

El fortalecimiento de la capacidad del Banco
para apoyar al sector vivienda en América Latina y el Caribe

Documento de antecedentes para
la implementación de la Estrategia de desarrollo social

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

**Serie de informes técnicos del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Rojas, Eduardo.

El fortalecimiento de la capacidad del Banco para apoyar al sector vivienda en América Latina y el Caribe : documento de antecedentes para la implementación de la estrategia de desarrollo social.

p.cm. (Sustainable Development Department Technical papers series; SOC-142)

“Este documento fue elaborado por Eduardo Rojas con la colaboración de Michael Jacobs”—t.p. verso.

“El informe se basa en un documento de antecedentes ... elaborado por Shlomo Angel”—t.p. verso.

1. Housing—Finance. 2. Housing—Latin America—Economic aspects. 4. Housing—Caribbean Area—Economic aspects. 5. Inter-American Development Bank. I. Jacobs, Michael. II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Social Development Div. III. Title. IV. Series.

HD7288.78 .R43

Este documento fue elaborado por Eduardo Rojas (SDS/SOC) con la colaboración de Michael Jacobs (RE2/SO3). El informe se basa en un documento de antecedentes contratado por SDS/SOC y elaborado por el consultor Shlomo Angel de Princeton University.

Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Queda permitido reproducir este informe, parcial o totalmente, siempre y cuando sea para fines no comerciales y se atribuya al Departamento de Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Junio de 2006

Copias adicionales de esta publicación (Número de referencia SOC-142) pueden obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones
División de Programas Sociales
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sds/soc@iadb.org
Fax: 202-623-1576
Sitio Web: www.iadb.org/sds/soc

Prólogo

El Banco ha expandido significativamente sus actividades de financiamiento en el sector vivienda en los años noventa, enfatizando reformas sectoriales que mejoren la capacidad de los sistemas de producción y financiamiento de viviendas para satisfacer las necesidades de los hogares de menores ingresos. Las reformas sectoriales facilitan la operación más eficiente de los mercados de vivienda sacando al sector público de la construcción y financiamiento directo de viviendas hacia actividades que mejoran el entorno regulatorio del sector y apoyan a los hogares de bajos ingresos a obtener préstamos hipotecarios a través de subsidios directos. Además, desde principios de los años ochenta, el Banco ha mantenido un activo portafolio de préstamos para mejoramiento de barrios, un componente integral de su apoyo al sector vivienda. Esta visión amplia del sector y sus conexiones con los sectores financieros y reales de la economía, junto a sus impactos sobre la calidad de vida de la población, hacen de los préstamos de vivienda buenos instrumentos para aliviar los problemas de pobreza asociados a la carencia de activos físicos, empleo y salud. Estos préstamos también contribuyen a fortalecer el sector financiero, mejorar la disciplina fiscal y apoyar la descentralización de las operaciones de gobierno.

La concepción del gobierno como un facilitador de la operación de los mercados de vivienda, más que como productor o único financista de vivienda, se ha enraizado en muchos países de América Latina y el Caribe. Muchos programas están ejecutándose para fortalecer los sistemas de financiamiento de viviendas desarrollando crédito hipotecario comercial, los mercados secundarios y expandiendo el uso de subsidios directos a la demanda para apoyar a hogares elegibles a comprar nuevas viviendas o financiar ampliación y mejoras a sus viviendas. Los proyectos de apoyo a la reforma del sector vivienda que el Banco financia en la actualidad se caracterizan por un énfasis en las reformas de los marcos regulatorios y la focalización más eficiente de los recursos públicos. Estos proyectos apoyan una amplia variedad de mecanismos de producción de viviendas, fomentan la participación del sector privado y las organizaciones sin fines de lucro y de la comunidad, y promueven el uso de subsidios de capital directos y transparentes. Estos proyectos son más complejos que los programas de lotes con servicios del pasado, por lo que toman más tiempo en madurar y presentan desafíos significativos de ejecución, tanto para el Banco como para los países prestatarios. Sin embargo, la experiencia del Banco en el sector valida la conclusión de que los gobiernos que adoptan una “estrategia facilitadora” de los mercados tienen mejores opciones de lograr sus objetivos sectoriales que los gobiernos que usan sus recursos para construir y financiar en forma directa nuevas viviendas.

La presente publicación examina la experiencia del Banco en vivienda y extrae lecciones para el diseño y ejecución de nuevas operaciones e identifica áreas de desarrollo a futuro. Está destinada a apoyar a los especialistas de los gobiernos y del Banco en la identificación y diseño de operaciones en el sector. La División de Programas Sociales espera que esta publicación contribuya a mejorar las condiciones habitacionales en América Latina y el Caribe, en especial la de los más pobres y excluidos.

Wanda Engel
Jefa
División de Programas Sociales

Índice

Resumen ejecutivo	1
Propósito y alcance	3
Diagnóstico	4
Lecciones aprendidas de las intervenciones del Banco	10
Áreas prioritarias para la acción del Banco	13
Servicios del Banco	17
Impactos institucionales	21
Anexo. Evaluación rápida del sector vivienda	22

Resumen ejecutivo

Un albergue seguro es una necesidad humana básica. Las operaciones que promuevan un sector capaz de proporcionar viviendas adecuadas a todos los grupos de población juegan un rol fundamental en la Estrategia de desarrollo social del Banco. Las políticas bien diseñadas que apoyan la producción y el consumo de servicios provistos por la vivienda tienen un impacto significativo sobre el desarrollo socioeconómico. Promueven la expansión de la industria de la construcción y aumentan el bienestar de la población, particularmente de los pobres, mejorando las condiciones de vida e incrementando sus activos físicos. La experiencia del Banco en el sector ha demostrado que los gobiernos que siguen políticas basadas en el “enfoque facilitador de los mercados” obtienen mejores resultados que aquellos que siguen políticas tradicionales basadas en la construcción y financiamiento directo de viviendas para hogares de bajos ingresos por parte del sector público. El enfoque facilitador de los mercados se apoya en el sector privado como el proveedor principal de viviendas y financiamiento para hogares de todos los niveles de ingresos y donde el gobierno tiene un rol fiscalizador y facilitador de los mercados. El enfoque procura sacar al gobierno de la construcción y financiamiento directo de viviendas, y de concentrar sus intervenciones en el fomento del financiamiento privado, la facilitación de la subdivisión de tierras para uso residencial, el desarrollo de la industria de la construcción y el apoyo a soluciones habitacionales accesibles para hogares de bajos ingresos.

El Banco adopta una estrategia de dos frentes para asistir a los gobiernos en mejorar el desempeño del sector vivienda: expandir la construcción de nuevas viviendas y mejorar las viviendas existentes. Se han identificado ocho áreas prioritarias para la participación del Banco:

- *Mejorar el funcionamiento de los mercados financieros para la vivienda* a fin de profundizar y ampliar la oferta privada de financia-

miento hipotecario así como también desarrollar enfoques innovadores de micropréstamos para vivienda.

- *Fortalecer los mercados de tierra urbana* para aumentar la disponibilidad de tierras residenciales al alcance de todos y con seguridad de tenencia.
- *Apoyar programas de vivienda progresiva*, la forma a través de la cual la mayoría de los hogares de bajos ingresos adquieren un lugar para vivir.
- *Mejorar los vecindarios de bajos ingresos* a través de programas integrales para mejorar la calidad del stock de viviendas construidas por el sector informal.
- *Promover las mejoras en las viviendas* para alargar la vida útil del stock de viviendas.
- *Diseñar y mejorar programas que hagan un uso eficiente de los fondos públicos* para aumentar el número de hogares pobres que reciben apoyo.
- *Planificación ambiental efectiva* para reducir la vulnerabilidad a las amenazas naturales a través de reglamentos sobre el uso de la tierra que sean bien diseñados y aplicables.
- *Desarrollar un conjunto de indicadores apropiados* para mejorar la capacidad de evaluar el progreso en el proceso de reforma, así como para medir los resultados.

El Banco debe disseminar información sobre buenas prácticas en la reforma y desarrollo del sector vivienda y debe involucrar a los gobiernos en diálogos sobre políticas para ayudar a diseñar programas de reforma adaptados a sus condiciones específicas. Adicionalmente, el Banco debe prestar más atención y recursos a: *investigación y desarrollo*, incluyendo la identificación y diseminación de buenas

prácticas, estudios sectoriales y de programas y lecciones aprendidas de los proyectos; *sistemas de evaluación y monitoreo*, incluyendo el desarrollo de indicadores apropiados de desempeño de

proyectos y del sector, el desarrollo de bases de datos nacionales y capacitación del personal del Banco y sus contrapartes

Propósito y alcance

PROPÓSITO

El presente documento contiene orientaciones para la identificación y evaluación de operaciones del Banco en el sector vivienda, y está dirigido a personal del Banco y de gobiernos que están involucrados en la programación de estas operaciones. El documento proporciona una descripción de los objetivos, enfoques e instrumentos preferidos usados por el Banco en la implementación de las propuestas de la Estrategia de desarrollo social que promueve reformas en el sector vivienda y fortalece su capacidad de llegar a los pobres. El Directorio Ejecutivo evaluó favorablemente esta Estrategia el 23 de julio de 2003 (GN-2242-1).¹ Estas orientaciones son complementarios a la Política Operacional 751 de Desarrollo urbano y vivienda y amplían las Guías operativas existentes.²

ALCANCE

El documento adopta un enfoque sectorial amplio al tema de vivienda. El análisis de la creciente relevancia del sector vivienda para el proceso de desarrollo socioeconómico y de las lecciones aprendidas de las intervenciones del Banco en los últimos diez años reafirma la conveniencia del “enfoque facilitador” adoptado por el Banco en vivienda. Esta discusión identifica áreas prioritarias para la acción del Banco, un aspecto central del diálogo de programación con los países prestatarios, y concluye identificando los servicios que el Banco le puede ofrecer a los países para apoyar sus objetivos y políticas de vivienda. Las notas al pie de página señalan literatura técnica relevante al enfoque adoptado, buenas prácticas y evaluaciones de programas. El anexo contiene pautas para la evaluación técnica del sector vivienda que sustenten el diálogo sobre políticas.

¹ BID. 2003. *Desarrollo social. Documento de estrategia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

² BID. 1999. Guía operativa para vivienda. Política de desarrollo urbano y vivienda (OP-751). Disponible en el sitio de Internet del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo: http://www.iadb.org/sds/soc/publication/publication_78_2001_s.htm.

Diagnóstico

RELEVANCIA DEL SECTOR VIVIENDA

Un albergue adecuado es una necesidad básica y la vivienda se considera un bien meritorio. Todos los hogares deberían tener acceso a una vivienda sólida y a su alcance, con suficiente espacio para vivir y protección contra los elementos naturales, el desalojo y el crimen. La vivienda debería estar ubicada en un vecindario con servicios básicos confiables, tales como agua, vías de acceso, saneamiento, drenaje, electricidad, espacios abiertos y lugares de juegos para niños, protección policial y contra incendios, cuidado infantil, atención de salud, buen sistema de transporte hacia los lugares de trabajo, servicios urbanos y mercados.

La construcción y el consumo de viviendas afectan el proceso de desarrollo socioeconómico de diferentes maneras. Promueven el crecimiento económico a través de la expansión de la industria de la construcción y contribuyen a la reducción de la pobreza aumentando la demanda por mano de obra de baja calificación³, a la vez que sostienen el crecimiento económico al aumentar los activos físicos de la población⁴. El desarrollo de soluciones habitacionales ha probado ser una de las maneras más costo-efectivas para incre-

³ En países desarrollados, la construcción de viviendas genera entre 5% y 10% del PIB. En países como Chile y Ecuador, el gasto público en vivienda ha sido instrumental para revitalizar la economía en períodos de recesión, debido al impacto directo y significativo de la expansión de la construcción en el empleo. En Angel, S. *Housing Policy Matters* (Nueva York: Sage, 2002) en el Capítulo 1, se discute la relevancia económica del sector vivienda.

⁴ La vivienda es el activo económico más importante de la mayoría de las familias. En Estados Unidos, el capital en vivienda representa aproximadamente 43% de la riqueza de la clase media (hogares con activos netos entre US\$100.000 y US\$250.000), en contraste con menos del 15% que está invertido en el mercado accionario. En mercados de capitales que funcionan bien, los propietarios de viviendas usan el capital acumulado en sus viviendas con diferentes propósitos, incluyendo proyectos para mejorarlas y gastos en educación.

mentar los activos de los hogares de bajos ingresos, aumentando tanto la equidad como el crecimiento. Sin embargo, los países de América Latina y el Caribe han fracasado sistemáticamente en el suministro de albergues adecuados a toda la población, no atendiendo las necesidades de la población ni aprovechando todos los beneficios económicos de un sector vivienda que funcione bien. Mejorar el desempeño del sector vivienda es ampliamente aceptado como una política pública esencial con enormes impactos sociales y económicos.

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y RESULTADOS

A pesar de los esfuerzos gubernamentales para proporcionar viviendas de calidad a hogares de bajos ingresos, cálculos conservadores indican que en el año 2000, más de 17 millones de hogares en América Latina y el Caribe estaban compartiendo albergues y 21 millones vivían en viviendas inadecuadas. Adicionalmente, se requeriría la construcción de más de tres millones de casas anualmente para proveer a hogares recién formados. Estas estadísticas desalentadoras son consecuencia de varios factores interrelacionados, uno de los cuales es el bajo crecimiento de las economías latinoamericanas que no han podido generar el empleo necesario para aumentar los ingresos de la población, situación que se ve agravada por una persistente desigualdad en la distribución del ingreso. Las condiciones de las viviendas mejoran a medida que crecen los ingresos. En países de mayores ingresos, como Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y México, un tercio de los hogares vive en condiciones inadecuadas, mientras en países de bajos ingresos, tales como Bolivia y Guatemala, más de la mitad de los hogares viven en viviendas en malas condiciones⁵. Los programas públicos de vivienda mal

⁵ Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2000. *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de Améri-*

concebidos también han contribuido a las malas condiciones del sector, como ha sido demostrado en países con niveles de ingreso relativamente altos y que todavía no han podido proporcionar buenas condiciones de vivienda a los pobres. Factores propios del desarrollo urbano, tales como los crecientes costos de la tierra, también influyen sobre la situación inadecuada de vivienda para un porcentaje significativo de la población. Otro factor que contribuye a esta situación es la falta de desarrollo de los sistemas de financiamiento para viviendas en la región.

Pocos hogares pueden ahorrar suficiente para comprar casas terminadas, en tanto que en la mayoría de los países sólo una fracción de la población califica para obtener los créditos necesarios para comprar una casa construida por el sector formal. Como resultado, la mayoría de los hogares viven en casas construidas por ellos mismos, que a menudo no cumplen con los estándares establecidos, localizadas ya sea en asentamientos formales o informales, y frecuentemente sin acceso a los servicios públicos más importantes. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de Naciones Unidas, buscan aliviar este problema reduciendo en 100 millones el número de hogares en el mundo que viven en asentamientos informales para el año 2015. Para lograr esta meta, es indispensable tener buenas políticas de vivienda. Las funciones clave de estas políticas que tienen una relación directa a los ODM incluyen una oferta creciente de infraestructura residencial, mejor acceso de hogares de bajos ingresos a terrenos urbanizados y a financiamiento, y cooperación técnica para la construcción y mejora progresiva de las viviendas.

A pesar de la significativa contribución del sector vivienda a la acumulación de riqueza y a las tasas crecientes de propiedad de vivienda en América Latina, la participación del financiamiento hipotecario es baja, con un rango que va de 2% del PIB en México a 10% en Chile. Esto contrasta fuertemente con las cifras para Europa y los Estados Unidos, que van de 42% a 79% del PIB respectivamente. En la mayoría de los países, menos de un cuarto de todos los préstamos son hipoteca-

rios, mientras que la cifra correspondiente en Estados Unidos es de 87%⁶. El estado de subdesarrollo del financiamiento para la vivienda se origina en la cantidad de riesgos involucrados en los préstamos hipotecarios en América Latina. Estos riesgos incluyen el *riesgo de crédito* que enfrentan los financistas hipotecarios originado por el bajo ingreso de la mayoría de la población. Casi la mitad de la población vive con un ingreso menor a dos dólares diarios, proveniente en su mayor parte de actividades informales por lo que los ingresos son esporádicos y difíciles de documentar⁷. Las dificultades que encuentran los financistas para ejecutar las garantías generan un *riesgo de recuperación de garantía*. Este riesgo se origina en la protección legal ofrecida a los propietarios de viviendas en casos de morosidad, los complejos procedimientos de hacer efectivas las garantías y las ineficiencias del sistema judicial, lo que hace que la recuperación de la garantía sea una operación larga y costosa. El *riesgo de tasa de interés* es causado por la inestabilidad macroeconómica endémica en América Latina. Más aún, la volatilidad no fomenta los ahorros a largo plazo, forzando a los financistas a financiar préstamos de largo plazo con depósitos de corto plazo, provocando un *riesgo de discordancia de plazos*⁸. Enfrentado a estas duras realidades, el avance de los préstamos privados para vivienda en América Latina ha sido difícil. Para ampliar la contribución del financiamiento hipotecario al mejoramiento de las condiciones habitacionales, se requiere un mayor desarrollo de los mercados financieros, reformas en las áreas de titulación y registros de la tierra, y también mejorar los instrumentos que permiten constituir y ejecutar garantías.

Los mercados de viviendas involucran más que la construcción de casas terminadas por el sector formal de la economía y casas informales autoconstruidas en asentamientos formales o informa-

ca Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Santiago, Chile.

⁶ Galindo, A. y E. Lora. 2004. Housing Finance in Latin American: Time to Build a Better Market. IDEA (4) mayo-agosto. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación.

⁷ De Ferranti, D., et al. 2003. Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History? Washington, DC: Banco Mundial.

⁸ Galindo y Lora. 2004. op. cit.

les. También incluyen el alquiler de viviendas. Complejos y variados mercados de alquiler de viviendas contribuyen en gran medida a la oferta de albergues y su funcionamiento tiene enormes impactos sociales, económicos y urbanos. El mercado de arriendo de viviendas, habiendo sufrido políticas mal concebidas de control de alquileres, necesita desarrollarse en América Latina ya que el alquiler de viviendas juega un rol crucial al facilitar la movilidad de los hogares, especialmente durante las transiciones entre las etapas del ciclo de desarrollo de las familias. Otras modalidades de los mercados de arriendo incluyen: arrendar espacio y compartir viviendas en asentamientos informales, una práctica común entre familias de bajos ingresos y que forma parte de sus estrategias de sobrevivencia⁹; y arrendar y subarrendar viviendas deterioradas en el casco urbano, una solución costosa para las familias pobres que además contribuye a la pérdida de patrimonio y la subutilización de activos urbanos.

El papel que juegan los gobiernos locales en el funcionamiento del sector vivienda ha aumentado, así como también sus responsabilidades respecto de determinantes clave de disponibilidad de tierra para uso residencial: el suministro de infraestructura troncal (vías, agua potable, alcantarillados y drenaje) y la regulación sobre el uso de la tierra. Los gobiernos locales también juegan un rol activo proporcionando terrenos residenciales a los pobres. En los países más descentralizados, las provincias, los estados y las municipalidades a menudo ejercen una significativa autoridad fiscal, principalmente en impuestos sobre la tierra y cobros por servicios que también afectan la operación de los mercados de viviendas¹⁰. Los estados,

las provincias y las municipalidades más grandes de América Latina a menudo manejan recursos suficientes para ejecutar programas subsidiados de viviendas sociales, y algunos experimentan con arriendo de viviendas para los pobres. Sin embargo, cuando estos programas están mal concebidos, los valiosos recursos y esfuerzos de los gobiernos locales no producen los resultados deseados y se enfrentan a las mismas dificultades que tienen aquellos manejados por los gobiernos centrales.

Los desafíos enfrentados para mejorar el desempeño del sector vivienda varían entre países debido a diversas combinaciones de factores macroeconómicos (alta inflación, volatilidad); el nivel de desarrollo del sector financiero; las deficiencias en las políticas habitacionales o el uso ineficiente de los recursos públicos. La experiencia confirma que los programas de gobierno cuyo fin es construir y financiar casas terminadas directamente a los hogares de bajos ingresos no pueden resolver el problema habitacional, ya que proporcionan una cantidad limitada de casas de buena calidad a unas pocas familias afortunadas dejando a la mayoría de los hogares sin asistencia. Incluso los programas de bajos estándares como los de lotes con servicios (creados para aumentar la cobertura de los programas financiados por el gobierno), han demostrado ser incapaces de atender a todas las familias necesitadas. Los variados mecanismos de financiamiento habitacional patrocinados por el gobierno, que van desde impuestos al trabajo a préstamos subsidiados, han resultado insostenibles.

EL “ENFOQUE FACILITADOR DE LOS MERCADOS” HACIA LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Muchos gobiernos, admitiendo su incapacidad para proporcionar albergue adecuado a todos los hogares a través de políticas y programas tradicionales, han reconocido la necesidad de movilizar recursos y la capacidad del sector privado (incluyendo los ahorros familiares y los aportes en mano de obra propia). Su meta es estimular a los empresarios privados y las organizaciones de la sociedad civil a desarrollar programas de construcción y financiamiento de viviendas para todos los segmentos de la población. Bajo el “enfoque

⁹ Para un análisis de caso, véase: Jacobs, M. y W. Savedoff. 1999. There's More Than One Way to Get a Home. Housing Strategies in Panama. Informes de trabajo del Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Disponible: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubwp-392.pdf>

¹⁰ Para una discusión sobre las diferentes dimensiones de la intervención de los gobiernos locales en el desarrollo urbano, véase: Dillinger, W. 1994. Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery, UMP 16. Programa de Manejo Urbano, Banco Mundial. Washington, D.C.

facilitador de los mercados” los gobiernos dirigen sus esfuerzos a mejorar las operaciones relevantes del mercado y a corregir las fallas del mercado a través de regulaciones e impuestos eficaces, la oferta de infraestructura y servicios, y subsidios focalizados¹¹. Los beneficios de liberar el potencial de los individuos, comunidades, urbanizadores, inversionistas y empresarios para financiar, construir, vender y mejorar viviendas es significativo. Por ejemplo en Panamá, un país con poca inflación, bajas tasas de interés y un sector financiero fuerte, 70% de las familias (que ganan un salario mínimo equivalente a aproximadamente US\$250 mensuales) tienen acceso a préstamos del sector formal y a viviendas de bajo costo construidas por el sector privado.

El enfoque iniciado por Chile y Costa Rica, y luego adoptado por otros países de la región (Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Panamá) involucra la reestructuración, en lo que a vivienda se refiere, de las relaciones tradicionales entre el Estado, el sector privado y la comunidad. Bajo el “enfoque facilitador”, la tarea más importante del sector público es crear las condiciones para mejorar el desempeño del sector privado. Esto se consigue mediante la eliminación de regulaciones innecesarias y retirando al gobierno de la participación directa en la construcción y financiamiento de viviendas de bajo costo, así como el mejoramiento de los sistemas de titulación y registro de tierras, la eliminación de obstáculos para ejecutar garantías, y la eliminación de las regulaciones sobre los alquileres. Por ejemplo, la revisión de las normas sobre la subdivisión de la tierra facilita la oferta privada de tierra a precios razonables con un mínimo de servicios que después

¹¹ Naciones Unidas originalmente propuso este enfoque en 1988 en la publicación *A Global Shelter Strategy towards the Year 2000*, (Nairobi, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). Este enfoque fue adoptado como política por el Banco Mundial a comienzos de la década de los noventa en la publicación *Housing: Enabling Markets to Work Housing Policy Paper* (Washington, D.C. 1993), y poco tiempo después por el Banco Interamericano de Desarrollo en la publicación *Guía operativa para vivienda* (Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible (SOC-111), Washington, D.C., 1995).

pueden completarse gradualmente.¹² Si estas intervenciones resultan insuficientes, el gobierno puede intervenir para facilitar el desarrollo de financiamiento hipotecario y microfinanciamiento para la construcción y mejoras de la vivienda. Además puede otorgar subsidios directos de capital para familias de bajos ingresos, permitiéndoles comprar viviendas terminadas, construidas por empresas privadas¹³. El éxito en la implementación de este enfoque no sólo depende de las políticas de vivienda y reformas relacionadas, sino que también de la estabilidad macroeconómica, esencial para reducir los riesgos de pérdida por concepto de tasas de intereses y de discordancia de plazos, y para asegurar la disponibilidad de financiamiento de largo plazo, en lo posible en moneda local¹⁴.

APOYO DEL BANCO AL DESARROLLO DEL SECTOR VIVIENDA

Desde comienzos de la década de los noventa, el Banco ha apoyado activamente los esfuerzos de los países de América Latina para alejarse de la

¹² Para una definición y evaluación de los diferentes elementos institucionales y mecánicos que constituyen un sistema de gestión de suelo y que tienen un impacto significativo en el mercado de tierras, ver: Farvacque, C. y P. McAuslan. “Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries,” UMP5, (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992). Disponible: <http://www.unhabitat.org/programmes/ump/documents/UMP5.pdf>

¹³ Estas medidas alivian algunos de los riesgos que retardaron el desarrollo del financiamiento hipotecario. Los subsidios directos de capital disminuyen el riesgo de crédito reduciendo el financiamiento requerido por los hogares a una cantidad al alcance de familias de diferentes niveles de ingresos. Las mejoras en los sistemas de titulación y registros reducen parcialmente los riesgos que enfrentan los financistas al ejecutar las garantías.

¹⁴ Esto fue demostrado en Chile, donde la reforma a los sistemas de seguridad social y el desarrollo de los mercados financieros han impulsado el financiamiento privado a la vivienda. Ver: Pardo, C. 1998. “Housing Finance in Chile. The Experience of Primary, Secondary Mortgage Financing”. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible (No. IFM-123). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

construcción y financiamiento directo de viviendas sociales, y moverse hacia la adopción de un rol facilitador de mercados. Entre 1993 y 2004, el Banco aprobó 28 préstamos para viviendas, por un total de US\$2.571,6 millones para asistir a los países en el diseño e implementación de reformas en el sector vivienda¹⁵. Los tres componentes principales de inversión en la cartera de vivienda del Banco son:

- Mejoramiento y regularización de tenencia de asentamientos urbanos irregulares (el 47% de todos los préstamos otorgados);
- Desarrollo de los sistemas de créditos hipotecarios de largo plazo, incluyendo préstamos para instituciones financieras de segundo piso y seguros hipotecarios (18%); y
- Subsidios a la demanda a hogares individuales para ser usados en conjunto con ahorros y préstamos hipotecarios comerciales para financiar viviendas nuevas y mejoras a viviendas existentes (20%).

Los países prestatarios también han usado fondos del Banco para subsidiar la construcción de núcleos básicos evolutivos (3%), terrenos urbanizados (2%) y reformas institucionales (3%). Finalmente, han destinado montos menores pero significativos de los préstamos (0,5%) para llevar adelante numerosas reformas regulativas y legales destinadas a mejoras de largo plazo en las políticas de vivienda. Los fondos restantes han pagado gastos administrativos y financieros.

Las operaciones del Banco que apoyan el “enfoque facilitador” son más complejas que los antiguos préstamos para vivienda, que se concentraban en la construcción de viviendas terminadas o la producción de lotes con servicios para familias de bajos ingresos. Los programas contemporáneos, que incluyen más componentes y requieren de un proceso de implementación bien coordinado, involucran a una variedad de agencias ejecu-

toras y reguladoras y requieren de más tiempo para generar resultados. Los Informes de terminación de proyecto muestran las dificultades que han encontrado las operaciones iniciales del Banco para asegurar la sostenibilidad de largo plazo de las reformas a las políticas habitacionales, y proporcionan otras lecciones útiles para futuros proyectos. En Paraguay, las instituciones del sector vivienda nunca adoptaron completamente el “enfoque facilitador”, y en Uruguay, las antiguas instituciones de vivienda continuaron operando junto a los nuevos instrumentos introducidos por las reformas apoyadas por el Banco¹⁶. Estos resultados destacan la importancia de asegurar un apoyo político fuerte y de largo plazo para las reformas y de reemplazar completamente las políticas y programas antiguos con las nuevas. Estas lecciones enriquecen las primeras experiencias que verificaron que las inversiones aisladas en “lotes con servicios” o programas de mejoramiento de barrios aislados no resuelven los problemas críticos que enfrenta el sector y tienden a consolidar la informalidad como estrategia principal de los pobres para acceder a viviendas¹⁷.

A pesar que algunos préstamos recientes del Banco han impulsado cambios importantes en las políticas y programas de gobierno, el repertorio de instrumentos incluidos en estas operaciones todavía no es suficiente para satisfacer las complejas necesidades del sector vivienda de la región. En particular, ha sido difícil llegar a las familias de los dos primeros quintiles de la estructura de distribución del ingreso. Al concentrarse principalmente en la parte formal de la producción habitacional, los programas apoyados por el Banco descuidan procesos críticos de producción habitacional informal que proporcionan albergue a numerosas familias a través de la adquisición informal de suelo y de la construcción de albergues progresivos y principalmente autofinancia-

¹⁵ *The Challenge of an Urban Continent* (Eduardo Rojas, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004), proporciona una descripción detallada de los préstamos del BID que apoyan el desarrollo urbano, incluyendo los de vivienda.

¹⁶ BID Informe de Terminación de Proyecto: *Proyecto de Apoyo al Reordenamiento del Sector Habitacional*, (884/SF-PR y 683/OC-PR), Asunción, octubre de 2001, y BID Informe de Terminación de Proyecto: *Programa de Apoyo al Sector Habitacional* (735/OC-UR y 736/OC-UR), Montevideo, marzo de 2002.

¹⁷ Rojas, E. 1995. A Review of the IDB Experience in Low-Cost Housing. Informe de trabajo No. 102 de DPP, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

dos¹⁸. Más aún, el Banco rara vez se refiere a los mercados de arriendo, que juegan un papel importante en los mercados habitacionales que funcionan bien, y a temas de mercados de tierra, que a menudo son decisivos para facilitar el acceso habitacional a familias de bajos ingresos.

El Banco ha hecho muy pocas evaluaciones de las operaciones del sector vivienda. En consecuencia,

hay una falta de información confiable que detalle el desempeño de los préstamos a este sector, lo que se acentúa por el hecho de que las agencias gubernamentales a cargo de la ejecución de los préstamos y las Oficinas de País del Banco le prestan más atención al desembolso de recursos para la inversión que a los componentes esenciales de la reforma del sector.

¹⁸ En algunas ciudades de la región, hasta un 65% del stock de viviendas fue construida en forma informal, (Naciones Unidas, 2000).

Lecciones aprendidas de las intervenciones del Banco

El “enfoque facilitador” a la reforma del sector vivienda da mejores resultados

El fracaso de la producción y financiamiento directos de viviendas por el gobierno ha fomentado un cambio en los esfuerzos gubernamentales hacia acciones que mejoren el desempeño de los mercados habitacionales. El “enfoque facilitador” a las reformas del sector vivienda da mejores resultados, como lo demuestran los logros alcanzados por países como Chile y Costa Rica que fueron pioneros, y el progreso en los países que recibieron apoyo del Banco en la década de los años noventa. Sin embargo, los resultados tangibles ocurren después de varios años de esfuerzo sostenido, que necesariamente abarcan varios gobiernos, destacando la necesidad de una perspectiva y compromiso político de largo plazo cuando se intenta una reforma del sector vivienda¹⁹. La ejecución de las reformas y programas vinculados a este compromiso puede no necesitar recursos adicionales, ya que los datos disponibles muestran que los países que han obtenido resultados positivos han destinado a la vivienda un porcentaje del PIB (alrededor de 2%) similar a los países con un mal desempeño. Como en otras esferas del desarrollo, la estabilidad macroeconómica y política es esencial en el progreso de la reforma del sector vivienda.

Una estrategia doble para mejorar tanto el flujo como el stock de viviendas es efectiva

Una tarea esencial es la expansión y diversificación del flujo de soluciones habitacionales nuevas mejorando el funcionamiento de los mercados de financiamiento de viviendas y de tierras urbanas. Es esencial incentivar a los proveedores privados de viviendas y financiamiento para que lleguen a

los mercados de menores ingresos. Este movimiento amplía el alcance de los mercados habitacionales formales, liberando así recursos públicos para atender las necesidades de las familias pobres que no tienen acceso a esos mercados. En la mayoría de los países, mejorar la oferta privada de tierras urbanas a precios al alcance de hogares en todos los niveles de ingreso es el elemento clave en cualquier política de vivienda que beneficie a los hogares de bajos ingresos. Las reformas a las regulaciones sobre la planificación del uso de la tierra, subdivisión y urbanización de terrenos para usos residenciales y de titulación de terrenos, son muy costo-efectivas. Estas reformas deberían basarse en auditorías al marco regulador que estén bien concebidas y enfocadas en las necesidades de los pobres²⁰. Los sistemas bien diseñados de impuestos a la tierra también fomentan mercados de tierras más eficientes, particularmente desincentivando la retención especulativa de tierras fuera del mercado. Los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y las formas innovadoras de tenencia colectiva también tienen un rol en asegurar acceso seguro a suelo de uso residencial en comunidades donde los títulos individuales de propiedad no se ajustan a sus costumbres y valores.

El mantenimiento y mejoramiento del stock de viviendas es la segunda punta de la estrategia. La experiencia del Banco demuestra que los programas de mejoramiento de barrios deben ser parte integral de toda política habitacional. Las áreas más importantes de intervención que influyen directa e indirectamente sobre las condiciones habitacionales incluyen: mejoras a la infraestructura de urbanización, regularización de la propiedad y seguridad sobre la tenencia de la tierra y provisión de servicios sociales vecinales, todos factores que agregan valor a las viviendas. Ade-

¹⁹ Véase: Eduardo Rojas. The Long Road to Housing Reform: Lessons from the Chilean Housing Experience. *Housing Studies*, 16 - 4 [416-483] 2001. Bruce Ferguson, Direct Demand Subsidy Programs in Latin America: Core Characteristics and Implications for Mexico. Nota técnica, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., julio de 2001.

²⁰ Para una metodología de este tipo de evaluación, véase: Dowall, D. 1995. “The Land Market Assessment. A New Tool for Urban Management,” UMP 4, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible: <http://www.unhabitat.org/programmes/ump/documents/UMP4.pdf>

más, estas intervenciones fomentan mayores niveles de inversión en las viviendas por parte de los hogares y permiten, al menos en potencia, el uso de las viviendas como garantías para acceder a los mercados de crédito. Sin embargo, estos programas son difíciles de ejecutar ya que necesitan la intervención coordinada de varias agencias. El Banco ha tenido resultados positivos cuando los gobiernos municipales se hacen cargo de ejecutar estos programas. Los múltiples déficit que enfrentan los asentamientos informales pueden inducir a un gasto excesivo de recursos públicos. Al imponer topes a las inversiones con base en parámetros de gasto por vivienda beneficiada basados en estimaciones sólidas de sus beneficios económicos, los gobiernos ayudan a controlar la tendencia a gastar en exceso, a la vez que permiten una mayor flexibilidad en las opciones de intervención²¹.

Expandir las alternativas de soluciones habitacionales innovadoras de bajo costo para familias de bajos ingresos

Los proyectos avalados por el Banco apoyan programas de subsidio habitacional, por la vía del aporte de capital inicial que requieren que las familias accedan a hipotecas otorgadas por bancos comerciales para comprar casas producidas por el sector privado. No hay préstamos comerciales disponibles para familias en los dos primeros quintiles de distribución del ingreso por lo que se necesitan nuevos programas públicos que apoyen a las familias pobres en la construcción de viviendas en forma progresiva. Los componentes clave de estos programas serían: facilitar el acceso de las familias a subdivisiones de tierras de bajo costo para uso residencial con sistemas seguros de tenencia de la tierra; promover soluciones innovadoras y progresivas para el suministro de infraestructura y servicios a terrenos residenciales, y promover microcréditos y asistencia técnica

para las mejoras de viviendas²². Se necesitan programas específicos para mejorar la eficiencia y transparencia de los mercados para la venta de viviendas usadas. También se necesita promover mercados de arriendo eficientes ya que son componentes importantes de los mercados de vivienda que funcionan eficientemente ya que facilitan la movilidad habitacional.

Expandir los préstamos privados para vivienda

La forma más efectiva de promover préstamos hipotecarios a familias de todos los niveles de ingreso es atenuando o eliminando los riesgos que en la actualidad limitan este tipo de préstamos. Para disminuir el riesgo de pérdida por concepto de tasa de interés se necesita estabilidad macroeconómica, políticas del sector financiero sanas y regulaciones más estrictas. La indexación del monto del préstamo y de los pagos ha ayudado a los sistemas financieros a sobrevivir períodos de alta volatilidad macroeconómica, pero esta solución no es óptima ya que aumenta el riesgo de crédito. Para reducir el riesgo de descalce de plazos se requiere promover el flujo de ahorros de largo plazo hacia el financiamiento de viviendas. La estabilidad macroeconómica y los mercados financieros bien desarrollados son componentes centrales del desarrollo de fuentes de recursos estables de largo plazo, tales como los fondos privados de jubilación y la industria de seguros. En los sistemas financieros más avanzados de América Latina que gozan de estabilidad macroeconómica existen instrumentos financieros respaldados por hipotecas, tanto letras hipotecarias como mutuos hipotecarios endosables. El uso de estos instrumentos financieros debería aumentar en la región. Estas intervenciones son complementarias a los subsidios directos que ayudan a reducir el riesgo de crédito y a las reformas de los sistemas de tenencia y titulación de tierras que, junto con mejoras en el sector judicial, reducen el riesgo de recuperación de garantías.

²¹ Se pueden encontrar ejemplos de las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en apoyo a programas de mejoramiento de asentamientos en Brakarz, Greene y Rojas, *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, Washington, D.C., 2002, BID.

²² El Gobierno de Chile apoya exitosamente este tipo de programas. Véase: Greene, M., *The Progressive Housing Program in Chile. 1990 – 2002*, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, julio de 2004.

Prestar más atención a los mercados de factores

En tanto las familias de bajos ingresos tengan financiamiento a través de los subsidios directos y, potencialmente préstamos hipotecarios, los precios de las viviendas pueden subir como resultado del aumento de la demanda y el retraso que generalmente ocurre en la oferta de viviendas. El atraso en la oferta puede ser resultado de deficiencias en los mercados de factores (terrenos urbanizados, materiales de construcción), una reacción lenta de parte de los emprendedores inmobiliarios, o una combinación de estos elementos. Las reformas al sector vivienda deberían incluir intervenciones que faciliten la operación de los mercados de factores y de tierras, y promuevan el desarrollo de la capacidad empresarial en dicho sector.

Áreas prioritarias para la acción del Banco

La Estrategia de desarrollo social orienta al Banco a continuar su apoyo a las reformas del sector vivienda en la región. Consistente con la actual Política operativa de desarrollo urbano y vivienda habitacional, los objetivos que persigue el Banco en vivienda son mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos, mejorar la efectividad del sector y promover la eficiencia de los mercados de vivienda y mercados relacionados²³. La experiencia indica que las reformas limitadas pueden exacerbar los problemas existentes, por lo que el apoyo a las reformas debería incluir a todos los mercados habitacionales que cubren todos los niveles de ingreso. Las intervenciones del Banco deberían resolver los problemas de la población objetivo como parte de un sistema coherente que asegure soluciones a otros grupos demandantes. Para incorporar la reforma del sector vivienda a la estrategia de desarrollo de un país es necesario enfatizar ocho áreas de actuación relacionadas a tres objetivos críticos: expandir el stock de viviendas, mejorar las viviendas existentes y promover el desarrollo institucional para hacer más eficiente la formulación y ejecución de políticas.

EXPANSIÓN DEL STOCK DE VIVIENDAS

Fortalecer el mercado de tierras urbanas es de gran importancia para mejorar el funcionamiento del sector vivienda y se debe priorizar junto con otras reformas sectoriales. Los precios de la tierra deben ser compatibles con las condiciones de mercado y deben estar al alcance de las familias de bajos ingresos. Facilitar la producción y venta de tierras urbanas accesibles requiere de intervenciones en varios frentes, incluyendo: inversiones en infraestructura urbana para ampliar la oferta de

terrenos urbanizados, implantar medidas para desincentivar la retención especulativa de terrenos y capturar la apreciación del valor del suelo urbano generada por las inversiones públicas²⁴. Existen además otras herramientas clave para la intervención, tales como: establecer asociaciones público-privadas para urbanizar tierras²⁵, promover la rehabilitación de áreas urbanas deterioradas y el reciclaje de tierras urbanas no utilizadas²⁶, y promover una mayor transparencia de los mercados de tierras²⁷. Una auditoría del marco regulatorio del suelo urbano centrada en las necesidades de los más pobres puede revelar la necesidad de reformas en áreas de políticas gubernamentales incluyendo inversión pública en infraestructura,

²⁴ Ejemplos de mecanismos que logran estos objetivos se pueden encontrar en Dunkerley, H., *Urban Land Policy. Issues and Opportunities*, Oxford, 1983, Oxford University Press. Véase también: Dillinger, W., *Urban Property Tax Reform. Guidelines and Recommendations*, UMP 1, Washington, D.C., 1991, Banco Mundial, Urban Management Program; y Altshuler, A. y J. Gómez-Ibañez, *Regulation for Revenue. The Political Economy of Land Use Exactions*, Washington, D.C., 1993, The Brookings Institution y Lincoln Institute of Land Policy. Para un análisis actualizado de la aplicación de instrumentos, véase: Smolka, M. y F. Furtado, *El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina*, *Land Lines*, 15-3, julio de 2003. Disponible: <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=827>

²⁵ Véase Payne, G., editor. *Making Common Ground Public-Private Partnerships in Land for Housing*, Londres: Intermediate Technology Publications, 1999.

²⁶ Para un análisis de las oportunidades en varias ciudades de América Latina, véase Clichevsky, N., *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. 20002. En Rojas, E., *Volver al centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*, Washington, D.C., BID, 2004, donde se examina el tema de los arreglos institucionales y financieros para promover el reciclaje de tierras vacantes o subutilizadas.

²⁷ Véase Dowall, D. y G. Clarke, *A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries*, UMP 7, Washington, D.C.: Banco Mundial, Programa de Manejo Urbano, 1991.

²³ Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Política operativa de desarrollo urbano y vivienda (OP-751). Véase también: Guía operativa para vivienda, Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible No. SOC-111, Washington, D.C., junio de 1999; y *Reforming Latin American Housing Markets. A Guide for Policy Analysis*. Washington, D.C., 2004, BID.

impuestos a la tierra y controles y normas para el uso y subdivisión de la tierra²⁸.

Promover la participación del sector privado en la construcción y financiamiento de viviendas para hogares de todos los niveles de ingreso retirando al gobierno de la construcción y el financiamiento directo de viviendas y abrir oportunidades para productores y financistas privados. La disponibilidad de préstamos hipotecarios a precios razonables y fácilmente accesibles es esencial²⁹. Los mecanismos de financiamiento hipotecario que existen en América Latina y el Caribe típicamente llegan a una pequeña proporción de la población (clase media hacia arriba) ofreciendo sólo un producto, el préstamo para la compra de una vivienda completa construida por una inmobiliaria o existente en el stock³⁰. Esto no es compatible con las necesidades de los grupos de ingreso bajos o medios-bajos que son la mayoría y que, en general, no pueden pagar el alto costo de las soluciones habitacionales terminadas o no tienen el empleo formal y otros requisitos necesarios para calificar a préstamos. Así, es importante persuadir a los emisores de hipotecas que expandan su cobertura a hogares de niveles inferiores de ingreso, diversifiquen la variedad de productos que ofrecen y desarrollen mecanismos de segundo piso para ampliar la disponibilidad de fondos. Además de ampliar la oferta de viviendas de bajo costo, es necesario desarrollar el microfinanciamiento para vivienda, esto es, préstamos pequeños, de corto plazo, que se usan para financiar soluciones habitacionales de bajo costo tales co-

mo la construcción de viviendas en forma progresiva, hacer mejoras a viviendas existentes, o la construcción de una nueva unidad de vivienda en un terreno de propiedad de la familia³¹.

La rápida expansión de la construcción de viviendas nuevas puede llevar a la producción de viviendas que no cumplan con estándares mínimos de calidad. Es difícil para los consumidores protegerse de este tipo de riesgos, ya que las viviendas son productos complejos cuyos defectos pueden no ser aparentes al momento de la compra. Los gobiernos locales deberían supervisar cuidadosamente y aprobar las nuevas urbanizaciones y viviendas para asegurar la calidad y proteger a los consumidores, reconociendo que la mayoría de las municipalidades necesitarán apoyo para desempeñar estas responsabilidades.

El apoyo a los programas de construcción progresiva es crucial ya que la gran mayoría de las familias construyen sus viviendas por etapas. El proceso continuo de expansión y mejora de las viviendas puede hacerse más efectivo mediante intervenciones focalizadas que promueven una mejor calidad de las viviendas construidas y acelerar el proceso de construcción. Además de facilitar el acceso a terrenos residenciales urbanizados, las intervenciones necesarias incluyen la promoción del microcrédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas, asistencia técnica a los que construyen sus propias viviendas y el desarrollo de nuevos materiales de construcción³².

²⁸ En Yahya, S., et al., *Double Standards, Single Purpose* (Londres, 2001, ITDG Publications) se examinan las reformas a las normas habitacionales necesarias para facilitar el acceso habitacional a los pobres. En De Sousa Moretti, R. *Normas Urbanísticas para Habitação de Interesse Social* (São Paulo, 1997, FINEP) se presentan lecciones de África sobre normas a tono con las necesidades de los pobres. En Dowall, D., *The Land Market Assessment. A New Tool for Urban Management*, (UMP 4, Washington, D.C., 1991, Banco Mundial, Programa de Manejo Urbano), se presenta una metodología para evaluar el mercado de tierras.

²⁹ Ver Angel, S., *Housing Policy Matters. A Global Analysis*, Oxford, 2000, Oxford University Press.

³⁰ Ver Rojas, E., *Housing Finance in Latin America. Making Progress through a Bumpy Road*, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, 2005.

³¹ Ver: Ferguson, B., "Micro-finance of Housing: a Key to Housing the Low or Moderate-income Majority?" *Environment and Urbanization*, 11-1 [185-200] abril de 1999. Center for Urban Development Studies, Harvard University, "Housing Micro-Finance Initiatives," Cambridge, MA, 2000. Mitlin, D., "Reaching Low Income Groups with Housing Finance," IIED, Londres (w/d).

³² Una discusión amplia sobre tecnología para viviendas sociales se puede ver en Salas, J., *Contra el Hambre de Vivienda. Soluciones Tecnológicas Latinoamericanas*, Bogotá 1992, Escala. Un análisis de las diferentes tipologías de viviendas de desarrollo progresivo se encuentra en Haramoto, E., *Vivienda Social. Tipología de Desarrollo Progresivo*, Santiago, 1997, Universidad de Chile.

MEJORAR EL STOCK DE VIVIENDAS EXISTENTES

Mejorar los asentamientos informales de bajos ingresos es una intervención clave para resolver los problemas de las viviendas existentes. Las intervenciones efectivas van desde el simple mejoramiento de la infraestructura básica y otorgar seguridad a la tenencia de la tierra, hasta intervenciones más amplias e integrales. En general, esto es posible cuando las instituciones patrocinadoras tienen suficientes recursos financieros e institucionales, por lo que pueden adoptar un enfoque más global con una variedad de intervenciones tales como: mejoras en la infraestructura, eliminación de los riesgos ambientales, regularización de la tenencia de la tierra, apoyo técnico y financiero para el mejoramiento de las viviendas y mejoramiento de los servicios sociales en los barrios beneficiados³³. Estos programas a menudo son la única solución habitacional gubernamental viable en ausencia de un ambiente macroeconómico estable y mercados financieros eficientes, así como en países que enfrentan a distorsiones significativas de sus mercados de tierras. Sin embargo, las operaciones del Banco que promueven el mejoramiento de los asentamientos informales siempre deben formar parte de esfuerzos más integrales para aumentar la construcción de nuevas viviendas que estén al alcance de los hogares de bajos ingresos. Esta es la única forma de evitar que el gobierno de facto condone los métodos informales de acceso a soluciones habitacionales a la vez que fomenta la asignación de fondos a las soluciones formales de vivienda en un sector vivienda reformado.

El mejoramiento costo-eficiente de las viviendas existentes es esencial. Debido a que una parte del stock de viviendas en asentamientos formales generalmente está en mal estado o carece de servicios básicos, el fomento a programas de mejoramiento de las condiciones de la vivienda es imperativo para mejorar las condiciones generales de vivienda de la población. Adicionalmente, la mayoría de los países de la región muestran una baja movilidad habitacional donde muchas familias se quedan en la misma casa la mayor parte del ciclo de vida familiar. Esto conduce a amplia-

ciones y mejoras informales y precarias en las viviendas, construidas por las mismas familias. El proceso sería más eficiente si hubiera líneas de crédito y apoyo técnico para estas familias, así como capacitación y apoyo técnico a micro y pequeñas empresas de construcción³⁴.

DESARROLLOS INSTITUCIONALES PARA POLÍTICAS DE VIVIENDA MÁS EFICIENTES

El uso eficiente de fondos públicos para apoyar al sector vivienda es esencial. El sector público debe centrarse en promover la mayor eficiencia de los mercados de vivienda, dejando al sector privado la responsabilidad de construir y financiar las viviendas. Las operaciones del Banco sólo deberían asignar fondos públicos para subsidios (directos, de frente, transparentes, presupuestados y focalizados en hogares pobres) como último recurso, después de haber explorado otros medios para facilitar el acceso de los hogares de bajos ingresos a viviendas, y que éstos hayan probado no ser factibles o suficientes³⁵. Los fondos públicos pueden ser usados en forma más efectiva para mejorar el marco regulador de la industria de la construcción, desarrollar regulaciones eficientes para el mercado de tierras y mejorar la transparencia en los mercados de tierras. Sin embargo, cuando los subsidios son la herramienta escogida, las técnicas de focalización tales como encuestas sociales especialmente diseñadas para programas de viviendas, o como parte de un sistema más general de focalización de gastos públicos, son esenciales para identificar y asistir a todas las familias pobres. Los gobiernos locales juegan un rol clave en la administración de estas encuestas ya que están en contacto estrecho con las poblaciones objetivo³⁶. La creación y actuali-

³⁴ El Cooperative Housing Foundation desarrolló una guía de evaluación de factibilidad para este tipo de programa. Véase CHF, Incorporating a Home Improvement Loan Program. A Feasibility Assessment Guide for Microfinance Institutions, Washington, D.C.

³⁵ Una discusión a fondo del uso de subsidios se puede encontrar en Mayo, S., Subsidies in Housing, (Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible No. SOC-112, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999).

³⁶ Por ejemplo, para identificar a los beneficiarios Colombia usa el sistema SISBEN y Chile usa el Sistema

³³ Véase Brakarz, Greene y Rojas op. cit.

zación permanente de una lista nacional de beneficiarios también ayuda en la focalización, reduciendo el riesgo de que algunas familias reciban más de un subsidio para el mismo fin.

La *planificación ambiental efectiva* ayuda a prevenir o mitigar los riesgos ambientales en los asentamientos urbanos, como por ejemplo la aplicación de los reglamentos sobre uso y subdivisión de la tierra. Sin embargo, estos reglamentos a menudo no son efectivos ya que son sistemáticamente ignorados cuando los gobiernos son incapaces de asegurar su cumplimiento y las poblaciones de bajos ingresos a menudo no pueden pagar los costos de cumplir plenamente con ellos. Alternativamente, es importante desarrollar enfoques de bajo costo que se concentren en reglas razonables y controlables, que identifiquen y reduzcan la vulnerabilidad a los riesgos ambientales y que a la vez eviten los problemas más nocivos de los asentamientos informales (falta de servicios básicos, hacinamiento, mala accesibilidad, falta de luz y ventilación en las viviendas). Las operaciones del Banco deberían evitar el desarrollo de mayor vulnerabilidad a la vez que apoyan una administración de riesgo efectiva de parte de los países prestatarios diseminando códigos de construcción simples que eviten desastres. Asimismo, las operaciones del Banco deberían impulsar a las agencias de vivienda para que trabajen con los organismos encargados de identificar y controlar las zonas de riesgo y con las municipalidades para mejorar la planificación del uso de la tierra.

Es necesario identificar indicadores de desempeño. El apoyo del Banco en vivienda requiere de un esfuerzo concertado para producir, mantener y difundir un conjunto de indicadores de desempeño que reflejen con precisión el estado del sector y su evolución hacia una mayor eficiencia y equidad. Los indicadores de desempeño deben ser identificados e incorporados a los

estudios sectoriales y usados para definir las líneas de referencia que sirvan de base para medir el progreso logrado³⁷. Debido a que la falta de datos limita la variedad y alcance de los indicadores potenciales, es esencial fomentar la recolección y el análisis de datos a través de censos de población y encuestas domiciliarias para mejorar el conjunto de indicadores usados. Las mejoras en las condiciones de las viviendas toman tiempo y, por lo tanto, los indicadores de desempeño deben diseñarse para medir el progreso en diferentes períodos, que vayan desde evaluaciones anuales en programas gubernamentales y estudios especiales que permitan discernir si los indicadores clave del sector vivienda se están moviendo en la dirección correcta, hasta medidas de progreso en la situación habitacional agregada a través de censos decenales. Detalles sobre los indicadores del sector vivienda se pueden encontrar en Schlomo Angel y Michael Jacobs, *Lograr resultados en vivienda: Marco para hacer seguimiento a los resultados en los proyectos de vivienda usando indicadores cuantitativos*, (Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, No. SOC-143).

Adicionalmente, las operaciones del Banco que apoyan al sector vivienda deben preocuparse del suministro de infraestructura y servicios básicos adecuados. A pesar de que estos componentes generalmente no forman parte del sector vivienda, proporcionan servicios esenciales a los hogares. Las municipalidades juegan un papel clave en la provisión de servicios urbanos básicos bien localizados tales como salud, educación y lugares de esparcimiento, así como en la provisión de infraestructura troncal, como por ejemplo la disponibilidad de vías, agua potable y alcantarillado que son esenciales para el bienestar de la población. Los programas de vivienda auspiciados por el Banco deben apoyar el desarrollo de mecanismos institucionales y financieros adecuados que aseguren que estos servicios estén disponibles y su oferta sea sostenible.

de Perfiles CAS. Para más detalles sobre el sistema chileno, véase Rojas, E. y M. Greene, *Reaching the Poor. Lessons from the Chilean Housing Experience, Environment and Urbanization*, 7-2 [31-49], octubre de 1995. Se puede encontrar información sobre el sistema SISBEN en http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=586

³⁷ El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos recopila indicadores comparativos para vivienda. Se pueden obtener en <http://www.unchs.org/guo>.

Servicios del Banco

EL NUEVO MARCO PARA EL FINANCIAMIENTO

El Nuevo Marco para el Financiamiento, aprobado por el Directorio Ejecutivo en 2005, orienta al Banco a medir más cuidadosamente el impacto de sus intervenciones en el desarrollo, a la vez que lo autoriza a adoptar políticas y procedimientos más flexibles en sus préstamos (GN-2200-13). El propósito del Nuevo Marco de Financiamiento es atender mejor a las necesidades de los países miembros, introducir modalidades de préstamos tan atractivas como los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política (PRP) y reducir los atrasos en los desembolsos. Además de proporcionar Instrumentos Flexible de Préstamo tales como los Préstamos para Aprendizaje e Innovación (LIL, por su sigla en inglés), los Préstamos para Programas de Fases Múltiples (MPL, por su sigla en inglés), la Facilidad Sectorial (FS), y la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP), el Nuevo Marco para el Financiamiento promueve la adopción de un enfoque programático y el uso progresivo de los sistemas nacionales de supervisión en la ejecución de los préstamos del Banco; además permite el uso de Préstamos en Función del Desempeño (PDL, por su sigla en inglés) y Enfoques Sectoriales Amplios (SWAP, por su sigla en inglés), y elimina las restricciones en el uso de los recursos proporcionados por el Banco.

Las intervenciones del sector vivienda calzan naturalmente con un enfoque programático ya que, para ser efectivas, requieren una comprensión global de sus impactos en todo el sector y una perspectiva de largo plazo para su implementación. Las principales razones para adoptar un enfoque programático en la reforma del sector vivienda incluyen: (a) los mercados habitacionales están entrelazados, requiriendo un enfoque integral para que las acciones de reformas y desarrollo sean efectivas; (b) los gobiernos necesitan desarrollar enfoques de largo plazo para planear intervenciones efectivas que puedan modificar el comportamiento de los actores más importantes

de los mercados habitacionales, la mayoría de los cuales son del sector privado; y (c) el financiamiento del Banco siempre representa una muy pequeña parte de los fondos movilizados en el sector, teniendo así un impacto mayor cuando se usan para apalancar el resto de los recursos que convergen en el sector. Más aún, las reformas exitosas en vivienda requieren de compromisos políticos de largo plazo y una asignación sostenida de recursos hasta que se logren los objetivos. Por estas razones, se recomienda que el Banco no se comprometa con operaciones aisladas y descoordinadas en vivienda y, en su lugar, enmarque sus operaciones, en acuerdo con los prestatarios, en un enfoque global y de largo plazo para el desarrollo del sector. Estos acuerdos básicos permiten el despliegue coordinado de las herramientas que el Banco tiene disponibles. Además de los préstamos tradicionales para inversiones y de apoyo a la reforma de políticas para el sector público, estas herramientas incluyen préstamos al sector privado que el Banco puede hacer sin garantía soberana; préstamos, garantías e inversiones de capital de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y operaciones financiadas por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Una vez que se negocia un enfoque programático con el prestatario, el Banco puede trabajar en el desarrollo de operaciones individuales, permaneciendo atento a sus impactos en otras esferas del desarrollo y vigilante para adaptar la agenda programática negociada con el prestatario.

El Banco debe ser selectivo respecto a los países en los que apoya operaciones de reforma y desarrollo del sector vivienda ya que se requiere un esfuerzo técnico y financiero significativo para obtener una comprensión general del sector y desarrollar un enfoque de largo plazo para un sector tan complejo como el de la vivienda. Adicionalmente, la multiplicidad de sectores económicos y actores sociales involucrados en promover el enfoque de política facilitador de los mercados de vivienda lleva a complejas negociaciones y compensaciones intersectoriales en el diseño y ejecución de los programas. Sin embargo, los

recursos humanos y financieros disponibles para llevar a cabo las reformas son limitados. Para incorporar completamente estas complejidades en el diseño y ejecución de los programas de reformas, y para enfrentar las restricciones de recursos, el Banco puede apoyar a los países prestatarios con todos sus instrumentos financieros y no financieros, tales como el diálogo de políticas basado en estudios sectoriales bien diseñados, que promueven el apoyo político amplio para reformas duraderas de largo plazo. Entre los instrumentos de préstamo en las etapas iniciales, son útiles los préstamos de cooperación técnica para el diseño e implementación de reformas institucionales y del marco regulatorio, y para apoyar el establecimiento y consolidación de la estructura institucional requerida por un sector de vivienda reformado. Los préstamos para programas de fases múltiples son especialmente útiles para acompañar procesos de reforma complejos que demoran varios años en madurar.

El grado de ajuste de los instrumentos del Banco a las necesidades de un país depende de varias circunstancias, tales como el estado del sector, los objetivos del programa de reforma y la voluntad de los prestatarios de progresar en su ejecución. Cada tipo de instrumento tiene ventajas y puede tener un rol en el logro de las metas programáticas. El Financiamiento con Condicionalidad de Política (PBL, por su sigla en inglés) se concentra en las reformas apropiadas para estimular un desarrollo rápido y sostenido del sector, y en el desembolso de recursos basado en el logro de los resultados acordados. Los PBL de un solo tramo pueden ser atractivos para prestatarios que tienen compromisos fuertes con la reforma, así como para programas bien definidos para su implementación posterior. Los Préstamos para Programas de Fases Múltiples ya se usan para financiar reformas y desarrollo en fases basados en metas de largo plazo bien definidas y puntos de referencia claros para supervisar el progreso. Los enfoques sectoriales amplios son útiles para los prestatarios que reciben financiamiento de diferentes fuentes que, sin embargo, se comprometen con metas coordinadas para todo el sector. Las operaciones que apoyan la reforma y el desarrollo de los actores del sector privado en vivienda han comenzado a ser considerados por el departamento de Sector Privado (PRI), la Corporación Interamericana de

Inversiones, y el Fondo Multilateral de Inversiones de acuerdo a sus mandatos y marco regulatorio³⁸.

La variedad de instrumentos financieros y no financieros con que cuenta el Banco le ayuda a atender las necesidades de los distintos prestatarios. El mejor uso de los recursos del Banco, ya sea para financiar subsidios directos a los beneficiarios o comprar terrenos, depende de cada situación y de las metas programáticas en cada país prestatario. La amplia disponibilidad de opciones de préstamos ofrecida por el Nuevo Marco de Financiamiento, junto a la flexibilidad en el financiamiento, permiten a los Equipos de programación y de proyectos una gran libertad para negociar programas sectoriales y operaciones individuales ajustadas a las necesidades específicas y los objetivos de cada prestatario, a la vez que exigen una mayor creatividad y flexibilidad del personal del Banco y sus contrapartes.

ACTIVIDADES CLAVE DEL BANCO

Difundir el enfoque del Banco entre los países prestatarios para aumentar la conciencia sobre las complejas interacciones que ocurren dentro del sector vivienda con otros sectores de la economía y con otras áreas de política social. Una mayor difusión del “enfoque facilitador” a los problemas y soluciones de vivienda, en conjunto con investigaciones empíricas sobre su efectividad, deberían ayudar a promover una agenda sectorial de reformas, a la vez que desalientan políticas clientelistas que aún persisten en la región. Las intervenciones clave incluyen estudios sectoriales que sustenten diagnósticos sólidos de los problemas y deficiencias de las políticas existentes, consultas amplias entre las partes interesadas para lograr compromisos sólidos con los objetivos y metas de reforma de largo plazo y capacitación extensiva

³⁸ Por ejemplo, a la fecha, el PRI ha proporcionado una garantía para un instrumento con respaldo hipotecario emitida en Colombia ayudando al instrumento a lograr evaluaciones de grado de inversión. La CII ha tomado una posición minoritaria en una compañía de leasing de bienes raíces en Chile para ayudar a desarrollar un programa de leasing habitacional promovido por el gobierno. El FOMIN está trabajando para dirigir y apalancar remesas de trabajadores expatriados a diferentes áreas de desarrollo, incluyendo vivienda.

del personal público y privado y los líderes de la comunidad.

Involucrar a los gobiernos en diálogos de políticas, discutiendo especialmente las políticas que tienen historia de fracasos, y destilar las lecciones necesarias para el diseño y la implementación de las reformas. Asistir en la definición de objetivos realistas y consensuados de largo plazo, de metas alcanzables de mediano y corto plazo para el sector vivienda, y de los indicadores y puntos de referencia para evaluar el desempeño. Promover una visión integrada del sector vivienda relacionándola a otros sectores de la economía e identificando reformas y programas en aquellas áreas necesarias para lograr los objetivos sectoriales. Destacar la necesidad de sostener en el tiempo el compromiso con el complejo proceso de reforma, a la vez que se concentra el debate de políticas en los obstáculos que impiden que los mercados habitacionales satisfagan la demanda. Es necesario enmarcar la acción del Banco en estos objetivos y metas, identificando las secuencias exitosas en las operaciones que apoyan el lanzamiento y la consolidación de los programas y reformas gubernamentales que se necesitan para lograr los objetivos.

Ampliar el espectro de opciones de acceso a vivienda con apoyo público incluidos en las reformas sectoriales. El instrumento más importante utilizado por las operaciones del Banco —programas de mejoramiento de barrios y subsidios públicos en apoyo a la adquisición de viviendas terminadas construidas y financiadas por el sector privado formal— debería ser complementado con programas que apoyen otras formas de acceso a vivienda. Las intervenciones clave que el Banco debería apoyar incluyen:

- Programas de apoyo a hogares de bajos ingresos para acceder a terrenos a precios a su alcance con seguridad de tenencia que auspicien soluciones innovadoras para el suministro progresivo de infraestructura y servicios para los terrenos, y la provisión de microcrédito y apoyo técnico para la construcción, ampliación y mejora progresiva de viviendas.
- Programas que promuevan el mantenimiento, mejoramiento, adaptación, reciclaje y desa-

rollo del stock de viviendas existente. Esto promueve una expansión de la oferta de viviendas de calidad y permite a los hogares una mayor flexibilidad para modificar sus patrones de consumo de viviendas a medida que sus necesidades cambian durante el ciclo de vida familiar.

- Desarrollo de un mercado privado fuerte de alquiler de viviendas, de especial importancia para los hogares jóvenes, pequeños o envejeciendo, lo que facilita la movilidad habitacional y mejora la eficiencia del sector vivienda.

La diversificación de los programas habitacionales aumentará la flexibilidad de las respuestas a los problemas detectados en los estudios sectoriales, facilitando una acción balanceada del gobierno y asegurando una mayor coincidencia entre los programas gubernamentales y las necesidades de los hogares en los distintos niveles de ingreso.

Apoyar a los gobiernos en el diseño e implementación de políticas relacionadas a tierras urbanas orientadas a facilitar la operación de los mercados de tierras urbanas a la vez que se promueven las asociaciones nacionales-locales para proporcionar o mejorar la infraestructura y servicios a la tierra de uso residencial. Los estudios de los mercados de tierras urbanas deben identificar intervenciones viables para aliviar las distorsiones del mercado y eliminar los factores que afectan su eficiencia. La efectividad de las distintas alternativas de intervención debe ser evaluada con respecto al costo incurrido en su ejecución. Se deben realizar frecuentes auditorías al marco regulador para identificar restricciones innecesarias a la operación de los mercados de tierras urbanas creadas por los gobiernos, a la vez que se evalúan intervenciones alternativas y se sugiere la mejor combinación de reformas y programas gubernamentales para lograr los objetivos planteados. Esto puede significar un complejo conjunto de iniciativas, que van desde la eliminación o reducción de normas poco realistas de subdivisión de la tierra, a la introducción de impuestos sobre la plusvalía u otros impuestos adicionales a tierras improductivas. El diseño de una política de tierras urbanas debe tomar en consideración el hecho que los impuestos inmobiliarios sirven no sólo para allegar recursos para financiar inversiones en infraes-

estructura y servicios urbanos, sino también para enviar señales a los agentes privados de desarrollo urbano sobre los costos sociales de sus decisiones de localización en las ciudades y para desincentivar la retención especulativa de tierras.

Ampliar el alcance de la supervisión de los préstamos ya que proporciona una oportunidad para que el Banco provea apoyo técnico continuo para la implementación de los componentes de reforma y en la identificación de ajustes cuando sean necesarios.

SERVICIOS NO FINANCIEROS

Estudios sectoriales y programación. El Banco enfatizará la necesidad de hacer buenos estudios sectoriales para dar una base analítica a los diálogos de políticas que llevan a una agenda de reforma consensuada. El Banco facilitará el intercambio de experiencias y metodologías para estudios del sector vivienda y para el diseño y evaluación de programas a la vez que ayudará a evaluar los resultados de los estudios e identificar las alternativas de políticas.

Impactos institucionales

Investigación y desarrollo de buenas prácticas. Para apoyar el diseño y desarrollo de nuevos instrumentos y programas gubernamentales, el Banco debería llevar a cabo investigaciones sobre buenas prácticas en varias áreas de la reforma del sector vivienda. Son particularmente necesarios los sistemas efectivos de entrega de viviendas para hogares de bajos ingresos, que van desde viviendas terminadas a precios accesibles hasta la dotación de terrenos urbanizados para la construcción progresiva de viviendas, así como también políticas y programas efectivos para apoyar a los proveedores privados de viviendas y financiamiento de largo plazo para que aumenten la oferta a sectores de menores recursos. Otras áreas que también necesitan ser desarrolladas son los mecanismos de microcrédito para financiar la construcción, ampliación y mejora de viviendas; reformas y procedimientos para favorecer el desarrollo de mercados hipotecarios primarios; mejores incentivos para promover los mercados privados de arriendos y el mantenimiento y mejoramiento del stock de viviendas existentes. Para desarrollar estos nuevos instrumentos, el Banco debe reunir los recursos humanos y presupuestarios de los departamentos operativos (Departamentos Regionales de Operaciones y el Departamento de Desarrollo Sostenible) y fomentar la inclusión de

los nuevos instrumentos en los préstamos habitacionales que se están preparando.

Evaluación. Para mejorar el enfoque del Banco en el sector vivienda es necesario aprender de las operaciones anteriores, incluyendo: la evaluación del proceso de diseño y ejecución del préstamo; evaluaciones del impacto de los préstamos desembolsados y evaluaciones ex post de los préstamos ejecutados. Todo el personal involucrado en el sector, como también el personal del gobierno que participa en la reforma de políticas y formulación de programas, deberían tener acceso y discutir los resultados de estas evaluaciones.

Capacitación. El sector vivienda, particularmente el financiamiento para vivienda, es un área del conocimiento en rápida evolución por lo que el Banco debería actualizar regularmente al personal a través de una variedad de medios, incluyendo: participación en capacitación formal ofrecida por las universidades u otras instituciones de capacitación; programas de capacitación especialmente diseñados; viajes de estudio a terreno; seminarios y conferencias, y compartiendo regularmente las experiencias entre el personal involucrado en el diseño y la evaluación de proyectos.

Anexo

Evaluación rápida del sector vivienda

OBJETIVOS

De la manera descrita en este documento, la programación de las intervenciones del Banco en vivienda requiere un buen conocimiento de la situación del sector y de pautas técnicas para la acción. Varias operaciones del Banco han llevado a cabo “Evaluaciones Rápidas del Sector Vivienda” como parte del proceso de preparación del préstamo, cuyo principal objetivo es dar sustento técnico a las nuevas iniciativas en vivienda a través de un amplio y sólido conocimiento de los mercados habitacionales, proporcionando así apoyo técnico a una extensa agenda de reformas de políticas. Específicamente, la evaluación: (a) analiza el estado actual del sector vivienda y las políticas gubernamentales, y (b) sugiere pautas para la acción, incluyendo la identificación de áreas en las que el Banco puede contribuir.

El siguiente es un índice tipo de un documento de evaluación rápida, destinado solamente como orientación a los Equipos de Estrategia de País, ya que cada país tiene sus propias peculiaridades y requerirá un enfoque específico. Se incluyen aquí para facilitar la confección de los Términos de Referencia para los estudios.

ÍNDICE TIPO

El contexto económico, social y político

Discute los factores externos más importantes que afectan al sector vivienda, a la vez que se evalúa la demanda por viviendas y los factores que condicionan la respuesta del sector.

Los temas de discusión incluyen:

1. Crecimiento de la población y urbanización;
2. Crecimiento económico y nivel de desarrollo económico;
3. Distribución del ingreso;
4. Política fiscal del gobierno;
5. Inflación, ahorros y condiciones del sector financiero;
6. Estado del sector de la construcción;
7. Riesgos ambientales y otros aspectos críticos que afectan a la vivienda.

Condiciones del sector vivienda

Describe los factores internos más importantes que afectan el mercado habitacional y su impacto en el desempeño del sector vivienda.

Los temas de discusión incluyen:

1. Disponibilidad de tierras;
2. Condiciones en el sector de la construcción residencial;
3. Disponibilidad de financiamiento hipotecario.

Las políticas de vivienda

Se concentra en las características e impactos más importantes de las intervenciones gubernamentales en los mercados habitacionales.

Los temas de discusión incluyen:

1. El régimen de derechos de propiedad sobre los bienes;
2. El régimen de financiamiento habitacional;
3. El régimen de subsidios;
4. La infraestructura residencial;
5. El régimen legal y el marco regulador que gobierna al sector vivienda; y
6. El marco institucional para las intervenciones gubernamentales en el sector.

Resultados de los mercados de vivienda

Se concentra en la diversidad, calidad y accesibilidad de los productos habitacionales generados por los mercados de viviendas en el país o ciudad bajo análisis.

Los temas para discusión incluyen:

1. Precios de las viviendas, alquileres y accesibilidad;
2. Unidades de viviendas y espacio habitable;
3. Calidad de las viviendas;
4. Tenencia de las viviendas;
5. Producción e inversión de viviendas;
6. Perspectivas del sector vivienda.

Los programas de vivienda gubernamentales

Describe y evalúa ampliamente los programas públicos de vivienda, sus presupuestos y logros, incluyendo intervenciones de todas las agencias involucradas de los gobiernos centrales, regionales y locales.

Los temas de discusión incluyen:

1. El presupuesto de vivienda;
2. Los componentes de los programas de vivienda:
 - a. Renovación urbana
 - b. Departamentos
 - c. Viviendas unifamiliares
 - d. Terrenos urbanizados
 - e. Equipos de materiales de construcción
 - f. Legalización de asentamientos ilegales
 - g. Préstamos para mejoras en las viviendas
3. Instituciones que intervienen en el sector;
4. Fuentes de financiamiento y sostenibilidad de los programas.

Pautas para la acción

Resume diez recomendaciones para reformar las políticas habitacionales en el país, incluyendo todas las áreas de intervención que afectan a los mercados habitacionales. Propone áreas de cooperación del Banco en la implementación de la agenda de reforma basadas en objetivos de mediano y largo plazo que sean factibles.