad

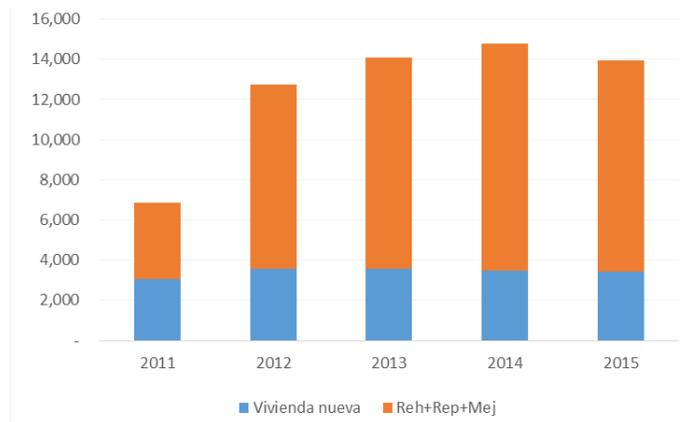
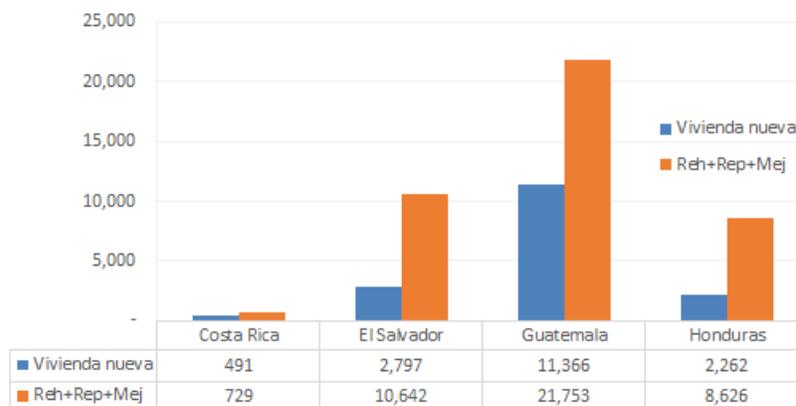


Figura 9. Centro América 2011-2015: Soluciones por país generadas por Hábitat para la Humanidad



Principales cuellos de botella para enfrentar el déficit de vivienda

Los siguientes son los obstáculos fundamentales señalados por los expertos entrevistados que deben ser atendidos para lograr un mejor funcionamiento del sistema de vivienda en los países de la región (ver tabla 8). Si bien existen diferencias puntuales en cuanto a lo que en cada país se considera prioritario atender, los temas mencionados afectan en mayor o menor medida a todos los países.

Baja coordinación entre los agentes del sistema nacional de vivienda

Los sistemas de vivienda nacionales están muy fragmentados con importantes vacíos en su cobertura, con traslapes de sus funciones y bajo una fuerte influencia del gobierno de turno. En muchos casos los entes rectores del sector vivienda no cumplen su tarea coordinadora del sistema lo que impide integrar esfuerzos alrededor de toda la cadena —desde los entes encargados de la planificación, uso de tierras e infraestructura pública y servicios hasta los beneficiarios— alrededor de una política de vivienda con una visión clara y de largo plazo. Esto da como resultado una política pública que no es incluyente ni adaptativa a las necesidades cambiantes de la población y del territorio diferenciada para los distintos sectores: lo rural y lo urbano; lo formal y lo informal; y por niveles de ingreso.

Reducida oferta de vivienda de carácter social

La oferta de soluciones (terrenos y viviendas) aptas para los grupos de menores ingresos se encuentra restringida por aspectos relacionados con:

- Ausencia, desarticulación y falta de aplicación de los planes de ordenamiento territorial, fortalecimiento municipal y planes locales de hábitat de los países, lo que propicia un alto costo de la tierra principalmente en el área urbana y limita la disponibilidad de suelo servido y accesible.
- A falta de opciones de bajo costo, lo anterior además incentiva la invasión de tierras por las familias de más bajo ingreso y encarece el proceso de formalización de los asentamientos informales, lo que a su vez desincentiva la inversión en construcción y mantenimiento de una vivienda con estándares adecuados.
- Falta de mecanismos e de instrumentos de ordenación que permitan la estabilización del precio de la tierra en sectores asignados para este tipo de proyectos, con el fin de evitar un aumento de precio que haga inviable el desarrollo de los mismos (por ejemplo, un banco de tierras para la vivienda social).

Corrupción

El tema de la corrupción es un factor frecuentemente mencionado por los expertos como un obstáculo clave en la provisión de vivienda para las familias más pobres en la región, pues la distribución de recursos para este propósito es comúnmente utilizada con fines proselitistas. En general, la falta de transparencia en el manejo de fondos de las instituciones que otorgan subsidios y crédito para la vivienda involucra a todo el sector desde la asignación de tierras para familias pobres hasta el desvío de fondos para construcción y mantenimiento de viviendas de carácter social a empresas privadas constructoras de viviendas y urbanizadoras ligadas a los gobiernos. Es bien conocido además que la excesiva tramitología y complejización de los procesos con responsabilidades institucionales traslapadas inciden en mayores oportunidades y espacios para la

acción discrecional de los funcionarios, muchas veces con carácter pecuniario a costa de los solicitantes.

La eficiencia en las operaciones para la construcción y mantenimiento de las viviendas nuevas y existentes

- El esquema prevaleciente, basado en el “regalo de la casa” a través de un bono o subsidio, no genera los incentivos adecuados para su cuidado y mantenimiento. Además puede generar incentivos *contraproducentes* en los niveles de ingreso superiores que no son cubiertos por el subsidio. Por ejemplo, los sectores de niveles medios de ingreso pueden reducir su ahorro o posponer su inversión para mejora de vivienda en espera de recibir también un subsidio estatal.
- La eficiencia de los programas de vivienda, es uno de los puntos más cuestionados tanto por los organismos bilaterales en las evaluaciones que se han realizado en diferentes períodos, así como por la prensa local. En términos generales se cuestiona a) su paternalismo, en el sentido de que dentro de su planificación y ejecución la participación de las comunidades es limitada; b) su falta de transparencia al no permitir el acceso a información para evaluar el progreso y los resultados que se logran con las actividades realizadas; c) la falta de pertinencia de las soluciones provistas en relación con la condición de los beneficiarios; sobrecostos en mano de obra y materiales utilizados.
- El otro elemento que los promotores y constructores relacionan con una falta de eficiencia para el desarrollo de los proyectos de vivienda social, se encuentra relacionado con el tiempo y burocracia involucrada en la obtención de los estudios, permisos y aprobaciones necesarias para el desarrollo de los proyectos.

El acceso a préstamos y los costos financieros de las viviendas

- *La informalidad:* Prácticamente no existen programas que permitan el acceso al crédito hipotecario a personas con ingresos de actividades informales, las cuales ocupan alto porcentaje de la población. De esta forma, aquellas personas fuera del sistema laboral formal y sin garantías colaterales por tener propiedades informales, tienen serias limitaciones para el acceso al crédito, aun cuando puedan comprobar tener los ingresos suficientes, ya que no cuentan con ninguno de los dos mecanismos que le aseguren al banco el cobro de la deuda.
- *Los bajos ingresos:* entre un 25% y un 60% de los hogares en Centro América no tiene los ingresos suficientes para pagar la hipoteca de la vivienda más barata del mercado (tabla 2). Con lo cual el principal elemento que configura el problema de la vivienda, es el de la pobreza y los bajos ingresos. Esto significa, que aun cuando se lograra solventar el problema del acceso al crédito hipotecario, existe una elevada proporción de la población que no lograría pagar la vivienda más barata del mercado debido a sus escasos ingresos, y que constituye en buena medida la población que reside en los asentamientos informales.

El acceso a servicios públicos y fuentes de empleo constituye una restricción a la demanda de proyectos habitacionales

Generalmente, las políticas públicas de vivienda en Centroamérica sólo tienen como prioridad aumentar el número de propietarios de la vivienda y en menor medida aumentar la calidad de las viviendas y proveer de soluciones subsidiadas para quienes no puedan acceder a soluciones

privadas. Un reflejo de lo anterior es el énfasis en el discurso oficial sobre el número de viviendas y las metas cuantitativas sobre construcción de viviendas que se presentan regularmente no incluyen otros elementos relacionados con la mejora del entorno y servicios públicos, la provisión de subsidios para alquiler de vivienda social, los asentamientos precarios que han adquirido un título de propiedad y los que resta formalizar.

De esta forma, las políticas de vivienda carecen de un mecanismo que:

- a) Estimule la construcción de vivienda basada en las características y lugar de elección del consumidor, obligando a los ciudadanos que se acogen al subsidio a vivir en la periferia o en zonas rurales donde se hacen los desarrollos de vivienda social.
- b) Incentive a los promotores a incluir en sus proyectos una distribución equilibrada socioeconómicamente de la oferta de vivienda agravando el problema de la segregación residencial.

Problemas de Información y Monitoreo

La información que existe sobre la eficacia y la eficiencia de los programas de vivienda social en la mayoría de los países de la región es nula o imprecisa para realizar un análisis de su impacto en la población y en el tiempo. Esto es el resultado de una pobre institucionalidad que no obliga a los gobernantes a rendir cuentas sobre el uso de los fondos públicos y donde se percibe la asignación de subsidios para la vivienda como un medio para ganar votos y no como un derecho constitucional. Las instituciones académicas tampoco parecen demandar y/o generar información precisa al respecto.

La ausencia de datos que permitan determinar con precisión las necesidades de vivienda en los diferentes sectores de la población se manifiesta en 3 dimensiones clave para la comprensión del problema de la vivienda en la región:

- a) No existe información de línea base para la toma de decisiones: estimaciones precisas que permitan identificar el déficit de vivienda, la población y áreas en donde el mismo se concentra no se encuentran disponibles, de forma que faciliten la orientación de las políticas de vivienda. Las Encuestas de Hogares y los Censos de Población y Vivienda han sido los instrumentos más utilizados para ese fin, sin embargo la calidad y frecuencia de estas fuentes de información varía notablemente entre los países. En algunos países hay un sesgo claro en el cual los grupos poblacionales con mejores viviendas y nivel de ingreso están sobrerrepresentados en dichas Encuestas.
- b) No hay estudios que permitan caracterizar el mercado de la vivienda en Centro América, tanto del lado de la oferta como de la demanda: se desconoce cuáles son las preferencias, capacidad de pago o número de hogares que demanda proyectos de vivienda. Del lado de la oferta, se generan algunas estadísticas cuantitativas sobre la vivienda que se construye, pero no existen bases de datos que permitan comparar los diferentes proyectos en aspectos relacionados a la calidad del producto que se ofrece, la ubicación, el entorno y el acceso a servicios que pueda tener el mismo. No existen organizaciones que recopilen, procesen y presenten datos confiables y sistemáticos con información relevante que le lleve el pulso a los mercados de vivienda y bienes raíces (precios y características de la viviendas y terrenos), principalmente los que involucran los sectores más

desfavorecidos. La poca información que está disponible es principalmente la de unos pocos años y con énfasis en las grandes áreas urbanas.

c) No hay información disponible sobre los impactos derivados de las políticas, programas y proyectos ejecutados por los respectivos Ministerios de Vivienda. El BID ha publicado evaluaciones de las políticas y programas de vivienda social que se realizan en Centro América y los ministerios de vivienda presentan algunos datos sobre los proyectos y programas de vivienda que realiza, pero no se mantiene un sistema de indicadores que permita evaluar el progreso de las políticas públicas de vivienda, no sólo en términos del número de viviendas producidas, sino también de su calidad e impacto en el bienestar de las familias y comunidades beneficiadas con estos proyectos.

Recomendaciones generales

Si bien las acciones y prioridades específicas de política que este documento ha recopilado deben contextualizarse a las circunstancias particulares de cada país de la región y requieren de un debate con las autoridades correspondientes, los elementos principales que en términos generales se derivan de este estudio pueden resumir en 7 acciones concretas: inversión, información, incentivos, instituciones, integración e innovación.

Inversión. Las autoridades públicas de Centroamérica deberán aumentar el gasto público en vivienda e infraestructura sanitaria para reducir el déficit habitacional. Esto requiere revertir la tendencia negativa mostrada por la inversión pública en general en las últimas décadas. Pero además, dada la realidad de las economías centroamericanas, la inversión pública por sí sola no será suficiente. El sector privado, en particular las comunidades de negocios de la región, tendrán que aumentar su involucramiento y aportar una parte sustancial de las necesidades de recursos financieros, operacionales y de gestión requeridos. El reconocimiento del déficit de financiamiento para la infraestructura social como un "fracaso colectivo" de los pueblos centroamericanos debe abrir espacios para otras formas de movilización como son la filantropía tradicional y la facilitación del progreso social mediante el compromiso, conocimiento y liderazgo de inversores privados. La comunidad de negocios en general y particularmente de la región Centroamericana, ha demostrado ser más rápida y flexible que sus gobiernos. Esto por cuanto el sector privado no está supeditado a las distracciones políticas o burocráticas que frenan la acción gubernamental y los líderes de las empresas privadas además están entrenados para actuar en respuesta a las oportunidades de mercado - o como en este caso, de una emergencia social. Esta movilización no sólo pone de relieve el papel que el sector privado puede desempeñar en la gestión de la vivienda social y el ordenamiento territorial, sino también la importancia de extender este compromiso más allá de la respuesta inmediata a la coyuntura que viven algunos países y que desde ahora tiene matices de crisis humanitaria. Esfuerzos de los gobiernos por reducir los riesgos políticos y los costos de hacer negocios en Centroamérica podrían ayudar a estimular considerablemente la inversión del sector privado en el sector vivienda.

Incentivos Para asegurarse de que la nueva inversión se orienta adecuadamente hacia una infraestructura sostenible de vivienda, las autoridades también deben ajustar los incentivos del mercado y reglamentación más allá del simple hecho de permitir la participación del sector privado

en calidad de actores del sector. Será necesaria una revisión de las cadenas de valor a nivel de las industrias relevantes —o incluso a nivel de ciudades— y sus interacciones incluyendo la de materiales y servicios de construcción, agua potable y aguas servidas, electricidad y desechos sólidos que permita una reforma de los precios en favor de un uso eficiente y diferenciado de los recursos renovables y no renovables utilizados de manera que el pago sea contingente a la capacidad económica de las familias. En este mismo sentido no debería obviarse de ninguna manera el debate sobre el tema de los costos de los terrenos urbanizables. Estableciendo precios adecuados y una reforma regulatoria para corregir distorsiones en los incentivos, los gobiernos pueden poner a trabajar los mercados en apoyo a sus objetivos de política pública. Las empresas afiliadas al sector construcción podrían fijarse un objetivo social como estrategia de competitividad en el mediano plazo si logran combinar la generación de riqueza con la inclusión de los sectores marginados a una vivienda digna, esta fusión conduce a una mayor productividad del empleo y redundante en beneficio directo para la sociedad en general.

Información. Establecer precios adecuados y una reforma regulatoria que reduzca distorsiones pero que no excluya a las clases más desfavorecidas en el mercado de la vivienda, de la tierra y servicios conexos requiere información cuantitativa y cualitativa precisa con cobertura nacional sobre lo que ocurre en esos mercados. Es por eso que una opción casi natural sería asignarles esa responsabilidad a los Institutos de Estadística Nacionales o a institutos en las universidades públicas de la región por contar con el conocimiento y la logística necesaria derivada de otras actividades similares como la elaboración de encuestas y estudios de mercado.

Es imperativo mejorar la rendición de cuentas sobre los resultados de los programas de vivienda social en la región: la población meta, la que están en proceso de recibir ayuda y la que ya la ha recibido. Es necesario levantar censos que permitan estimar las necesidades —cuantitativas y cualitativas— de vivienda a nivel comunitario y darle seguimiento en el tiempo. Esto facilitaría el diseño de políticas públicas más efectivas que además disminuyan la posibilidad de un comportamiento oportunista por parte de los mismos beneficiarios de los subsidios para vivienda y evaluar el nivel de satisfacción de las distintas iniciativas.

Institucionalidad. Se necesitan asimismo instituciones fuertes para garantizar la viabilidad, calidad e impacto de la inversión en vivienda social. Particularmente importante es la capacidad de desarrollar proyectos y marcos institucionales que apoyen la gestión del suelo a nivel comunitario incluyendo una mejor zonificación, uso de suelo y definición de los derechos de propiedad. Con la preferencia de la población por la vida en zonas urbanas, se debe prestar mucha atención a la calidad de las instituciones municipales, así como las capacidades fiscales a nivel de ciudades. A nivel nacional, es necesaria la articulación efectiva de los distintos actores del sistema de vivienda alrededor de una sola visión compartida y que consolide los esfuerzos de las organizaciones bajo una única autoridad competente y con credibilidad, aislada de los vaivenes políticos. En general todos los países de la región cuentan con sistemas de vivienda muy fragmentados con importantes vacíos en su cobertura, con traslapes de sus funciones y bajo una fuerte influencia del gobierno de turno. A nivel regional, las instituciones multilaterales de desarrollo en conjunto con las organizaciones públicas, privadas y ONGs que este estudio ha señalado, han sido y continuarán siendo socios clave en la creación de capacidad para mejorar la

gestión de los gobiernos locales así como catalizadores del financiamiento. Sin embargo, un aspecto crucial ha sido la ausencia de instituciones regionales centroamericanas de vivienda y ordenamiento territorial que llenen los vacíos dejados por las instituciones multilaterales y que paulatinamente asuma las funciones en aquellas áreas que constituyan una clara ventaja comparativa vis-à-vis otros actores, como son el BID, Banco Mundial, BCIE y las potencien hasta convertirlas en un referente en el tema de políticas públicas para la vivienda y el ordenamiento territorial en Centro América.

Integración. Derivado de lo anterior los países centroamericanos deben cerrar filas en torno a una integración efectiva del mercado de construcción, vivienda nueva o rehabilitable y terrenos urbanizables, algo que ha sido soslayado durante décadas y que representa un obstáculo clave para lograr economías de escala en el sector de la vivienda social. Mediante la cooperación y la integración de la demanda en un mercado de vivienda regional, principalmente la del segmento de ingreso más bajo, es posible explotar economías de escala en mayor medida que lo que se obtiene en mercados nacionales que se caracterizan por proyectos individuales, aunque si bien ello implicaría la adaptación y cambio de los modelos de negocios tradicionales. Un mercado integrado de compras de insumos de construcción y materiales para casas de interés social, por ejemplo, brindaría mayor poder de negociación a las familias más pobres, que son la mayoría en la región, lo que redundaría en menores costos de transacción, mejores precios y mayor calidad. Ello además aumentaría el atractivo y la confianza de los inversores privados en este nicho de mercado.

Integrabilidad/Interconexiones Es necesario abordar la problemática de la vivienda bajo un enfoque integral que permita no solo dirigir las políticas a concentrarse en los objetivos (reducción del déficit), sino también el impacto integral sistémico que tienen esas políticas en términos sociales, económicos y ambientales dentro de la sociedad. Por ejemplo, ¿cómo balancear adecuadamente los imperativos de mayor accesibilidad al financiamiento de vivienda (hipotecas, subsidios, etc.) para las familias pobres y una estabilidad adecuada del mercado financiero? O la construcción de viviendas de interés social y sus efectos en el ambiente vía la generación de residuos sólidos, el uso de energía, consumo de agua, etc. Se requiere una formación de recurso humano con visión integral y experta del tema de vivienda que permita posicionar el sector dentro de un esquema más general y sus interrelaciones con los otros sectores para una mejor toma de decisiones.

Innovación. Finalmente, será necesaria la innovación financiera y fiscal para capturar el potencial de las nuevas tecnologías que apoyen la gestión de vivienda para los más pobres. En concreto, el uso creativo del espacio fiscal permitirá la movilización de más financiamiento para infraestructura sostenible para la vivienda. Un aspecto clave derivado de esta investigación es que si bien el déficit cualitativo de vivienda tiende a concentrarse en los niveles de ingreso más bajo, no es exclusivo de estos grupos, lo que sugiere que el uso de multas para los sectores de mayores ingresos cuyas viviendas no satisfagan el criterio de calidad mínima podría ser una forma de enfrentar el déficit y generar recursos públicos que podrían ser canalizados a los sectores más pobres.

Finalmente se requiere que los líderes centroamericanos visualicen la tendencia hacia la urbanización de la región como una oportunidad económica, social y ambiental para sus países. En este esfuerzo, se deberán aprovechar los conocimientos de los organismos y redes de ciudades

y negocios que ya están activas en este ámbito, como es el caso de C40, Urbe & Orbe, UNIAPRAVI, *Cities Alliance*, etc.⁸ Pero también será necesario crear otras nuevas así como forjar alianzas entre ciudades y municipios que comparten problemas y necesidades comunes como es el caso de CAMCAYCA (Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipios de Centro América y El Caribe) y VNG (Asociación de Municipios de los Países Bajos) que buscan diseñar y ejecutar políticas de descentralización y de desarrollo a nivel de gobierno municipal en Centro América.

⁸ <http://www.c40.org/> y <http://blogs.iadb.org/urbeyorbe/>, <http://www.uniapravi.org/> respectivamente.

SEGUNDA PARTE

Estado de la Vivienda en Centro América: Análisis por País

1. COSTA RICA

La investigación en vivienda social

Un elemento a destacar en la bibliografía de la vivienda social en Costa Rica es la poca cantidad de investigaciones del tema del déficit de vivienda. Existe una concentración sustancial del análisis en el tema las políticas de vivienda dirigidas a la clase media por parte de las instituciones que están vinculadas al planteamiento, organización y ejecución de soluciones habitacionales. Esto puede llevar erróneamente a concluir que el tema de la vivienda para los sectores más pobres y el de asentamiento informales está superado en el país (ver por ejemplo el informe “*Catastro Nacional en Asentamientos en Condición de Pobreza 2013*”, de TECHO Costa Rica)⁹ cuando en realidad es sólo un reflejo del énfasis que hace el mercado de vivienda cuando no se toman en cuenta aspectos que no se reflejan adecuadamente en el sistema de precios.

Tal y como se desprende de la revisión bibliográfica en materia de vivienda social, que en su mayoría se concentra bajo la afiliación de FUPROVI (anexo 2), y en alguna medida en las entrevistas realizadas, si bien el déficit de vivienda en Costa Rica para los sectores de menor ingreso es relativamente bajo en comparación con el resto de los países analizados, este ha crecido en el tiempo en términos absolutos y merece especial atención por sus implicaciones en el bienestar futuro de la población. En este sentido, los *Informes de Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica* (Fundación Promotora de Vivienda-FUPROVI, 2013, 2014 y subsiguientes) constituyen una referencia obligatoria en materia de vivienda social en el país. La investigación generada por FUPROVI resulta en los Informes Anuales de la Situación de la Vivienda y representa un esfuerzo por definir con exactitud el nivel del déficit de vivienda en el país, su evolución, y los elementos que inciden en el comportamiento del mismo. En general, sí resulta notorio que las publicaciones realizadas en el país en los últimos años tratan de abordar el tema de una manera integral al no sólo estimar el déficit cuantitativo y cualitativo sino también identificar los determinantes del comportamiento del faltante de viviendas, así como detallar los problemas enfrentados en la resolución de las carencias habitacionales para los distintos estratos económicos. Aún así existe un vacío importante en la producción bibliográfica sobre el tema.

Otro tema pertinente es el de *Asentamientos humanos no planificados* como un conjunto de problemas serios para las familias en esta situación y con limitadas posibilidades de reubicación. Ante los problemas señalados, FUPROVI destaca las principales áreas de atención para su resolución, propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo, las cuales incluyen: Focalización de la atención de los estratos de ingresos más bajos (estratos 1 y 2). El fomento de nuevas soluciones de vivienda para segmentos de ingreso ubicados entre los estratos 3 y 6, la cual incluya “conjuntos habitacionales de clase media”, para sectores que no han sido atendidos (parejas sin hijos, jóvenes y personas que viven solas, entre otros). Para los sectores de clase media, persiste la falta de atención al tema de su acceso a posibilidades de vivienda, tanto en opciones habitacionales como en financiamiento apropiado. En este punto, el problema con la clase media, se debe a una falta de atención a ese sector de la población por parte del Estado, para lo cual se plantea la necesidad de

⁹ <http://catastrotecho.org/appCNAP/>

una oferta de financiamiento atractiva.¹⁰ La evaluación de quiénes son realmente los receptores de la mayor cantidad de los bonos de vivienda, y complementar la asignación de estos con la parte crediticia en los casos que tengan dicha posibilidad, a fin de racionalizar los recursos disponibles anualmente.

Actores Relevantes del Sector Vivienda en Costa Rica

Sector Público

Rectoría. La política de vivienda en Costa Rica es determinada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), ente rector a quien corresponde la definición de los lineamientos generales de la Política Nacional de Vivienda o Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH), con atención prioritaria de zonas y grupos vulnerables, mediante la identificación, formulación y promoción de soluciones al problema habitacional del país.

El MIVAH desarrolla las políticas respectivas, establecidas en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta los lineamientos del Sistema Nacional de Planificación (MIDEPLAN) y el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SNOT). El Ministerio de Vivienda establece en su “Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su Plan de Acción”, la estructura de agentes que participan en el sector de la vivienda en Costa Rica, enmarcada en la definición del Sistema Nacional del Hábitat Humano. El Sistema Nacional del Hábitat Humano estará sujeto a evaluaciones a cargo de un ente evaluador externo.¹¹

El SNOT está definido en la “Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040”, el cual establece que “para efectos de coordinación, se instaurará el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SNOT), el cual tendrá como órgano de direccionamiento político al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial. Este consejo será constituido sobre la base del Consejo Nacional de Planificación Urbana, y fungirá como la cabeza del SNOT. El Consejo será el órgano encargado de la implementación y gestión de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y procurará el fortalecimiento de la labor municipal para la consecución de las metas a nivel regional y local. El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos fungirá como cabeza del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y como organismo de soporte técnico para dicho Consejo. El Ministro de Vivienda y Asentamientos será el encargado de convocar y dirigir las sesiones del consejo en estrecha coordinación con MIDEPLAN.”¹²

Financiamiento. A nivel público, el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) fue establecido en 1986 como institución de segundo piso y le corresponde la recaudación y administración de los recursos financieros para procurar soluciones de vivienda y promover programas de desarrollo de vivienda rural y urbana en condiciones preferenciales de crédito, de conformidad con el Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos.

¹⁰ Ídem.

¹¹ La PNVAH 2013-2030 no establece en forma explícita los criterios de selección para dicho ente externo.

¹² MIVAH (2012). Página 34.

Supervisado por el MIVAH, implementa la política nacional de vivienda del país. El Banco financia a las entidades autorizadas (quienes otorgan los créditos a los beneficiarios), aprueba las condiciones para el otorgamiento de subsidios, mantiene bases de datos con información referente a todo el sistema (beneficiarios y potenciales beneficiarios), garantiza el pago de créditos hipotecarios otorgados por las Entidades Autorizadas, y da seguimiento y fiscalización permanente al trámite y asignación de subsidios. También autoriza líneas de crédito a las entidades financieras para el cumplimiento del Sistema Financiero Nacional de Vivienda.

Las entidades autorizadas por el BAHNVI tienen la capacidad de realizar operaciones directas con el público. Estas instituciones supervisan la calidad de las viviendas asociadas a los recursos gestionados, asociadas a la supervisión del BAHNVI, el cual debe verificar el manejo que las entidades otorgan a los fondos públicos asignados. De acuerdo al BAHNVI, actualmente las entidades autorizadas incluyen: Grupos Mutuales (Alajuela, Cartago); Cooperativas (Coocique R.L., Coopeservidores R.L., Coopenae R.L., Coopealianza R.L., CoopeUNA R.L., CoopeSanMarcos R.L., CoopeANDE R.L., CoopeSanRamón R.L., CoopeCaja R.L., CoopeMEP R.L.); Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU); Fundación Costa Rica–Canadá; Banca Pública (Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco Popular y de Desarrollo Comunal); Banca privada (BAC San José, Promérica, Banco Cathay de Costa Rica, Scotiabank); Asociaciones Solidaristas (Asociación Solidarista de Empleados de Demasa (ASEDEMASA), Asociación Solidarista de Empleados de la Clínica Bíblica (ASECLIBI), Asociación Solidarista de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (ASECCSS)). En Costa Rica, las personas que quieran acceder a los programas de financiamiento del gobierno deben hacerlo a través de estas instituciones.

Ejecutores A nivel público, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo) realizan inversiones en obras de infraestructura y procesos de titulación de los asentamientos informales pero sus funciones y programas son más bien un traslape de las asumidas por el MIVIAH, BAHNVI y las Municipalidades. Junto con otras instituciones como el AyA desarrollan proyectos para ayudar a las familias más necesitadas a conectarse a la red de agua potable y de alcantarillado sanitario en todo el país.

Sector privado

Materializan los proyectos habitacionales, incluso de vivienda social. Les corresponde la ejecución y promoción de los proyectos de vivienda: elaborar planos constructivos, descripción detallada del proyecto, desarrollarlos (o contratan un constructor para hacerlo), y supervisar la obra hasta su entrega a los beneficiarios. Dentro de este grupo se encuentran las entidades autorizadas, a quienes les corresponde recibir, tramitar y aprobar las solicitudes de postulación al beneficio del Bono Familiar de Vivienda. Asimismo tienen la responsabilidad de calificar a los beneficiarios de acuerdo a los parámetros establecidos por el BAHNVI, otorgan créditos individuales; aprueban o rechazan las solicitudes de financiamiento (individual o colectivo) que se planteen, verifican los aspectos técnicos y financieros y contratan y coordinan ejecución de obras con los desarrolladores de proyectos, en los cuales se establecen las condiciones para la construcción respectiva.

También dentro del sector privado existen iniciativas que por lo general involucran a empresas de este sector con organizaciones no gubernamentales. Tal es el caso de la empresa desarrolladora de proyectos inmobiliarios Rock Constructions,¹³ la cual junto con la organización Hábitat para la Humanidad desarrollan proyectos en cantones con alta concentración de pobreza y así beneficiar a grupos de familias necesitadas mediante reparaciones y mejoras en sus viviendas

La Cámara Costarricense de la Construcción (CCC),¹⁴ cuenta con unas 487 compañías afiliadas que proveen los distintos servicios de construcción de viviendas. Si bien estas compañías no tienen un objetivo social como prioridad, hay algunas de ellas que realizan esfuerzos por desarrollar actividades en beneficio de la comunidad a través de alianzas con otras instituciones.

Gremiales profesionales de las áreas de arquitectura e ingeniería, particularmente: el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos

Sector social

Varias organizaciones de carácter no gubernamental cuentan con un rol destacado en la solución de viviendas para las familias de menores ingresos, tanto desde el punto de vista operativo como analítico. Este es el caso de FUPROVI, la cual fue constituida desde 1987 para apoyar las soluciones a las necesidades habitacionales y de desarrollo comunal bajo el enfoque de Producción Social del Hábitat que utiliza un método de autoconstrucción asistida, con la participación activa de las familias involucradas en la gestión, administración y construcción de las obras de infraestructura y vivienda de su proyecto habitacional. FUPROVI, ofrece servicios técnicos para el diseño, procesamiento, desarrollo, ejecución y administración de proyectos habitacionales ya sea para construir o mejorar su vivienda.

Esta misma dirección sigue La Fundación Costa Rica-Canadá, cuyo esquema de trabajo con instituciones comunitarias ha dado su énfasis en la reducción de los problemas de vivienda en el ámbito rural pero con énfasis en la clase media.¹⁵ A diferencia de otros esquemas de colaboración, la Fundación considera prioritarios los mecanismos de contacto y coordinación permanente con las asociaciones propias de las áreas geográficas atendidas. Esta modalidad de trabajo le provee un valor agregado alto a su modelo de negocio porque mucho del conocimiento del destinatario final del proyecto de vivienda es trasladado a la Fundación a través de la organización local, lo cual ayuda a determinar con precisión quiénes son los que efectivamente deben ser los receptores de las soluciones de vivienda. Este proceso, sin embargo, no deja de lado la supervisión estricta de los requisitos necesarios para optar por las soluciones ofrecidas.

La organización TECHO que trabaja en asentamientos precarios, siendo su eje de acción el trabajo conjunto de sus pobladores y voluntarios para generar soluciones a la problemática de la pobreza. Un aspecto relevante de TECHO, es que logró en 2014 realizar el primer Catastro Nacional de Comunidades Pobres de Costa Rica, con el fin de ubicar y conocer las características de las

¹³ <http://www.rc.cr/>

¹⁴ <http://www.construccion.co.cr/>

¹⁵ A pesar de que la Fundación fue establecida y sigue existiendo como una organización privada costarricense no gubernamental, los miembros de la junta directiva están ligados directamente al sector público pues cuatro de los cinco miembros son nombrados directamente por instituciones gubernamentales de Costa Rica.

comunidades en asentamientos informales.¹⁶ Y empezar el proceso de desarrollo comunitario construyendo viviendas de emergencia para estas comunidades.

Finalmente, la unidad más representativa del sector académico en materia de vivienda lo constituye el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS)¹⁷ fundado en 1991 como unidad adjunta a la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Costa Rica (UCR). ProDUS concentra su trabajo en el análisis y comprensión de los asentamientos humanos desde un enfoque transdisciplinario que abarca el análisis de los sistemas económicos, naturales y sociales.

El déficit de vivienda en Costa Rica

De acuerdo con estimaciones del Instituto de Estadísticas, en el año 2015 Costa Rica totalizaba 1,436,120 hogares y 1,462,135 viviendas por lo que el déficit cuantitativo para este año asciende a aproximadamente 26,015 unidades habitacionales, poco más de un 2 por ciento del parque habitacional total, el cual ajustado por los tugurios queda en 31,759 unidades.¹⁸ Si bien este es un número relativamente bajo en términos absolutos y la tendencia en los últimos tres lustros es hacia la reducción, debe tomarse en cuenta también que el acervo de viviendas existente tienen distintos grados de deterioro físico y esto no se han incluido en este estudio.¹⁹

La última Encuesta de Hogares de Costa Rica (2015) —utilizada en este estudio— contiene un total de 37,291 observaciones sobre los hogares costarricenses de la cual se extrajeron las siguientes características para calcular el déficit cualitativo:²⁰

- a) Tenencia de la propiedad: si la familia que habita la vivienda no tiene un título de propiedad que garantice su permanencia (es decir se incluyen las familias que habitan en precario y otra tenencia (cedida o prestada).
- b) Los materiales de construcción de las viviendas, en los tres casos disponibles (Materiales del techo, de las paredes y del piso). Se incluyeron en la definición del déficit cualitativo el uso de asbesto, *fibras naturales* y *material de desecho* (en el caso del piso se incluyó además la opción *piso de tierra*).
- c) Las viviendas sin acceso a agua potable de cañería que proviene de un río, quebrada/naciente, o lluvia

¹⁶ <http://www.techo.org/costarica/>. Esta iniciativa forma parte de la meta de realizar censos de asentamientos en todos los países en donde trabaja la organización, a fin de construir la primera Plataforma de Asentamientos Informales de América Latina y El Caribe.

¹⁷ <http://produs.ucr.ac.cr/>

¹⁸ En el déficit cuantitativo se incluyó al dato la característica *Tipo de vivienda* cuando esta corresponde a *cuartería* y *tugurio*, los otros *Tipo de vivienda* (casa independiente, casa en condominio, en fila, en condominio vertical), se excluyeron del déficit cuantitativo.

¹⁹ Compendio Estadístico de Vivienda 2014. Ver http://www.mivah.go.cr/Biblioteca_Estadisticas.shtml

²⁰ Las variables mencionadas en este estudio comprenden en su totalidad las siguientes características: a) Materiales del techo, que consta de 6 opciones: lámina de metal o zinc, fibrocemento (asbesto), entrepiso, fibras naturales (bambú, caña, chonta), material de desecho y otro. (se utilizaron). b) Materiales de las paredes: block o ladrillo, zócalo, madera, prefabricado, zinc, fibras naturales (bambú, caña, chonta), material de desecho, asbesto. c) Materiales del piso: cemento, madera, no tiene (piso de tierra), material natural (bambú, caña, chonta). d) El consumo de agua proviene de .un acueducto del AyA? un acueducto rural? un acueducto municipal? una empresa o cooperativa? un pozo? Río, quebrada o naciente, lluvia u otro. e) La vivienda tiene servicio sanitario: conectado a alcantarilla o cloaca? conectado a tanque séptico? conectado a tanque séptico con tratamiento (fosa biológica)? de hueco, pozo negro o letrina? con otro sistema, no tiene. Ver Anexo 1.

d) Casas sin servicio sanitario.

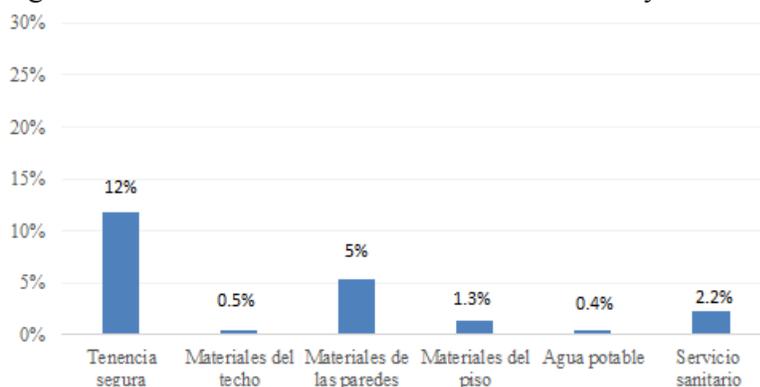
Con base en la definición utilizada y aplicando los respectivos filtros a la base de datos del INEC, es posible estimar el déficit cualitativo de vivienda en Costa Rica. En términos porcentuales, la categoría *tenencia* es la que más incide en el déficit pues aparece en un 12% de la muestra. Le sigue la categoría correspondiente a los materiales de las paredes, con un 5 por ciento y el cual en su gran mayoría corresponden a viviendas que utilizan asbesto, mientras que las categorías restantes: materiales del piso (1.3%), materiales del techo el acceso a agua potable y el servicio sanitario cubren menos de un 0.5% cada una. Al agregar todos los aspectos cualitativos considerados, es posible estimar que un total del 20% de las viviendas tienen deficiencias (ver tabla 1.1).

Tabla 1.1. Costa Rica 2015: El déficit cualitativo y sus distintos componentes

Característica	Porcentaje
Tenencia segura	12%
Materiales del techo	0.5%
Materiales de las paredes	5%
Materiales del piso	1.3%
Agua potable	0.4%
Servicio sanitario	2.2%
Total observaciones con deficiencias	20%
Total observaciones	100%

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENAHO (2015).

Figura 1.1. Costa Rica 2015: El déficit cualitativo y sus distintos componentes



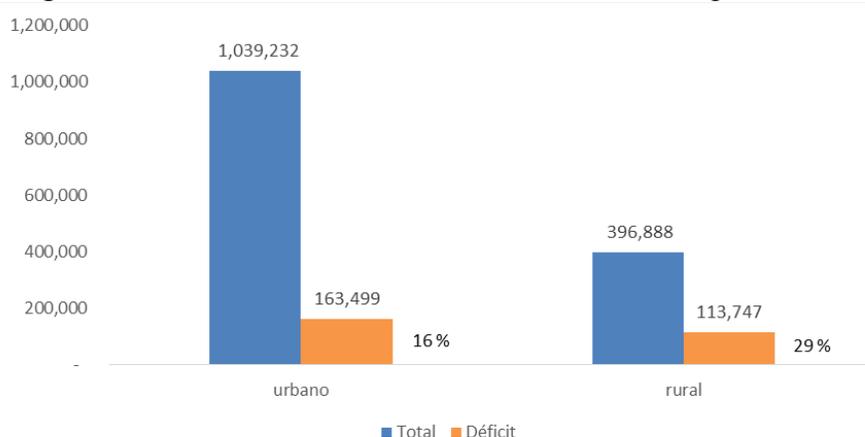
Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENAHO (2015).

Adicionalmente es posible desagregar el déficit de vivienda en el país por zona de residencia (urbana y rural) y por el nivel de ingreso del hogar (número de salarios mínimos mensuales que recibe el hogar) como se muestra en las figuras 1.2 y 1.3 respectivamente. En relación con el área geográfica, el déficit cualitativo está concentrado en términos absolutos en las zonas urbanas con 157,000 unidades habitacionales (56%), mientras que en las zonas rurales se presentan 125,000 casos (44%). Sin embargo al analizar el déficit en términos relativos (total de casas con déficit en cada zona de residencia como proporción del total de casas en la respectiva zona de residencia) la

concentración se invierte afectando a sólo un 16% de las viviendas en zona urbana y a casi un 30% de las viviendas en zona rural (figura 1.2).

Los resultados también indican que el déficit cualitativo en Costa Rica es un asunto que incide mayoritariamente en las familias pobres o muy pobres (85%) y, dentro de este grupo, afecta en mayor medida a los hogares que perciben menos de dos salarios mínimos. El restante 15% del déficit lo comparten hogares con un ingreso mayor a los cuatro salarios mínimos.²¹

Figura 1.2. Costa Rica: Déficit cualitativo de vivienda por zona de residencia

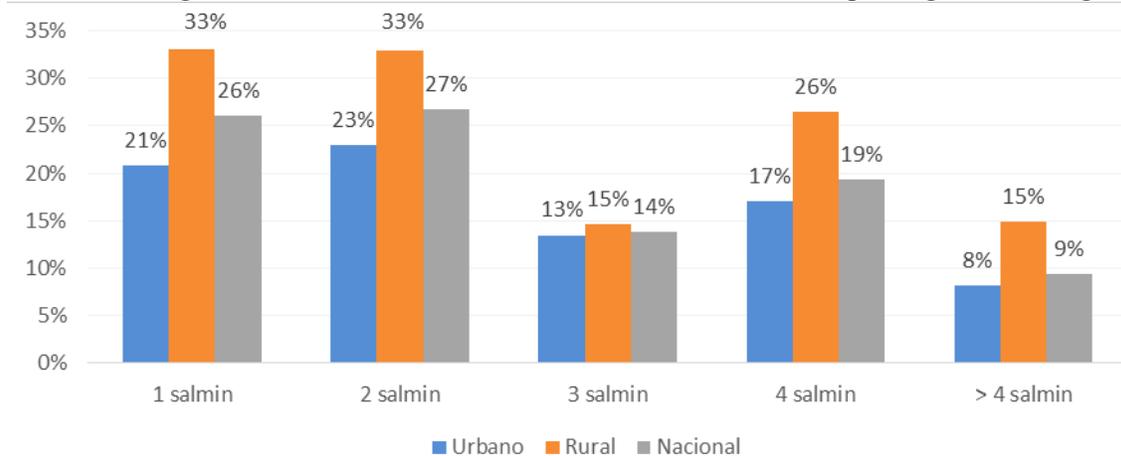


Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENAHO (2015).

Como se muestra en la figura 1.3, al cruzar ambas variables es posible determinar que, a nivel nacional un 26% del total de hogares con un ingreso mensual que corresponde a un salario mínimo o menos tienen una vivienda con insuficiencias en términos cualitativos. Este porcentaje baja a un 21% en zonas urbanas y llega hasta un 33% en zonas rurales. Seguidamente, un 27% de los hogares que tienen un ingreso mensual de entre uno y dos salarios mínimos tienen déficit cualitativo de vivienda, un 23% ubicado en zona urbana y 33% en zona rural. En el siguiente segmento, un 14% del total de hogares cuyo ingreso corresponde a más de dos y hasta tres salarios mínimos presentan las insuficiencias ya mencionadas, 13% en áreas urbanas y 15% en las rurales. Un 19% de los hogares que tienen un ingreso equivalente a más de tres y hasta cuatro salarios mínimos presentan déficit cualitativo a nivel nacional, un 17% en áreas urbanas y un 26% en áreas rurales. Finalmente, en los hogares con ingresos superiores a los 4 salarios mínimos, un 9% tienen déficit cualitativo en su vivienda. Este porcentaje baja a 8% en zonas urbanas y un 15% en zonas rurales del país.

²¹ El salario mínimo utilizado es de 249,600 colones mensuales, correspondiente a trabajadores no calificados y calculado con base en el pago de 9,509 colones por jornada (multiplicado por 26 días al mes).

Figura 1.3. Costa Rica: Déficit cualitativo de vivienda por ingreso del hogar



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENAHO (2015).

Costa Rica: Evolución de las políticas de vivienda

Hace unas tres décadas, Costa Rica cambió su política de vivienda basada en la asistencia tradicional por el lado de la oferta donde el estado proveía una casa terminada sin una participación tangible de los beneficiarios —los cuales sólo debían aceptar lo que se les ofrecía— hacia una que provee subvenciones a la demanda de vivienda con mayor participación de los beneficiarios en las decisiones de vivienda (Delgadillo, 2007; González-Arrieta, 1999). Bajo esta modalidad los programas de vivienda canalizan transferencias directamente a los hogares a través de subsidios en efectivo, dirigidos a los grupos de menores ingresos conocidos como Bonos Familiares de Vivienda (BFV) del BANHVI —conocidos popularmente como “*bonos*”— que se implementan desde 1986. Inicialmente, estos subsidios iban destinados a reducir específicamente el déficit cuantitativo pues podían ser utilizados para la compra de lotes para construcción, la construcción y compra de nuevas viviendas. Sin embargo, desde 1994, los bonos se pueden utilizar también para mejorar casas existentes con reparaciones o ampliaciones, con lo cual se amplió su propósito a disminuir el déficit cualitativo. Aunque los grupos de ingresos medios fueron inicialmente excluidos del subsidio de vivienda, estos grupos han tenido acceso al crédito a través de programas de ahorro y préstamo. En términos generales, la política de parte del Estado relacionada con los Bonos Familiares de Vivienda ha tenido resultados positivos, contribuyendo a la reducción de los problemas de vivienda en sectores de muy bajo ingreso y reduciendo el riesgo de caer en pobreza extrema a consecuencia de disponer de una unidad habitacional (Delgadillo, 2007).

Si bien las ventajas en los sectores de estratos inferiores de ingreso son tangibles, la evolución de la sociedad costarricense ha propiciado un desfase entre la estructura de ingresos en las clases medias y las posibilidades de acceso a vivienda. Por esto, existe cierto consenso entre los expertos consultados en cuanto a cuáles son las principales áreas problemáticas para resolver el déficit de vivienda en Costa Rica, si bien con diferentes criterios acerca de cuál de ellos posee mayor importancia.

Principales cuellos de botella para la reducción del déficit

Para las familias de ingreso bajo, las soluciones de vivienda han ayudado a que el deterioro social no sea tan alto. Sin embargo, algunas características pueden incidir negativamente en la sostenibilidad de las soluciones. Entre estas, permanecen características tales como la falta de políticas de acompañamiento económico-social para los grupos de bajo ingreso, los altos costos de los requisitos ambientales, de procedimientos de inscripción y construcción que encarecen los proyectos de corte popular, así como los problemas de ubicación de asentamientos populares debido a la falta de infraestructura adecuada, alto costo de las soluciones ofrecidas al gobierno, e inclusive los problemas asociados a la restricción de áreas geográficas. Por todo esto, en distintas municipalidades se han impedido los proyectos habitacionales para familias pobres.

Para las familias de ingreso medio bajo, el acceso al SFNV no es fácil, dado el énfasis del programa en los segmentos de bajo ingreso. En el otro extremo, muchas opciones de vivienda comercial se encuentran fuera de su alcance, tanto por los costos de las viviendas como por la baja capacidad de ahorro, necesario para optar por recursos de crédito en el sector financiero.

Para ambos grupos, existe una percepción de alto riesgo en cuanto al deterioro de la vivienda, y su posible efecto sobre las estimaciones (y realidad) del déficit de vivienda. Se observa una tendencia general hacia la ausencia de mantenimiento en las viviendas, así como una muy baja participación de los bonos RAMT dentro de la estructura de otorgamiento de bonos de vivienda. Esto principalmente porque el bono se otorga una vez y una familia que ya ha obtenido el bono no puede solicitar el RAMT, aun cuando califique para esa clase de subsidio de mantenimiento.

Si bien hay una percepción de que las instituciones mantienen una inercia en cuanto a sus funciones (cada una en su espacio, “el BAHNVI repartiendo bonos, los bancos haciendo préstamos”, etc.) se observa que en los años más recientes aparecen nuevas opciones para enfrentar las carencias de vivienda.²² En el conjunto de leyes aprobadas y en propuesta se destacan iniciativas para la mejora en el acceso por parte de estos grupos, en especial en agentes no considerados específicamente (jóvenes, gente en situación de vivienda individual) y aun cuando se ha mencionado que el avance de los comportamientos esperados en los agentes no ha sido el esperado, el énfasis de los instrumentos legales apunta en la dirección correcta.

Recomendaciones de política

De acuerdo a FUPROVI, es necesario enfocar la atención de los tomadores de decisiones hacia las clases bajas, quienes son las que realmente enfrentan la total ausencia de recursos para la vivienda, y es este elemento el que debería privar en la asignación de los recursos públicos limitados en el sector de vivienda. La clase media, aun enfrentando dificultades en cuanto al acceso a los recursos, no debería ser considerada como la principal receptora del problema de déficit de vivienda, por cuanto (aun con las dificultades apuntadas) dispone de opciones de financiamiento, tanto actualmente disponibles como aquellas que potencialmente podrían surgir como opciones de fondos.

²² Ver por ejemplo http://www.banhvi.fi.cr/bono/clase_media.aspx

Es en el sector de más bajo ingreso en el cual debería concentrarse el esfuerzo de asignación y optimización de los recursos del bono de vivienda. Porque estos grupos son los que menos disponen de activos, recursos y posibilidades de financiamiento.

Será conveniente contemplar un nuevo esquema en el cual se fomente el uso del crédito a bajo costo, que permita una renovación de los fondos disponibles para el grupo de ingresos bajos. El esquema prevaleciente, basado en el “regalo de la casa” a través de un *bono* o BFV, no genera los incentivos adecuados para su cuidado y mantenimiento, según la experiencia de agentes del sector vivienda que han trabajado con organizaciones comunales (que aportan trabajo y observan esfuerzos por la generación de ingreso para el pago de los recursos prestados). Evidentemente esto requiere de un complemento a través de mecanismos de acompañamiento comunal/grupal, que permita la generación de ingreso.

Es necesario también considerar el replanteamiento de ciertas características del sistema, en específico la incompatibilidad de recibir un bono adicional (RAMT) una vez recibido el bono inicial. Esto por cuanto la recepción de un bono de vivienda elimina la posibilidad por parte de las familias de menor ingreso de acceder recursos para el mantenimiento de vivienda y evitar la posibilidad de aumentar el déficit registrado en vivienda, ante el deterioro de la misma. Asimismo esta figura podría ampliar su mercado meta hasta incluir el financiamiento del mantenimiento del conjunto habitacional de la clase media. Inclusive con la posibilidad de que la figura evolucione hacia eventuales reintegros de los fondos aportados, dada la mayor capacidad de pago de los grupos de ingreso medio y el bajo nivel de participación de los bonos RAMT.

Un elemento novedoso que podría considerarse es la ampliación del ámbito de acción de las organizaciones privadas en la provisión de las soluciones de vivienda.²³ Se argumenta que la práctica de entregar proyectos de vivienda a empresas constructoras privadas ha otorgado importantes asimetrías de información y ventajas en términos de costos de construcción, los cuales aparecieron en el momento en el cual los gobiernos de los años noventa fomentaron este esquema, en detrimento de la colaboración con organizaciones comunales y beneficiarios de los proyectos. El esquema colaborativo no ha desaparecido, dado que constituye la forma de trabajo de Organizaciones No Gubernamentales y de agentes privados, pero podría ser de valor agregado en los proyectos públicos.²⁴

²³ “Novedoso” desde el punto de vista de las posibilidades de trabajo en el sector público, por cuanto son opciones ya llevadas a cabo por organizaciones con contacto local.

²⁴ Al respecto de los costos de los proyectos “llave en mano”, vale mencionar el trabajo de FUPROVI (2014), el cual, a partir de un conjunto de escenarios planteados en el Informe 2014, menciona que “el modelo de llave en mano o compra de vivienda existente presenta casi el doble de costos financieros de los trámites para cualquier tamaño de proyecto analizado, en relación a proyectos del mismo tamaño pero de adelanto de subsidio. La diferencia radica, en que el desarrollador debe invertir recursos propios durante todo el proyecto y esperar casi un año, para que el SFNV lo cancele, lo cual impacta el valor del dinero en el tiempo”. Una posibilidad planteada es que las ONG’s queden a cargo de la presentación de proyectos específicos de vivienda, con lo cual el BAHNVI otorga el monto del proyecto para la administración y ejecución del proyecto respectivo. Si bien requeriría modificaciones al entorno legal, constituye una opción interesante, en la cual el carácter de la ONG contribuye a reducir el elemento de rentabilidad asociado a las constructoras privadas, e inclusive contribuiría a la reducción de los costos asociados a los trámites, los cuales fueron mencionados como significativas por encarecer en forma intensa los costos de la vivienda en el país.

Ante la racionalización de los recursos del SNFV, centrados en la clase de menores ingresos, la atención de las clases medias de rango bajo y mediano puede diversificarse. Si bien no se restringe el acceso de las clases medias a los recursos, la mayor disponibilidad de fuentes para estas clases con relativamente mayores ingresos puede actuar a favor de opciones de financiamiento.

Un área de trabajo que eventualmente deberá darse, se relaciona con el costo de las opciones de vivienda para la clase media. Este elemento incluye características culturales y económicas, las cuales se realimentan desde las áreas de oferta y demanda. Una evolución hacia nuevas formas culturales de considerar la opción de vivienda (en cuanto a ubicación geográfica, tipo de vivienda y servicios complementarios en el conjunto habitacional) permitiría una ampliación del espectro de posibilidades de vivienda que podrían aparecer en el esquema mental del consumidor. Este es un esfuerzo de difícil consecución, donde una parte de ese esquema se orienta hacia la propiedad de la casa y la buena ubicación geográfica, pero que eventualmente se observará en el país, a medida que los cambios demográficos nacionales entre generaciones sean capaces de modificar el patrón cultural prevaleciente en el ámbito de la vivienda.

Este patrón de modificación cultural deberá, asimismo, acompañarse con planes de largo plazo para los consumidores de vivienda. Esto se debe a que otro aspecto del arraigo que muchos demandantes de vivienda presentan se relaciona con la presencia de fuertes vínculos económicos y sociales (salud, trabajo, educación, familia, etc.), y que de no acompañarse con el desarrollo de políticas públicas orientadas hacia la desconcentración del área geográfica central del país, mantendrán una presión constante a la baja sobre la disponibilidad territorial de la GAM, y consecuentemente al alza sobre los precios de la vivienda y últimamente sobre el déficit de la vivienda en el país.

Como se desprende de lo anterior, el énfasis de las opciones se centra en los aspectos operativos del sistema, evolucionando hacia nuevas formas de financiamiento, operación y trabajo, en aras de procurar la sostenibilidad de los fondos disponibles, y la aparición de esquemas de colaboración social que contengan el déficit de la vivienda. Al menos estos esfuerzos de trabajo avanzarían y tendrían mayor efectividad que lo que se logra actualmente con los abundantes documentos de planeación a partir de las entidades rectoras, pero que eventualmente se quedan como expresiones normativas de cómo se desea observar al sector vivienda en Costa Rica.

2. EL SALVADOR

La investigación en vivienda social

El periodo 2000-2010 marca una ruptura importante para el sector vivienda en El Salvador debido al impacto de desastres naturales como terremotos y huracanes, los cuales nuevamente evidenciaron la exposición y fragilidad del parque habitacional del país así como de las políticas públicas aplicadas y pusieron en la agenda temas como la planificación territorial y la vulnerabilidad socio ambiental. En esa línea, el Estado y los organismos multilaterales de financiamiento encargaron algunos estudios de gran magnitud por su escala, alcance y costo, tales como: el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) (VMVDU, 2004) y los sucesivos catorce planes regionales de ODT que cubren todo el país (ver Anexo 2).

Desde la perspectiva académica, ONGs y los organismos multilaterales que operan en el país, han sido notables los estudios longitudinales de FUNDASAL con una serie de trabajos de investigación sobre la vivienda popular que iniciaron en la década de los noventa titulados “Cuadernos de Estudio” (1998). Más recientemente la disponibilidad de fondos de la banca multilateral para vivienda, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha permitido desarrollar estudios encaminados hacia la reforma del marco normativo; el montaje de un eventual sistema de subsidios a la vivienda y la revisión de las experiencias de mejoramiento de barrios realizada. En esta línea destaca el trabajo conjunto de FUNDASAL con el BID bajo la autoría de Gattoni, Goethert, Chávez, la Universidad José Simeón Cañas (UCA) y la Universidad de El Salvador (UES) titulado *El Salvador: Auto-ayuda y vivienda incremental: Posibles Direcciones y Políticas Futuras* (Gattoni et al., 2011). Estos estudios se han concentrado en analizar la situación de los llamados tugurios y comunidades informales en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y documenta el proceso de viviendas construidas por familias de escasos recursos durante los últimos cuarenta años, con los objetivos de evaluar los resultados y recomendar opciones para lograr más eficiencia en las estrategias de vivienda incremental y hacerlas parte de una política nacional de largo plazo para los sectores de bajos ingresos.

El sistema de Naciones Unidas también ha tomado protagonismo en el tema de los tugurios y viviendas informales. Conviene citar, primero “Vivir desde la exclusión: asentamientos populares urbanos” (FUNDASAL, PNUD, 2009b) el cual intenta caracterizar tugurios, lotificaciones y mesones en los 32 municipios más grandes del país. En segundo lugar, destaca por su exhaustividad, metodología y potencial impacto en la política pública el “Mapa de Pobreza Urbana” (PNUD, FLACSO, 2010b) en el que por medio de un análisis estadístico del Censo Nacional de Vivienda de 2007 (DIGESTYC, 2008) se identifican más de 530 asentamientos precarios en todo el país, clasificándolos de acuerdo a su nivel de exclusión social. De igual manera son relevantes los estudios sobre institucionalidad del sector vivienda (UCA, 2011) reformas al marco legal y cadena de valor de la industria de la construcción, encargados por el Programa Conjunto “*Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles*”. Todos estos trabajos culminaron con la elaboración del amplio e integral “*Perfil de la Vivienda en El Salvador*” (Harth, 2014) promovido por ONU Hábitat.

En el sector no gubernamental y universidades, sigue siendo de gran importancia el trabajo de FUNDASAL por medio de la sistematización de sus programas de vivienda, reconstrucción y mejoramiento de barrios: Los Manantiales (Recinos & Rivera, 2009) y *Techando La Paz* (FUNDASAL, 2005). También son destacables: el estudio sobre vivienda en el Centro de San Salvador (2009). Del lado académico vale señalar el número monográfico de ECA (2001) sobre “*Crisis en el sector vivienda*”, la investigación arquitectónica antropológica sobre la arquitectura de las remesas en el país (AECID, 2010) y otros trabajos de la UCA apoyados por el Lincoln Institute of Land Policy de Estados Unidos sobre la provisión de vivienda y tierra accesible a los sectores de menores recursos (Smolka y Furtado, 2014).

Actores Relevantes del Sector Vivienda en El Salvador

Sector Público

El aparato público de vivienda en El Salvador ha sufrido importantes mutaciones desde que el Estado inició formalmente su organización en 1950. De una estructura centralizada y enfocada en la provisión de viviendas terminadas vigente hasta la primera mitad de los años noventa se pasó a un esquema más liberal orientado hacia la facilitación de procesos dirigidos por el mercado. Esta estructura puede estudiarse en cuatro grandes funciones: rectoría, financiamiento, ejecución y regulación.

La rectoría. Según el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) la rectoría del sector público a nivel nacional recae formalmente en el Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano (VMVDU) secretaria dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y de Desarrollo Urbano (MOPTVDU). Esto representa una de las condicionantes fundamentales de la labor del VMVDU en tanto su actividad está jerárquicamente inscrita dentro de la otra entidad que ha tenido un mayor protagonismo político por su papel en el desarrollo de infraestructura de escala nacional. El VMVDU se organiza a su vez en dos grandes direcciones, una enfocada a vivienda y hábitat y la otra a desarrollo territorial y permisos de construcción. De otra parte, la rectoría es limitada por la estructura orgánica del resto de agentes públicos que se discuten a continuación.

El financiamiento. Existen dos agentes públicos fundamentales para el financiamiento de la vivienda en el país. Por un lado el Fondo Social para la Vivienda (FSV) que actúa como una entidad autónoma de crédito hipotecario a familias que desean adquirir una vivienda en condiciones favorables. Para ello, el Fondo dispone de diversos programas tradicionalmente dirigidos a los trabajadores del sector formal que pueden demostrar ingresos fijos y permanentes. Orgánicamente el FSV está dirigido por una Asamblea de Gobernadores que representan a los sectores público, privado y trabajadores y una Presidencia nombrada por el Presidente de la República. No existe vínculo formal con el VMVDU por lo que no hay una relación de dependencia jerárquica.

Por otro lado FONAVIPO, es también una entidad autónoma que opera como banco de segundo piso canalizando fondos a entidades financieras privadas que a su vez deben colocar créditos entre familias de ingresos de hasta cuatro salarios mínimos (SM) prevalentemente para mejora de viviendas y adquisición de terrenos. Adicionalmente, FONAVIPO administra el Fondo Especial

de Contribuciones (FEC) con el que el Estado proporciona contribuciones no reembolsables (subsidios) a las familias para mejora de vivienda.

Otros agentes públicos: Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), sucesor del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) es una institución creada para promover, con apoyo financiero y técnico a proyectos de inversión de los sectores productivos del país. En el caso de la vivienda, BANDESAL actúa como banca de segundo piso que facilita recursos financieros a instituciones financieras que otorga crédito para la construcción de proyectos habitacionales. Además administra el Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG) que otorga garantías a sectores económicos y facilitarles el acceso a crédito privado. El Banco Hipotecario (BH) que es una institución de economía mixta orientada a la atención de la pequeña y mediana empresa y que ha mantenido en el pasado una pequeña cartera hipotecaria de vivienda. El Banco de Fomento Agropecuario (BFA), otra institución bancaria estatal, especializada en el apoyo de actividades agropecuarias. No obstante también ha mantenido una modesta cartera hipotecaria en el ámbito de vivienda.

La ejecución. Con la eliminación del IVU y de la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) a principios de los años noventa el Estado salvadoreño prácticamente renunció a la ejecución directa de vivienda e infraestructura. Nominalmente FONAVIPO mantuvo la competencia de ejecutar proyectos habitacionales aunque en la práctica no fue sino hasta con el programa “Casa para Todos” de la administración 2009-2014 que asumió esta función.

En 1991 se constituyó el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP) orientada a la regularización jurídica o “legalización” de inmuebles siguiendo el modelo peruano promovido desde el mismo ILD.²⁵ Por último, en materia de hábitat, en lo que se refiere a la construcción de infraestructura de servicios básicos sobresalen el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y en menor medida los ministerios de Educación (MINED) y Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), así como los municipios. Ninguno de ellos tiene relación jerárquica con el VMVDU.

La regulación. Destaca el rol del VMVDU que tiene a su cargo la emisión de permisos urbanísticos y constructivos a escala nacional, excepto en aquellos municipios o asociaciones de municipios, que disponen de los correspondientes planes de ordenamiento territorial. De igual forma los municipios tienen esta prerrogativa, particularmente relevante en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) a través de su Oficina de Planificación (OPAMSS) y en otras regiones donde esta competencia ha sido descentralizada en diversas Oficinas de Planificación y Gestión Territorial (OPLAGEST). Además, otra serie de instancias públicas tienen competencia para emitir permisos relevantes para el desarrollo de programas y proyectos ambientales, particularmente el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), ANDA y el Centro Nacional de Registros (CNR). Tampoco en este caso existe relación jerárquica con el VMVDU. Por último

²⁵ Dicho modelo ha facilitado la transferencia expedita de inmuebles del Estado a las familias y ha facilitado los procesos registrales para asegurar que las familias sean propietarios regulares de inmuebles y viviendas. Se estima que desde su creación el ILP ha facilitado la titulación de al menos 200,000 inmuebles (10,000/año), incluyendo predios urbanos y rurales. La Presidencia del ILP recae en el titular del VMVDU por lo que efectivamente existe una dependencia jerárquica que ha facilitado el trabajo conjunto en esta dimensión del campo de la vivienda.

cabe destacar el rol que a futuro está llamado a jugar el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT) como ente rector en materia de OT en el país.

Este conjunto de agentes públicos del sector vivienda en El Salvador está relacionado en un entramado de normas legales y de política que orientan el quehacer de cada una de ellos. Conviene enumerar las más relevantes:

- Política Nacional de Vivienda y Hábitat (PNVH, 2015): es el documento de política pública más reciente elaborado por el VMVDU en colaboración con el denominado Grupo Gestor (GG-PNVH) que plantea los objetivos, líneas estratégicas y temas transversales para transformar la acción del Estado en materia de vivienda y hábitat. Como documento de política pública tiene un carácter estratégico e indicativo, no normativo. Destaca tanto el doble reconocimiento de la vivienda como un derecho humano y como elemento de desarrollo económico y su proceso de elaboración participativo con múltiples sectores relacionados con el tema.
- Ley de Urbanismo y Construcción (LUC, 1951) y su reglamento: es la ley que ampara el quehacer del VMVDU en materia de desarrollo urbano y otorgamiento de permisos.
- Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT, 2011): es la ley que regula las competencias e instrumentos en materia de OT en el país y las competencias de diversas instancias, particularmente municipalidades y CNODT.
- Ley Especial de Lotificaciones (LL, 2012): es una ley especial para facilitar la regularización jurídica y urbanística de las lotificaciones en el país otorgando competencias especiales al VMVDU sobre el tema y facilitando la coordinación de diversas instituciones relacionadas.
- Decreto Ejecutivo creación ILP (DE): es el decreto presidencial que crea el ILP como entidad encargada de la regularización de inmuebles. Por tratarse de un decreto y no de una ley es sujeta a modificaciones de parte de las sucesivas administraciones públicas.

Sector Privado.

Banca privada: En El Salvador operan once bancos privados de los cuales diez son de capital extranjero. Además, existen cinco Bancos Cooperativos Autorizados para captar depósitos del público. También hay dos Sociedades de Ahorro y Crédito Autorizadas para Captar Depósitos del Público, todas bajo la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). Además, se estima que existen al menos 100 cooperativas, cajas de créditos, asociaciones de ahorro y ONG dedicadas al financiamiento, las cuales conforman una red micro financiera relevante dada su cobertura territorial en el país.

Este complejo entramado de empresas financieras privadas presenta una diversa oferta de productos financieros a través de líneas de crédito para: urbanización, construcción o desarrollo de vivienda, así como para la adquisición, mejora o ampliación de ésta. También existen otras experiencias piloto de financiamiento por parte de las ONGs como FUNDASAL, HPH y FUSAI; así como programas de financiamiento de parte de Holcim, como principal productor de cemento del país, hacia una red de distribuidores de materiales de construcción.

Los agentes de la industria de la Construcción. Como en muchas otras economías la industria de la construcción es una importante rama de la actividad económica en El Salvador. Se trata de una actividad que tiene importantes efectos multiplicadores en la economía, ya que dinamiza otras

industrias y comercios, genera empleo y provee ingresos fiscales. En el año 2012, el sector empleó a más de 130,000 personas, lo que representó el 7.6% de la Población Económicamente Activa (PEA). El sector privado es el principal protagonista en la industria de la construcción en El Salvador.²⁶ Esto incluye a:

- Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO): como principal gremial del sector privado empresarial aglutinadas en empresas contratistas, desarrolladoras, proveedoras de materiales, diseñadoras y de servicios varios para la industria.
- Empresas desarrolladoras particulares que por su escala de operaciones tienen una relevancia particular en diversos segmentos de mercado tales como: Grupo Roble, Urbánica, Inversiones Bolívar, Salazar Romero y Orión.
- Gremiales profesionales de las áreas de arquitectura e ingeniería, particularmente: Colegio de Arquitectos de El Salvador (CADES) y la Asociación Salvadoreña de Ingeniería y Arquitectura (ASIA).
- Productores de Materiales de construcción: empresas que producen y comercializan materiales de construcción a escala industrial, particularmente en rubros como cemento, bloques de cemento, tuberías, acero en varillas, materiales de cubierta, pétreos y otros.
- Mayoristas de materiales de construcción: grandes ferreterías e importadores de materiales de construcción, complementados por una red de minoristas territorialmente distribuidos.
- Sector financiero, que se agrupa a nivel bancario en ABANSA y a nivel de micro finanzas en ASOMI.

Sector social y no gubernamental

Múltiples organizaciones sociales tienen también un rol destacado en las actividades de construcción. Sobresalen ONGs como: FUNDASALTecho, FUSAI y Hábitat para la Humanidad El Salvador (HPHES).

Hábitat El Salvador inició labores en 1992 con el objetivo de facilitar el acceso a vivienda adecuada para familias salvadoreñas de escasos recursos económicos con ingresos de 1 a 5 salarios mínimos. Durante el periodo 1992-2016 han atendido a más de 28,400 familias en una inversión directa que supera los USD 114 millones y más de USD 450 millones en forma indirecta, acompañada de más de 28,000 empleos directos y otros 113,000 indirectos, cubriendo un área geográfica que alcanza los 14 departamentos del país.

Actualmente Hábitat El Salvador ofrece sus servicios a través de una serie de 5 programas que incluyen acceso financiamiento de la vivienda, asistencia técnica para la construcción, movilización de voluntariado y gestión de riesgos que en los últimos 5 años ha beneficiado a más de 14,925 familias. Estos programas son:

²⁶ Los agentes públicos: Como ya se había señalado, a inicios de los años noventa, el Estado salvadoreño prácticamente renunció a su capacidad de ejecución de proyectos habitacionales y en menor medida de infraestructura, concentrándose en las funciones de rectoría, financiamiento y regulación. En tal sentido juegan un papel relevante: el VMVDU, FONAVIPO, MARN, ANDA, MOP, CNR, Secretaría de Cultura (SEC), las municipalidades y las oficinas desconcentradas de planificación y gestión territorial.

- **Servicios de Financiamiento a la Vivienda:** Ofrece condiciones crediticias adaptadas a las capacidades y necesidades de las familias de menores ingresos, incluyendo modalidades de Crédito Subsidio y Subsidio Total.
- **Servicios de Construcción y Asistencia Técnica Constructiva,** que garantiza estándares de calidad de vivienda y construcción mediante el diseño y construcción de viviendas completas y mejoramiento de viviendas, adaptados a las necesidades de las familias.
- **Promoción y movilización del Voluntariado Nacional e Internacional.** Los voluntarios acompañan a las comunidades, en la construcción de las viviendas y a través de donaciones. Del 2011 al 2015 se atendieron a 1,375 brigadas de voluntarios nacionales e internacionales, con 16,855 voluntarios. Los internacionales provienen de Estados Unidos, Canadá e Irlanda del Norte, principalmente. A nivel nacional, el programa cuenta con el apoyo de varias organizaciones y con una red de voluntarios organizados en Comités de apoyos Regionales que contribuyen al trabajo de promoción de la vivienda adecuada localmente y acompañan a las familias y comunidades en su desarrollo.
- **Gestión de Riesgos,** desarrolla capacidades en Reducción de Riesgos y Respuesta ante Desastres, a nivel institucional, comunitario y familiar para responder y gestionar los riesgos a desastres. A la fecha, se han atendido 12,000 familias afectadas por diversos desastres ocurridos en el país.
- **Servicios de Acceso a la Vivienda- SAV.** Provee capacitaciones para desarrollar habilidades y nuevas prácticas en Educación Financiera, Construcción, Gestión de Riesgo y Desarrollo Comunitario para facilitar toma de decisiones más asertivas. Más de 24,500 personas han sido atendidas con SAV en los últimos 5 años

Hábitat para la Humanidad El Salvador también trabaja en incidir en los sectores de Políticas Públicas de Vivienda, Normativa Técnica Constructiva y Micro finanzas para Vivienda. Por esto, forma parte de iniciativas como:

- **Concejo Consultivo para la Política Nacional de Vivienda y Hábitat.** Representa la sociedad civil e instituciones del Estado, cuyo principal resultado ha sido la Aprobación de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat, y la formulación del Ante-Proyecto de Ley para la Vivienda y el Hábitat; y es un espacio de incidencia directa en los tomadores de decisiones.
- **Instituto Salvadoreño de la Construcción,** Incide en la revisión y propuesta de la normativa técnica constructiva, y en el aporte a la discusión y debate a través del desarrollo de Los Foros de Ciudades Sostenibles.
- **Asociación de Organizaciones de MicroFinanzas El Salvador (ASOMI)** y Red Centroamericana de Micro Finanzas- Redcamif, por medio de la cual se movilizan recursos para el financiamiento y fortalecimiento del área de crédito, además de colocar el tema de vivienda adecuada y de desarrollo progresivo, en la discusión de las micro financieras.

A nivel académico, destacan las investigaciones realizadas por la: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA); la Universidad de El Salvador (UES), la Universidad Tecnológica (UTECH) y el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA).

Resaltan también a nivel comunitario las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), asociaciones legales de personas que habitan en una misma comunidad y que tiene como principal

finalidad su mejoramiento y desarrollo. Las ADESCO están reguladas por el Código Municipal, tienen cobertura urbana y rural y se han caracterizado por generar proyectos para solucionar en gran medida las necesidades de sus comunidades en ámbitos sociales (infraestructura pública de calidad) y económicos (como la facilitación de proyectos comunitarios y de transporte).

El déficit de vivienda en El Salvador

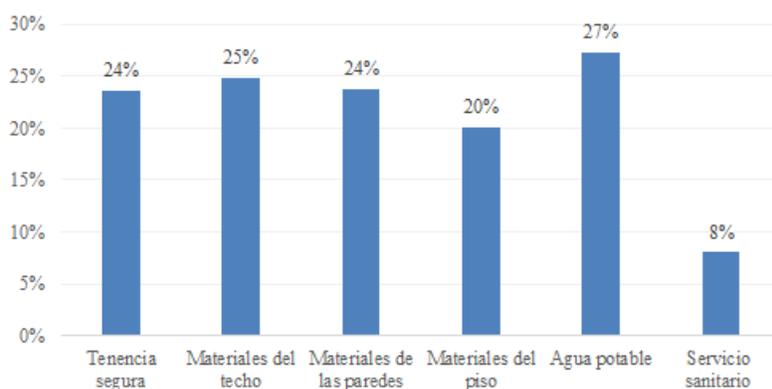
Según estimaciones de la EHPM 2014 la cantidad de hogares a nivel nacional asciende a 1,722,075 en una población de 6,401,415 personas. El último censo (2007) totaliza 1,668,511 viviendas de las cuales se identificaron 1,384,730 viviendas ocupadas con lo cual una extrapolación al 2014 resulta en 1,530,265 viviendas ocupadas de un total de 1,843,960 que comprende el parque habitacional del país. Así, según un simple criterio de ocupación de unidades habitacionales, el déficit cuantitativo de vivienda en el país es de 191,810 unidades es decir el 10.4% del parque habitacional total.

Para estimar el déficit cualitativo en El Salvador, se seleccionaron las siguientes categorías:

- a) Tipo de vivienda: consta de 9 opciones disponibles en la EHPM, de las cuales se incluyeron en el déficit los ítems pieza en una casa, pieza en un mesón, casa improvisada o rancho.
- b) Tenencia de la propiedad: Se incluyeron en el déficit los inquilinos, propietarios de la vivienda en terreno público, propietarios de la vivienda en terreno privado, colonos, guardianes de la vivienda, y ocupantes gratuitos.
- c) Materiales de construcción: Se analizaron en 3 categorías techo, paredes y piso, y se incluyeron en la definición del déficit cualitativo las opciones lámina de asbesto o fibra cemento, bahareque, paja o palma, materiales de desecho, cielo falso (en el caso del piso se incluyó además la opción “tierra”).
- d) Las viviendas sin acceso a cañería de agua potable así como aquellas con tubería pero que el servicio no existe por más de un mes.
- e) Las viviendas sin servicio sanitario.

La tabla 2.1 y la figura 2.1 muestran que a partir de las observaciones de la base de datos de la EHPM 2014, un 75% del parque habitacional tiene alguna deficiencia en su calidad. La variable *tipo de vivienda* que no satisface el criterio mínimo que este estudio ha definido como aceptable corresponde a un 3.5 % y la tenencia segura un 24%. Seguidamente, los materiales de construcción deficitarios se encuentran entre el 20% y 25% del parque habitacional dependiendo de si son techo, paredes o el piso. Adicionalmente, la disponibilidad y efectividad del servicio de agua potable también representa un problema importante en El Salvador, un 27 por ciento de los hogares reporta este problema y un 8 por ciento del parque habitacional encuestado no cuenta con servicio sanitario o posee letrina sin tratamiento.

Figura 2.1. El Salvador: El déficit cualitativo y sus componentes



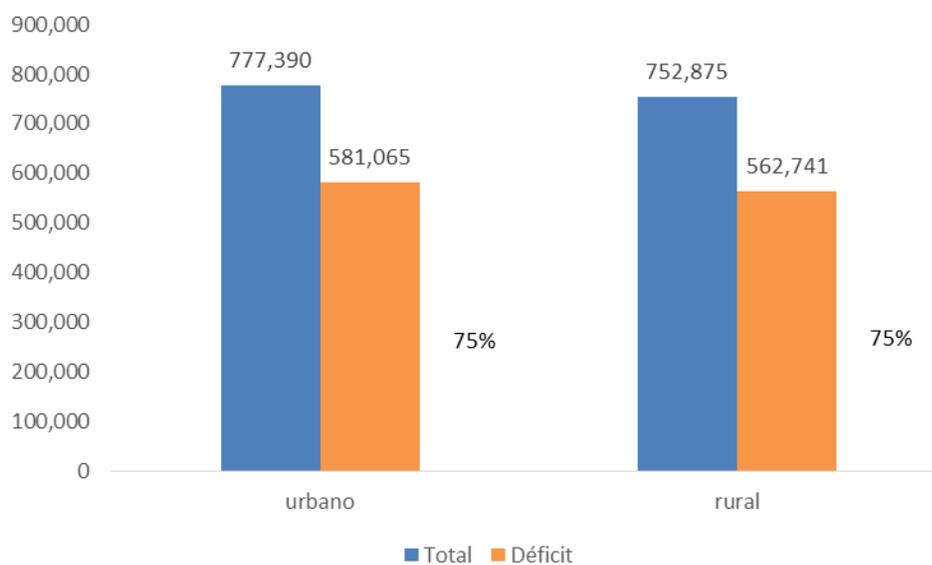
Fuente: Cálculos de los autores con datos de la EHPM (2014).

Tabla 2.1. El Salvador 2014: El déficit cualitativo y sus componentes

Característica	Porcentaje
Tenencia segura	24%
Materiales del techo	25%
Materiales de las paredes	24%
Materiales del piso	20%
Agua potable	27%
Servicio sanitario	8%
Total observaciones con deficiencias	75%

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la EHPM (2014).

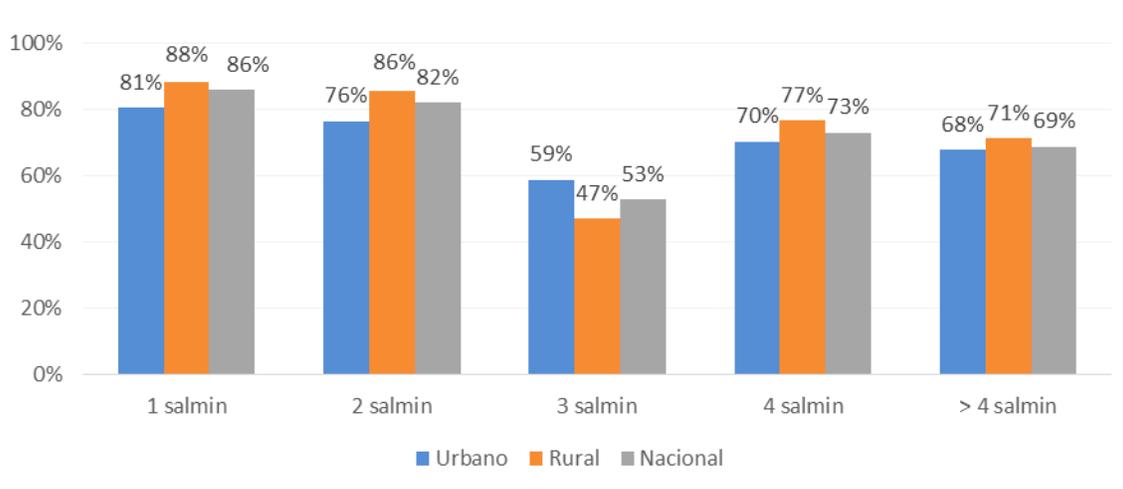
Figura 2.2. El Salvador: Déficit cualitativo de vivienda por zona de residencia



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la EHPM (2014).

Al desagregar el déficit cualitativo de vivienda por área de residencia (urbana y rural), se observa que ambas zonas comparten el total del déficit de 1,281,058 unidades con un 62% (790,864) y 38% (490,194) respectivamente (figura 2.2). Con respecto al acervo de viviendas existentes en cada zona, el déficit en el área urbana alcanza un 71% del total de viviendas en esa área, mientras que para el área rural, la magnitud sube hasta un 80%. El mismo ejercicio por nivel de ingreso del hogar (número de salarios mínimos mensuales que recibe) y zona, indica que el déficit cualitativo es un asunto que incide entre un 80% y un 88% en las familias que perciben hasta dos salarios mínimos (primeros dos segmentos en la figura 2.3) dependiendo de si el área de residencia es urbana o rural.²⁷ El tercer segmento reporta una merma considerable en el déficit de entre el 47% (rural) y el 59% (urbano) para un promedio nacional de alrededor del 53%. Finalmente aquellos hogares que perciben hasta cuatro salarios mínimos y más de cuatro salarios mínimos, en los últimos dos segmentos de la figura 2.3 reportan un déficit que promedia el 70% nacional y un rango que oscila entre el 70% y 77% dependiendo de si el área de residencia es urbana o rural respectivamente.

Figura 2.3. El Salvador: Déficit cualitativo de vivienda por ingreso del hogar



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la EHPM (2014).

El Salvador: las políticas de Vivienda

La información sobre los programas de vivienda en El Salvador no es precisa pues los periodos de análisis reportados se traslapan, lo cual junto con la producción informal de vivienda dificulta aún más la estimación de la evolución del parque habitacional, sin embargo, los resultados de la tabla 2.3 permiten obtener algunas conclusiones de la producción de vivienda en el país. La producción puede dividirse en viviendas terminadas y en lotes para urbanizar, en su mayoría sin servicios, que en principio podrían asumirse como un indicador de la autoproducción de vivienda.

En El Salvador, los programas públicos de financiamiento como Crédito Hipotecario del FSV FONAVIPO y del ViceMinisterio de Vivienda han tenido históricamente la capacidad de colocar de forma directa o indirecta 12,950 créditos por año, que equivale al 48% de las más de 27,500

²⁷ El salario mínimo en El Salvador se establece en US\$113.7 mensuales para el año 2014.

unidades de producción anual de vivienda en el país. No obstante, sólo han podido atender el 11% de esa producción total con bonos, subsidios o contribuciones, es decir alrededor de 3,000 soluciones al año. Esta cantidad equivale a menos de un 1% del déficit habitacional de 446,000 unidades, que utiliza el ViceMinisterio de Vivienda como referencia por los programas públicos.²⁸.

Los agentes privados, empresas urbanizadoras y desarrolladores han logrado producir alrededor de 3,000 soluciones anuales, equivalentes al 57.5% de la producción anual promedio, mientras que las ONG han sido responsables de al menos otro 7.7%. Por ejemplo, Hábitat para la Humanidad El Salvador y FUNDASAL han proveído varios tipos de soluciones en el país que abarcan desde la construcción de viviendas hasta la reparación con un promedio de más de mil unidades al año cada una. Compañías del sector privado como Grupo Roble han tenido también una producción anual que supera las 1,200 unidades.

Los agentes públicos han ofrecido títulos de propiedad a un equivalente del 36% de la producción anual de vivienda a través del ILP. Pero en los últimos seis años solo han sido capaces de intervenir en poco menos del 16% de esa producción total.

Si se resta de la producción anual promedio los aportes del Estado, unas 16,000 unidades y del sector privado empresarial y de las ONGs (unas 3,000), se obtiene un estimado inicial de la autoproducción a cargo de las familias equivalente a unas 8,500 unidades anuales, es decir el 32% del total. Esta producción está contenida en los más de 14,500 lotes sin servicios producidos cada año, por lo que esas 14,500 soluciones (53% del total) representan un importante componente de autoproducción de las familias.

Tabla 2.3. El Salvador: Programas y soluciones generadas por el sector público, privado y no gubernamental.

Organización	Programa	Producción	Período	Prod./año	% Cobertura del déficit
FSV	Crédito hipotecario	277,000	1973-2014	6,700	1,5%
FONAVIPO	Subsidios	66,000	1992-2014	3,000	0,7%
	Crédito 2°. piso	137,500	1992-2014	6,250	1,4%
	Vivienda nueva	2,700	2009-2014	540	0,1%
VMVDU	Mejoramiento piso	13,900	2008-2014	2,318	0,5%
	Mejoramiento de barrios	8,750	2008-2014	1,458	0,3%
ILP	Titulación de inmuebles	225,000	1991-2014	9,780	2,2%
Lotificadores (varios)	Lotes sin servicios	496,000	1970-2004	14,588	3,3%
Inversiones Roble	Vivienda nueva	65,000	1960-2014	1,200	0,3%

²⁸<http://www.vivienda.gob.sv/Archivos/pnvh/PoI%C3%ADticaNacionaldeViviendayH%C3%A1bitatdeElSalvadorVice.pdf>.

FUNDASAL	Varios tipos de solución	48,000	1968-2014	1,045	0,2%
Hábitat para la Humanidad	Varios tipos de solución	25,000	1992-2015	1,086	0,2%
Total Parque habitacional		987,800	1971-2007	27,438	6,2%

Principales cuellos de botella para la reducción del déficit

Bajos ingresos de la mayor parte de la población. Según la (DIGESTYC, 2015) el ingreso promedio de los hogares salvadoreños era de \$539.70, no obstante los cuatro primeros quintiles tienen ingresos promedio menores a \$551.40 (Q4) que llegan hasta los \$152.19 (Q1). Asumiendo una capacidad de pago equivalente al 25% del ingreso mensual esto resultaría en una disponibilidad mensual para el 80% de la población que varía entre \$38.05 y \$137.85 con una capacidad de endeudamiento menor a los US\$10,000 cuando el costo de la unidades más barata supera los US\$12,000 (Harth, 2014). Esto constituye una de las principales limitantes de acceso a la vivienda en El Salvador.

Insuficiencia del marco regulatorio actual. En El Salvador también se ha señalado la ausencia de numerosas normativas vinculadas con las actividades constructivas. Es común señalar tres ámbitos: a) legislación específica de la construcción, tal como: códigos de construcción, control de calidad de materiales y cualidades de los edificios en términos de confort térmico y eficiencia energética; b) regulación del ejercicio de las profesiones asociadas como arquitectura e ingenierías, incluyendo temas como responsabilidad profesional y formación continua; c) gestión del suelo, particularmente en todo lo relacionado con la provisión de equipamientos y espacio público a escala urbana y metropolitana (Harth, 2014). Todo ello, puede constituir un punto de partida de cara a una agenda de intervención en el tema habitacional en el país.

Insuficiencia de servicios básicos. Desde la perspectiva urbanística y territorial, en El Salvador existen insuficiencias importantes en la provisión de infraestructura básica en la ciudad ya construida, particularmente acceso a agua potable y saneamiento.

Producción de suelo urbanizable. Existe una insuficiente producción de suelo urbanizado a nivel nacional. Producto de una dispersión normativa e institucional y las condiciones ambientales del país que han dificultado una zonificación adecuada del territorio para apoyar la oferta de suelo que garantice el acceso a terrenos adecuados para el sector vivienda y el sector privado y minimice la exposición a diversas amenazas naturales, incluyendo los efectos del cambio climático y la escasez de agua.

Recomendaciones de política

La participación de las familias

El campo de la vivienda en El Salvador registra una valiosa acumulación de experiencias de participación de organizaciones sociales y familias desde hace al menos 48 años. Además, es claro

que a pesar del dinamismo de las empresas privadas urbanizadoras y constructoras, la mayor parte de las unidades habitacionales siguen siendo auto producidas por las mismas familias. Las ONG además han consolidado una práctica de construcción por “ayuda mutua” que requiere del trabajo de los hogares en sus propios proyectos habitacionales. Esto ha facilitado la organización y la creación de un sentido comunitario a través de figuras como Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO) con valiosas repercusiones en otros ámbitos de la vida social. Recientemente han emergido experiencias auto gestionarias orientadas hacia modelos cooperativos fundamentados en la vivienda cooperativa, agrupados en la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FESCOVAM). También son relevantes algunas experiencias alrededor de la gestión de proyectos de infraestructura comunitaria, tales como las Junta de Agua, las “Pequeñas Obras de Gran Impacto” (POGI) y los “Proyectos Ejecutados por la Comunidad” (PEC) del FISDL. Todos ellos constituyen antecedentes para impulsar una participación más activa de las familias en programas y proyectos de vivienda a una escala más estructural y definitivamente menos asistencialista, particularmente apropiada en el marco de un déficit habitacional eminentemente cualitativo sobre el que este trabajo ha insistido.

La sostenibilidad ambiental y económica

El paradigma de la sostenibilidad en términos de vivienda significa que la misma no puede reducirse a una visión economicista donde prevalecen temas como la rentabilidad, el financiamiento o el crecimiento de la actividad económica de la construcción sino más bien a un abordaje integral del tema. La sostenibilidad económica plantea el reto fundamental de generar fuentes autónomas, permanentes y continuas de recursos para los agentes públicos y en términos generales la sostenibilidad de las operaciones. Esto implica la necesaria exploración de mecanismos tributarios y contributivos que desaparecieron en El Salvador en 1998.

En el sentido ambiental, la sostenibilidad de la vivienda tiene tres implicaciones. Primero, el consumo responsable de recursos ambientales particularmente: agua, energía y suelo. Segundo, la reducción y reciclaje de desechos, vertidos y emisiones, notablemente los relacionados con el tratamiento y disposición final de aguas servidas, la producción de residuos domésticos y las emisiones producto de los desplazamientos motorizados entre la casa, el trabajo y equipamientos diversos como la educación, la salud, el ocio y la recreación. Finalmente, un tercer ámbito de interés para valorar la sostenibilidad ambiental de la vivienda en El Salvador tiene que ver con la gestión integral de riesgos y la adaptación a los efectos del cambio climático, particularmente a través del análisis de la localización de los asentamientos. Basta mencionar que en los terremotos de 2001 fueron destruidas 175,000 unidades habitacionales y que las tormentas de los últimos tres años han destruido 34 puentes y no menos de 5,000 viviendas, además de haber causado la muerte de 200 personas (MOP, 2012)

La dimensión social de la sostenibilidad habitacional tiene que ver con reducción de las desigualdades entre los diferentes grupos sociales, el impacto de procesos sociales más amplios como la violencia y la migración y la atención a grupos vulnerables, que se comentará en la siguiente sección. El Salvador no es uno de los países latinoamericanos más desiguales, no obstante las desigualdades saltan a la vista en los diferentes sub mercados habitacionales no sólo por los precios de la vivienda y de los terrenos, pero sobre todo por el acceso a equipamientos,

espacios públicos y condiciones de urbanización. Por otra parte en el país queda por explorar el impacto que la violencia y la migración internacional tienen sobre los mercados de vivienda. El sistema financiero, particularmente el FSV, ha detectado el abandono de viviendas y de créditos, debido a la presión generada por la inseguridad urbana en el AMSS. De igual forma a la migración internacional se le atribuyen al menos tres impactos sobre el campo: el importante número de viviendas desocupadas registradas en el Censo; los aumentos puntuales de precio en zonas receptoras de remesas provenientes de Estados Unidos y finalmente, el cambio de los gustos y valores simbólicos asociados a la vivienda de las familias de migrantes. Entender y atender estas dinámicas de desigualdad, violencia y migración por medio de los programas habitacionales constituye otro de los retos críticos del sector vivienda en el país en el corto y mediano plazo.

Es en los últimos años que se han empezado a detectar unos primeros programas públicos que reconocen esta multiplicidad de audiencias. Vale la pena mencionar: las líneas de crédito de FONAVIPO en el marco del programa “Ciudad Mujer”; el proceso de legalización y titulación de inmuebles del ILP que ha favorecido mayoritariamente a mujeres (Harth, 2014); el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) del FISDL dirigido a los jóvenes que no trabajan ni estudian o el programa “Vivienda Joven” del FSV. En todo caso sigue pendiente articular estos esfuerzos para reconocer la diversidad de los hogares salvadoreños y asegurar el rol de la política habitacional como una de las principales políticas sociales del Estado.

La inclusión urbana y atención a grupos vulnerables

Ya se ha mencionado el papel relevante que han jugado y siguen jugando las familias de menores recursos organizadas para la ejecución de programas habitacionales, así como en la operación de proyectos de infraestructura. No obstante, para el caso salvadoreño el abordaje de estas desigualdades implicaría programas mejor focalizados capaces de atender las particularidades de ciertos grupos vulnerables, tales como: mujeres jefas de hogar; niños y niñas; jóvenes que no trabajan ni estudian o que desean vivir solos; personas con capacidades especiales y finalmente, grupos indígenas.

3. GUATEMALA

La investigación en vivienda social

La ciudad de Guatemala ha crecido rápidamente y de forma desordenada, lo cual implica que no todas las zonas o los barrios de la ciudad reciben o se benefician de los servicios prestados por el gobierno municipal y muchas de sus poblaciones se asientan en terrenos vulnerables. Entre las investigaciones que abordan esta problemática están los de Larios y Robalino (2011) y más recientemente la tesis de Enríquez Mollinedo (2014). En estos estudios los autores utilizaron el método de precios hedónicos complementado con preguntas de satisfacción para determinar el impacto de la provisión o ausencia de servicios municipales en los hogares en diferentes zonas de la ciudad. El método de precios hedónicos se basa en la contribución de las características de los vecindarios en los precios o rentas de las viviendas para inferir aspectos correlacionados con la calidad de vida de sus habitantes y, con base en esto, su estudio provee recomendaciones de políticas públicas tanto en materia de inversión como de provisión de servicios municipales y ambientales.

En su obra *El Proceso de Urbanización en Guatemala. Un enfoque demográfico 1950 – 2002*, Martínez López (2014) recoge una vasta cantidad de información histórica cuantitativa demográfica de Guatemala que sienta las bases para la toma de decisiones de política de vivienda en el país. El crecimiento demográfico ha sido el principal motor del incremento en la demanda de suelo urbano, obligando a (re) definir periódicamente los diversos usos del mismo (frontera agrícola, las áreas metropolitanas y las conurbaciones) aunado a la ausencia de políticas dirigidas a dotar de vivienda digna a grandes conglomerados humanos urbanos y rurales que no la poseen o la poseen en condiciones informales.

Con un enfoque más economicista pero orientado a la recomendación de políticas a nivel sectorial aparecen Cuevas et al (2011) en la misma dirección de Larios y Robelino (2014) quienes establecen lineamientos de política para superar las fallas de mercado existentes en el sector vivienda y/o mediante el desarrollo del mercado como complemento a la acción del Estado. Similarmente Gavidia (2011) presenta un diagnóstico del sector vivienda en Guatemala en las dos décadas precedentes al año 2010, una descripción de la situación del sector, los déficits cualitativos y cuantitativos, sus proyecciones de mediano plazo, la evolución del financiamiento y producción de vivienda anual.

Actores Relevantes del Sector Vivienda

Los principales actores del sector vivienda en Guatemala están definidos en la Ley de Vivienda de 2012 (Diario de Centro América, 2012) que incluye actores del sector gubernamental como el Viceministerio de Vivienda, FOPAVI (anteriormente FOGUAVI), SEGEPLAN, FONTIERRAS y las municipalidades, así como también otros actores del sector financiero (FHA, cooperativas, etc.) del sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Un aspecto interesante en la definición de los actores se deriva del hecho que la Política Nacional de Vivienda explícitamente promueve la organización de los beneficiarios de los servicios de vivienda como una forma de proveer mejores servicios y más focalizados, y atender sus expectativas de localización, tamaño y calidad de los materiales de las viviendas. Estos actores sin embargo, en particular los gubernamentales, han tenido una reducida continuidad como organizaciones pues muchas de ellas han sido de corta duración, siguiendo un estrecho paralelismo con el desarrollo político del país en general.

Sector Público

Las organizaciones gubernamentales tienen atribuciones regulatorias, normativas decisorias y ejecutivas en los lineamientos del sector vivienda. El Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda -CIV- a través del Vice-Ministerio de Vivienda, es la institución rectora del sector público en la ejecución del marco jurídico de la “Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos” que administra en forma descentralizada los mecanismos financieros del sector público para propiciar el desarrollo habitacional del país. El CIV formula, financia, ejecuta, evalúa y

supervisa la política nacional de vivienda y asentamientos humanos a través del Fondo Para la Vivienda (FOPAVI) antiguo FOGUAVI.²⁹

El FOPAVI es una institución financiera de segundo piso creada con el objeto de otorgar subsidios y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema que carecen de una solución habitacional adecuada. Finalmente, el CIV también coordina por medio de su unidad ejecutora, el Fondo Social de Solidaridad –FSS, las acciones de otras instituciones públicas que también desarrollan programas y proyectos dentro de su competencia, como la Unidad de Vivienda Popular - UDEVIPO. Esta última unidad se encarga de la recuperación y administración de los recursos de la cartera en mora para canalizarlos hacia la titulación y adjudicación de tierras para familias pobres y la dotación de servicios básicos.

El mercado financiero guatemalteco está altamente concentrado en un número reducido bancos privados que financian todo el sector de la vivienda y la mayor parte de estas entidades están aseguradas por El Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas -FHA-, organismo que provee garantías hipotecarias a los bancos como una forma de incentivar la inversión en financiamiento a largo plazo. El FHA desempeña un papel central en el crédito al sector porque las viviendas que cuentan con su aval están totalmente aseguradas y el capital de los bancos u otros acreedores no queda expuesto a este sector (Irungaray Suárez, 2015).

También es importante resaltar el papel que desempeña el FHA en la práctica desde el punto de vista de la calidad de las construcciones. La institución ha establecido condiciones, elementos y características mínimas que los desarrolladores y sus proyectos deben poseer para calificar, estableciendo un estándar y normas de construcción para proyectos habitacionales en el país. Los fondos que el FHA facilita pueden utilizarse para la adquisición de viviendas nuevas a ser ocupadas por el propietario o para alquiler, mejora de viviendas existentes, adquisición de viviendas alquiladas por parte de los ocupantes, bajo mejores condiciones a las existentes en el mercado con respecto al enganche inicial, tasas de interés y plazos para pagar la deuda.

Las siguientes cinco organizaciones son entidades gubernamentales, algunas de ellas descentralizadas, que tienen una presencia importante en la apuesta por el ordenamiento territorial y prevención de desastres a nivel rector, operacional y de investigación en el país. Estas organizaciones son la SEGEPLAN, FONTIERRAS, CONRED, INFOM y CEUR.

La *Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia* (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del desarrollo del Estado a través de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas del Gobierno. Operativamente, la SEGEPLAN tiene la función de facilitar la información para la planificación y ordenamiento territorial dentro del marco del apoyo técnico que la Secretaría ofrece al Sistema de Consejos de Desarrollo y a las municipalidades. En el año 2012,

²⁹ El cierre y liquidación del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) ocurre con el Decreto Numero 9-2012 en febrero de 2012, sin embargo continuó operando hasta finales del 2013 ya que la misma ley indica en sus artículos transitorios que por razones de interés social FOGUAVI continuaría operando hasta el efectivo funcionamiento de FOPAVI, lo cual ocurrió hasta iniciado el año 2014.

por ejemplo, la SEGEPLAN, realizó el denominado “catastro de asentamientos” en 399 asentamientos precarios ubicados en los municipios de Guatemala, Villa Nueva, Chinautla, Mixco, San José Pinula y San Miguel Petapa.

FONTIERRAS o *Fondo de Tierras* (creado en el Decreto Ley 24-99 del Congreso de la República) es una institución descentralizada del Estado creada bajo el marco de los Acuerdos de Paz. Se desarrolla con base a la Agenda Estratégica 2012-2025 que se fundamenta en varios ejes que incluyen el acceso y regularización de los procesos de adjudicación de las tierras, en particular las tierras del Estado, como una forma de lograr una distribución más equitativa, así como también promueve el libre acceso a información georreferenciada de la tierra y su distribución en el país.

Dentro de los actores identificados, la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres SE-CONRED resalta como la instancia Nacional responsable de la coordinación frente a los desastres naturales. Tiene competencias y responsabilidades a nivel nacional, regional y mundial, con acciones concretas para la reducción del impacto de los desastres los cuales tienen efectos claramente definidos en el desarrollo sostenible y en el incremento de la pobreza.

Instituto de Fomento Municipal y municipalidades. El Instituto de Fomento Municipal- INFOM- es una organización estatal autónoma, descentralizada cuyo objetivo es apoyar a las municipalidades en la promoción de su desarrollo mediante la prestación de servicios directos y el otorgamiento de asistencia técnica y financiera. El INFOM es también la institución encargada de “la gestión de políticas y estrategias del sector agua potable y saneamiento, así como la implementación y ejecución de las acciones que de ella se derive”. En la práctica esto significa que se convierte en el rector del servicio de acueductos y alcantarillados del país, cuya esfera de acción cubre tanto el área urbana como rural.

En el sector académico y universidades sobresale El Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), una unidad académica de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) que se dedica a desarrollar la investigación científica de las áreas urbanas y rurales principalmente en lo relacionado al tema de la exposición a los desastres naturales. El CEUR provee recomendaciones para reducir el problema de la vivienda para los más pobres y del ordenamiento territorial en Guatemala sobre todo para aquellas comunidades en situación de vulnerabilidad y riesgo por fenómenos naturales. Un punto que debe resaltarse es el esfuerzo realizado por el CEUR/USAC en alianza con el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar (URL) para realizar una encuesta en asentamientos precarios urbanos en el 2009 sobre condiciones de vida fundamentalmente condiciones del local de habitación, información sobre las personas y situación de convivencia en el hogar.

Sector Privado y Sector Social

Banca privada: El sector financiero privado de Guatemala está constituido por unas 17 entidades bancarias y aproximadamente 15 financieras agrupadas bajo la Superintendencia de Bancos de Guatemala.³⁰ Estas entidades operan en un mercado financiero sólido y estable desde el punto de

³⁰ http://www.ratingspcr.com/uploads/2/5/8/5/25856651/soberano_guatemala_2014.pdf

vista operativo que favorece una diversa oferta de productos crediticios para la vivienda en sus modalidades de urbanización, construcción, mejora o ampliación. La modernización del sistema financiero en las últimas décadas ha jugado un papel determinante para que el mercado sea el canal principal para la asignación de recursos de financiación de la vivienda.

En el sector de las ONG existen organizaciones con presencia regional o mundial y una sólida trayectoria histórica como Techo, PCI de USAID y Hábitat para la Humanidad. En el año 2015, Techo para mi País-Guatemala realizó un notable esfuerzo para crear el Censo de Asentamientos Informales con el cual busca localizar, identificar, caracterizar y georeferenciar los asentamientos del área metropolitana de la ciudad de Guatemala. Se incluyeron los municipios de Guatemala, Mixco, Chinautla, Villa Nueva y San Miguel Petapa. Para ello contó como línea base las bases de datos de la encuesta IARNA-CEUR del 2009 y el catastro de SEGEPLAN del 2012.

En los últimos 5 años Hábitat para la Humanidad Guatemala duplicó el número de beneficiarios acumuladas en sus primeros 30 años de trabajo, para alcanzar un total de 40,000 familias atendidas durante el periodo 2011-2015 y llegar a la meta de 75,000 familias beneficiadas en todos los programas de vivienda. Entre las áreas más importantes de acción durante este periodo de tiempo:

Vivienda nueva. Contabiliza 11,474 familias atendidas cuyas viviendas nuevas se construyen en su totalidad bajo elevados estándares de calidad y códigos locales de construcción.

Mejoras constructivas a viviendas existentes: Es una intervención constructiva que reduce las vulnerabilidades de la familia, que contribuye en alcanzar los estándares de calidad de la vivienda y que ha beneficiado a más de 22,534 familias.

Programa de atención a la extrema pobreza. Constituyen construcciones, productos o servicios adicionales que buscan el desarrollo integral de las familias, a través del aprovechamiento de los recursos locales, en esta categoría podemos encontrar programas de seguridad alimenticia a través de huertos familiares, soluciones para captación y purificación de agua, saneamiento de los entornos a través de la instalación de letrinas de pozo ventilado y la constante búsqueda de erradicación de humo dentro de las cocinas por medio de la construcción e instalación de estufas mejoradas.

Gracias a estos resultados Hábitat Guatemala ha sido capaz de reducir el déficit habitacional del país en un 5%, sobre todo en el sector de pobreza del país que no accede a programas tradicionales de vivienda. Hábitat Guatemala también ha implementado un proceso de bancarización de sus más de 18,000 beneficiarios activos, que les permitirá ingresar al mercado financiero tradicional. A través de alianzas con proveedores de la construcción han sido capaces de reducir los costos de la vivienda por debajo del precio de mercado, volviéndola más accesible a familias pobres y convirtiéndose en un motor generador de más de 2,500 empleos directos e indirectos. De manera similar, cada año en promedio 3,800 voluntarios nacionales y más de 900 extranjeros se involucran en los programas de incidencia, construcción y capacitación en todo el país, proveniente de grupos universitarios, empresas privadas y entidades religiosas, este trabajo voluntario se traduce en más de un millón de dólares de reducción de costo de mano de obra en construcción.

En Guatemala existen también algunos modelos novedosos para apoyar la vivienda social como son las cooperativas, las asociaciones de ONGs con empresas privadas y las organizaciones comunales. Las cooperativas de vivienda en Guatemala promueven soluciones habitacionales así como el mejoramiento de la vivienda existente para sus agremiados, algunas de ellas funcionan también como entidades intermediarias para administrar subsidios, otorgar préstamos complementarios y dar seguimiento a los proyectos. Las cooperativas cuentan con el respaldo explícito del gobierno y principalmente de la Ciudad de Guatemala, con ayuda del Centro Cooperativo Sueco We Effect buscan promover alternativas de vivienda que permitan atraer nuevos residentes y fortalecer la permanencia de residentes en la ciudad.

La Asociación para el Desarrollo integral Guatemalteco (ADIG) es una asociación civil sin fines de lucro con una visión integral del desarrollo humano. Tiene una presencia importante en diversas áreas que incluyen la gestión de conocimientos, instrumentos y propuestas, para la educación, la cultura, el empleo, la vivienda, la salud, el uso de nuevas tecnologías, el medio ambiente y el desarrollo económico local. Específicamente en materia de vivienda, la ADIG ha realizado convenios con empresas constructoras para apoyarla construcción de soluciones habitacionales a un costo razonable y con propuestas de financiamiento más sencillas que las ofrecidas en el mercado.

La Cámara Guatemalteca de la Construcción es una entidad civil, apolítica y sin fines de lucro que representa el sector de la construcción en Guatemala. Si bien esta Cámara no atiende de manera directa las necesidades habitacionales de las familias más pobres en el país, entre sus funciones está promover la implementación de conductas éticas y la responsabilidad social empresarial en las empresas asociadas, lo cual ha permitido a la colaboración con organizaciones no gubernamentales para buscar soluciones económicamente viables a la problemática de la vivienda social.

La participación de la sociedad civil en el sector vivienda es nutrida en el caso de Guatemala. También, a partir de los Acuerdos de Paz se crearon y fortalecieron diferentes grupos organizados como cooperativas y empresas autogestionarias. En el sector popular organizado se pueden diferenciar varios grupos entre los que están el Movimiento Guatemalteco de Pobladores, la Organización Coordinadora Nacional de Asentamientos de la Línea Férrea, La Coordinadora Nacional de Pobladores y Áreas Marginales de Guatemala (CONAPAMG). Estas organizaciones han mantenido una actitud confrontativa que más bien ha debilitado su capacidad de negociación y la viabilidad de hacer propuestas para solucionar problemas habitacionales concretos. Es por eso que se considera que estos grupos, junto con el sector campesino, han tenido un impacto limitado en la solución al déficit de la vivienda en el país (Gálvez-Sandoval, 2009).

El déficit de vivienda en Guatemala

La cuantificación del déficit de vivienda en Guatemala le corresponde a El Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta institución aplica el método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a partir de datos censales de Población y de Habitación, como insumo básico para identificar la proporción de hogares en situación de carencia habitacional. En Guatemala oficialmente se mide tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo. Para el primero se consideran fundamentalmente: i) viviendas precarias o irrecuperables; ii) hogares allegados o arrimados (más

de un hogar con presupuesto separado en la misma vivienda), y; iii) núcleos familiares allegados o arrimados (más de una familia en la misma vivienda que comparte presupuesto con otras familias). Para el segundo se toman en cuenta: i) viviendas que no tienen acceso adecuado a servicios básicos (como agua potable, alcantarillado o electricidad), y; ii) viviendas hacinadas o con insuficiente espacio habitable.

De acuerdo a los datos del último Censo Nacional de Población, en 2002 existían 2.2 millones de hogares en el país, de los cuales 410,097 no poseían vivienda propia y 611,495 vivían en condiciones de hacinamiento o en viviendas consideradas no aptas para habitar, lo que sumaba un déficit habitacional de 1,021,592 unidades. En otras palabras, cerca de la mitad de hogares en Guatemala carecía de una vivienda digna. Con base en eso, estimaciones de ONU-Hábitat calculan este déficit en 1,774,000 unidades para el año 2013, de las cuales 712,100 corresponden al déficit cuantitativo y 1,061,900 al cualitativo (tabla 3.1). La Cámara Guatemalteca de la Construcción pronosticó un déficit cuantitativo en el año 2014 de 475,000 unidades, el cual una vez ajustado para incluir aquellas viviendas precarias o inhabitables sube a 733,460 unidades.³¹ Por su parte, este estudio estima el déficit cualitativo en 1,542,639 unidades, lo cual redunda en 2,276,000 unidades en total.

Tabla 3.1. Guatemala 2014: El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

	2013 ^a	2014
Déficit Cualitativo	1,061,900	1,542,639 ^b
Déficit Cuantitativo	712,100	733,460 ^c
Total	1,774,000	2,276,099

Fuentes: a ONU-HABITAT (2015), -b/ Cálculos propios, c/ Cámara Guatemalteca de la Construcción: <http://www.fiic.la/FIIC%20Riviera%20Maya/Presentacion%20FIIC%20Guatemala.pdf>

Para calcular el déficit cualitativo en Guatemala que aparece en la tabla 3.1, en este estudio se seleccionaron 6 categorías de variables de la Encuestas Nacional de Condiciones de Vida (INE-ENCOVI, 2014) y que corresponden a los siguientes características.

- a) Tenencia de la vivienda: Alquilada, cedida o prestada, otra;
- b) Materiales del techo: asbesto, paja, palma o similares;
- c) Materiales de las paredes: bajareque, adobe, lepa, caña o palo;
- d) Materiales del piso: piso de tierra;
- e) el agua para consumo de las personas de esta vivienda proviene de chorro público, pozo público o privado, río, lago, manantial, camión cisterna, agua de lluvia;
- f) La vivienda tiene servicio sanitario: letrina o pozo ciego, o no tiene.

En la actualización del déficit habitacional se obtuvieron los siguientes resultados (tabla 3.2). En Guatemala, el déficit cualitativo de vivienda corresponde a un 61% de las viviendas encuestadas desagregado de la siguiente manera. Un 13% de las viviendas no cuenta con una tenencia segura. En relación a los *materiales de construcción* predominantes, un 29 por ciento de las viviendas

³¹ En la categoría *Tipo de vivienda*, las características que no cumple las condiciones mínimas son: "Cuarto en casa de vecindad", "Rancho", "Casa improvisada".

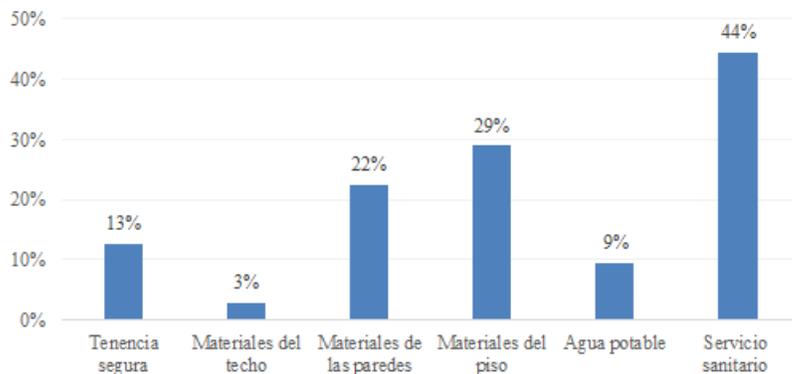
tiene piso de tierra, un 22 por ciento tiene paredes con materiales inadecuados y sólo un 3 por ciento tiene materiales inadecuados en el techo de la vivienda. A partir de esas estimaciones, la falta de agua potable afecta un 9%, mientras que la falta de servicio sanitario de fácil acceso en la vivienda representa un muy elevado 44 por ciento de las viviendas pues carecen de este servicio en su totalidad o sólo cuentan con letrina o pozo ciego.

Tabla 3.2. Guatemala 2014: El déficit cualitativo y el aporte de los distintos componentes

Característica	Porcentaje
Tenencia segura	13%
Materiales del techo	3%
Materiales de las paredes	22%
Materiales del piso	29%
Agua potable	9%
Servicio sanitario	44%
Total déficit cualitativo	61%

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENCOVI (2014).

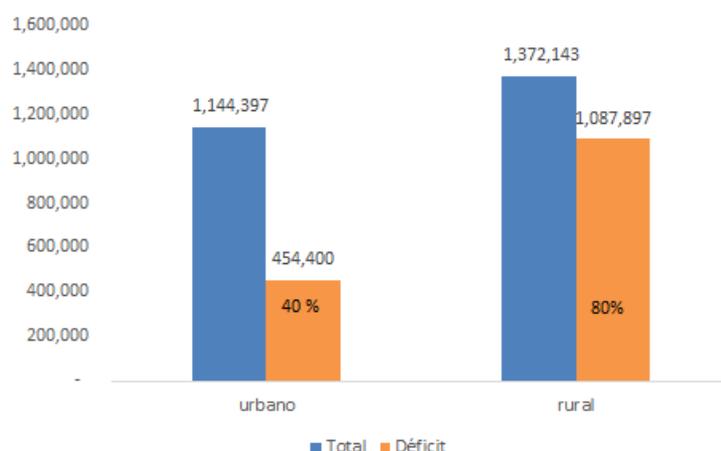
Figura 3.1. Guatemala 2014: El déficit cualitativo y los distintos componentes



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENCOVI (2014).

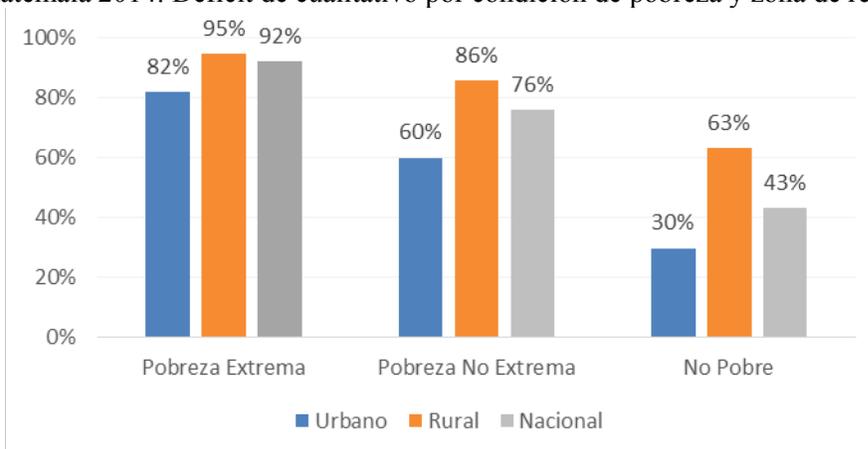
Al analizar los datos desagregados por zona de residencia, los datos de ENOCVI (2014) muestra que del total de 2,516,540 hogares 1,144,400 (45%) se ubican en zonas urbanas y 1,372,684 (55%) en zonas rurales. De estamanera, los resultados con datos de ENCOVI (2014) muestran que el déficit cualitativo de 1,542,000 es un fenómeno predominante en las zonas rurales del país (1,088,000 unidades), en comparación con las zonas urbanas (454,000 unidades) aunque ambos déficits son de elevada magnitud (figura 3.2). Esto evidencia una alta concentración de la problemática de la vivienda fuera del departamento de Guatemala. En este mismo sentido, CIV (2014), estima que sólo un 15% del déficit total se concentra en este departamento.

Figura 3.2. Guatemala 2014: Déficit cualitativo de vivienda por zona de residencia



Al realizar el mismo ejercicio por incidencia de la pobreza, un 92% de las viviendas en pobreza extrema presentan deficiencias cualitativas (no logran satisfacer sus necesidades alimentarias básicas o reciben menos de dos salarios mínimos), en el área urbana corresponde a un 82% y en el área rural a un 95% de las viviendas. En el segmento de pobreza no extrema (hogares que logran satisfacer sus necesidades alimentarias y la mayoría de las necesidades básicas o que reciben hasta 4 salarios mínimos), un 75% de los hogares en esta categoría tiene déficit cualitativo de vivienda. En el área urbana corresponde a un 57% y en el área rural un 85%. Finalmente un 42% a familias no pobres (satisfacen todas sus necesidades básicas, o ganan más de 4 salarios mínimos) tienen déficit cualitativo de vivienda. En el área urbana este porcentaje representa el 27 por ciento de las viviendas en esta categoría y en el área urbana un 63 por ciento.

Figura 3.3. Guatemala 2014: Déficit de cualitativo por condición de pobreza y zona de residencia



Pobreza Extrema: 0-2 salarios mínimos Pobreza No Extrema: 2-4 salarios mínimos No Pobre: más de 4 salarios mínimos. Fuente: Cálculos de los autores con datos de la ENCOVI (2014).

Las Políticas de Vivienda en Guatemala

La política vigente del sector vivienda fue promulgada en el año 2012 (Decreto 09-212 del Diario de Centro América, 2012) la cual prácticamente fue retomada de la anterior Política de Vivienda de 2004 con algunas modificaciones como las que actualmente establece el SEGEPLAN y como parte de una estrategia más general de desarrollo en sus Lineamientos Generales de Política 2015-2017. Estos lineamientos consisten básicamente en conjunto de objetivos de política, indicadores e instituciones responsables para reducir el déficit de vivienda en el país. Fijan sus instrumentos de política en la cantidad y monto de los subsidios a entregar y la legalización de terrenos para las familias de más bajos ingresos. Sin embargo el presente plan de vivienda no provee una línea base sobre la cual establecer estos objetivos y medir resultados. Si bien su objetivo central ha sido atender las necesidades de la población en condiciones de extrema pobreza y/o que habita en zonas de alto riesgo sin capacidad de ahorro para encontrar una solución habitacional sin ayuda del Estado, a la fecha Guatemala no cuenta con una evaluación formal de su anterior política de vivienda del 2004. Esto constituye en una debilidad técnica fundamental de la política nacional de vivienda para medir los alcances de esta iniciativa de política y derivar posibles lecciones que permitan reducir el déficit de vivienda en el país en el futuro.

El crecimiento poblacional (uno de los más altos de Centro América) es el principal motor de la demanda de viviendas nuevas, y requiere la construcción 90,000 unidades al año (Gavidia, 2011). Sin embargo el mayor problema de Guatemala es su déficit cualitativo, hogares que habitan en viviendas con carencias que las califican como no aptas para ser habitadas. El déficit cualitativo ronda el 60% del déficit total de vivienda en Guatemala, y de este total, un 80% pertenece a hogares en situación de pobreza y extrema.

El alcance de la política pública de vivienda para los sectores más pobres en Guatemala ha sido limitado en eficacia y eficiencia. Por una parte, hay segmentos de la población que han quedado excluidos del alcance de las instituciones que los deberían atender. Por otra, para aquellos que si

han sido incluidos en algunos de los programas de ayuda y que en principio están siendo atendidos, las limitaciones de los instrumentos empleados no les llega en la práctica.

En cuanto a las limitaciones de alcance si bien el gasto público dedicado al sector vivienda en Guatemala aumentó en términos reales per cápita de US\$ 38 (1.65% del PIB) en 2010 a US\$42 (1.79%) en 2013 (Tabla 3), lo que sugiere un giro en la tendencia decreciente del gasto en la última década, dicho gasto sigue siendo considerablemente menor y crece menos que en otros países de la región. A las limitaciones antes expuestas se suma las intervenciones dispersas de varias instituciones que se enfrentan a una débil institucionalidad del ente rector lo que disminuye considerablemente el impacto en la atención al déficit habitacional (Gavidia, 2011). Según datos de la Coordinación Social de FOPAVI, en el año 2014 las solicitudes habitacionales por las familias ascendieron a 13,446 unidades para un total acumulado de 34,373 solicitudes. De estas solicitudes se aprobaron un total de 11,467 subsidios. Los expertos consultados consideran que las soluciones brindadas son insuficientes dado que las necesidades de vivienda ascienden a más de 1.5 millones (ver anexo, entrevista 3), mientras que este estudio las sitúa sobre los 2 millones (déficit cuantitativo y cualitativo). Con el efecto de la urbanización del país, se teme que se agudice la situación por la necesidad de producir más de 50,000 viviendas al año cuando la oferta formal pública y privada (25,000 viviendas) está lejos de suplir la demanda. El número relativamente bajo de solicitudes es sólo un reflejo de que únicamente existen oficinas de FOPAVI en Ciudad de Guatemala y estas se asignan bajo un criterio discrecional.

Tabla 3. Centro América: Gasto Público en Vivienda

	2010		2011		2012		2013	
	% PIB	Per cápita (US\$ 2005)	% PIB	Per cápita (US\$2005)	% PIB	Per cápita (US\$2005)	% PIB	Per cápita (US\$2005)
Costa Rica	2.28	122.01	2.21	122.16	2.21	126.86		
El Salvador	1.21	35.56	1.96	58.35	2.03	60.74		
Guatemala	1.66	37.63	1.68	38.70	1.73	39.79	1.79	41.96
Honduras	0.29	4.46						

Fuente: <http://dds.cepal.org/>

La ineficacia de los instrumentos existentes para alcanzar a las poblaciones meta tiene también un componente importante de ineficiencia asociado con las instituciones canalizadoras de fondos. Por ejemplo, pese a que el FHA es una institución que trabaja con elevada eficiencia operativa y técnica, únicamente cubre un 0.34% del déficit de vivienda en el país (Gavidia, 2011). En contraste, si bien el FOPAVI alcanza un porcentaje un poco más alto del déficit, de alrededor del 4,5%, no alcanza los niveles de eficiencia y estándares de calidad del FHA (FOPAVI, 2013).

Programas de vivienda social

En el ámbito gubernamental actualmente existen dos programas dirigidos a la población en pobreza y pobreza extrema y que por lo tanto no califican como sujeta a crédito: a) el *Programa de Desarrollo de Vivienda Digna, Adecuada y Saludable* —que proporciona un subsidio de Q.35,000 (US\$ 4,500) a las familias elegidas — y el *Programa de Alto Riesgo y Emergencia*: orientado a aquella población asentada en zonas declaradas como riesgosas por la Coordinadora

Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- o que hubieran sufrido daños por catástrofes naturales. Un tercer programa, el de *Fortalecimiento a la Demanda de Vivienda Popular* está orientado a la población que puede ser calificada como sujeta de crédito cuyo beneficio está constituido por un aporte del beneficiario, un subsidio directo y un préstamo en condiciones de mercado.

Por parte de las ONGs, es importante recalcar el trabajo de Hábitat para la Humanidad, Techo y PCI de USAID tanto por la construcción de casas así como por el impacto en la satisfacción de los beneficiarios de sus programas. Iniciativas como *Barrio Mío* buscan transformar los barrios urbanos de alto riesgo en Guatemala siguiendo un proceso de planificación integral, participativo y consultivo para identificar y abordar sus propias necesidades de desarrollo basado en recursos disponibles y soluciones locales.

Estrategias alternativas para la producción de vivienda social en Guatemala: autoconstrucción en asentamientos informales

El tema de la vivienda social en Guatemala también requiere adoptar una perspectiva informal de la gestión del hábitat e implica analizar los procesos de toma ilegal de suelo urbano destinado al uso habitacional por parte de las familias más pobres. El tema de los asentamientos en Guatemala, sobre todo en los alrededores de la ciudad de Guatemala, toma auge en los años ochenta. En 1984, en el Mezquital de la zona 12, alrededor de 800 familias invadieron terrenos al sur de la ciudad de Guatemala. Esta primera oleada de ocupación para la toma masiva de tierra dio origen a 5 asentamientos informales. Esto aunado a que el estado no tenía capacidad para darle solución a los problemas de vivienda de los cerca de 50 mil nuevas familias que se suman cada año, con el tiempo, más familias y desplazados por el conflicto armado interno empezaron a ocupar propiedades privadas y espacios públicos que carecían de los principales servicios básicos. En la actualidad, el ciclo se repite, las familias en los asentamientos no tienen suficiente espacio para albergar a más miembros de las familias. Las siguientes generaciones invaden otros espacios, sobre todo en los barrancos de terrenos municipales con poco valor monetario. Se ha encontrado que en la mayoría de los casos, cuando se forman nuevos núcleos familiares, estos se quedan en la casa de los padres o se construyen un anexo. O bien, de forma organizada, toman tierras aledañas a sus asentamientos y/o colonias originales.

Desde el segundo semestre del 2015 a la actualidad, TECHO ha estado realizando un estudio para identificar los asentamientos precarios en la zona metropolitana de Guatemala. Para identificar un asentamiento se utiliza una caracterización de que como mínimo haya 8 núcleos familiares que no tengan uno de los servicios básicos y que no cuenten con tenencia de tierras. Con la anterior definición, TECHO ha identificado alrededor de 312 asentamientos y ha encontrado que, si bien existen, no son muchos los asentamientos donde las covachas o champas (viviendas que emplean material desechable) sean predominantes, sobre todo en las áreas urbanas. Además muchas de las familias en la informalidad no están ligadas a la pobreza. FOPAVI (2013), por su parte, estima que existen más de 800 asentamientos precarios en todo el país, la mitad de estos en el área metropolitana.

El proceso de construcción de una vivienda en un asentamiento informal, por lo general, empieza con la toma de la tierra y el trazo improvisado de los lotes. Comúnmente cuando se originan, los materiales de construcción son el cartón, madera y otros materiales de corta vida. En una siguiente etapa las familias recurren a la autoconstrucción, por carecer de los medios económicos para contratar a un equipo técnico que construya la vivienda. Con el tiempo, y aún sin tener un título de propiedad –que puede llevar muchos años legalizarlos dependiendo de si las tierras son del estado, municipales o privadas pues el clientelismo político influye en su legalización – las familias empiezan a mejorar sus condiciones de la vivienda, haciendo mejoras topográficas y cambiando los materiales de construcción por otros más durables. Muchas veces buscan respaldo con organizaciones populares para negociar con el estado e intentar legalizar sus propiedades.

Los servicios básicos es otro de los problemas que deben enfrentar, sobre todo el del agua potable, saneamiento y transporte público. Los asentamientos forman comités para conseguir acceso a los servicios públicos, educación, asistencia sanitaria y transporte público en la comunidad. Mientras esto sucede, el agua se les vende a través de camiones cisterna, después de mucho tiempo y por gestión de los comités logran chorros públicos y es hasta después que se amplía la red pública de abastecimiento. Referente al saneamiento, las familias en los asentamientos informales comúnmente construyen tuberías hacia los barrancos y ríos para descargar sus desechos.

Principales cuellos de botella para la reducción del déficit

Al ser consultados sobre las restricciones más importantes que enfrenta Guatemala para la reducción del déficit de vivienda, los expertos señalan varios obstáculos para que una política de vivienda logre alcanzar a los sectores más desfavorecidos. Estos obstáculos pueden resumirse en problemas de mercado, coordinación e institucionalidad en el sector vivienda.

a) *Problemas en el mercado financiero de la vivienda*, existe una necesidad de reducir la tasa de interés y fomentar una mayor tolerancia al riesgo por parte de las instituciones financieras del país. El sector financiero de Guatemala continúa siendo poco desarrollado y la intermediación entre ahorrantes e inversores no se hace con eficacia. Por otra parte, la falta de garantías y títulos de propiedad, la mala información de crédito y avalúos, y los sistemas legales que favorecen a las grandes empresas y los que tienen propiedad debidamente legalizada impiden el acceso al financiamiento a los segmentos poblacionales de bajos ingresos (Gavidia, 2011). Si bien los donantes han estado activos en la provisión de fondos para la inversión en vivienda social, sus intervenciones han sido puntuales y no son sostenibles en el largo plazo.

b) *Falta de profundización de modelos alternativos de vivienda social* como son la vivienda de alquiler y las cooperativas. En este sentido, la ausencia de oferta de vivienda vertical accesible a los más pobres y la experiencia de cooperativas de FUNDASAL en San Salvador son dignas de tomar en cuenta.

c) *Ausencia de planes de ordenamiento territorial* y de planes locales de hábitat para las principales ciudades del país lo que limita la disponibilidad de suelo servido, accesible y de bajo costo. Organizaciones como AGISTER y CEUR han enfocado su actividad hacia la generación de suelo

barato y equipado para vivienda de interés social usando instrumentos enmarcados en la política de gestión de suelo y ordenamiento territorial de las municipalidades. Sin embargo, existe una gran desarticulación entre los temas de ordenamiento territorial, vivienda y fortalecimiento municipal en la actualidad. El CONAVI (Consejo Nacional de la Vivienda) ejercía anteriormente esta coordinación pero este consejo ha estado inactivo en los últimos años. La reactivación del CONAVI en 2016 plantea una posibilidad de integrar los actores alrededor de una misma visión. Este vacío institucional de la administración pública ha sido parcialmente llenado por el sector privado a través de la coordinación interinstitucional impulsada por *Cementos Progreso* en el Plan Nacional de Vivienda.

d) *Excesivo número de procedimientos* para permisos de construcción y su costo. Los permisos de construcción requieren al menos 11 trámites para obtener el aval de la Municipalidad de Guatemala. Estos procedimientos incluyen los ministerios de Ambiente, Cultura y Deportes, el Registro General de la Propiedad, la Dirección General de Aeronáutica Civil, el Instituto Nacional de Bosques, de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, de la Dirección de Control Territorial y, de la comuna capitalina, las direcciones de Obras, Centro Histórico, Medio Ambiente y Catastro y de EMPAGUA. Todos estos procedimientos requieren entre tres y seis meses para completarse. Sin embargo el punto relevante desde la perspectiva de la vivienda para los sectores más pobres es el relacionado con el costo de esos permisos. En Guatemala, El Banco Mundial calcula que el costo de los permisos de construcción (como porcentaje del ingreso per cápita de la economía) es 7,2% mientras que el promedio para América Latina es un 2,6%.³²

Corrupción. El tema de la corrupción es otro factor frecuentemente mencionado por los expertos como un obstáculo a la provisión de vivienda para las familias pobres pues el tema es comúnmente utilizado con fines proselitistas. La falta de transparencia en el manejo de fondos de FOPAVI ha involucrado a diversas empresas privadas constructoras de viviendas y urbanizadoras pero ocurre a lo largo de la cadena de valor de la vivienda, desde la asignación de tierras hasta el uso de fondos para construcción y reparación.³³

Recomendaciones de política

Es necesario el fortalecimiento institucional en el sistema de vivienda y ordenamiento territorial. Resulta prioritario definir claramente el papel de cada uno de los actores involucrados en la cadena de valor de la vivienda, empezando por el Estado y diseñar una estructura integral que facilite la coordinación y evite el traslape de funciones y ámbitos de acción. Esto, como prioridad, implica la recuperación del papel rector del Viceministerio de Vivienda frente al sector privado para plantear una política pública coherente en la materia. El sistema nacional de vivienda de Guatemala

³² Doing Business. Ver <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/guatemala>

³³ “Capturan a dos hombres por desfalco de Q36 millones al Foguavi” (Prensa libre: 4 de Diciembre de 2015). Ver: <http://www.prensalibre.com/guatemala/capturan-a-dos-personas-por-desfalco-de-q36-millones-al-foguavi>; “Capturan a presunto estafador de FOGUAVI” 26 de octubre de 2011). Ver: <http://pncdeguatemala.blogspot.com/2011/10/capturan-presunto-estafador-de-foguavi.html>; “Multimillonario fraude en FOGUAVI” (Prensa Libre: jueves 14 de agosto de 2008). Ver: <https://www.yumpu.com/es/document/view/14415547/multimillonario-fraude-en-foguavi-prensa-libre>; “Sospechoso asalto en sede de FOGUAVI” (Diario La Hora: 05-08-2013). Ver: <https://www.yumpu.com/es/document/view/14415547/multimillonario-fraude-en-foguavi-prensa-libre>

ha sido débil y sin coordinación efectiva en el nivel institucional y muestra en la actualidad una deficiente de aplicación práctica de lineamientos estratégicos de planificación urbana local, regional y nacional así como una ausencia total de medición de resultados.

Derivado de lo anterior, se requiere un fortalecimiento en la recopilación, procesamiento y análisis de datos que permitan una mejor e independiente evaluación de los resultados de las acciones de política en vivienda. Un aspecto esencial en este sentido es homologar los procesos que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadísticas con estándares regionales e internacionales que aumenten la calidad y frecuencia de las Encuestas de Hogares y Censos de Población. Por ejemplo, las opciones disponibles en la pregunta *tenencia de la vivienda* de ENCOVI no dan margen para una aproximación razonable de la informalidad de la propiedad.

En este mismo sentido se requiere mejorar los procesos de planificación y ordenamiento territorial que asignen un manejo y uso adecuado de los recursos naturales del país. Bajo estándares internacionales, Guatemala presenta métricas muy deficientes en los sistemas de administración de tierras lo cual, aunado a la elevada corrupción a lo interno de algunas instituciones del Estado, favorece la existencia y creación de asentamientos informales. Esto inevitablemente se relaciona con lograr una mayor transparencia en la asignación de recursos financieros públicos para la población más pobre y que no ha sido posible lograr en las últimas décadas.

Una forma de aumentar la profundidad del sistema financiero de la vivienda es por medio de un mayor impulso en la participación de las instituciones microfinancieras en el financiamiento de la vivienda para los sectores más pobres, por ser este precisamente su nicho de mercado al alinear a los flujos de caja de estos grupos de personas con sus obligaciones crediticias. Las personas en los estratos de ingreso más bajos no utilizan el mercado financiero tradicional por lo que, para este grupo en particular, el mecanismo tradicional de hipoteca por medio de la banca de primer y segundo piso es irrelevante. En su lugar, se pueden desarrollar proyectos donde el Gobierno disponga de fondos para subsidiar parte de la tasa de interés o el principal que las microfinancieras cobran en los créditos que van dirigidos a la construcción y mejoramiento de la vivienda, de forma tal que más familias podrán acceder a los mecanismos financieros tradicionales pero diferenciados por su condición de ingreso. En coordinación con el FHA, algunas microfinancieras guatemaltecas podrían también tener acceso al aseguramiento de su cartera crediticia, lo cual redundaría en mejores condiciones para los beneficiarios en término de tasas de interés, plazos, etc. Finalmente, las microfinancieras pueden ser una fuente importante de recopilación de datos sobre las características de las viviendas de las personas que utilizan sus servicios y su evolución conforme nuevas rondas de financiamiento para mejoras son desembolsadas. Debido a que la información es auto-reportada, este tipo de colaboración podría entregar ayuda más específica y resaltar los servicios públicos específicos que se necesitan.

4. HONDURAS

La investigación en vivienda social

Honduras es quizás el país de la región con la menor producción bibliográfica en el tema de la vivienda social. El no contar un ente rector que agrupe las diferentes intervenciones a lo largo del tiempo, más allá del período del gobierno de turno, no ha generado los incentivos para sistematizar

las acciones y resultados en la materia a lo largo del tiempo. En un intento de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo de SOPTRAVI (actual INSEP) por fortalecer el tema se elaboró el *Resumen del Informe Final Política de Vivienda y Desarrollo Urbano* (Confinsa, DGVU-Soptravi, 2010), el cual realizó un análisis del contexto y del estado de la política al 2010, incluyendo el período post huracán Mitch, y desarrolló una propuesta para una nueva política de vivienda, la cual sin embargo no fue aprobada en el Congreso debido a desacuerdos con desarrolladores y otros actores relevantes.

El sector privado ha hecho algún aporte al tema de la vivienda social y la reducción del déficit aunque sólo cuenta con una publicación. La Cámara Hondureña de la Construcción (CHICO) publica en su sitio web una presentación titulada *Situación Actual de la Industria* (2012) con un estimado para el año 2011 del déficit de vivienda en 1 millón de unidades. Considera que la problemática del sector obedece a tres razones principales: a) Falta de financiamiento a largo plazo b) Falta de apoyo de las distintas Municipalidades hacia este sector y c) Ausencia de una Ley de Vivienda adecuada que promueva el acceso de vivienda a todos los niveles sociales. En dicho documento además propone fortalecer el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI) para enfrentar adecuadamente el problema.

Un tanto sorprendente es que la escasez bibliográfica mencionada incluye también al sector académico, pues incluso el repositorio Tz'ibal Naah de la Universidad Autónoma de Honduras no produce ningún resultado al introducir la palabra *vivienda* o *vivienda social* en su buscador. Existen algunas aproximaciones al tema desde una perspectiva del desarrollo local, como es el caso de la tesis doctoral de López López (2003), el cual aborda el tema del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo específicamente en la comunidad de Guagiquiro. O bien el caso de la tesis *Antecedentes históricos acerca del dominio territorial urbano en Tegucigalpa (siglo XIX)* de Mossi Sorto y Batres Galeano (1982) que toman una perspectiva histórica territorial de Tegucigalpa. El estudio *Política de Vivienda en Honduras: Diagnóstico y Guías de Acción*, preparado por el doctor Schlomo Angel en el 2002 para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y para el gobierno hondureño que iniciaba ese año, hace una revisión del contexto y las condiciones del sector vivienda; una descripción del estado de la política de vivienda desde el año 1957; y finalmente cierra con una explicación detallada de lineamientos y estrategias recomendadas para el desarrollo de vivienda en el país. En el 2004, el mismo autor desarrolla junto con otros investigadores de la Universidad de Princeton el estudio *Rapid Urbanization in Tegucigalpa, Honduras* (Angel, y otros, 2004) el cual describe los tipos de asentamientos formales e informales, los problemas de acceso a tierra y de vulnerabilidad en la ciudad capital. Luego de más de una década de elaboración, este importante documento aún no ha sido traducido al idioma español.

Si bien existen otras publicaciones que se relacionan más de cerca con los alcances de este estudio, todas son de la década de los 70's y 80's por lo que son poco relevantes para el periodo de tiempo aquí seleccionado. La única excepción es el artículo *Política de Vivienda* de la doctora Elsa Lily Caballero (Murga Frassinetti & Castellanos, 2012) el cual sintetiza la transformación de la política social en Honduras según diferentes modelos de desarrollo. Analiza la problemática de vivienda tanto para el sector formal como el informal, caracterizando el déficit cuantitativo y cualitativo;

describe el rol cambiante del Estado en el sector vivienda: como responsable de la política de vivienda y de la producción directa con el Instituto Nacional de Vivienda (INVA), como facilitador de la intermediación financiera, hasta una privatización de la producción y de implementación de reformas del campo financiero, dejando de lado las funciones de regulación, de control y sin lograr consolidar una política social de vivienda y de asentamientos humanos integral e inclusiva.

Actores Relevantes del Sector Vivienda en Honduras

Sector Público

La Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (CONVIVIENDA) es el ente rector en el tema de la vivienda desde el año 2014, cuya función es coordinar y evaluar los diferentes programas, tanto de entidades públicas como privadas para la solución del déficit habitacional. Sus acciones giran en torno a proveer subsidios para construcción y mejoramiento de la vivienda a familias de más bajos ingresos, reasentamiento de familias en zonas de riesgo inminente y proveer créditos hipotecarios para construcción, mejora y alquiler de viviendas las familias que cuentan con capacidad de pago.

La Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) es otra entidad del Estado que trabaja en el tema de ejecución y mejoramiento de vivienda a través de sus programas *Vida Mejor* y *Vivienda Saludable*. Esto como parte de un mandato más general como es coordinar y evaluar las políticas, actores y fondos públicos en materia social y reducción de la pobreza.

Similarmente el Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (IDEACOAS), trabaja en la construcción y mejoramiento de viviendas, mejoramiento de barrios, sistemas básicos de agua potable y saneamiento, escuelas y establecimiento de las redes primarias de educación y salud, entre otros proyectos de infraestructura social básica destinadas a los grupos más vulnerables. IDEACOAS opera bajo tres distintos programas: el Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible (PRONADERS), el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)

Los diferentes programas de Estado financian los proyectos a través de una estructura dividida entre las instituciones segundo piso —encargados de la intermediación de recurso a través de fondos propios, del Banco Central de Honduras (BCH) y de fideicomisos del programa PROVICCSOL, entre otros— y las instituciones de primer piso, o Instituciones Financieras Intermediarias (IFI) que son las que tratan directamente con los usuarios de los créditos o beneficiarios de los bonos.

En el caso de las instituciones de segundo piso, la más importante es el BANHPROVI, encargado de la intermediación de recursos de corto, mediano y largo plazo. Por otra parte, el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP) es una institución de ahorro y préstamo orientado al financiamiento habitacional de empleados del sector privado, quienes aportan un porcentaje mensual de su salario. Este ahorro, que anteriormente era obligatorio, se encuentra actualmente en reestructuración bajo la Ley Marco del Sistema de Protección Social del 11 de agosto del 2015.

Las IFI o instituciones de primer piso, en el caso del sector vivienda, las constituyen bancos privados, cooperativas de ahorro y crédito, la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI) y las microfinancieras, estas últimas con un enfoque para mejora y reparación de vivienda. La Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias (AHIBA) representa a 14 bancos trabajando en este tema. Cuenta además con un Comité de Vivienda Social que se reúne con CONVIVIENDA, los bancos y otras instancias para monitorear el avance de los proyectos de vivienda, planificar y facilitar soluciones.

Entre otros regímenes para el ahorro y crédito en el país están el Sistema de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Públicos (INJUPEMP), Instituto de Previsión del Magisterio (INPREMA) Instituto de Previsión Militar (IPM), Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH), quienes otorgan préstamos para vivienda a sus afiliados.

Sociedad Civil: Cooperativas, Fundaciones, ONG's y Empresas Constructoras.

Entre las principales desarrolladoras están las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD) sin fines de lucro, empresas o ejecutores independientes (ingenieros y arquitectos) encargados de la gestión y ejecución de obra de proyectos de viviendas para las comunidades de escasos recursos. Para poder operar, las desarrolladoras deben contar con certificaciones de PROVICCOSOL o CONVIVIENDA.

FUNDEVI es una fundación privada de interés social sin fines de lucro que proporciona financiamiento y asistencia técnica constructiva para vivienda de familias de bajos ingresos. Inicia en el año 2006 con fondos del gobierno de Alemania y Suecia, actualmente ha logrado mantener los fondos para el crédito de vivienda de forma sostenible. Trabaja con el sector de la población que sí puede pagar un crédito pero que no es sujeta a crédito bancario (sector informal) y que por lo tanto son créditos de alto riesgo. El 92% de sus operaciones son créditos hipotecarios. Con una tasa de interés aproximada del 18% han logrado financiar proyectos para personas del sector informal en áreas urbanas y rurales del país con fondos mixtos privados y de gobierno. FUNDEVI maneja proyectos urbanísticos pequeños de 20 a 30 viviendas y cuenta con un departamento de ingeniería que le da seguimiento a la calidad de las obras.

REDVISOL es una Red de Entidades Desarrolladoras de Vivienda Solidaria, entre las más fuertes se encuentran Hábitat para la Humanidad, el Programa de Vivienda Solidaria (PVS) del Instituto para la Cooperación y Autodesarrollo (ICADE) y ECOVIDE. Fuera de la Red, se encuentran también desarrolladoras como Capacitación, Educación, Producción, Unificación, Desarrollo, Organización (CEPUDO), asociación sin fines de lucro que canaliza fondos de la organizaciones como *Food for the Poor* de los Estados Unidos, quienes han tenido gran impacto en el territorio.

Otros actores relevantes dentro de las organizaciones civiles es el Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria (COHVISOL) es un movimiento social pluralista integrado por pobladores organizados de varias zonas del país, quienes a través de cooperación internacional apoyan la solución a los problemas de vivienda a través de la organización y capacitación de grupos comunitarios. Promueven proyectos de autogestión, de propiedad colectiva y de ayuda mutua.

FEHCOVIL es la Federación Hondureña de Cooperativas de Vivienda, fundada en 1963, aglutina a empresas cooperativas de vivienda sin fines de lucro y que mediante la cooperación organizada, se dedican a apoyar la solución del problema habitacional del país.

Otros actores importantes en el apoyo de resolución de conflictos y generación de una política pública de vivienda son, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Federación de Cooperativas de Crédito (FACACH), la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO); gremios como el Colegio de Arquitectos de Honduras (CAH) y Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras (CICH).

El déficit de vivienda en Honduras

El VI Censo de Vivienda de Honduras (año 2013) contabiliza un total de 2,158,042 viviendas en el país, de las cuales 314,525 están desocupadas, 1,838,527 son viviendas ocupadas y 4,990 viviendas colectivas. La mayoría de estas viviendas, un 56%, es decir 1,037,119, se localizan en zonas urbanas de país mientras que un 44% (801,408) están ubicadas en zonas rurales.

Honduras por su parte registra para el mismo año 2013 una población de 8,303,771 habitantes constituidos en 1,881,577 hogares. Esto da como resultado un déficit cuantitativo de vivienda de aproximadamente 43,050 unidades habitacionales, 48,040 si se incluyen las viviendas colectivas y 125,784 si se agregan las correspondientes a *Tipo de vivienda* deficiente.³⁴ Los datos disponibles sugieren que este déficit sigue una tendencia decreciente pues las Encuesta de Hogares de 2014 y 2015 estiman que el total de hogares ronda las 1,940,233 y 1,948,419 familias respectivamente para cada año y el parque habitacional del país es de unas 1,898,591 viviendas en el año 2014 y 1,913,897 en el año siguiente, para un faltante de 41,642 unidades en 2014 y 34,522 unidades en 2015 (ver tabla 4.1). La predominancia de la vivienda en zona urbana se mantiene, con ligeras fluctuaciones, pues en el año 2014 un 55% reside en zonas urbanas mientras que en 2015 el porcentaje aumenta a un 57% del total de las viviendas.

Tabla 4.1. Honduras: El déficit cuantitativo de vivienda

	2013	2014	2015
Viviendas	1,838,527	1,898,591	1,913,897
Hogares	1,881,577	1,940,233	1,948,419
Déficit Cuantitativo	43,050	41,642	34,522

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2013, EPHPM, 2014 y 2015.

Tabla 4.2. Honduras 2013: El déficit cualitativo de vivienda

Característica	Porcentaje
Tipo de vivienda	4.5%
Tenencia segura	6.4%
Materiales del techo	10.7%
Materiales de las paredes*	31.2%
Materiales del piso	23.0%
Agua potable	16.8%

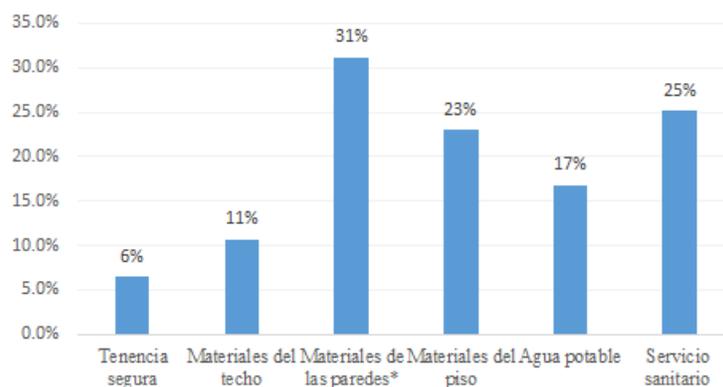
³⁴ En el caso de Honduras corresponde a "Casa de material natural", "Cuarto en mesón o cuartería", "Casa improvisada", "Barracón" y "Local no construido para casa de habitación".

Servicio sanitario	25.1%
Total déficit	55.5%

* Utiliza el total de viviendas y no sólo las ocupadas

Fuente: Cálculo de los autores con base en EPHPM (2014) y Censo de Población y Vivienda, INE (2013).

Figura 4.1. Honduras 2013: Déficit de cualitativo vivienda por zona de residencia



Fuente: Censo de Población y Vivienda, INE (2013).

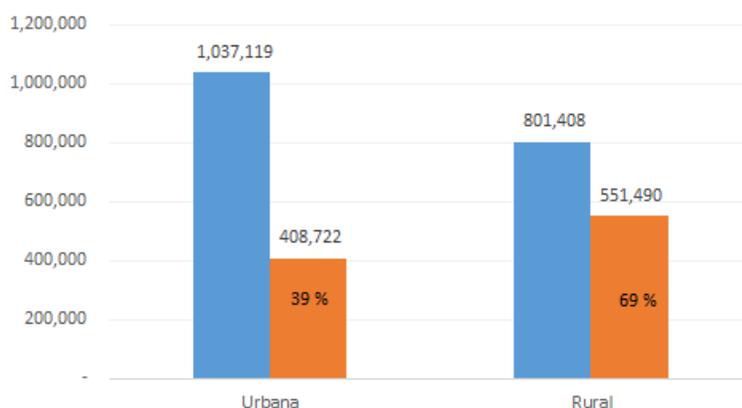
Para calcular el déficit cualitativo se utilizaron los datos del V Censo de Vivienda y Población del año 2013 con resultados presentados en la tabla 4.2 y figura 4.1. El déficit cualitativo incluye viviendas con las siguientes características:

- Tenencia de la propiedad: cuando la vivienda es prestada o cedida sin pago y cedida por servicios de trabajo.
- Materiales utilizados en las paredes exteriores: se incluyeron aquellas viviendas que usan: adobe, bahareque, palo o caña, material de desecho y otros materiales.
- Materiales utilizados en el piso: únicamente se incluyeron las unidades con piso de tierra.
- Materiales del techo: se incluyen las lámina de asbesto, paja, palma y similares, material de desecho y otros.
- Viviendas en las que el agua para consumo de las personas proviene de vertiente, río o arroyo, de lago o laguna, de vendedor o repartidor ambulante y otro tipo de abastecimiento.
- Viviendas que no tienen servicio sanitario.

Según se observa en la figura 4.1,³⁵ el impacto que tienen los distintos factores que componen el déficit cualitativo en Honduras refleja resultados muy similares a otros países de la región. La falta de una tenencia de la propiedad representa un 6,4% mientras que los *materiales de las paredes* (31%), *materiales del piso* (23%) y *servicio sanitario* (25%), contribuyen de manera sustancial a engrosar el grupo de viviendas con características insatisfactorias del total de las 1,838,527 viviendas censadas. Todavía relevantes aunque en menor proporción son los *materiales del techo* (11%) y el *agua potable* (17%).

³⁵ En Honduras, el acceso a las bases de datos es muy restringido por lo que la alternativa es utilizar los datos proveídos por el Instituto Nacional de Estadísticas y no ha sido posible una estimación independiente del déficit cualitativo.

Figura 4.2. Honduras 2013: Déficit de cualitativo vivienda por zona de residencia

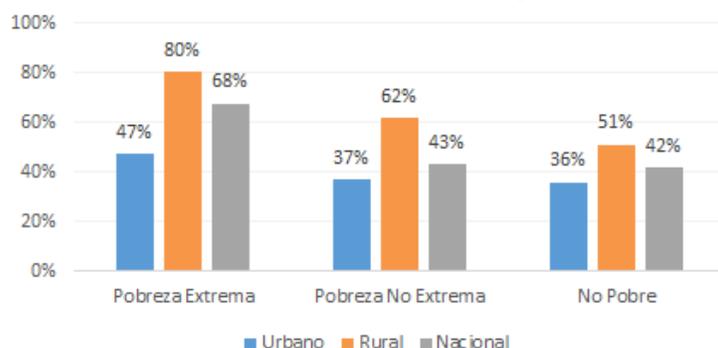


Fuente: Cálculo de los autores con base en EPHPM (2014).

Por zona geográfica, el déficit cualitativo incide en 408,722 (un 39%) del total de las viviendas ubicadas en zona urbana y más de 551,000 (69%) del total de las viviendas en zona rural (figura 4.2). En conjunto representan unas 960 mil unidades habitacionales.

Al desagregar el déficit cualitativo por incidencia de la pobreza y zona de residencia (figura 4.3), se observa que 68% de las familias hondureñas en condición de pobreza extrema (las que reciben menos de dos salarios mínimos) tiene una vivienda deficitaria, un 47% de estas familias en zonas urbanas tienen esta misma condición y un 80% en zona rural. Similarmente, un 43% de las familias en condición de pobreza no extrema (reciben hasta 4 salarios mínimos) tienen viviendas con déficit, un 37% de las vivienda en zona urbana y un 62% en zona rural. Finalmente, un 42% de los hogares no pobres de Honduras (ganan más de 4 salarios mínimos) tiene viviendas deficitarias en términos cualitativos un 36% de las viviendas en zonas urbanas tienen esta misma condición y un 51% en zonas rurales.

Figura 4.3. Honduras 2013: Déficit de cualitativo vivienda por condición de la pobreza y zona



Pobreza Extrema: 0-2 salarios mínimos, Pobreza No Extrema: 2-4 salarios mínimos, No Pobre: más de 4 salarios mínimos. Fuente: Cálculo de los autores con base en EPHPM (2014).

Honduras: Evolución de las políticas de Vivienda

Durante las últimas tres administraciones presidenciales de Honduras se establecieron tres programas de vivienda: a) el Programa Vivienda Ciudadana (2006-2008) durante el gobierno de José Manuel Zelaya/ Roberto Micheletti (presidente interino). b) El Programa Vivienda para todos (2008-2012) durante la administración de José Porfirio Lobo y c) el Programa Vivienda para una vida mejor (2012) en el Gobierno de Juan Orlando Hernández. Todos estos programas tuvieron el común denominador de no lograr formular una política clara para resolver problemática de vivienda a nivel nacional, la predominancia de criterios políticos en la selección de los beneficiarios y la poca recuperación de fondos para créditos por parte de los programas del Estado. Lo anterior evidencia una cambiante institucionalidad y ausencia total de rendición de cuentas sobre los resultados de los programas de vivienda en Honduras durante las últimas tres administraciones pues no existe información ni datos para ninguno de ellos.

El tema de la vivienda en el país se ha dejado a la oferta y a la demanda de mercado, lo que dirigido la inversión inmobiliaria hacia el sector de la población con mayores ingresos. Se ha estado trabajando sin utilizar criterios de ordenamiento territorial o planificación urbana, por lo que algunos de los proyectos, principalmente dirigidos a la población más pobre, se ubican en tierras no aptas para ser urbanizadas, susceptibles a ser afectadas por eventos naturales y no articuladas con las redes de transporte, de servicios y de las zonas generadoras de empleo. Al no contar los gobiernos municipales con ejidos para poder situar proyectos de índole social, la selección se hace en base a la oferta más baja de mercado.

Se cuenta con diferentes versiones y propuestas para una Ley Marco de Vivienda, pero aún no se ha logrado el consenso con los diferentes actores para su aprobación, quienes consideran que se han tomado como referencia documentos de otros países que no se adaptan a las necesidades reales de Honduras en cuanto a vivienda social. Las acciones emprendidas para intentar solucionar el problema de déficit habitacional en el país han sido variadas con el paso de los años. Entre las más relevantes se pueden señalar:

- a) Vivienda subsidiada: ha sido una de las estrategias más utilizadas por los diferentes programas de gobierno a nivel nacional. Actualmente el Programa Aporte, Bono y Crédito (ABC) es uno de los más importantes de CONVIVIENDA, que beneficia a familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos y que puede ser utilizado en construcción o mejora de la vivienda.
- b) Vivienda progresiva: En el caso de Honduras, se han tenido varias experiencias exitosas con este tipo de programas, por ejemplo Colonias Kennedy y Hato de Enmedio que iniciaron en los años ochenta con la urbanización del suelo y dotación de unidades húmedas (redes de instalación de agua potable y aguas servidas, servicio sanitario y pila) a muy bajo costo, dejando la vivienda para ser desarrollada por cuenta de cada familia con posibilidad de acceso a préstamos blandos. Estos proyectos lograron constituirse como una micro ciudad con mercados y servicios de salud, escuelas, iglesias, centros comerciales, etc. y que lograron evolucionar con una población inicialmente de clase baja a una que actualmente se considera clase media.
- c) Autoconstrucción dirigida: Con esta estrategia se sustituye la mano de obra no calificada por una calificada que guíe el proceso de construcción y de mayor supervisión técnica en el aseguramiento

de la calidad de las obras. pues los beneficiarios trabajan en la construcción de sus propias viviendas, muchas veces de forma comunitaria. Este tipo de intervenciones se desestiman muchas veces pues requieren de mayor trabajo con las comunidades en la concientización de la familia, organización comunitaria y para el logro del compromisos para aportar con tiempo, por lo que generalmente son procesos más largos, pero tienen la ventaja de que se crea un sentido de apropiación por parte del beneficiario y de ser un mecanismo importante de fortalecimiento de las capacidades de las comunidades. Existen varias experiencias exitosas como las de FEHCOVIL, el Programa de Vivienda Rural para la Autoconstrucción de las Naciones Unidas, entre otras.

- d) Alquiler con opción a compra. CONVIVIENDA cuenta con el Programa ABA, Arrendamiento con Opción a Compra, que permite la posibilidad a las familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos poseer la propiedad del inmueble arrendado al cumplir un plazo establecido, fomentando la bancarización e inclusión financiera de las mismas.

Principales cuellos de botella para la reducción del déficit

Los diferentes programas de gobierno han priorizado el mejoramiento y construcción de viviendas para personas en pobreza o extrema pobreza en lugares donde se cuente con agua potable y saneamiento (como mínimo fosas sépticas o letrinas), donde no existan zonas de riesgo y donde haya una clara tenencia de la tierra, lo que deja por fuera a la mayoría de las personas, tanto en el área rural como en las principales ciudades del país. El déficit existe porque el gobierno no tiene por sí solo la capacidad financiera de cubrir todas las necesidades del sector poblacional en extrema pobreza; y porque sus programas de vivienda, como están concebidos actualmente, no logran ser financiados a través de sistemas bancarios tradicionales y llegar a las poblaciones verdaderamente necesitadas. A partir de las entrevistas con los distintos actores, se han identificado algunos de los principales obstáculos para la reducción del déficit de vivienda en el país:

Inseguridad jurídica y poca tierra accesible para los más pobres. Todos los programas exigen que se tenga el título de propiedad o promesa de venta del propietario para poder ser sujetos a crédito o beneficiarios de los bonos establecidos. Es importante hacer notar que una buena parte de la población ha ocupado propiedades nacionales, municipales y privadas de forma irregular: derechos de vía, áreas verdes y espacios públicos, por lo que no cuentan con escrituras de esas tierras, salvo las que han sido regularizadas por la reforma agraria y por el Instituto de la Propiedad. Las municipalidades no cuentan con ejidos para ubicar proyectos sociales. En los principales centros urbanos hay generalmente conflictos de tenencia, especulación de precios y sobrevaloración de la tierra que la hacen inaccesible para la mayoría. Ejemplo de ello es el Distrito Central en donde, incluso en barrios y colonias formales, un predio puede tener 2 o más dueños.

Inseguridad ciudadana. Este complejo tema social, económico y territorial aleja la inversión y dificulta aún más la posibilidad de lograr financiamientos en ciertos sitios identificados como peligrosos o territorios de maras. Algunos proyectos no han resultado exitosos por estar ubicados cerca de lugares inseguros. Por lo tanto, los temas de delincuencia y criminalidad han resultado críticos para los potenciales usuarios como para los entes financieros. Todo esto reduce aún más

el área de potencial influencia de los programas de vivienda social, pensados desde enfoques tradicionales de desarrollo. FUNDEVI ha sido una de las pocas organizaciones que se ha arriesgado a financiar en algunas de estas áreas.

Condiciones del sector financiero. Uno de los mayores obstáculos identificados por los entrevistados fue la dificultad para la intermediación de fondos por parte de la banca o las cooperativas de ahorro y préstamo, por los requisitos (diferenciados según cada institución) y los tiempos de aprobación de los fondos (por parte de instituciones de primer y segundo piso), desmotivando tanto al desarrollador del proyecto como a los potenciales beneficiarios del mismo.

Falta de aplicación del ordenamiento territorial en la planificación de proyectos de vivienda. El gobierno de Honduras realizó una gran inversión de recursos financieros e institucionales en la planificación e implementación de una Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022). No obstante, ese esfuerzo pierde relevancia y continuidad con la reestructuración de las instituciones que hacen los cambios de gobierno. Se identifica además la poca socialización y la falta de implementación de planes con enfoque en ordenamiento territorial o de gestión del riesgo en la mayoría de los municipios; no se cumplen las propuestas de zonificación del territorio ya sea por falta de incentivos o de control para la aplicación de normativas, especialmente en tierras de tenencia privada. Esta ausencia de planificación y normativas de urbanización y construcción a diferentes niveles afecta la ubicación y desarrollo adecuado de soluciones habitacionales de interés social, ocasionando el aumento del riesgo, el impacto ambiental, posible desconexión con centros educativos, de salud, fuentes de trabajo y por tanto, la potencial negativa de los beneficiarios a habitar los proyectos. En el caso del Valle de Sula, las poblaciones en pobreza extrema se han ubicado en áreas cercanas a los bordos, que son obras realizadas para la mitigación del riesgo, pero que se ven modificadas para extracción de materiales del río, siembra, entre otras, aumentando el riesgo a inundaciones en otras áreas urbanas. De igual forma en Distrito Central, los asentamientos en situación extralegal se han ubicado en las áreas periféricas, donde la topografía es más irregular, de mayor susceptibilidad a deslizamientos y derrumbes y que además requiere de obras para la mitigación del riesgo (muros, contenciones) y de mayores inversiones para la construcción de redes para el abastecimiento de servicios.

Tiempo, costo y cantidad de trámites para permisos. Aunque actualmente funciona el Comité de Facilitación de Trámites (Ventanilla Única) para la obtención de permisos de vialidad y operación para proyectos habitacionales de interés social y de clase media, aún no se logran reducir adecuadamente los tiempos de trámites de las entidades involucradas. Los procesos de evaluación, selección y aprobación de proyectos y sus beneficiarios son largos y engorrosos; por los requerimientos de los diferentes actores; el elevado costo de los permisos, licencias y trámites, tomando en consideración el enfoque social de estos.

Consideraciones de la construcción. En el caso de Honduras, la mayoría de los materiales de construcción son importados, por lo que se ven afectados por la fluctuación internacional de los precios, la inflación y la devaluación de la moneda. Generalmente los fondos asignados por los programas de vivienda no se adaptan a estos cambios tan rápidamente. La asignación de bonos, los costos mínimos, las especificaciones y criterios de selección de los desarrolladores por parte de diferentes instituciones y programas del Estado no se definen de forma unificada, lo que puede

causar confusión y desventaja entre los distintos ejecutores, afectando finalmente la calidad de la construcción.

El sobre costo que se calcula para la ejecución de estos programas es de aproximadamente el 15% para el desarrollador. Hay ciertas actividades o imprevistos que tiene que cubrir lo que reduce el margen de ganancia, que ya son mínimos en comparación con otros proyectos de infraestructura. Por tanto no hay incentivos para el involucramiento de empresas de construcción privada, a menos que tengan un enfoque social y sin fines de lucro (ONG, fundaciones, entre otras).

En el caso del bono máximo, el Estado solicita una Garantía Bancaria para la ejecución de los proyectos. Ante esta disposición, se buscó una figura de fondos en fideicomiso, donde aceptan un título valor, en vez de la garantía, pero hasta un máximo de 100 viviendas, lo cual limita la ejecución y posibilidad de reducción de costos a las desarrolladoras. Al haber pocas organizaciones que cumplan con los requerimientos establecidos por los programas y con experiencia que garantice un buen desempeño, se reduce la capacidad para la ejecución de proyectos habitacionales en gran escala.

Recomendaciones de política

Históricamente el gobierno ha mantenido un enfoque de subsidiariedad pero con una estructura que no le permite llegar a los sectores más necesitados del país, al no enfrentar temas básicos como la regularización de la tierra, el mejoramiento de barrios informales, la inseguridad ciudadana y el financiamiento. Es por eso que los diferentes entrevistados coincidieron en los siguientes puntos como las recomendaciones más relevantes para futuros proyectos y programas que busquen reducir el déficit de vivienda en el país:

- a. Existe una cantidad de instituciones con duplicidad de actividades y diversidad de criterios que requieren organizarse, pues trabajan sin una verdadera orientación, sin normativas claras para la ejecución de proyectos. que se debe fortalecer la estructura de CONVIVIENDA para aglutinar los esfuerzos que están realizando y demostrar su capacidad técnica para definir de forma consensuada los lineamientos, estrategias, normativas e incentivos necesarios para el logro de las metas. El escenario ideal futuro sería transformar esa institución en una secretaría de la vivienda, que aglomerara todos los esfuerzos aislados en una sola visión, clara y planificada a largo plazo, trabajando conjuntamente con los entes encargados de la planificación, de reserva de tierras y de infraestructura pública y servicios para incentivar el desarrollo económico y social de las comunidades.
- b. Resulta fundamental además la elaboración de un Plan Nacional de Vivienda que ordene y structure todo el sistema, partiendo de los déficits reales, asegurando los recursos financieros y humanos para lograr las metas año con año. La asignación anual de recursos para el tema vivienda debe ir en concordancia con un Plan que tenga continuidad y sostenibilidad a pesar de los cambios de gobierno, que involucre a otros actores de diferentes niveles asegurando la transparencia en la asignación de los fondos, la buena administración y recuperación de moras y buscando una utilización y distribución justa de los recursos. La forma expansiva como se desarrollan los proyectos de vivienda es preocupante (especialmente en áreas de valle sumamente fértiles), por lo que se debe planear y estudiar otras formas de ocupar el espacio y considerar la densificación y la

construcción en altura, especialmente para clase media baja, donde la inseguridad no es un tema crítico y la convivencia es posible.

- c. La planificación de los proyectos es esencial para procurar el uso adecuado del territorio; asegurar el abastecimiento de agua; la protección de cuencas, fuentes de agua, áreas forestales, obras de mitigación (como los bordos en la región del Valle de Sula); evitar áreas con alta susceptibilidad a inundaciones, deslizamientos y otras amenazas; la conservación de zonas patrimoniales y culturales.
- d. Incluir temas sociales y culturales en los proyectos. Se refuerza la necesidad de que estos desarrollos se realicen de forma integral (servicios básicos, de educación, salud, trabajo, recreación). No obstante para asegurar el éxito de los mismos, se deben considerar factores culturales específicos de las comunidades beneficiarias, que deben identificarse desde el planteamiento inicial y diseño de las soluciones habitacionales y de comunidad. El factor educativo resulta primordial para tratar temas como el hacinamiento, los valores, el respeto a los espacios públicos, nutrición, huertas familiares, el manejo de desechos, el ahorro familiar, la importancia del pago y mantenimiento de la vivienda y de servicios públicos.

5. PANAMÁ

La investigación en vivienda social

La siguiente revisión bibliográfica recoge algunas de las experiencias más relevantes durante los últimos cinco años sobre el tema de la vivienda y especialmente de la vivienda social en Panamá (ver anexo 2). Los documentos abordan una diversidad de enfoques sobre vivienda, algunos partiendo de datos censales, otros de la perspectiva histórica y política del problema, o evaluando directamente programas o mecanismos de subsidio y su impacto como en Pecha (2010) y Fernández (2011) en la evaluación más reciente realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en el país. Subrayan las deficiencias de los programas evaluados en cuanto a su efectividad por llegar a la población meta. También sobresalen temas referentes a la expansión de la capital panameña y el impacto que esto ha tenido en aspectos sociales y medio ambientales, como es el caso de Cástro- Gómez (2012) y Carrera Hernández (2013) quienes destacan las consecuencias del crecimiento de la capital enfocándose en los gobiernos demócratas después de la invasión y su adopción de agresivas políticas económicas. Más recientemente, Espino y Gordón (2015) realizan una estimación sobre cuánto de la vivienda en el Área Metropolitana de Panamá corresponde a vivienda informal.

Actores Relevantes del Sector Vivienda en Panamá

Entidades de Gobierno y Canalizadores de Fondos

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial: La articulación de la Política de Vivienda de Panamá viene establecida por la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, establece que este ministerio tiene como "finalidad establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial destinada a proporcionar el goce de este

derecho social a toda la población, especialmente los de menor ingreso, tal como lo consagra el artículo 117 de la Constitución Política de la República de Panamá".

Esta ley, establece que entre las funciones de este ministerio se encuentran 1. Determinar y dirigir la política habitacional y de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, así como orientar la política de las inversiones privadas en estos aspectos.

2. Procurar la dotación de vivienda adecuada a las familias que carezcan de ella, atendiendo de manera preferente a las que no tienen acceso a las fuentes comerciales de financiamiento.

3. Adoptar las medidas del caso para facilitar la realización de programas masivos de soluciones habitacionales de interés social por parte de las diferentes dependencias y entidades del sector público y privado, mediante la formulación de políticas crediticias especiales y la creación de incentivos de todo orden.

4. Diseñar y construir viviendas, equipamiento comunitario y obras de urbanización que correspondan a los programas del Ministerio.

5. Adoptar las medidas que se estimen adecuadas para el mejoramiento de la situación habitacional del país, tomando en cuenta la urgencia de dotar de vivienda de interés social a las clases económicamente necesitadas.

El otro instrumento normativo, es Ley no 22 de 29 de julio de 1991, por la cual se establecen las bases de la Política Nacional de Vivienda, se crea el Fondo de Ahorro Habitacional y el organismo regulador del mismo", que en su artículo 1, establece que "la Política nacional de vivienda estará dirigida a satisfacer las necesidades habitacionales para todos los sectores de la población panameña, pero con especial atención a los sectores de menores recursos o de interés social prioritario.

El Ministerio canaliza entonces este mandato a través de una serie de programas y proyectos que explican tanto las áreas de interés de acción, así como establece los actores que participan para poder ejecutar los programas y proyectos que para reducir el déficit de vivienda se generan.

El sistema financiero de la vivienda en Panamá está conformado por las siguientes entidades:

- El Banco Hipotecario Nacional, el cual tiene como objetivo, proporcionar financiamientos para el desarrollo de programas que busquen reducir el déficit habitacional, así como mejorar las condiciones de vivienda de la población panameña, además de promover y financiar la adquisición y mejoramiento de viviendas para uso residencial, así como el desarrollo urbanístico de terrenos con fines habitacionales, mediante la figura de fideicomiso.
- Banco Nacional de Panamá: es el organismo financiero del Estado, actúa de forma similar a un banco privado y no ejerce funciones de banca central, dado el sistema dolarizado de economía de Panamá.
- Caja de Ahorros: fue creada para realizar la función social primordial de coadyuvar a la solución del problema de vivienda de interés social y a la ejecución de programas de educación y fomento del ahorro en todas sus variantes. Este banco tiene una participación del 10% de la cartera hipotecaria del país (2015).

- Banca privada: la banca privada está agrupada bajo la Superintendencia de Bancos de Panamá, corresponde a los bancos de licencia comercial que operan en Panamá y que brindan los servicios de préstamos hipotecarios y financiamiento de proyectos inmobiliarios en Panamá. En este sentido, la banca privada controla el 90% de la deuda hipotecaria en Panamá, con cuatro bancos controlando el 57% de este mercado (2015). En este sentido un
- PROFINCO. Es el esfuerzo entre el Gobierno Nacional y la Banca Privada dirigido a procurar, de forma permanente y autosuficiente, las necesidades de financiamiento para las familias de bajos ingresos a nivel Nacional. El programa procura promover el financiamiento hipotecario de nuevas viviendas de interés social utilizando fuentes privadas y estatales con una oferta de crédito para la vivienda de hasta US\$ 25,000 y facilitar el acceso a familias con ingresos de hasta US\$1,000 a instituciones Financieras Privadas y Estatales (Caja de Ahorros).
- Banca multilateral: tradicionalmente ha correspondido a Banco Mundial y Banco Interamericano ser los organismos de financiamiento multilateral a los que Panamá ha solicitado empréstitos para el desarrollo de su política de vivienda. Siendo entonces actores clave en la configuración de las políticas públicas y los programas de este sector.

Sociedad Civil: Cooperativas, Fundaciones, ONG's y Empresas Constructoras

- Promotores, constructores y corredores: Estos grupos se reúnen en tres asociaciones: los promotores se encuentran agremiados bajo la figura del Consejo Nacional de Vivienda (CONVIVIENDA), asociación que representa el 75% de la vivienda construida en Panamá. Los constructores están agrupados bajo la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), y finalmente la Asociación de Corredores de Bienes Raíces (ACOBIR). Las tres agrupaciones organizan 'ferias de vivienda' a lo largo del año, las cuales se utilizan para promover la venta de productos inmobiliarios para diversos estratos socioeconómicos.
- Municipio de Panamá: es el actor más reciente en cuanto al tema de incorporarse a la planificación de la ciudad como parte de la entrada en vigencia de la Ley de descentralización de la administración pública, los Municipios que demuestren capacidad de gestionar la planificación de su territorio, podrán ir adoptando competencias en materia de gestión atribuidas anteriormente al Gobierno central. Con esto, el Municipio ha estado diseñando las estrategias y planes para el desarrollo urbano de la ciudad, especialmente para la redensificación y revitalización del centro urbano.

El sector académico en materia de vivienda y urbanismo cuenta con el apoyo del Foro y Observatorio Urbano de Panamá (FOBUR).³⁶ Una unidad de investigación y divulgación de la Cátedra UNESCO, con sede en la Universidad Católica Santa María La Antigua. El FOBUR concentra sus esfuerzos en el crecimiento de la región metropolitana de Panamá así como su incidencia en la sostenibilidad y calidad de vida de la población.

Las ONG's constituyen grupos que principalmente se dedican al acompañamiento social de las comunidades ubicadas en asentamientos precarios, además de la provisión de un número limitado

³⁶ <http://usmapanama.com/foroyobservatoriodesostenibilidad/es/>

y muy básico de soluciones de vivienda temporales. Techo, una de las más importantes, realiza proyectos en Panamá con tres objetivos principales: Fomentar el desarrollo comunitario, Promoción y acción social, Incidencia en políticas. Desde este enfoque las actividades que realiza techo están orientadas a fomentar por un lado la participación comunitaria en el diseño de los asentamientos y de la vivienda en sectores de asentamientos informales en proceso de legalización. Como parte de este proceso, Techo fomenta la participación de voluntarios y la creación de alianzas con el sector privado para apoyar a las comunidades a mejorar las condiciones de sus viviendas y comunidades

Grupos organizados de precaristas: principalmente organizados para reclamar la legalización de las tierras que ocupan, y la inclusión en los proyectos de vivienda social y mejoras comunitarias que realiza el MIVIOT y diferentes instituciones del Estado.

El déficit de vivienda en Panamá

El último censo de población y vivienda de Panamá VI Censo de Vivienda del año 2010 contabiliza un total de 1,064,257 viviendas en el país, de las cuales 896,068 presentan información válida (84 por ciento) y están habitadas por 3,397,464 personas en 912,590 hogares constituidos.³⁷ La mayoría de estas viviendas, 609,369 (68%), se localizan en zonas urbanas mientras que 286,699 (un 32%) están ubicadas en zonas rurales.

La diferencia entre el número de casas y las familias panameñas da como resultado un déficit cuantitativo de vivienda de aproximadamente 12,177 unidades habitacionales. Este valor aumenta sustancialmente hasta 114,637 unidades cuando se incluye en el déficit cuantitativo las viviendas precarias o inhabitables.³⁸ En el déficit cualitativo, se incluyeron viviendas con las siguientes características:

- a) Tenencia de la propiedad: Cuando la vivienda es, alquilada, cedida o condenada
- b) Materiales utilizados en paredes: Se incluyeron aquellas viviendas que usan: zinc, quincha o adobe, palma, paja, penca, caña, palos bahareque y otros materiales.
- c) Materiales utilizados en pisos: Se incluyeron las unidades con piso de tierra y otros materiales (caña, palos, desechos, etc.)
- d) Materiales utilizados en el techo: Se incluyeron aquí la paja, palma y otros materiales. f) Viviendas en las cuales el agua para consumo de las personas proviene de lluvia, pozo superficial, río o quebrada o lago carro cisterna, agua embotellada y otras fuentes no especificadas.
- e) Viviendas que no tienen servicio sanitario.

³⁷ El total de viviendas censadas corresponde a 1,064,257 unidades. Sin embargo, luego de filtrar los NAs (información sobre la vivienda no disponible) el total de viviendas resulta en 896,098 unidades.

³⁸ En el caso particular de Panamá, corresponden a las unidades bajo la categoría *Tipo de Vivienda*: individual semi-permanente, improvisada, cuarto en casa vecindad y local no destinado a habitación.

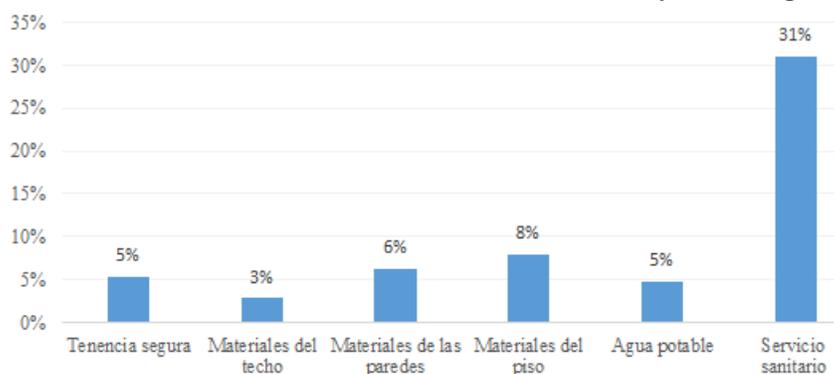
Tabla 6.1. Panamá 2010: El déficit cualitativo de vivienda y sus componentes

Tenencia segura	5.4%
Materiales del techo	2.9%
Materiales de las paredes	6.2%
Materiales del piso	8.0%
Agua potable	4.8%
Servicio sanitario	31.1%
Total observaciones con deficiencias	41.3%
Total observaciones Censo	

Fuente: Cálculos de los autores con datos del Censo de Población y Vivienda (2010).

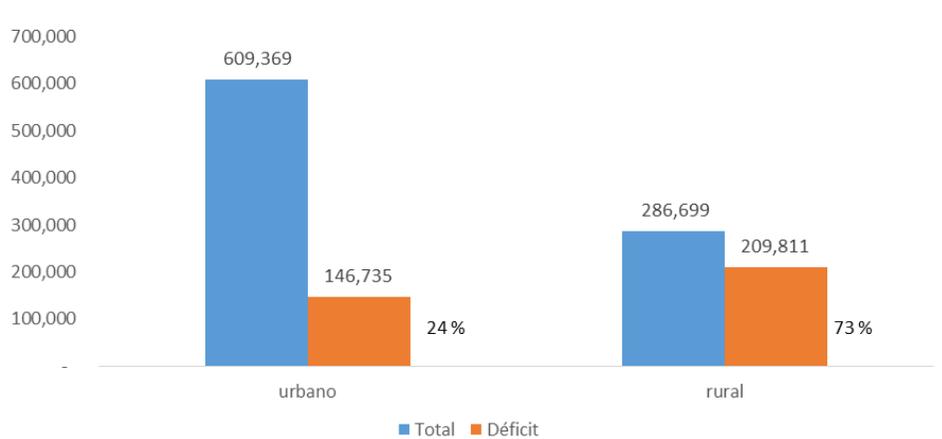
La tabla 6.1 muestra la participación de los distintos factores que se incluyen en el déficit cualitativo de Panamá para el total de viviendas censadas con datos válidos y que alcanza un valor de 41%. La *tenencia segura* representa poco más de un 5%. La calidad de los materiales usados en la construcción muestra que, los componentes *del techo* (3%), *paredes* (6%) y *piso* (8%), contribuyen de manera marginal al grupo de viviendas con características insatisfactorias. Todavía relevantes aunque en menor proporción son las carencias relacionadas con el *agua potable* (5%) mientras que el uso de letrina o la falta de *servicio sanitario* (31%) representa el componente más importante del déficit.

Figura 6.1. Panamá 2010: El déficit cualitativo de vivienda y sus componentes



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la EMNV (2014).

Figura 6.2. Panamá: Déficit de vivienda según zona de residencia.

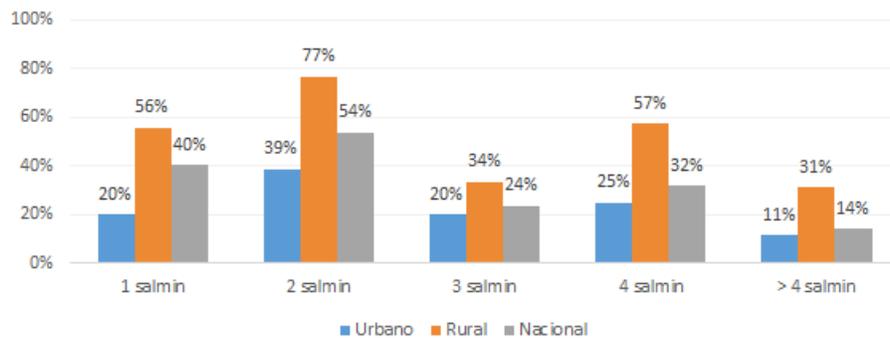


Fuente: Cálculos de los autores con datos del Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010).

El déficit cualitativo (figura 6.2), según zona de residencia, se encuentra distribuido en términos absolutos en un 41% (146,735) urbano y un 59% rural (209,811). En términos relativos, es decir en relación al total de viviendas de la respectiva zona (urbana o rural), el déficit urbano representa un 24% del total de las viviendas urbanas y el déficit rural, un 73% del total de viviendas rurales.

Por nivel de ingreso del hogar (número de salarios mínimos que recibe el hogar), los resultados indican que el déficit cualitativo es un asunto que incide mayoritariamente en las familias que perciben hasta 4 salarios mínimos, un 66%, correspondiente a hogares en condición de pobreza y pobreza extrema desglosado de la siguiente manera (figura 6.3). Un 10% del déficit corresponde a familias que ganan menos de un salario mínimo y viven en zona urbana mientras un 34% le corresponde a los de zona rural. Un 10% del déficit cualitativo total se le atribuye a los hogares que ganan 2 salarios mínimos en zona urbana y 12% en zona rural. Los hogares que reciben hasta 3 salarios mínimos contribuyen con un 14% del déficit, 8% en zona urbana y 6% en zona rural. Para los hogares que reciben hasta 4 salarios los porcentajes respectivos son 5% y 3%. Mientras que aquellos hogares que perciben más de cuatro salarios mínimos contribuyen con un 13 por ciento, 9% en zona urbana y 4% en zona rural.

Figura 6.3. Panamá: Déficit de vivienda según ingreso del hogar.



Fuente: Cálculos de los autores con datos del Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010).

Panamá: Políticas de Vivienda

En relación con el régimen de financiación de la vivienda, Panamá tiene cuatro políticas establecidas: i) las tasas de interés preferenciales para las familias de bajos y medianos ingresos; ii) préstamos subvencionados ampliado por el Banco Hipotecario Nacional (BHN); iii) subsidios por adelantado y de una sola vez de hasta \$ 4.000, complementados por un pago inicial y una hipoteca a 30 años con tasas de interés de mercado; y iv) garantías de pago inicial que permiten a las familias a reducir sus pagos iniciales de 20 por ciento a 2 ciento y reembolsar hasta un 30 por ciento de las pérdidas sufridas (PROFINCO).

Los programas gestionados por el Ministerio de Vivienda (MIVI) se extienden desde la provisión de vivienda con financiamiento a cargo del presupuesto público hasta bonificaciones de cuantía fija o subsidios a las tasas de interés. Tres programas del MIVIOT son los más relevantes:

1) Techos de Esperanza, está enfocado principalmente en el préstamo de materiales a las familias en situación precaria para mejoras de viviendas a través de la reparación de sus estructuras y la construcción de aquellas que requieran ser levantadas desde sus cimientos. Inicialmente este programa tenía la meta de construir 30,000 viviendas durante la gestión 2014- 2019, a un ritmo de 5,000 viviendas por año (MIVIOT, 2014; Noticias 24 Panamá, 2014), pero finalmente se espera que se construyan alrededor de 100,000 viviendas (Viceministro de Vivienda del MIVIOT, comunicación personal). El proyecto está dirigido a mejorar las viviendas en asentamientos que ya se encuentran legalizados.

2) Plan Nacional de Vivienda Digna: este plan ha consistido en el desarrollo de urbanizaciones de vivienda de interés social, bajo un modelo en el que el Estado provee de la tierra y licita la construcción del proyecto para que contratistas privados lo desarrollen. Los posibles beneficiarios de estos proyectos, en algunos casos están orientados a mejorar las condiciones de áreas previamente ocupadas (cascos urbanos deteriorados de las ciudad de Panamá y Colón), en otros casos son proyectos residenciales nuevos, para los cuales los beneficiarios deben solicitar formalmente la solución de vivienda. En términos generales estos proyectos incluyen: Dotación de equipamiento comunitario, incluyendo escuelas, sedes de instituciones públicas, parques. Programas de acompañamiento social, para los casos de proyectos en los cascos urbanos de Panamá y Colón.

3) El Fondo Solidario de Vivienda, que consiste en un aporte de carácter intransferible para personas y familias de bajos ingresos de la economía formal e informal, por un monto de hasta US\$ 5,000 por familia para la adquisición de viviendas nuevas, cuyo precio de venta no exceda la suma de US\$40,000. Recientemente la cobertura de este fondo fu ampliada, aumentando el monto a entregar pasando de US\$ 5,000 a US\$ 10,000, cuando el valor de las viviendas aumentó a US\$ 50,000 (Ávila, 2014). Con el aumento del subsidio y del valor de la vivienda a financiar, ha aumentado el número de empresas promotoras inscritas en el registro que lleva el MIVIOT para este programa, pasando de 74 a unas 300 empresas (Viceministro de Vivienda del MIVIOT, comunicación personal).

Con el fin de identificar los resultados obtenidos a partir de los programas y proyectos desarrollados por el MIVIOT, se hizo una revisión de las memorias institucionales para el período 2011- 2015, que sintetizan los programas, el total de soluciones generadas y los montos ejecutados, con el fin de establecer una medida cuantitativa que permita: a) establecer un impacto global de las actividades realizadas, b) determinar cuáles programas tienen una mayor relevancia dentro de la estrategia utilizada por el MIVIOT, ya sea por el lado del número de soluciones generadas o por los montos asignados c) cuantificar su impacto en el déficit habitacional.

Tabla 7.1. Panamá 2011- 2015: Programas y soluciones generadas, monto de inversión y cobertura del déficit.

Programas	2011-2015				
	Subsidios	%	Monto (US dólares)	%	Cobertura anual del déficit (%)
Plan Nacional de Vivienda Digna	42,337	74 %	299,394,118.00	69.26	6%
Fondo de Ahorro Habitacional	380	1%	6,959,022.00	1.61	0.1%
Financiamiento de Vivienda	7,666	13 %	53,766,321.00	12.44	1%
Asistencia Habitacional	3,164	6%	48,051,112.00	11.12	0.5%
Mejoramiento Habitacional	3,312	6%	22,284,680.00	5.16	0.5%
TOTAL	56,859	100	430,455,253	100	8%

Fuente: Memorias del MIVIOT, años 2011, 2012- 2013 y 2014- 2015.

A partir de esta revisión se pudo establecer que durante el período de estudio, el MIVIOT proveyó de unas 60,811 soluciones de vivienda, con una asignación presupuestaria de US 432,245,741 dólares, a un costo promedio de US 7,100 dólares por unidad³⁹. Tomando como base los datos del Censo de Población y Vivienda del 2010, que indicaban que el déficit habitacional se encontraba en 136,665 viviendas, y el número de soluciones proveídas por el MIVIOT durante el período 2011- 2015, el déficit se redujo en un 44.5%, siendo el Plan Nacional de Vivienda Digna el que

³⁹ Este valor es un valor promedio, generado como indicador para determinar una unidad per cápita del costo de las soluciones. Como se verá a continuación este monto varía de acuerdo al tipo de solución proveída y el programa que la genera.

tuvo el mayor impacto (31%), seguido del Financiamiento de Vivienda (5.61%) y los programas de Mensura y Legalización (2.9%), Mejoramiento Habitacional (2.42%) y el de Asistencia Habitacional (2.32%).

No obstante estas cifras, programas como el de Mensura y Legalización y el de Mejoramiento habitacional, son programas con un limitado efecto sobre el déficit cualitativo de vivienda por su reducido impacto en mejorar las condiciones materiales de las viviendas. Además, ambos programas representan un solo 5.32% de las soluciones contabilizadas dentro de las actividades realizadas por el MIVIOT.

Principales cuellos de botella para la reducción del déficit

a) *Reducida oferta de terrenos y vivienda aptos para los grupos de menores ingresos.* La oferta de terrenos y vivienda aptos para los grupos de menores ingresos se encuentra restringida por aspectos relacionados al alto costo de la tierra en las áreas más densamente pobladas y mejor dotadas de infraestructura y servicios. Esta limitación está relacionada con el hecho de que el sistema de subsidios establecido por el MIVIOT está orientado a incluir en su cobertura sólo nuevas edificaciones, lo que es una limitante para la reutilización de edificios existentes para la provisión de vivienda asequible y mucho menos social. Adicionalmente la ausencia de otros instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que permitan la asignación de suelo para la vivienda social con el fin de evitar que el aumento de la demanda por el suelo precio que haga inviable la construcción de vivienda social.

Lo anterior redundando en un alto costo de la tierra urbanizable y de la edificación. El auge de la economía panameña y la alta disponibilidad de crédito para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, debido a una combinación de bajas tasas de interés y altos niveles de liquidez en el sistema bancario panameño, han promovido un redireccionamiento de la inversión privada hacia el sector inmobiliario como refugio para la liquidez existente. Esto ha desembocado en un aumento del número de proyectos de vivienda suntuosa, tanto en forma de residenciales cerrados como de rascacielos. Una revisión de la oferta inmobiliaria tanto de vivienda unifamiliar como de proyectos de edificios de apartamentos en el Área Metropolitana de Panamá, permitió identificar que las viviendas en los distritos periféricos de La Chorrera, Arraiján y en los corregimientos de Pedregal, Tocumen y 24 de diciembre en el distrito de Panamá, registraban precios entre US\$1 a US\$500 dólares por metro cuadrado, mientras que en el área del centro urbano de ciudad de Panamá, los precios para vivienda unifamiliar se encuentre entre los US\$ 500 a US\$ 3,500 el metro cuadrado.

Consecuentemente, la oferta de vivienda en los rangos de vivienda social es muy limitada. De acuerdo a datos del Consejo Nacional de Promotores de Vivienda, para el 2014, esta agrupación sólo construyó un poco más de 1,000 viviendas en rangos entre los US\$ 30,000 a US\$ 50,000; correspondiente al 13.7% de todas las viviendas construidas por los promotores agrupados en esta asociación para este año. En términos generales el desarrollo de proyectos de vivienda social es considerada una operación riesgosa por los promotores dado el caso de que: a) la banca local está poco dispuesta a financiar vivienda a aquellas personas que laboran en la informalidad aunque tengan los ingresos para pagarla; b) los márgenes de ganancia son mucho menores y es más

sensible a los aumentos de los costes de materiales, mano de obra y suelo, que los proyectos de vivienda para grupos de ingresos más altos; c) la percepción por parte de constructores y promotores de que el Estado debe por un lado, reducir los trámites necesarios para el desarrollo de este tipo de proyectos, y por el otro, proveer de cierta infraestructura básica.

b) *La baja eficiencia de los programas sociales de vivienda* es uno de los puntos más cuestionados tanto por los organismos bilaterales en las evaluaciones de país que se han realizado en diferentes períodos, así como más recientemente por la prensa local. En términos generales se cuestiona 1) su paternalismo; 2) su falta de transparencia y de indicadores que permitan estimar el grado de progreso que se logra con las actividades realizadas; 3) la falta de pertinencia de las soluciones proveídas en relación con la condición de los beneficiarios (sobresale el caso de materiales entregados en préstamos que nunca eran incorporados a la vivienda); sobrecostes en mano de obra y materiales utilizados (prensa local). 4) el tiempo y burocracia involucrada en la obtención de los estudios, permisos y aprobaciones necesarias para el desarrollo de los proyectos. Una estrategia que ha utilizado el MIVIOT regularmente es la de los *macrolotes*, que consiste en la adquisición de lotes, la parcelación y dotación de infraestructura de agua, alcantarillado y electricidad, para luego licitar dichas áreas para que promotores desarrollen proyectos de vivienda social.

c) *El acceso a préstamos y reducción en los costos financieros de las viviendas*. Hay muy pocos programas, fuera de los programas del MIVIOT como el Fondo Solidario de Vivienda, que permitan un acceso al crédito hipotecario a personas con ingresos por actividades informales, que ocupan al 40% de la población (INEC, 2016). Dado que los bancos utilizan como principal medida para el cobro de las hipotecas y deudas en general, la figura de “los descuentos automáticos en el salario para pago de préstamos”, sus evaluaciones se basan en la permanencia del trabajador en el empleo (dos años consecutivos como mínimo) y la seguridad del pago mensual de la hipoteca, que se hace a través de este mecanismo. De esta forma, aquellas personas fuera del sistema laboral formal tienen serias limitaciones para el acceso al crédito ya que no cuentan con ninguno de los dos mecanismos que le aseguren al banco el cobro de la deuda. Este fue de los principales aspectos abordados en el estudio del Foro y Observatorio de Sostenibilidad denominado “Los asentamientos informales en el Área Metropolitana de Panamá” donde se exploró el grado de exclusión social del mercado formal de vivienda, debido a la relación que esto guarda con la imposibilidad de encontrar opciones dentro del marco formal de provisión de vivienda. El estudio permitió determinar que el 30% de los hogares en el área metropolitana no podrían pagar la vivienda más barata del mercado (US 40,000 para el año 2014), correspondiendo a hogares con ingresos mensuales menores a US\$700 dólares y vinculados al sector informal, para quienes, una combinación de bajos ingresos y los requisitos solicitados por la banca privada y parte de la banca estatal (Caja de Ahorros y Banco Nacional), que funcionan bajo criterios similares a la banca privada,⁴⁰ les impedirían acceder a una vivienda en el mercado formal.

⁴⁰ La banca panameña establece entre los requisitos para el acceso a crédito hipotecario: poder dedicar al menos el 30% de los ingresos disponibles en un hogar al pago de la hipoteca; tener al menos dos años de estabilidad laboral o declaraciones de renta para tres años que permitan certificar ingresos que permitan el pago de la hipoteca, pago de cotizaciones a la Caja de Seguro Social y

Por el lado de la demanda, el 30% de los hogares en Panamá no tiene los ingresos suficientes para pagar la hipoteca de la vivienda más barata del mercado (FOBUR, 2014). Con lo cual el elemento determinante que configura el problema de la vivienda, es el de la pobreza y los bajos ingresos. Esto significa, que aun cuando se lograra solventar el problema del acceso al crédito hipotecario, existe una proporción de la población que no lograría pagar la vivienda más barata del mercado debido a sus escasos ingresos, y que constituye en buena medida la población que reside en los asentamientos informales. Esto tiene el agravante de que la política de vivienda de Panamá carece de un mecanismo que la oriente a estimular la posibilidad de elección por parte del consumidor del lugar donde se decide escoger residencia. En la actualidad, los términos en que los subsidios para los proyectos de vivienda social son planificados no incorporan mecanismos que estimulen a los promotores a construir vivienda en los centros urbanos, condenando a los ciudadanos que se acogen a este incentivo a vivir en la periferia.

Finalmente, la ausencia de datos que permitan determinar con precisión las necesidades de vivienda en los diferentes sectores de la población, que se manifiesta en 3 dimensiones clave para la comprensión del problema de la vivienda en Panamá: a) No existe información de línea base: estimaciones precisas que permitan identificar el déficit de vivienda, la población y áreas en donde el mismo se concentra no se encuentran disponibles, de forma que faciliten la orientación de las políticas de vivienda. b) No hay estudios que permitan caracterizar el mercado de la vivienda en Panamá, tanto del lado de la oferta como de la demanda: se desconoce cuáles son las preferencias, capacidad de pago o número de hogares que demanda proyectos de vivienda. Del lado de la oferta, se generan algunas estadísticas cuantitativas sobre la vivienda que se construye, pero no existen bases de datos que permitan comparar los diferentes proyectos en aspectos relacionados a la calidad del producto que se ofrece, la ubicación, el entorno y el acceso a servicios que pueda tener el mismo. c) No hay información disponible sobre los impactos derivados de las políticas, programas y proyectos ejecutados por el MIVIOT. El BID ha publicado con periodicidad evaluaciones de las políticas y programas de vivienda social que se realizan en Panamá y el MIVIOT en sus memorias institucionales presenta datos sobre los proyectos y programas de vivienda que realiza, pero no se mantiene un sistema de indicadores que permita evaluar el progreso de las políticas públicas de vivienda, no sólo en términos del número de viviendas proveídas, sino también de su calidad y de la mejora en la situación de las familias y comunidades beneficiadas con estos proyectos.

Recomendaciones de política

La política pública de vivienda del país se mantiene sobre tres pilares: tasas de interés subsidiadas a las hipotecas (Ley de intereses preferenciales, Fondo Solidario de Vivienda), exenciones de impuestos y programas de vivienda social (construcción de vivienda por programas como Techos de Esperanza). Históricamente la política pública de vivienda solo ha tenido como objetivo, aumentar el número de propietarios de la vivienda, aumentar la calidad de las viviendas y aumentar la posibilidad de soluciones de vivienda mayormente del sector privado y proveer de soluciones subsidiadas para esos que no puedan acceder a soluciones puramente privadas. Un reflejo de lo anterior es el énfasis en el discurso oficial sobre el número de viviendas y las metas cuantitativas sobre construcción de viviendas que se presentan regularmente, pero en las que no se incluyen

otros elementos relacionados con la mejora del entorno. Esto es indicativo de la poca relevancia que se le da a proveer vivienda en sitios accesibles a los centros de servicios y trabajo, a pesar de la importancia que este factor tiene para la calidad de vida de la población, especialmente para aquella de menores ingresos.

De esta forma, la política de vivienda de Panamá requiere en general de un mecanismo que abandone su tradicional enfoque cuantitativo y se enfoque en el desarrollo de políticas que:

- a) la política de vivienda esté orientada a estimular la soberanía del consumidor sobre el lugar donde se decide escoger residencia. En la actualidad, los términos en que los subsidios para los proyectos de vivienda social y asequible son planificados, no incorporan mecanismos que estimulen a los promotores a construir vivienda en los centros urbanos, condenando a los ciudadanos que se acogen a este incentivo a vivir en la periferia.
- b) el desarrollo de una Política de Vivienda que obligue a los promotores a ser incluyentes. En la actualidad el Estado se encuentra desprovisto de mecanismos que incentiven a los promotores a incluir en sus proyectos una distribución equilibrada socioeconómicamente de la oferta de vivienda, permitiendo la construcción de guetos tanto de ricos como de pobres, agravando el problema de la segregación.

La revisión de evaluaciones de la política de vivienda social en Panamá desde la década de 2000, realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, dejan entrever que la misma se ha enfocado en un objetivo cuantitativo de producción de vivienda para la población de menores ingresos, pero que ha carecido de la introducción de instrumentos más innovadores que refuercen aspectos relacionados con:

- Inclusión de las comunidades en los procesos de planificación de los proyectos de vivienda social. La experiencia hasta ahora ha sido que las comunidades participan como mano de obra en los proyectos que el Estado realiza en sus comunidades. Los esfuerzos comunitarios se dan mayormente en la fase de ocupación y legalización del asentamiento cuando los pobladores se organizan para exigir el reconocimiento de la ocupación y su acceso a la tierra.
- Es necesario crear nuevos instrumentos —y mejorar los existentes— que permitan equilibrar la distribución espacial de la vivienda social en Panamá. El alto valor del suelo, la ausencia de incentivos para la construcción y renovación del centro urbano, presionan los proyectos de vivienda social hacia zonas más remotas. Se requiere entonces, desarrollar instrumentos que estimulen una mejor distribución espacial de la oferta de vivienda social, y que no condene a sus demandantes a vivir en la periferia.
- La documentación sobre el desarrollo de los programas y proyectos de vivienda social en Panamá es casi inexistente, dispersa e inaccesible. La ausencia de un sistema de indicadores sobre el estado de la vivienda, la falta de evaluaciones integrales de los programas y proyectos realizados y de bases de datos que permitan caracterizar las condiciones de partida y finales de la población beneficiaria de estos proyectos, son un obstáculo en sí mismo para el logro de una política más efectiva y mejor orientada de vivienda.

- Se requiere la realización de estudios que identifiquen mecanismos para facilitar el acceso a crédito hipotecario a familias de bajos recursos. Las experiencias **incluidas en este estudio por parte de Microserfin y Conservatorio S.A.**, demuestran que las familias cuyos ingresos provienen de actividades informales pueden ser sujetos confiables de crédito. Un elemento complementario a este tipo de iniciativas sería la creación de un fondo de apoyo, que pueda servir de garantía de última instancia a las familias que demuestren que pueden pagar un crédito hipotecario, pero cuyos ingresos provienen de actividades informales.
- Crear mecanismos de coordinación entre los actores relacionados con la producción y demanda de vivienda social en Panamá. En el caso de la relación entre la población demandante y los organismos de gobierno, esta relación es en muchos casos de conflicto dada las situaciones de precariedad y percepción de desatención que tienen las comunidades respecto a la labor del Estado.
- La política nacional de vivienda, crea un organismo regulador del mismo, el Consejo Nacional de Vivienda, tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de esta política. No obstante, este organismo no ha estado activo, y la percepción de actores privados y de las ONGs, es que no existe un mecanismo que facilite una coordinación entre los actores externos y el Ministerio de Vivienda.
- Existe una necesidad de orientar la política pública vivienda social no sólo hacia la dotación de soluciones de vivienda para aquellos que no puedan pagarla, sino en el desarrollo de instrumentos y mecanismos que permitan la ordenación del espacio ocupado, la promoción del acceso a las oportunidades y servicios a la población que reside en estos asentamientos y en el caso de asentamientos informales más consolidados o de más antigüedad, la revitalización e integración de los mismos al tejido formal de la ciudad.

Referencias Bibliográficas

- Andersen, L. (2001) Social mobility in Latin America: links with adolescent schooling. IADB Research Network Working Paper #R-433.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (2015). Estrategia Institucional BCIE 2015-2019: Integrando el Desarrollo y la Competitividad Sostenible. <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/626722686.pdf>.
- Bouillon, P. 2012. Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.
- Bebczuk R. y Demaestri, E. 2014. Restricciones al financiamiento de la vivienda en América Latina: Enfoque metodológico y resultados de encuesta. División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras. Nota técnica del BID # IDB-TN-709.
- CEPAL (1996). Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: una metodología. CELADE, División de Población de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Documento LC/DEM.R.267, Santiago de Chile.
- Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO). (2012). Situación Actual de la Industria Construcción. <http://www.chico.hn/index.php/documentos/finish/4-documentos-de-interes-general/9-situacion-actual-de-la-industria-construccion-honduras-2012>.
- Cubbedu, L., Tovar, C., al. Tsounta, E. (2012). Latin America: Vulnerabilities under Construction. IMF Working paper 12 193.
- Cuevas, M., Lee, S., Bonilla, M. (2011) The Missing Foundations of Housing Finance: Incomplete Markets, Fragmented Policies and Emerging Solutions in Guatemala. Inter-American Development Bank, IDB-TN-286, Washington D.C.
- Diario de Centro América (2012). Ley de Vivienda, decreto 9-2012, www.dca.gob.gt
- Dobbs, R. Smit, S., Remes, L., Manyika, J., Roxburgh, C., Restrepo, A. (2014). Urban world: Mapping the economic power of cities. The McKinsey Global Institute
- Galiani, S.; Gertler, P., Cooper, R.; Martinez, S.; Ross, A.; Undurraga, R. 2014. Shelter from the Storm: Upgrading Housing Infrastructure in Latin American Slums. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales Documento de Trabajo Nro. 165.
- Gattoni, G.; Reinhard, G.; Chávez, R. 2012. El Salvador: Auto-ayuda y vivienda incremental Posibles direcciones y políticas futuras. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Debate # IDB-DP-217.
- Gavidia, Y. 2011. Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020. CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES (CIEN), Guatemala.
- Glaeser, E. L. 2011. Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier. Nueva York: The Penguin Press.
- Glaeser, E. L., Gyourko, J., and Saks, R. E. (2006). Urban growth and housing supply. *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, vol. 6(1), pages 71-89.
- Harth, A. (2013). Perfil del Sector Vivienda de El Salvador. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), Nairobi.
- Immergluck, D. and Smith, G. (2006). The impact of single-family mortgage foreclosures on neighborhood crime. *Housing Studies*, 21 (6), 851-866.

Indicadores del Desarrollo Mundial (2015). Datos obtenidos del sitio web <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> en diciembre 2015.

Irungaray Suárez, S. (2015). Esquemas de garantías para impulsar el financiamiento y producción de vivienda: La Experiencia del FHA en Guatemala. Presentación en el Foro Centroamericano de Vivienda y Ciudad (Managua).

Jaitman, L. y Brakarz, J. 2013. Evaluation of Slum Upgrading Programs Literature Review and Methodological Approaches. Inter-American Development Bank Institutions for Development Sector (IFD) Technical Note. IDB-TN-604.

Kahn, M.E. (2010). New Evidence on Trends in the Cost of Urban Agglomeration. *Agglomeration Economics*. Edward L. Glaeser, editor. The University of Chicago Press. Obtenido del sitio URL: <http://www.nber.org/chapters/c7988>.

Kolko, J. Urbanization, Agglomeration, and Coagglomeration of Service Industries *Agglomeration Economics*. Edward L. Glaeser, editor. The University of Chicago Press. Obtenido del sitio URL: <http://www.nber.org/chapters/c7983>.

Kling, J. R., Liebman, J B., Katz, L. F. (2007). Experimental Analysis of Neighborhood Effects. *Econometrica*, 75:1 (January 2007), 83-119

Larios, J.; Robalino, J. 2014. Medición de la calidad de vida en la ciudad de Guatemala y su importancia en el diseño de una política pública municipal. División de Gestión Fiscal y Municipal Documento para Discusión #IDB-DP-366.

Liu, Z., Miao, J., Zha, T. (2013). Land Prices and Unemployment. NBER Working Paper No. 19382.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MVAH, 2014). Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su Plan de Acción. Gobierno de la República de Costa Rica.

Lora, E., Powell, A. (2011). A New Way of Monitoring the Quality of Urban Life. UNU-WIDER Working Paper No. 2011/12.

ONU-Habitat (2015). DENU: División de Estadística de las Naciones Unidas - Base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=711> obtenido en diciembre 2015.

ONU-Habitat (2015-b). Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una Herramienta para el Diagnóstico y el Desarrollo de Políticas Efectivas en Vivienda y Hábitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010. Informe Regional sobre el desarrollo humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad . -1 ed. - San José, C.R.

Rojas, E. y Medellín, N. 2011. Housing Policy Matters for the Poor Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006. Institutional Capacity and Finance Sector. IDB working paper series 289.

Ruprah, I. (2010). The Transparency, Incidence, and Targeting Efficiency of Housing Programs in Latin America Working Paper: OVE/WP-04/10 Inter-American Development Bank. <http://www.iadb.org/ove/DefaultNoCache.aspx?Action=WUCPublications@ImpactEvaluations>.

Smolka, Martim & Damasio, Claudia. (2005). El Urbanizador Social: Un experimento de política del suelo en Porto Alegre. USA. http://www.lincolninst.edu/pubs/1638_El-Urbanizador-Social--Un-experimento-de-pol%C3%ADtica-del-suelo-en-Porto-Alegre

Stickney, C. 2014. Many Paths to a Home Emerging Business Models for Latin America and the Caribbean's base of the pyramid InterAmerican Development Bank

Torroja, N. [comp.] (2011): "Compilación de metodologías de déficit habitacional". MINURVI, s/f.: [http://www.minurvi.org/documentos/4_Documentos%20trabajo/compilacion%20metodologica%20\(deficit\).pdf](http://www.minurvi.org/documentos/4_Documentos%20trabajo/compilacion%20metodologica%20(deficit).pdf)

Referencias Bibliográficas Por País (Segunda Parte)

El Salvador

Adley and Associates. (1968). Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador, METROPLAN 80. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Obras Públicas.

Alvarado, R. (2004). Diagnóstico técnico sobre el mercado de lotificaciones en áreas urbanas y rurales de El Salvador. . San Salvador: Centro Nacional de Registros (CNR).

Baires, S., Martell, R., Ferrufino, C. (2002). Catálogo de Estudios Urbanos. Antiguo Cuscatlán: UCA Editores.

Banco Mundial. (2002). Informe No 22590. La Situación de los Pobres con Respecto a la Prestación de Servicios Urbanos. El caso de tres ciudades centroamericanas. (Vol. I: Pobreza y prestación de servicios.). Departamento Sectorial de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura. Departamento para América Central. Oficina Regional América Latina y el Caribe. Banco Mundial.

BCR. (2008). Conociendo más a los salvadoreños en Estados Unidos y sus remesas familiares. San Salvador: Banco Central de Reserva.

BID. (2012). Un espacio para el desarrollo, Los mercado de vivienda en América Latina y El Caribe. César Patricio Buillion. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Bourdieu, P. (2003). Las estructuras sociales de la Economía. Buenos Aires, Argentina: Anagrama.

DIGESTYC. (2008). VI Censo de Población y V Censo de Vivienda. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.

DIGESTYC. (2015). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2014. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.

Ferrufino, C. (2001). Dinámicas del sector vivienda formal en el Área Metropolitana de San Salvador. ECA, 30-45.

Ferrufino, C. (2012). Violencia, espacios públicos y desarrollo urbano en el AMSS. ECA, 130-145.

Ferrufino, C. (2014). La provisión privada de vivienda y suelo accesible a gran escala en El Salvador. In M. Smolka, & F. Furtado, Instrumentos Notables de Intervención Urbana en América Latina (pp. 50-62). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Marín, M. (2012). Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador. ECA, 385-408.

- Ferrufino, C. E. (2016). Análisis de la Legislación y Jurisprudencia sobre tributación municipal y regulación de los usos del suelo en El Salvador (1998-2013). Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- FLACSO - PNUD. (2010). Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social. San Salvador, El Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- FUNDASAL. (1976). El hábitat popular urbano en El Salvador. Ciudad Delgado, El Salvador: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
- FUNDASAL. (2005). Techando La Paz. Ciudad Delgado: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
- FUNDASAL y PNUD. (2009). Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador. San Salvador.: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Harth, A. (2014). Perfil de la Vivienda en El Salvador. Nairobi, Kenya: ONU Hábitat.
- ILD. (1994). Extra Legalidad en el Mercado Inmobiliario en El Salvador. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Lungo, M. (2002). La Tierra Urbana. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA Editores.
- Lungo, M. (2005). Grandes Proyectos Urbanos. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: UCA Editores.
- ONU Hábitat. (2015). Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- OPAMSS. (2007). Plan Parcial "El Ángel". San Salvador, El Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
- PADCO. (1978). Estudio de Desarrollo Urbano y Regional de El Salvador (EDURES). San Salvador, El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD. (2010). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD, FLACSO. (2010b). Mapa de Pobreza Urbana. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Recinos, C., & Rivera, L. (2009). El Mejoramiento Barrial. Ciudad Delgado: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL).
- Smolka, M., & Furtado, F. (2014). Instrumentos Notables de Intervención Urbana en América Latina. Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.
- Therborn, G. (2013). La desigualdad mata. Madrid, España: Alianza Editorial.
- UCA. (2011). Levantamiento de línea base en vivienda de interés social con un énfasis en la institucionalidad pública del sector y planeamiento de alternativas de modernización y adecuación institucional. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).
- VMVDU. (2004). Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. San Salvador, El Salvador: Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano; Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Zschaebitz, U. (1999). La situación de las comunidades tugurizadas en el AMSS: ensayo de caracterización. Documento de Estudio #29. Ciudad Delgado: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL).

Costa Rica

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Un Espacio para el Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y el Caribe. César Patricio Bouillon, Editor. Serie Desarrollo en las Américas. Washington D.C. 2012.

Blanco, Andrés, Fretes Cibilis, Vicente y Muñoz, Andrés. (2014). Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. 2014.

Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano (2014). Políticas para impulsar la demanda de vivienda en Latinoamérica: Una mirada a las experiencias recientes. Federación Interamericana de la Industria de la Construcción. México D.F. 2014.

Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (2015). Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH). Serie Integración, N° 9. Secretaría de la Integración Social Centroamericana. Ciudad de Panamá. Febrero de 2015.

Danao-Schroeder, Russell (2006). A Case Study of the Fundación Costa Rica-Canadá: Capitalizing on the Strength of Community Organizations. Hábitat para la Humanidad. San José. Octubre de 2006.

Fundación Promotora de Vivienda (2009). Informe Final: Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2009. Décimo sexto Informe Estado de la Nación 2009. CONARE. San José. 2009.

Fundación Promotora de Vivienda (2011). Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2010. San José. Agosto 2011.

Fundación Promotora de Vivienda (2012). Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica 2011: Recuento de una Década. Informe Nacional de Vivienda 2012. San José. Noviembre 2012.

Fundación Promotora de Vivienda (2014). Investigación Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica 2013. San José. Setiembre 2015.

Fundación Promotora de Vivienda (2015). Informe Nacional Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano 2014. Informe Nacional de Vivienda 2013. San José. Setiembre 2015.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2012). Estrato Socio Económico Medio: Análisis de Tendencias en Materia de Vivienda, y una Propuesta de Lineamientos para su Atención. Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos. San José. Abril 2012.

Fundación Promotora de Vivienda (2012). Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040. San José. Octubre de 2012.

Fundación Promotora de Vivienda (2013). Atención del déficit habitacional con el Bono Familiar de Vivienda (BFV) y con crédito del Sistema Financiero Nacional (SFN) 2000-2012: Estimaciones 2013-2015. San José. Noviembre de 2013.

Fundación Promotora de Vivienda (2014). Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su Plan de Acción: Decreto de Oficialización y Documento Completo. San José. Marzo de 2014.

Szalachmann, Raquel (2008). La evolución del déficit de vivienda en Costa Rica y sus consecuencias para la política habitacional. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile. Setiembre de 2008.

Sancho, Francisco, Rivera, Luis y Rosales, Julio (2012). Housing Finance in Central America: What is Holding It Back? Inter-American Development Bank. Technical Notes N° IDB-TN-285. Enero 2012. Washington D.C.

Ulibarri, E., González, C., Valverde, A., Gutiérrez, R.,. (2005). "Informe final: Vivienda y Asentamientos en Precario en la GAM". Décimo primer Informe Estado de la Nación 2005. CONARE. San José.

Guatemala

de Gavidia, Y. (2011). Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020: Sector Vivienda. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. <http://docplayer.es/13199658-Sector-vivienda-lineamientos-de-politica-economica-social-y-de-seguridad-2012-2020-centro-de-investigaciones-economicas-nacionales.html>".

Enríquez Mollinedo, Zoila C. (2014). Efecto de las amenidades ambientales de la cordillera Alux sobre el precio de las viviendas, con enfoque de precios hedónicos. Masters thesis, Universidad de San Carlos de Guatemala.

Gálvez Sandoval, L.L (2009) Políticas de Fomento de la Vivienda Popular en el marco de los Acuerdos de Paz. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/15/15_1482.pdf.

Martínez López, José F. (2014). Proceso de Urbanización en Guatemala. Un enfoque demográfico 1950 - 2002. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. (Edición revisada y ampliada)

Honduras

Hernández, J B (sin fecha). ¿Cómo mejorar las condiciones sanitarias de Alimentación, vestuario, vivienda y recreación de la población de Honduras? Tesis de Licenciatura, Escuela de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

López López (2003). Desarrollo local de base (Guajiquiro: proyectos de desarrollo y tendencias étnicas). Tesis doctoral Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Mossi Sorto, Perla y Batres Galeano, Sidalia (2015). Antecedentes históricos acerca del dominio territorial urbano en Tegucigalpa (siglo XIX). Tesis de Licenciatura, Escuela de Historia, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Shlomo Angel (2002). Política de Vivienda en Honduras: Diagnóstico y Guías de Acción <http://sollyangel.com/wp-content/uploads/2013/11/2002-Housing-Policy-in-Honduras-SPANISH.pdf>

Shlomo A., Bartley, K., Derr, M., Mejía, J., Malur, A., Nuka, P., Perlin, M., Sahai, S., Torrens, M. y Manett Vargas (2004). Rapid Urbanization in Tegucigalpa, Honduras Preparing for the Doubling of the City's Population in the Next Twenty-five Years. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University. <http://ch.tool-alfa.com/LinkClick.aspx?fileticket=62r4HGSTAdw%3D&tabid=72&mid=421>"

Panamá

Cabrera, M: Política Pública de Vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Los lugares del hábitat y la inclusión. FLACSO/ CLACSO/ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Mayo 2013, Ecuador. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54057.pdf>.

Cástro-Gómez, C. (2012). Mega Crecimiento Urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular. Dimensiones del hábitat popular latinoamericano. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120409115634/gthi2-4.pdf>.

Carrera Hernández, A (2013). Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá. CLACSO. Parte de estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe: Ciudadanía, democracia y justicia social. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219091401/carrera.pdf>.

Cerrus, D. (2014). Gobierno recibe 348,412 personas en tierras invadidas. La Estrella de Panamá. <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/gobierno-recibe-348412-personas-tierras-invadidas/23792801>.

Espino, N. y Gordón, C. (2015) Los Asentamientos Informales en el Área Metropolitana de Panamá: Cuantificación e implicaciones para la política de vivienda. Foro y Observatorio Urbano de Sostenibilidad. Abril, 2015, Panamá. http://usmapanama.com/foroyobservatoriodesostenibilidad/files/FOBUR-_Informe_1-Vivienda_informal_en_el_AMP.pdf.

Fernández, M.: Políticas de desarrollo productivo en Panamá: Autodescubrimiento y fallas de coordinación. Capítulo 6. Políticas públicas verticales con intervención de mercado (1): crédito subsidiado a las viviendas populares. Panamá, 2011. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1990/Pol%C3%ADticas%20de%20Desarrollo%20Productivo%20en%20Panam%C3%A1%3a%20Auto-descubrimiento%20y%20fallas%20de%20coordinaci%C3%B3n.pdf?sequence=1>.

Forero Ramírez, Sandra (2011). Situación Habitacional en América Latina, Cámara Colombiana de la Construcción: Comisión de Vivienda FIIC: I Reunión, Sept. 2011, Panamá. http://www.fiic.la/LXV%20CONSEJO%20DIRECTIVO%20PANAMA/CAMACOL_Estudio%20comparativo%20politicasy%20de%20vivienda%20en%20AL.pdf.

Ministerio de Economía y Finanzas, Viviendas condenadas en Panamá (sin fecha). <http://190.34.178.21/redpan/sid/docs/Documentos%20Tematicos/Atlas%20social%20de%20Panama/04%20-%20Casas%20condenadas%20en%20Panam%C3%A1.pdf>.

Pecha, Camilo: Panama's Housing Programs: An Evaluation. Discussion paper. Interamerican Development Bank (IDB). June 2010, Panamá.

**ANEXO I: LOS COMPONENTES DEL DEFICIT
CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDA EN
LAS ENCUESTAS DE HOGARES Y CENSOS DE
VIVIENDA**

DEFICIT CUANTITATIVO:

1. Tipo de vivienda

	País	Año	Encuesta	Pregunta	No se incluye en el déficit	Se incluye en el déficit
	Costa Rica	2015	EHPM	1= casa en condominio o residencial cerrado 2= casa independiente 3= en fila o contigua 4= en edificio (vertical o aptm.) 5= cuartería 6= tugurio 7= otro	1, 2, 3, 4,	5, 6, 7
	El Salvador	2014	EHPM	1= casa privada 2= apartamento 3= condominio 4= pieza en casa 5= pieza en mesón 6= casa improvisada 7= rancho 8= temporal (fenóm. naturales: terremoto, inundaciones, etc.)	1, 2, 3	4, 5, 6, 7, 8
	Guatemala	2014	ENCOVI	1= casa formal 2= apartamento 3= cuarto en casa de vecindad 4= rancho 5= casa improvisada	1, 2	3, 4, 5
	Honduras	2013	Censo	1=casa independiente 2=apartamento 3=cuarto en mesón o cuartería 4=rancho 5=casa improvisada	1, 2	3, 4, 5
	Panamá	2010	Censo	1= individual permanente 2= individual semipermanente 3= improvisada 4= apartamento 5= cuarto en casa de vecindad 6= local no destinado a habitación, pero utilizado como vivienda	1,2,4	3,5,6

DEFICIT CUALITATIVO:

1. Régimen de tenencia de la propiedad

	País	Año	Encuesta	Pregunta	No se incluye en el déficit	Se incluye en el déficit
	Costa Rica	2015	EHPM	1= propia totalmente pagada 2= propia pagando a plazos 3= alquilada 4= en precario 5= otra(cedida, prestada)	1, 2, 3	4, 5
	El Salvador	2014	EHPM	1= inquilino 2= propietario pero pagándola 3= propietario 4= propietario en terreno público 5= propietario en terreno privado 6= colono 7= guardián de la vivienda 8=ocupante gratuito 9= otros	1, 2, 3	4, 5, 6, 7, 8, 9
	Guatemala	2014	ENCOVI	1= propia y totalmente pagada 2= propia y pagándola a plazos 3= alquilada 4= cedida o prestada 98= otra forma	1,2,3	4, 98
	Honduras	2013	Censo	1=propia 2=propia, pagándola a plazos 3=alquilada 4=prestada o cedida sin pago 5= cedida por servicios de trabajo	1,2,3	4, 5
	Panamá	2010	Censo	1= alquilada 2= propia 3= cedida 4= condenada 5= otra	1, 2	3,4,5

2. Materiales predominantes en paredes, techo y piso

	País	Año	Encuesta	Pregunta	No se incluye en el déficit	Se incluye en el déficit
	Costa Rica	2015	EHPM	<p>A) tipo de materiales de la vivienda. (predominantes en paredes externas) 1= block o ladrillo 2= zócalo 3= madera 4= prefabricado 5= zinc 6= Fibrocemento (Fibrolit, Ricalit) 7= material de desecho</p> <p>B) tipo de materiales de la vivienda. (predominantes en techo) 1= lámina metal o zinc 2= fibrocemento 3= entrepiso 4= fibras naturales 5= Otro 0= material de desecho</p> <p>C) tipo de materiales de la vivienda. (predominantes en piso) 1= mosaico, cerámica, terrazo 2= cemento (lujado o no) 3= madera 4= material natural (bambú, caña) 5= otro 0=no tiene (piso de tierra)</p>	A1 , A2 , A3 , A4 (B1 , B2 , B3) (C1 , C2 , C3)	A5, A6,A7, B0, B4, C0, C4, C5
	El Salvador	2014	EHPM	<p>A. material predominante en el techo de la vivienda 1= losa de concreto 2= teja barro o cemento 3= lámina asbesto o fibra cemento 4= lámina metálica 5= paja o palma 6= materiales de desecho 7= otros materiales 8= cielo falso</p> <p>B. material de construcción predominante en paredes 1= concreto o mixto 2= bahareque 3= adobe 4= madera 5= lámina metálica 6= paja o palma 7= materiales de desecho 8= otro</p> <p>C. material de construcción predominante en el piso de la vivienda 1= ladrillo cerámico 2= ladrillo de cemento 3= ladrillo de barro 4= cemento 5= tierra 6= otros materiales</p>	A. 1 , A2 , A4 B1, B4 , B5 C1 , C2 , C3 , C4 ,	A.3, A5 , A6 , A7 ,A8. B2 , B3, B6 , B7 , B8 C5 , C6
	Guatemala	2014	ENCOVI	<p>A. material predominante en las paredes exteriores 1= ladrillo 2= block 3= concreto 4= adobe 5= madera 6= lámina metálica 7= bajareque 8= lepa, palo o caña</p> <p>B. material de construcción predominante en el techo de la vivienda 1= concreto 2= lamina metálica 3= asbesto cemento 4= teja 5= paja, palma o similares 98= otro</p> <p>C. material de construcción predominante en el piso de la vivienda 1= ladrillo cerámico 2= ladrillo de cemento 3= ladrillo de barro 4= torta de cemento 5= parquet 6= madera 7= tierra 98= otro</p>	(A1, A2 , A3, A5, A6) (B1 , B2 , , B4) (C1 , C2 , C3 , C4 , C5 , C6)	(A4 , A7 , A8 , B3, B5 ,B98 C7, C98)

Honduras		EPHPM	<p>A. material predominante en las paredes exteriores 1= ladrillo rafón, piedra rajada 2= bloque de cemento 3= concreto 4= adobe 5= madera 6= lámina de zinc 7= bahareque 8= palo o caña 9= materiales de desecho 10= otro</p> <p>B. material de construcción predominante en el techo de la vivienda 1= concreto 2= lámina zinc, aluzinc 3= lámina asbesto 4= teja 5= paja, palma o similar 6=material de desecho 7= otro</p> <p>C. material de construcción predominante en el piso de la vivienda 1= ladrillo cerámico 2= plancha de cemento 3= madera 4= tierra 5= otro</p>	(A1 , A2 , A3 , A5) (B1 , B2 , B4) (C1 , C2 , C3 , C6)	(A4 , A6 , A7 , A8 , A9, A10, B3, B5 , B6, B7, C4, C5)
Panamá	2010	Censo	<p>A ¿DE QUÉ MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DE LAS PAREDES EXTERIORES DEL EDIFICIO O CASA? 1=Bloque, ladrillo, piedra, concreto 2=Madera (tablas, troza) 3=Quincha, adobe 4=Metal (zinc, aluminio, entre otros) 5=Palma, paja, penca, caña o bambú o palos 6=Otros materiales 7=Sin paredes</p> <p>B ¿DE QUÉ MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DEL TECHO DEL EDIFICIO O CASA? 1=Losa de concreto 2=Teja 3=Otro tipo de tejas (tejalit, panalit, techolit, entre otras) 4=Metal (zinc, aluminio, entre otros) 5=Madera 6=Palma, paja o penca 7=Otros materiales</p> <p>B ¿DE QUÉ MATERIAL ES LA MAYOR PARTE DEL PISO DE ESTA VIVIENDA? 1=Mosaico o baldosas, mármol y parquet 2=Pavimentado (concreto) 3=Ladrillo 4= Madera 5= Tierra 6=Otros materiales (caña, palos, desechos, entre otros)</p>	<p>A A1,A,2 A6. B1, B2,B3,B4,B5 C1,C2,C3,C4</p>	<p>A. A3,A4,A5,A6,A7 B B6,B7 C. C5,C6</p>

3. Servicio de agua potable

País	Año	Encuesta	Pregunta	No se incluye en el déficit	Se incluye en el déficit
Costa Rica	2015	EHPM	¿El agua que consumen proviene de 1=un acueducto del A y A? 2=un acueducto rural? 3=.un acueducto municipal? 4=una empresa o cooperativa?5=un pozo?6=un río, quebrada o naciente? 7=lluvia u otro?	1 , 2 , 3 , 4	5 , 6 , 7
El Salvador		EHPM	Servicio de agua por cañería 1= ¿cañería dentro de la vivienda con abastecimiento público? (ANDA) 2= ¿dentro de la vivienda con otro tipo de abastecimiento 3= fuera de la vivienda pero dentro de la propiedad con abastecimiento público (ANDA)? 4 = fuera de la vivienda pero dentro de la propiedad con otro tipo de abastecimiento 5= no tiene 6. tiene pero no le cae (por más de un mes)	1 , 2 , 3 , 4	5 , 6
Guatemala	2014	ENCOVI	lugar donde se obtiene agua para consumo del hogar 1= tubería (red), dentro de la vivienda	1 , 2	3 , 4 , 5 , 6 , 7 , 8

				2= tubería fuera de la vivienda pero en el terreno 3= chorro público 4= pozo público o privado 5= río, lago, manantial 6= camión cisterna 7= agua de lluvia 8= otro		
	Honduras	2013	Censo	lugar donde se obtiene agua para consumo del hogar 1= tubería del sistema público 2= tubería del sistema privado 3= de pozo con bomba 4= pozo malacate 5= vertiente, río, arroyo 6= lago, laguna 7= vendedor 8= otro	1, 2, 3	4, 5, 6, 7, 8
	Panamá	2010	Censo	¿DE DÓNDE OBTIENEN PRINCIPALMENTE EL AGUA PARA BEBER 1=Acueducto público del IDAAN 2=Acueducto público de la comunidad 3=Acueducto particular 4=Pozo brocal protegido 5=Pozo brocal no protegido 6=Agua lluvia 7=Pozo superficial 8=Río, quebrada o lago 9=Carro cisterna 10=Agua embotellada 11=Otra	1,2,3,4,5	6,7,8,9,10,11

4. Servicio Sanitario

	País	Año	Encuesta	Pregunta	No se incluye en el déficit	Se incluye en el déficit
	Costa Rica	2015	EHPM	Tenencia de servicio sanitario 1= conectado a alcantarilla o cloaca 2= conectado a tanque séptico 3= hueco, pozo negro o letrina 4= otro sistema 5= no tiene	1, 2	3, 4, 5
	El Salvador	2014	EHPM	Tiene servicio sanitario esta vivienda? 1= Sí, dentro de la vivienda 2= Sí, fuera de la vivienda 3= Sí tiene pero no lo utiliza 4= No tiene	1, 2, 3	4
	Guatemala	2014	ENCOVI	tipo de sanitario 1= inodoro conectado a red de drenajes 2= inodoro conectado a fosa séptica 3= excusado lavable 4= letrina o pozo ciego 5= no tiene	1, 2	3, 4, 5
	Honduras	2013	Censo	tipo de sanitario 1= inodoro conectado a red de alcantarillado 2= inodoro conectado a pozo séptico 3= inodoro con descarga a río, lago, laguna 4= letrina de pozo simple 5= letrina de pozo hidráulico 6= no tiene 7= otro	1, 2	3, 4, 5, 6, 7
	Panamá	2010	Censo	tipo de sanitario 1= de hueco o letrina 2= conectado a alcantarillado 3= inodoro conectado a tanque séptico 4= no tiene 5= no declarado	2,3	1,4,5

ANEXO II: LA INVESTIGACION EN VIVIENDA SOCIAL EN LA REGION

Costa Rica: La investigación en vivienda social

Los principales documentos de investigación en los cuales se hace algún tipo de análisis sobre el tema del déficit en vivienda en Costa Rica son:

Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su Plan de Acción. (PNVAH 2013-2030), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2015). La PNVAH (2013-2030) constituye el principal documento oficial gubernamental en el cual se establece el conjunto de políticas y objetivos en materia del desarrollo de la vivienda en el país. En cuanto al tema del déficit nacional de vivienda, la PNVAH 2013-2030, detalla la estimación del déficit de vivienda, a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda, para el año 2011, representando este un 2% del parque habitacional del país como déficit cuantitativo (25,017 viviendas) y un 12% del parque habitacional del país como déficit cualitativo (145,099 viviendas).

En la PNVAH 2013-2030, se señala que la existencia del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) constituye un elemento clave en el abordaje del déficit de vivienda en Costa Rica. Esto por cuanto se menciona que "...según proyecciones realizadas por la Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), a partir de las estadísticas oficiales del BANHVI, se podría afirmar que, en el escenario hipotético de que no hubiese existido el SFNV, el déficit habitacional costarricense, actualmente sería de aproximadamente 483.000 viviendas. Equivalente a un 49%, en vez del 13,8% que registra los datos del Censo Nacional del 2011, lo que colocaría a Costa Rica entre los países con mayor déficit de la América Latina".⁴¹ Sin embargo, es claro que pese a la existencia del SFNV, es notable el incremento de los asentamientos informales en el país, pasando desde 13.800 familias, distribuidas en 104 asentamientos en 1987 hasta un total de 39.054 familias distribuidas en 354 asentamientos para el año 2011 (donde la mayoría de estos se encuentran en la Gran Área Metropolitana).

Otro documento, el *Análisis de tendencias en materia de vivienda, y una propuesta de lineamientos para su atención* (MIVAH, 2012) tiene como objetivo el análisis de las tendencias de vivienda en el país, basado en la investigación del estrato socio-económico medio, sus características y posibilidades, para la proposición de lineamientos de trabajo en faltantes de vivienda. Dicho análisis se hace en el cantón de Montes de Oca (Provincia de San José), el cual presenta la mayor concentración de personas pertenecientes a un estrato socio-económico medio del país. A partir del análisis de este cantón, se extrapolan las características del estrato al resto del país.

Los *Informes de Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica* (Fundación Promotora de Vivienda-FUPROVI, 2013 y 2014) constituyen una referencia obligatoria en materia de vivienda social en el país. La investigación generada por FUPROVI resulta en los Informes Anuales de la Situación de la Vivienda y representa un esfuerzo por definir con exactitud el nivel del déficit de vivienda en el país, su evolución, y los elementos que inciden en el comportamiento del mismo.

⁴¹ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2014). Página 36.

Como aporte para efectos de la investigación y evolución del concepto de déficit habitacional, a partir del Informe del año 2011 se explica la distinción entre el déficit habitacional cualitativo tradicional y el cualitativo real (DCR).⁴² El primero no considera a las viviendas en estado regular como parte del déficit, ni aquellas que son calificadas como buenas pero poseen algún elemento en estado regular. Esto se basa en la disponibilidad de información cuantitativa respectiva que recopila el Instituto de Estadísticas (INEC) en su Encuesta de Hogares donde el encuestador evalúa directamente el estado de las paredes, techo y piso como malo, regular y bueno. La ampliación del concepto hacia *el déficit cualitativo real* implica la inclusión de estas dos categorías de vivienda, por cuanto son viviendas que requieren mejoras, reparaciones y/o ampliaciones, y en caso de deterioro adicional pueden contribuir significativamente al incremento del déficit respectivo.

A partir de la Encuesta Nacional de Hogares del año 2013, FUPROVI concluye que: “Se observa que ya sea que se trate del déficit habitacional tradicional (DHT) o del déficit habitacional real (DHR) existe una tendencia al crecimiento del déficit habitacional (DH), especialmente a partir del cualitativo, ya que los cambios en el déficit cuantitativo (o faltante natural) no son de tanto peso como para generar cambios significativos en el DH.⁴³ Entre el año 2012 y 2013, el déficit (cuantitativo y cualitativo) tiene una tendencia negativa en términos relativos, pero en términos absolutos sigue en aumento. Esto como consecuencia de que las viviendas con algún estado de deterioro van en aumento.

La Fundación establece estas observaciones como elementos para contribuir en la definición de una política estratégica de vivienda. Sin embargo, de acuerdo a las observaciones anotadas, es notable el hecho de que menciona que “el déficit de vivienda es un problema que afecta fundamentalmente a los hogares de menores ingresos, donde como ya se mencionó, casi el 50% del DCR se centra en aquellos de hasta 2 salarios mínimos. El hecho de llamar la atención hacia este sector de la población, no quiere decir dejar de lado los otros sectores, ni mucho menos. Sin embargo es necesario corregir las voces que señalan a la “clase media” como la mayormente perjudicada por los problemas de vivienda.”⁴⁴

El informe del año 2014 sigue en la línea del análisis de los datos con respecto a la vivienda en Costa Rica. Compara los datos sobre Necesidad de Vivienda Nueva (NVN)⁴⁵ y los datos de construcción entre 2013 y 2014, y determina que, además del crecimiento en la cantidad de

⁴² El Déficit Habitacional Real (DHR) es usado desde 2008, por parte de FUPROVI, como ampliación al indicador tradicional del déficit habitacional. Dentro de este, el Déficit Cualitativo Real (DCR) propuesto y usado por FUPROVI se compone de la suma de “las viviendas malas, las viviendas con al menos uno de sus componentes regular o malo, y las viviendas que... presentan problemas de hacinamiento... Estos datos del Déficit Habitacional Real no toman en cuenta otros elementos, como cobertura y calidad de servicios básicos (electrificación, agua potable, red sanitaria, etc.), así como otros aspectos de la vivienda como instalaciones eléctricas, instalaciones mecánicas, cielo raso, ventilación, iluminación y otros componentes, que de seguro, si se contabilizaran, incrementarían significativamente la magnitud del déficit.”

⁴³ FUPROVI (2013), página 77.

⁴⁴ Ídem, página 82.

⁴⁵ Necesidad de Vivienda Nueva, es un indicador que FUPROVI usa para determinar, en teoría, la cantidad mínima de viviendas requeridas para eliminar el déficit cuantitativo y las viviendas en estado físico catalogado como malo (parte del déficit cualitativo), según los datos del INEC.

viviendas construidas, se observa reducción en la cantidad de la NVN.⁴⁶ La mejora en el sector se evidencia por aumentos tanto en la cantidad de viviendas, el área total y promedio de construcción, comportamiento motivado por un ámbito de bajas tasas de interés, e impulsado por los subsidios estatales para la vivienda.

Lo anterior resulta de vital importancia para tener incidencia tangible sobre el déficit de vivienda en el país. De mantener dicho comportamiento deberá ser “sostenido y mejorado con medidas adecuadas, como mantener bajas las tasas de interés, disminuir los costos de construcción y de trámites,⁴⁷ habilitar y mejorar el acceso al suelo urbano, densificar zonas residenciales, y otras medidas que tienen que ver con el mejoramiento de los asentamientos humanos, la optimización del espacio, la protección del medio ambiente y como fin último, el mejoramiento de la calidad de vida de la población.”⁴⁸

El documento “*Una evaluación de los programas públicos de vivienda ABC: Un caso de estudio para Costa Rica*” (BID, 2010) es un ejercicio de análisis de los efectos asociados a la entrega de los bonos de vivienda en el país, basado en los resultados de la Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples. En principio, el país presenta un menor nivel de déficit habitacional, en comparación con otros países en América Latina, si bien con un patrón de incidencia (de acuerdo a los niveles de ingreso y ubicación geográfica) similar a los otros países.

El artículo “*Atención del déficit habitacional con el Bono Familiar de Vivienda (BFV) y con crédito del Sistema Financiero Nacional (SFN) 2000-2012: Estimaciones 2013-2015*” (MIVAH, Noviembre 2013) se encarga del análisis de los datos del déficit de vivienda en Costa Rica, a partir de su atención tanto desde las fuentes de crédito en vivienda como por concepto del Bono Familiar de Vivienda (BFV). La estimación principal del trabajo revela que “la cobertura de todo el déficit habitacional significaría una inversión superior a los dos billones de colones, en los períodos estudiados; e, incluso, en el año 2015, se aproximaría a los tres billones. Esto refleja la magnitud del creciente problema habitacional del país, especialmente, en su componente cualitativo; en tanto que éste demanda alrededor del 65% de la inversión total requerida. En este sentido, dos de los factores agravantes son el progresivo deterioro físico de las viviendas - como consecuencia de materiales de mala calidad, deficiencias constructivas y agentes naturales, entre otros - y el estancamiento de la pobreza, que imposibilita a muchas familias el mejoramiento de sus casas... en cuanto al componente cualitativo, el envejecimiento de la población y su menor productividad, podría afectar el ingreso familiar y, por ende, un deterioro progresivo de las viviendas, dada la

⁴⁶ FUPROVI (2014). Página 34.

⁴⁷ El informe del 2014 hace un ejercicio de estimación de los costos asociados a los trámites de construcción de vivienda. En los resultados, “se observa que el tiempo dedicado a la construcción y a los trámites oscila en un rango de entre 40 y 50 meses. Este tiempo no es secuencial o lineal, son periodos en paralelo en buena parte, pero son tiempos utilizados en el proceso. El costo de los trámites, tanto de los costos directos más los costos financieros, representan, en promedio un 7,4% del costo directo del proyecto para aquellos financiados mediante adelanto de subsidio y de un 13,9% en promedio del costo directo del proyecto para los casos financiados por el desarrollador (llave en mano)... Agilizar y abaratar los trámites para construcción de vivienda se convierte en una necesidad imperiosa.” (Página 63).

⁴⁸ FUPROVI (2014). Ídem.

menor posibilidad de reparar las estructuras en mal estado; con el consecuente aumento del déficit habitacional.”⁴⁹

Tabla A.2.1. Costa Rica: Referencias bibliográficas del Sector Vivienda

Título	Autor	Año	Editorial/URL
A Case Study of the Fundación Costa Rica-Canadá: Capitalizing on the Strength of Community Organizations. Hábitat para la Humanidad. San José.	Danao-Schroeder, Russell	2006	http://www.habitat.org/lc/housing_finance/pdf/capitalizing_on_the_strength_of_community_organizations.pdf
Demand-side housing policy in Costa Rica: a response to the housing deficit.	Delgadillo, L.	2007	International Journal of Consumer Studies, 30 (1), 95–104
Informe Final: Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2009. Décimo sexto Informe Estado de la Nación 2009. CONARE. San José. 2009.	Fundación Promotora de Vivienda.	2009	http://www.fuprovi.org/publicaciones
Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica en el 2010. San José. Agosto 2011.	Fundación Promotora de Vivienda.	2011	http://www.fuprovi.org/publicaciones
Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica 2011: Recuento de una Década. Informe Nacional de Vivienda 2012. San José. Noviembre 2012.	Fundación Promotora de Vivienda.	2012	http://www.fuprovi.org/publicaciones
Investigación Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica 2013. San José. Setiembre 2015.	Fundación Promotora de Vivienda.	2015	http://www.fuprovi.org/publicaciones

⁴⁹ Ídem. Página 19.

Informe Nacional Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano 2014. Informe Nacional de Vivienda 2013. San José. Setiembre 2015.	Fundación Promotora de Vivienda.	2015	http://www.fuprovi.org/publicaciones
Estrato Socio Económico Medio: Análisis de Tendencias en Materia de Vivienda, y una Propuesta de Lineamientos para su Atención. Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos. San José.	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2012	http://www.mivah.go.cr/
Atención del déficit habitacional con el Bono Familiar de Vivienda (BFV) y con crédito del Sistema Financiero Nacional (SFN) 2000-2012: Estimaciones 2013-2015. San José.	Fundación Promotora de Vivienda.	2013	http://www.fuprovi.org/publicaciones
Fundación Promotora de Vivienda. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su Plan de Acción: Decreto de Oficialización y Documento Completo. San José.	Fundación Promotora de Vivienda.	2014	Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile. Setiembre de 2008.
La evolución del déficit de vivienda en Costa Rica y sus consecuencias para la política habitacional.	Szalachmann, Raquel	2008	http://www.cepal.org/es/publicaciones/3629-la-evolucion-deficit-vivienda-costa-rica-sus-consecuencias-la-politica
Housing Finance in Central America: What is Holding It Back?	Sancho, Francisco, Rivera, Luis y Rosales	2012	Inter-American Development Bank. Technical Notes N° IDB-TN-285.
“Informe final: Vivienda y Asentamientos en Precario en la GAM”. Décimo primer Informe Estado de la Nación 2005.	Ulibarri, Eloísa, González, Carmen et. al. (2005).	2005	CONARE. San José.

Hacia una nueva política de densificación de las ciudades en Costa Rica	Marcela Vargas	2015	Universidad de Costa Rica
El Bambú: Una Alternativa de Uso en Construcción de Vivienda	Sotela Montero, Jaime;	2013	Revista de Ingeniería de la Universidad de Costa Rica
Proyecto Vivienda Digna	Lucía Cháves Jiménez	2015	http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/revistarquis/article/view/17009
Compendio Estadístico 2014.	MHHS (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos)	2015	http://www.mivah.go.cr/Biblioteca_Estadisticas.shtml
Línea de mobiliario multifuncional para casas de Interés Social que permita un uso adecuado del espacio	Clark-Bryan, J.	2013	http://repositoriotec.tec.ac.cr/handle/2238/3283#sthash.W1LyPcIo.dpuf
Hedonic Indexes for Public and Private Housing in Costa Rica: Prices, Quality and Government Policy	Porfirio Guevara, Robert J. Hill and Michael Scholz Department of Economics University of Graz, Austria	2016	International Journal of Housing Markets and Analysis (aceptado, por publicarse)

El Salvador : La investigación en vivienda social

En El Salvador el estudio del tema de la vivienda tiene importantes antecedentes que este trabajo intenta recuperar. Desde que el Estado salvadoreño decidió asumir un rol protagónico en el campo a inicios de la década de los cincuenta se han sucedido una serie de trabajos, encargados por o dirigidos a la administración pública, así como diversas investigaciones desarrolladas por académicos locales o extranjeros. Adelante se hace una breve revisión de estos trabajos y se señalan algunos de los aportes más destacados, así como los vacíos más relevantes. Dicha revisión se organiza cronológicamente en tres períodos: el primero, antes de 1992; el segundo, hasta 2001 y el tercero de esa fecha hasta la actualidad. Todo ello constituye un importante punto de partida para cualquier iniciativa interesada en intervenir sobre el campo de la vivienda en el país.

Entre la promulgación de la Constitución de 1950 y la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la Guerra Civil salvadoreña en 1992, el Estado asumió por primera vez en la historia de El Salvador un rol protagónico en la gestión de la vivienda. La creación de este marco implicó del lado del gobierno nacional: la creación en 1951 de una institucionalidad centralizada orientada hacia la provisión de vivienda a gran escala por medio del Instituto de Vivienda Urbana (IVU); el montaje de un aparato público de financiamiento: Financiera Nacional de la Vivienda (FNV), el Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) y el Fondo Social para la Vivienda, (FSV) creado en 1973. Del lado de las organizaciones no gubernamentales se creó la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) en 1968. Además se llevaron a cabo algunos estudios clave del sector. Vale destacar tres trabajos que intentaron hacer el punto sobre el acceso a la vivienda por los sectores de menores recursos, poniendo especial interés en la vivienda precaria.

El primero fue el Metroplan 80 de la capital (Adley and Associates, 1968) que propuso una estrategia de urbanización para el Área y Región Metropolitana de San Salvador, una estructura institucional para ejecutar dicha estrategia y una política para asistir a los grupos de menores ingresos. Entre los “Documentos Básicos” de Metroplán 80 se elaboró un estudio titulado: “Ponencia Técnica Mesa de Trabajo 2: Colonias Ilegales y Equipamiento Comunal” donde se planteaban propuestas concretas para convertir dichas lotificaciones en desarrollos progresivos controlados para dotarlos en forma incremental de servicios y equipamiento comunitario. De igual forma se reconoció la problemática de los mesones y se propuso estrategias para iniciar procesos de renovación urbana.

El segundo, “La vivienda popular urbana en El Salvador” (FUNDASAL, 1976), es el primer trabajo que intentó brindar un panorama integral acerca de la provisión de vivienda en el país para los sectores de menores recursos. Para ello, se analizaron los diversos sub mercados populares: mesones, tugurios y lotificaciones, en cinco ciudades del país. Éste trabajo reconoció las características socio económicas de las familias y las lógicas detrás de cada uno de estas formas de producción del hábitat popular. También se incorporó numerosas recomendaciones de política pública y se reconoció las dificultades del Estado salvadoreño por atender la necesidad de vivienda de las familias de menores ingresos.

Dos años después se produjo un tercer trabajo, el “Estudio de Desarrollo Urbano y Regional de El Salvador” (EDURES) (PADCO, 1978). EDURES prestó gran atención a los asentamientos populares como parte integral del proceso de desarrollo urbano del país. Para ello, revisó los mecanismos de producción de dichos asentamientos, elaboró múltiples recomendaciones orientadas a la regularización urbanística y propuso políticas públicas preventivas vinculadas con la transformación del marco regulatorio y la regulación del mercado de suelos.

Un elemento común a todos estos trabajos era que para atender a las familias de menores recursos, el Estado salvadoreño debía abandonar los modelos de provisión de viviendas terminadas y reorganizar los marcos normativos y regulatorios. Dichas recomendaciones no se llevaron a la práctica a nivel de políticas públicas. Sin embargo, el sector no gubernamental puso en marcha varios modelos de producción incremental de vivienda y de mejoramiento in situ de asentamientos. También se registraron unos primeros cambios en las normas de urbanización. La Guerra Civil interrumpió ese proceso de cambio, incluyendo estudios e investigaciones. No obstante, el IVU, FSV y la FNV continuaron su trabajo durante los años del conflicto.

El final de la Guerra Civil y la reforma estructural del Estado salvadoreño a principios de los años noventa causaron un importante giro en la manera en la que se organizaba la producción de vivienda en el país. Así en la lógica de reducción del Estado, desaparecieron: el IVU, la FNV y el Sistema de Ahorro y Préstamo (1991) y las cotizaciones de patronos y trabajadores al FSV (1998). Se crearon: el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO, 1991) y el Instituto Libertad y Progreso (ILP, 1991), actual Instituto de Legalización de la Propiedad. En esa lógica destacan los estudios realizados por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Perú sobre el tema de extra legalidad (ILD, 1994) y la importancia de los procesos de “regularización de la propiedad” adaptados a El Salvador.

El año 2001 marca una ruptura importante para el sector vivienda en El Salvador debido al impacto de los terremotos de ese año, los cuales nuevamente evidenciaron la fragilidad del parque habitacional del país y de las políticas públicas aplicadas y pusieron en la agenda temas como la planificación territorial y la vulnerabilidad socio ambiental. En esa línea, el Estado y los organismos multilaterales de financiamiento encargaron algunos estudios de gran magnitud por su escala, alcance y costo, tales como: el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) (VMVDU, 2004) y los sucesivos catorce planes regionales de ODT que cubren todo el país. Más recientemente la disponibilidad de fondos de la banca multilateral, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para vivienda ha permitido desarrollar estudios encaminados hacia la reforma del marco normativo; el montaje de un eventual sistema de subsidios a la vivienda y la revisión de las experiencias de mejoramiento de barrios realizadas desde el Estado.

El sistema de Naciones Unidas también ha retomado protagonismo en el tema. Conviene citar, primero “Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador” (FUNDASAL y PNUD, 2009) el cual intenta caracterizar tugurios, lotificaciones y mesones en los 32 municipios más grandes del país. En segundo lugar, destaca por su exhaustividad, metodología y potencial impacto en la política pública el “Mapa de Pobreza Urbana” (PNUD, FLACSO, 2010b) en el que por medio de un análisis estadístico se identifican más de 530 asentamientos precarios en casi todo el país, clasificándolos de acuerdo a su nivel de exclusión social. Estos trabajos retomaron el insumo primario del Censo Nacional de Vivienda de 2007 (DIGESTYC, 2008). De igual manera son relevantes los estudios sobre institucionalidad del sector vivienda (UCA, 2011) reformas al marco legal y cadena de valor de la industria de la construcción (Pineda, 2011), encargados por el Programa Conjunto “Asentamientos Urbanos Productivos y Sostenibles”. Todos estos trabajos culminaron con la elaboración del amplio y a la vez integrador “Perfil de la Vivienda en El Salvador” (Harth, 2014) promovido por ONU Hábitat.

De esta manera es claro que es último período ha resultado en una nueva eclosión de estudios sobre la vivienda en El Salvador que ha permitido por una parte contar con nueva y mejor información cuantitativa acerca del sector y por otra ha ampliado el espectro de temas tratados incluyendo suelo, financiamiento e institucionalidad del sector. Es sobre esta amplia y diversa base, originada en relativamente pocas fuentes que se asentará buena parte de la información que se discutirá en este trabajo. En el cuadro 1 se muestra una síntesis de esa producción bibliográfica.

Tabla A.2.2 EL Salvador: Referencias bibliográficas del Sector Vivienda

Título	Autor	Año	Editorial/URL
Mapa de pobreza urbana	PNUD & FLACSO	2010	http://www.flacso.org.sv/files/Mapa_de_Pobreza_Urbana_y_Exclusi%C3%B3n_Social_El_Salvador.pdf
Arquitectura de remesas	AECID	2010	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.
Levantamiento de línea base en vivienda de interés social con un énfasis en la institucionalidad pública del sector (...)	UCA	2011	http://www.pnud.org.sv/2007/component?option=com_docman/task=search_result/Itemid,99999999/
Cadena de valor de la industria de la construcción	Pineda G. et al.	2011	ONUDI
La Casa de Todos, Vivienda: hacia un nuevo modelo	Varios	2011	DOE UCA http://doe.uca.edu.sv/index.php/que-hacemos/publicaciones/revista-la-casa-de-todos/item/302-e-08-vivienda-hacia-un-nuevo-modelo
Violencia, espacios públicos y desarrollo urbano en el AMSS	Ferrufino C.	2012	ECA-UCA (Estudios Centroamericanos) http://www.uca.edu.sv/upload_w/20/file/730/2-Carlos-Ferrufino.pdf
Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbana para vivienda accesible en El Salvador	Marín M.	2012	ECA-UCA (Estudios Centroamericanos) http://www.uca.edu.sv/upload_w/20/file/730/4-Marielos-Arlen.pdf
Instrumentos Notables de Intervención Urbana en América Latina	Smolka M. et al.	2014	LILP http://www.lincolninst.edu/pubs/2414_Instrumentos-notables-de-pol%C3%ADticas-de-suelo-en-Am%C3%A9rica-Latina

Tabla A.2.2 EL Salvador: Referencias bibliográficas del Sector Vivienda

El Salvador: perfil del sector vivienda	Harth A. et al.	2014	ONU Hábitat http://unhabitat.org/books/perfil-del-sector-vivienda-de-el-salvador/
Política Nacional de Hábitat y Vivienda	VMVDU	2015	http://www.vivienda.gob.sv/Archivos/pnvh/Pol%C3%ADticaNacionaldeViviendayH%C3%A1bitatdeElSalvadorVice.pdf
Ordenamiento territorial en Centroamérica y República Dominicana : insumos para la construcción de una agenda regional	Berti Lungo, Carlos Giovanni and Ferrufino Martínez, Carlos Ernesto	2009	http://www.repo.funde.org/8/
Repositorio			http://ri.ues.edu.sv/

Guatemala: La investigación en vivienda social

Las siguientes, son algunas investigaciones y artículos más relevantes que pueden servir de guía para conocer cuáles han sido las acciones que se han venido generando en Guatemala en temas de vivienda social durante los últimos años:

El CEUR/USAC lidera la producción de conocimiento sobre la precariedad urbana en Guatemala, destacan “Los desastres naturales en las áreas precarias: Pobreza y vulnerabilidad” (Amanda Morán, 2000), otros trabajos se centran en temas como la segregación socio espacial, la violencia urbana y estudios de caos sobre asentamientos humanos precarios que se elaboran conjuntamente con la Dirección General de Investigación de la misma Universidad de San Carlos.

Drumond-Lewis (2005) revisa la situación de los asentamientos ilegales, y resalta la poca información accesible sobre la informalidad urbana, indicando: “en Guatemala no se cuenta con diagnósticos y censos completos y confiables sobre la informalidad urbana” y concluye, “la información existente es parcial y los resultados varían de un estudio a otro, al parecer, responden a los intereses de las instituciones que los elaboran, por lo que el análisis solo responde a la información existente.”⁵⁰

Rodas (2005) aborda la dinámica de los asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala con dos casos de estudio. Muestra algunas características del mercado informal de vivienda como la evolución de los patrones de ocupación, las condiciones de riesgo, los desafíos de la regularización y legalización. Señala también como desde el primer momento de ocupación se manifiestan transacciones de compra-venta entre ocupantes originales y nuevos precaristas, que presiona al alza el precio de los terrenos informales.

Al describir las causas de la formación de asentamientos informales, uno de los principales problemas en términos de acceso a la vivienda es el elevado precio de los terrenos con infraestructura adecuada pero también el de los terrenos informales. El crecimiento territorial del Área Metropolitana ha ocurrido sobre una buena parte de tierras dedicadas al cultivo del café, lo que hace que la tierra urbana, o potencialmente urbana, sea un bien de difícil acceso para los sectores urbanos de menores ingresos, y que explica la proliferación de asentamientos informales, muchas veces precarios, colonias ilegales o piratas en zonas, en la mayoría de los casos, no aptas para ser habitadas, como son los barrancos, fenómeno que constituye la base del amplio mercado informal de tierras urbanas (Martínez López, 2014).⁵¹

⁵¹ Nota del autor: en una concepción amplia y general el asentamiento informal es un hábitat excluido, con umbrales inadecuados para el desarrollo de la vida humana, marcado por situaciones recurrentes de irregularidad, ilegalidad o extra-legalidad, tanto en aspectos técnicos urbanísticos como en sus condiciones de tenencia, una particularidad de la informalidad urbana es que es tolerada por la sociedad y las autoridades reguladoras de la urbanización. Es decir no es criminalizada.

Tabla A.2.3. Guatemala: Referencias bibliográficas del Sector Vivienda

Título	Autor	Año	Editorial/URL
Repositorio			http://www.repositorio.usac.edu.gt/
Evaluación de costos de daños estructurales en viviendas populares vulnerables a sismos.	Moir Tello, Julio David Universidad de San Carlos de Guatemala	2015	http://www.repositorio.usac.edu.gt/1610/
Comparación de costos entre construcción de vivienda de fibrocemento y madera Fundación Techo Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala.	Durán López, Carlos Antonio	2015	http://www.repositorio.usac.edu.gt/1884/
Análisis y diseño estructural de viviendas unifamiliares de dos niveles, con diferente unidad de mampostería por nivel. Other thesis, Universidad de San Carlos de Guatemala.	Ramírez Hernández, María Fernanda	2015	http://www.repositorio.usac.edu.gt/1763/
Planificación de la implementación de sistemas de producción más limpia en la construcción de viviendas en el área metropolitana del departamento de Guatemala (AMG).	Sum Hernández, Raúl Estuardo Universidad de San Carlos de Guatemala.	2015	http://www.repositorio.usac.edu.gt/1684/
Efecto de las amenidades ambientales de la cordillera Alux sobre el precio de las viviendas, con enfoque de precios hedónicos.	Enríquez Mollinedo, Zoila Celene.	2014	http://www.repositorio.usac.edu.gt/1297/
Diseño, construcción y evaluación de un elemento constructivo para vivienda utilizando cañas de maíz. ,.	Chic Camey, Werner Josué	2014	http://www.repositorio.usac.edu.gt/2058/
Organización Comunitaria para el Proyecto Habitacional en el caserío Jardín, Sipacate, La Gomera Escuintla. Universidad de San Carlos de Guatemala.	Valdéz Lutín , Yeynmi Olivia	2014	http://www.repositorio.usac.edu.gt/835/
Proceso de Urbanización en Guatemala. Un enfoque demográfico 1950 - 2002. (Edición revisada y ampliada)	Martinez López, José Florentín	2014	Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
The Missing Foundations of Housing Finance: Incomplete Markets, Fragmented Policies and Emerging Solutions in Guatemala	Mario Cuevas, Sigfrido Lée María Isabel Bonilla	2011	BID, Guatemala TECHNICAL NOTES No. IDB-TN-286

Medición de la calidad de vida en la ciudad de Guatemala y su importancia en el diseño de una política pública municipal.	Larios, José; Robalino, Juan	2014	https://publications.iadb.org/handle/11319/6693?locale-attribute=es
Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020: Sector Vivienda.	Yolanda de Gavidia	2011	CERN http://docplayer.es/13199658-Sector-vivienda-lineamientos-de-politica-economica-social-y-de-seguridad-2012-2020-centro-de-investigaciones-economicas-nacionales.html
Políticas de Fomento de la Vivienda Popular en el Marco de los Acuerdos de Paz	Lesbia E. Gálvez Sandoval	2009	http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/15/15_1482.pdf
“La problemática habitacional, el desarrollo comunitario y la exclusión financiera en Guatemala”. En: Entre la exclusión financiera y el desarrollo comunitario.	Velasco, Osmar y Solo Tova, Maria.	2007	Guatemala. Washington, D.C.: Banco Mundial Ver: http://Inweb90.worldbank.org/EXT/epic.nsf/ImportDocs/F38AA15614DB9305862573D2007E9F0C?opendocument&query=MX
Recolección y selección de información sobre programas de regularización de suelo e informalidad en Guatemala.	Sandra Drumond Lewis	2005	Documentos de proyectos No. 58. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Chile. 53 p
Asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala. Problemas y pautas de actuación.	Francisco Rodas,	2005	MSF/OXFAM. Guatemala. 107 p
Los asentamientos precarios que no han iniciado el proceso de legalización de tierra, geoposicionamiento y caracterización. Guatemala Informe final de proyecto.	Barrios, David	2004	Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Dirección Y Dirección General de Investigación, ambos de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR/DIGI USAC).

Honduras: La investigación en vivienda social

En el caso particular de Honduras, el tema de vivienda no ha sido investigada a profundidad, especialmente en los últimos años, en donde encontramos estudios que aunque relevantes, dejan algunos contenidos pendientes debido a la carencia de un ente rector que se encargue de sistematizar datos a largo plazo, más allá de los períodos de gobierno. En este inciso se intenta dar una idea de los contenidos de estos estudios.

El documento *Política de Vivienda en Honduras: Diagnóstico y Guías de Acción*, preparado por Schlomo Angel en el 2002 para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno hondureño que iniciaba ese mismo año, hace una revisión del contexto y las condiciones del sector vivienda; una descripción del estado de la política de vivienda desde el año 1957; y, finalmente, cierra con una explicación detallada de lineamientos y estrategias recomendadas para el desarrollo de vivienda en el país.

En el 2004, el mismo autor desarrolla junto con otros investigadores de la Universidad de Princeton el estudio *Rapid Urbanization in Tegucigalpa, Honduras* (Angel, y otros, 2004) el cual describe los tipos de asentamientos formales e informales, los problemas de acceso a tierra y de vulnerabilidad en la ciudad

capital. Aunque este documento aporta valiosa información para la capital del país, aún no ha sido traducido al idioma español.

En un intento de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo de Soptravi (actual Insep) por fortalecer el tema, se elabora el *Resumen del Informe Final, Política de Vivienda y Desarrollo Urbano* (Confinsa, DGVU-Soptravi, 2010), el cual realiza un análisis del contexto y del estado de la política al 2010, incluyendo el período post huracán Mitch, y desarrolla una propuesta para una política de vivienda, la cual no fue aprobada en Congreso, debido a falta de consensos con desarrolladores y otros actores clave.

El estudio más reciente sobre el tema lo encontramos en el artículo **Política de Vivienda** de la doctora Elsa Lily Caballero en el libro *Tres Décadas de Transición Política en Honduras* (Murga Frassinetti & Castellanos, 2012) en el que sintetiza la transformación de la política social según diferentes modelos de desarrollo; analiza la problemática de vivienda para el sector formal e informal, caracterizando el déficit cuantitativo y cualitativo; describe el rol cambiante del Estado como responsable de la política de vivienda, el cual va desde responsable de la producción directa⁵², a facilitador de la intermediación financiera; a una privatización de la producción e implementación de reformas del campo financiero, dejando de lado las funciones de regulación y de control, sin lograr finalmente consolidar una política social de vivienda y de asentamientos humanos integral e incluyente.

Finalmente se revisa el Subsistema Político Administrativo del Diagnóstico Integral Multidimensional del *Plan de Desarrollo Municipal con Enfoque en Ordenamiento Territorial para el Distrito Central* (2013-2014), en el que se desarrollan los antecedentes para el asentamiento humano en situación extra legal en la capital de la república desde los años 50, así como los diferentes procesos de legalización, regulación, titulación y registro efectuados por distintas instituciones del Estado. Este último documento menciona que los asentamientos masivos en situación extra legal se desarrollan por el proceso migratorio del campo a la ciudad, por el crecimiento acelerado de la población y por motivaciones políticas y partidarias. Sintetiza además las problemáticas en referencia al tema de tierras: inadecuada gestión y control de tierras municipales (la mayoría en zonas de riesgo), ingobernabilidad y falta de control urbano de nuevas construcciones, varias entidades del Estado titulando tierras sin coordinación alguna, entre otros, lo que ha provocado, junto con otras características del territorio⁵³, la incapacidad de suplir necesidades de servicios básicos e incremento de índices de pobreza⁵⁴.

Tabla A.2.4. Honduras: Referencias bibliográficas del Sector Vivienda

Título	Autor	Año	Editorial/URL
Repositorio			http://www.bibliovirtual.unah.edu.hn/
¿Cómo mejorar las condiciones sanitarias de alimentación, vestuario, vivienda y recreación de la población de Honduras?	Hernández, J B	--	http://sb.unah.edu.hn/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=75434&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20vivienda

⁵² Este es el caso del Instituto Nacional de Vivienda (INVA) que desarrolla proyectos de vivienda social.

⁵³ Características como la topografía irregular del territorio, calles estrechas, entre otros, dificultan el abastecimiento de servicios públicos.

⁵⁴ Ello se debe a la imposibilidad de instituciones del Estado o de organismos internacionales de atender estos sitios por falta de legalización de las tierras.

Desarrollo local de base (Guajiuro: proyectos de desarrollo y tendencias étnicas)	López López, J.A.		http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/handle/123456789/1092?show=full
Déficit habitacional de Honduras, causas y posibles soluciones	Bonilla Mejía, José Ernesto.	1979	http://sb.unah.edu.hn/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=73684&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20vivienda
Situación Actual de la Industria Construcción	Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción (CHICO)	2012	http://www.chico.hn/index.php/documentos/finish/4-documentos-de-interes-general/9-situacion-actual-de-la-industria-construccion-honduras-2012
Tres décadas de transición política en Honduras	Antonio Murga Frassinetti; Julieta Castellanos	2012	Tegucigalpa : IUDPAS, Editorial Universitaria, 2012.
Resumen del Informe Final Política de Vivienda y Desarrollo Urbano	Confinsa, DGVU-Soptravi,	2010	http://www.cofinsa.hn/pvdu.pdf
Política de Vivienda en Honduras: Diagnóstico y Guías de Acción	Shlomo Angel	2002	http://sollyangel.com/wp-content/uploads/2013/11/2002-Housing-Policy-in-Honduras-SPANISH.pdf
Rapid Urbanization in Tegucigalpa, Honduras Preparing for the Doubling of the City's Population in the Next Twenty-five Years	Shlomo Angel with Katherine Bartley, Mary Derr, Anshuman Malur, James Mejía, Pallavi Nuka, Micah Perlin, Sanjiv Sahai, Michael Torrens, and Manett Vargas	2004	Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University http://ch.tool-alfa.com/LinkClick.aspx?fileticket=62r4HGSTAdw%3D&tabid=72&mid=421

Panamá: La investigación en vivienda social

Los principales documentos de investigación en los cuales se hace algún tipo de análisis sobre el tema de vivienda social en Panamá son:

Cabrera (2013), en su estudio *Política Pública de Vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Los lugares del hábitat y la inclusión*, realiza una revisión histórica de las políticas de vivienda en Panamá, desde la década de 1925 hasta el 2009. Su estudio resalta que las políticas de vivienda ejecutadas por el gobierno “después de décadas de políticas de vivienda –ineficaces y enmarcadas en intereses mercantiles–, mantienen elevados índices de déficit habitacional, se ha profundizado la inequidad y no se han construido zonas lúdicas ni espacios públicos para los más pobres”.

El documento *Viviendas condenadas en Panamá* (Ministerio de Economía y Finanzas) corresponde a un estudio realizado con datos del Censo de Población y Vivienda 2010. De acuerdo al mismo, el mayor porcentaje de viviendas clausuradas a nivel nacional se encuentra concentrado en las ciudades de Panamá y Colón. De estas, Colón presenta el caso de mayor gravedad por el tipo de características que acompaña estas cifras, siendo mayor el porcentaje de edificios condenados, mayor el hacinamiento, menor grado de educación, mayor desempleo, etc. El informe resalta que a pesar de su condición, las viviendas condenadas cuentan aún con ciertos servicios básicos como electricidad, alcantarillado y agua potable.

Otro estudio, en este caso de Pecha, C. (2010), corresponde a la evaluación más reciente realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en el país, donde se destaca que los programas evaluados tienen deficiencias en cuanto a la efectividad de los programas. Estas deficiencias están relacionadas con: a) la transparencia con la que se lleva a cabo, pues la falta de información sobre los requisitos y procesos impide que el programa llegue a la población para la cual se destinaban los programas; b) a la vez si familias con ingresos menores a US 300 dólares accedieran a los préstamos, esto induciría pobreza causada por gasto de vivienda al no contar con los recursos suficientes para cubrir simultáneamente la hipoteca y la canasta básica. Por lo tanto es importante mejorar las condiciones de los préstamos en el mercado y los montos de bonos o subsidios para el comprador. En términos de la población de destino se encontró que los subsidios se otorgaron a población con ingresos mayores a los establecidos en los requisitos.

Similarmente, el informe de Fernández (2011) también para el BID, analiza el impacto del subsidio a las tasas de interés para los préstamos a la vivienda de interés social, que se instituyó en 1985. Este estudio destaca como a pesar de las posibles distorsiones económicas que pueden derivarse de un subsidio, el enfoque que prevaleció para el establecimiento del régimen fue el macroeconómico, pues se buscaba estimular el desarrollo de viviendas por su potencial contribución al PIB y al empleo. Además de impulsar la economía a través del sector construcción, este régimen posee un componente social importante al ampliar la capacidad de compra de estratos medios y bajos facilitando su obtención de activos a largo plazo. Como resultado de este aumento en el poder adquisitivo en la compra de viviendas el 75% de los panameños posee vivienda propia: uno de los porcentajes más elevados de propietarios de América Latina. Otros grupos beneficiados

con el régimen de intereses preferenciales han sido los constructores, los promotores de vivienda y las entidades de financiamiento hipotecario.

Según el informe *Situación Habitacional en América Latina* de la Cámara Colombiana de la Construcción: Comisión de Vivienda FIIC, en Panamá hacen falta 130,000 viviendas para eliminar el déficit habitacional. En Panamá, como en todos los países de Latinoamérica, predomina la propiedad sobre el arrendamiento pues el 68% de los moradores son propietarios mientras que sólo el 14% son inquilinos mientras que el restante 18% presentan otras formas de tenencia. La inversión inmobiliaria en Panamá es de las mayores en Latinoamérica con una inversión pública de alrededor de 1.5 % del PIB comparable a las de México y Brasil que rozan el 2%. Sin embargo sólo Chile y Panamá se destacan en la cartera hipotecaria con un 20 por ciento. El informe termina destacando la necesidad de desarrollar un sistema de información para permitir el monitoreo permanente del sector, que genere cifras de apoyo para la generación de estudios a partir de información veraz proveniente de fuente directa, en temas específicos, la búsqueda de nuevos negocios, mercados y medición de la participación.

En su trabajo *Mega Crecimiento Urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular*, Cástro- Gómez (2012) destaca las consecuencias del crecimiento de la capital enfocándose en los gobiernos demócratas después de la invasión y su adopción de agresivas políticas económicas. Lo que, según este trabajo, ha facilitado la integración del estado con grandes empresas corporativas y financieras, ha favorecido a las clases dominantes en configurar el modelo urbanístico de la ciudad. El resultado ha sido una imparable construcción de rascacielos en el centro moderno de la ciudad, el cual se ha extendido hacia el Este, un agresivo surgimiento de barriadas unifamiliares de clase media con regulación territorial bastante deficiente y poco amigable con el ambiente, acompañado del explosivo crecimiento de asentamientos informales y de la autoconstrucción tanto hacia el este como oeste.

Siguiendo esta misma línea destaca el informe de Carrera Hernández (2013) *Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá*. Este trabajo realiza una evaluación de la política habitacional implementada por el Estado panameño destacando que: a) La misma responde a los intereses del capital y procede a desalojar del centro y expulsar hacia la periferia la población marginal, produciendo densificación y alteración a los asentamientos poblacionales que encuentran en formación/legalización. El espacio de la ciudad de Panamá se encuentra socialmente dividido a razón de que entre más bajo el ingreso más alejado del centro. En 1991 el Estado se retira de manera formal de la producción de vivienda y deja a las fuerzas del mercado, adoptando el rol de facilitador del sector.

Finalmente, el estudio de Espino, N. y Gordón, C. (2015) *Los Asentamientos Informales en el Área Metropolitana de Panamá: Cuantificación e implicaciones para la política de vivienda. Foro y Observatorio Urbano de Sostenibilidad*, es el primer intento de realizar una estimación sobre cuánto de la vivienda en el Área Metropolitana de Panamá corresponde a vivienda informal. De acuerdo a este estudio, el 45% de la vivienda se encuentra en asentamientos que tienen un origen informal. El acceso a la vivienda en el sector formal privado depende del ingreso de las familias, capacidad de acceder a préstamos hipotecarios y el precio de las viviendas en el mercado. Todo

esto redundando en que más del 40% de los hogares del Área Metropolitana no pueden pagar la vivienda más barata producida en el mercado formal por lo que el estado subsidia activamente a la industria de vivienda con el objetivo de ampliar su cobertura a los sectores de menor ingreso. El estado panameño produce poca vivienda social, razón por la cual la provisión de vivienda del sector formal está fundamentalmente en manos del sector privado.

Tabla A.2.6. Panamá: Referencias bibliográficas del Sector Vivienda

Título	Autor	Año	Editorial/URL
Viviendas condenadas en Panamá	Ministerio de Economía y Finanzas,	(sin fecha)	http://190.34.178.21/redpan/sid/docs/Documentos%20Tematicos/Atlas%20social%20de%20Panama/04%20-%20Casas%20condenadas%20en%20Panam%C3%A1.pdf
Panama's Housing Programs: An Evaluation	Pecha, Camilo	2010	Discussion paper. Interamerican Development Bank (IDB).
Políticas de desarrollo productivo en Panamá: Autodescubrimiento y fallas de coordinación. Capítulo 6. :Políticas públicas verticales con intervención de mercado (1): crédito subsidiado a las viviendas populares.	Fernández, M.	2011	Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1990/Pol%C3%ADticas%20de%20Desarrollo%20Productivo%20en%20Panam%C3%A1%3a%20Auto-descubrimiento%20y%20fallas%20de%20coordinaci%C3%B3n.pdf?sequence=1
Situación Habitacional en América Latina	Cámara Colombiana de la Construcción: Comisión de Vivienda FIIC	2011	http://www.fiiic.la/LXV%20CONSEJO%20DIRECTIVO%20PANAMA/CAMACOL_Estudio%20comparativo%20políticas%20de%20vivienda%20en%20AL.pdf
Mega Crecimiento Urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular.	Cástro- Gómez, C.	2012	CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120409115634/gthi2-4.pdf
Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá	Carrera Hernández, A	2013	CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219091401/carrera.pdf
Política Pública de Vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Los lugares del hábitat y la inclusión.	Cabrera, M	2013	FLACSO/ CLACSO/ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54057.pdf

Los Asentamientos Informales en el Área Metropolitana de Panamá: Cuantificación e implicaciones para la política de vivienda	Espino, N. y Gordón, C.	2015	Foro y Observatorio Urbano de Sostenibilidad. Panamá. http://usmapanama.com/foroyobservatoriodesostenibilidad/files/FOBUR-_Informe_1-Vivienda_informal_en_el_AMP.pdf
Asentamientos informales en el corregimiento de Veracruz, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá	Rodríguez Mora, Roberto R.	2008	http://www.sibiup.up.ac.pa/bd/captura/upload/917287r61.pdf
Repositorio			http://www.sibiup.up.ac.pa/